



## TRABAJO FIN DE GRADO

Facultad de Derecho UPV/ EHU

GRADO EN DERECHO

Curso 2020/2021

TÍTULO: LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE  
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ENFOCADA  
DESDE EL ÁMBITO LOCAL

Autor: Itxaso PEDRERO REY

Directora: Prof. Blanca Gamboa Uribarren

**ÍNDICE:**

<b>I. PRESENTACIÓN DEL TEMA.....</b>	<b>3</b>
<b>II. APROXIMACIÓN HISTÓRICA .....</b>	<b>4</b>
<b>III. REGULACIÓN VIGENTE .....</b>	<b>6</b>
<b>IV. CONCEPTO Y CARACTERES GENERALES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN .....</b>	<b>8</b>
<b>A. LA DISTINCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL CON OTRAS FIGURAS JURIDICAS.....</b>	<b>9</b>
<b>V. REQUISITOS MATERIALES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN .....</b>	<b>15</b>
<b>A. LA LESIÓN RESARCIBLE.....</b>	<b>15</b>
a. Antijuricidad del daño.....	16
b. Efectividad del daño.....	18
c. Evaluabilidad económica del daño.....	18
d. Individualización del daño.....	20
<b>B. LA IMPUTACIÓN DEL DAÑO: CRITERIOS.....</b>	<b>21</b>
a. Elemento subjetivo.....	21
b. Elemento objetivo.....	25
<b>C. LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD.....</b>	<b>29</b>
<b>D. LA REPARACIÓN DE LA LESIÓN PATRIMONIAL.....</b>	<b>33</b>
<b>VI. ANÁLISIS DE LOS SUPUESTOS MÁS CONCURRENTES DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DESDE EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL .....</b>	<b>35</b>
<b>A. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL RESPECTO A LAS FIESTAS POPULARES ORGANIZADAS O AUTORIZADAS.....</b>	<b>37</b>
a. La Administración como garante de la seguridad de las fiestas populares organizadas o autorizadas por la misma.....	39
b. La incidencia en el nexo causal por la aceptación del riesgo por el lesionado.....	41
<b>B. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL POR DAÑOS EN LA VÍA PÚBLICA.....</b>	<b>45</b>
<b>VII. CONCLUSIONES.....</b>	<b>47</b>
<b>VIII. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>49</b>

## **I. PRESENTACIÓN DEL TEMA**

Las Administraciones públicas, en el ejercicio de sus competencias y en el desarrollo de su actividad al servicio del interés general, pueden producir daños o consecuencias lesivas a terceros; ocasionándoles en determinados supuestos un perjuicio en la esfera patrimonial.

La responsabilidad patrimonial que puede exigirse a las Administraciones públicas para que indemnicen a los terceros perjudicados es una de las piezas más importantes del Derecho administrativo, por cuanto la institución de la responsabilidad constituye uno de los pilares fundamentales del sistema de protección y garantías patrimoniales de los ciudadanos frente a los efectos de la acción del poder público administrativo. De este modo se remarca el sometimiento de la Administración pública a Derecho.

Es por ello que el presente Trabajo de Fin Grado, titulado “La responsabilidad patrimonial de la Administración pública enfocada desde el ámbito local” va a tratar sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración pública; en concreto, sobre la noción y los requisitos materiales para que efectivamente se produzca dicha responsabilidad, y también, se va a hacer una pequeña mención a la acción que se ejercita en demanda de resarcimiento de la lesión causada por el funcionamiento de la misma.

Se analizará un sistema jurídico público con origen en el Derecho civil, pero que es distinto y no tiene que ver con este. Este peculiar régimen de responsabilidad patrimonial pretende evitar que la actuación de los poderes públicos cause daños a sujetos que no tienen el deber jurídico de soportarlo. Por esa razón, esos sujetos tienen derecho a solicitar una reclamación y que la administración responda por esos daños.

Finalmente, en el punto final y más práctico de este trabajo, una vez establecido el concepto general y los requisitos materiales de la responsabilidad patrimonial, se procederá al análisis teórico y jurisprudencial de los dos supuestos más frecuentes en los cuales las Administraciones locales concurren en responsabilidad patrimonial; la responsabilidad patrimonial de la Administración local respecto a las fiestas populares organizadas o autorizadas y la responsabilidad patrimonial de la Administración local por daños en la vía pública.

## II. APROXIMACIÓN HISTÓRICA

La responsabilidad patrimonial de la Administración no siempre ha sido reconocida por el ordenamiento. En consecuencia, durante gran parte del siglo XIX no existía la posibilidad legal o real de reclamar una indemnización frente a la Administración por daños derivados de alguna de sus actuaciones. Lo único que se vio admitido por la jurisprudencia fue la responsabilidad personal del funcionario o agente público causante de un daño cuando ejerce sus funciones con dolo, culpa o negligencia. Es decir, ante estas situaciones se aplicaba el régimen de responsabilidad personal por culpa, propio del Derecho civil<sup>1</sup>.

En relación con ello, Juan Alfonso Santamaria establece<sup>2</sup> “... que en España la responsabilidad de la Administración comienza a admitirse de forma excepcional y solo desde mediados del siglo XIX...”.

El Código Civil de 1889 en su artículo 1902 estableció la responsabilidad patrimonial por actos propios culposos, y el párrafo quinto del artículo 1903 señalaba que esta responsabilidad era también exigible por los actos u omisiones de aquellas personas de quienes se debe responder. En su redacción inicial, suprimida por la Ley 1/1991, se incluía al Estado, pero solo cuando obrara por medio de agente especial<sup>3</sup>. Ahora bien, al ser excepcionales los supuestos en los que la Administración actuase por agente especial, ocurrió una situación de irresponsabilidad del Estado; en el sentido de que apenas se aplicaba lo instaurado en este precepto.

Fue la Constitución de 1931 (art. 41<sup>4</sup>) la primera en contener un precepto expreso sobre responsabilidad, subsidiaria, del Estado y de las corporaciones o entidades públicas por los daños causados por sus funcionarios o agentes. Sin embargo, la corta vida de la

---

<sup>1</sup>SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2015). *Derecho Administrativo: Parte general*. Madrid: Tecnos.

<sup>2</sup>SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2018). *Principios de Derecho Administrativo: General II*. Madrid: Iustel.

<sup>3</sup>Texto original del artículo 1903 del CC publicado el 25/07/1889: *El Estado es responsable en este concepto cuando obra por mediación de un agente especial; pero no cuando el daño hubiese sido causado por el funcionario a quien propiamente corresponda la gestión practicada, en cuyo caso será aplicable lo dispuesto en el artículo anterior*.

<sup>4</sup>El párrafo 3º del artículo 41 de la Constitución de 1931: *Si el funcionario público, en el ejercicio de su cargo, infringe sus deberes con perjuicio de tercero, el Estado o la Corporación a quien sirvan serán subsidiariamente responsables de los daños y perjuicios consiguientes, conforme determine la ley*.

Segunda República impidió que se dictase una norma legal que desarrollará un precepto constitucional que mantenía la responsabilidad subsidiaria de la Administración.

La siguiente norma en tratar este tema y recoger una regulación que verdaderamente comienza a ser eficaz para servir de garantía al ciudadano, frente a los daños causados o recibidos por la Administración, fue la Ley de Régimen Local del año 1950. Esta norma reconocía y establecía dos tipos de responsabilidades (art. 405<sup>5</sup>): una responsabilidad directa y una responsabilidad subsidiaria. En relación con la primera el artículo 406. 1. 2º establecía que la responsabilidad era directa *“cuando los daños hayan sido producidos con ocasión del funcionamiento de los servicios públicos o del ejercicio de las atribuciones de la Entidad Local, sin culpa o negligencia graves imputables a sus Autoridades, funcionarios o agentes”*. Por otro lado, y en relación con la responsabilidad subsidiaria, el precepto 409. 1 disponía que esta sería considerada como subsidiaria *“cuando los daños hayan sido causados por culpa o negligencia graves imputables personalmente a sus Autoridades, funcionarios o agentes, en el ejercicio de su cargo”*. Este avance solamente tuvo lugar en el ámbito local, puesto que en el ámbito estatal no había norma específica o equivalente a la del Régimen Local.

Sin embargo, dicha situación cambió por completo con la promulgación de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 y en concreto con el artículo 121.1 pues este precepto recoge que es indemnizable *“toda lesión que los particulares sufran en los bienes y derechos a que esta Ley se refiere, siempre que aquélla sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, ...”*. Esta ley tenía, y tiene, como objetivo principal proteger el patrimonio privado frente a actuaciones que derivan de la Administración, y que causan daños o perjuicios a otros sujetos del derecho sin que estos tengan el deber jurídico de soportarlos, y por ende tienen derecho a reclamar a la misma que responda patrimonialmente por ellos, por más que la actividad dañosa sea impecable desde el punto de vista de la legalidad y de los intereses públicos. Esta norma es clave, ya que configura la responsabilidad patrimonial pública como una especie de seguro de solidaridad colectiva; en el sentido de que se establece un sistema de cobertura

---

<sup>5</sup>Decreto de 16 de diciembre de 1950 por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1945. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 363, de 29 de diciembre de 1950, páginas 6037 a 6060 (24 págs.). Recuperada de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1950-13571>

por parte de la Administración independientemente de que existiera o no culpa o negligencia por parte del funcionario, de esta manera se superaba la distinción entre la responsabilidad directa y subsidiaria.

Esta cláusula general fue reiterada, con pequeños matices, por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957. En esta norma se disponía (art. 40<sup>6</sup>) que los particulares tenían derecho a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que sufrieran bien en sus bienes o bien es sus derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que aquella lesión fuera consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos o de la adopción de medidas no fiscalizables en vía contenciosa.

### III. REGULACIÓN VIGENTE

Con la promulgación de la Constitución de 1978 el principio general de responsabilidad de la Administración tiene rango constitucional. El artículo 106.2 CE reconoce a los particulares, en los términos establecidos por la Ley, el derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

En este precepto cuando se alude a los particulares<sup>7</sup> se está haciendo referencia no solo a los ciudadanos administrados, ya que cuando se hace referencia a los mismos no se está queriendo excluir la posibilidad de que una Administración pueda plantear una

---

<sup>6</sup>Decreto de 26 julio de 1957 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 195, de 31 de julio de 1957, páginas 646 a 651 (6 págs.). Recuperada de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1957-10111>

<sup>7</sup>Sentencia del Tribunal Supremo 2210/1994, 2 de julio de 1998, FJ 4º: “la referida expresión “particulares” debe ser objeto de una interpretación integradora, de modo que no sólo comprende a los ciudadanos que en el Derecho Administrativo reciben la denominación de administrados, sino también a las distintas Administraciones Públicas cuando sufren lesión en sus bienes y derechos, consecuencia de la relación directa de causa-efecto como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de servicios públicos, puesto que cuando el funcionamiento de los servicios produce una lesión antijurídica en el patrimonio de una Administración Pública no existe en el ordenamiento una norma por el que la persona de derecho público lesionada pueda exigir de la Administración causante del daño su resarcimiento de forma coactiva...”

reclamación patrimonial frente a otra Administración, puesto que en el supuesto de entenderse exclusivamente por particulares a sujetos de derecho una Administración Pública no podría reclamar frente a otra al amparo del art. 106.2 CE. Ahora bien, cuestión distinta es que, en el seno de las relaciones entre dos Administraciones Públicas, las reclamaciones que puedan existir entre ellas deban dirimirse a través de mecanismos distintos del previsto en el mencionado precepto. Por otro lado, cuando la Constitución española habla de los servicios públicos<sup>8</sup> alude a toda actuación que realiza la Administración; de manera que los particulares tienen derecho a ser indemnizados cuando se les ocasione una lesión o un perjuicio como consecuencia de una actuación administrativa.

La afirmación de la responsabilidad de la Administración se produce en esta línea con el objetivo de situar a la Administración y su actuación bajo la órbita del Derecho; de este modo, se afirma que no deben existir exenciones para la Administración y queda por tanto sujeta al Derecho, como lo están también los particulares.

Sin embargo, este precepto es muy amplio, pues no reitera la alusión al tipo de funcionamiento, normal o anormal, sino que se remite a los términos establecidos por la ley; con lo que deja abierto un margen para la adopción de soluciones distintas. Ley que debe ser estatal, ya que el artículo 149.1. 18.<sup>a</sup> CE<sup>9</sup> atribuye al Estado de forma exclusiva la regulación del régimen jurídico de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas. Esta previsión constitucional se encuentra actualmente desarrollada tanto por la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -de

---

<sup>8</sup>Sentencia del Tribunal Supremo 1991/500, 4 de enero de 1991, FJ 2º: “servicio público viene a ser sinónimo de actividad administrativa y para su calificación hay que atender, más que a una tipificación especial de alguna de las formas en que suele presentarse, al conjunto que abarca todo el tráfico ordinario de la Administración; [...] de ahí que siempre que se produzca un daño en el patrimonio de un particular, sin que éste venga obligado a soportarlo en virtud de disposición legal o vínculo jurídico, hay que entender que se origina la obligación de resarcir por parte de la Administración, si se cumplen los requisitos exigibles para ello; ya que al operar el daño o el perjuicio como meros hechos jurídicos, es totalmente irrelevante para la imputación de los mismos a la Administración, que ésta haya obrado en el estricto ejercicio de una potestad administrativa, o en forma de mera actividad material o en omisión de una obligación legal”.

<sup>9</sup>Art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE: *El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 18.<sup>a</sup> Las bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.*

ahora en adelante, LPAC- (Ley 39/2015, de 1 de octubre)<sup>10</sup> como por la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (Ley 40/2015, de 1 de octubre)<sup>11</sup>.

La Ley 39/2015, reguladora del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, contiene un conjunto de garantías básicas y comunes aplicables a toda Administración. Bajo este título se refunde como especialidad de ese procedimiento administrativo común algunas especialidades que antes se contenían de forma muy breve en la Ley 30/1992 y en su Real Decreto de desarrollo. Esas peculiaridades que se recogían en materia de responsabilidad patrimonial en las dos normas mencionadas, ahora se introducen en esta ley, puesto que con la entrada en vigor de la Ley 39/2015 y 40/2015 se materializó esa tendencia unificadora, dado que como se infiere de la propia disposición derogatoria única de la LPAC se deroga tanto la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común como el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

Por otro lado, los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, se están refiriendo a la responsabilidad patrimonial extracontractual de la Administración, ello sin perjuicio de las dificultades que a veces se presentan en la práctica para marcar la línea divisoria entre la responsabilidad contractual y la extracontractual.

#### **IV. CONCEPTO Y CARACTERES GENERALES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN**

Para explicar este peculiar régimen jurídico, lo primero es definir con la mayor exactitud posible que se entiende por responsabilidad patrimonial de la Administración pública.

---

<sup>10</sup>Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 236, de 02/10/2015. Recuperada de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

<sup>11</sup>Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 236, de 02/10/2015. Recuperada de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>



En concreto se va a analizar el régimen de responsabilidad patrimonial de carácter extracontractual en el que pueden incurrir, fundamentalmente, una Administración pública, pero también otros poderes públicos, como por ejemplo legislativo y judicial. Ahora bien, que nos estemos centrando en analizar la responsabilidad patrimonial de carácter extracontractual no significa que no exista la responsabilidad patrimonial de carácter contractual en el Derecho administrativo.

Este concepto, responsabilidad patrimonial extracontractual, alude al deber legal de la Administración de reparar los daños y perjuicios causados a otros sujetos de derecho que no tienen el deber jurídico de soportarlo; y es por esta razón por la que estos sujetos tienen derecho a solicitar una reclamación y que la Administración responda por esos daños.

Dicho de otra manera, pueden darse actuaciones, por parte de la Administración, cuyo fin no es causar una lesión, sino que está se produce de forma accidental como resultado colateral de la acción pública que afecta negativamente a los derechos e intereses de los particulares produciendo una disminución patrimonial. Dado que éstos no tienen el deber jurídico de soportarlo, los derechos e intereses afectados por dicha actividad deberán resarcirse a través de la indemnización correspondiente.

Es por ello que la responsabilidad patrimonial constituye una institución que viene a tutelar la integridad patrimonial de los ciudadanos frente a las intromisiones de la Administración pública, ya que la responsabilidad patrimonial alude a la obligación de las Administraciones públicas de indemnizar, con cargo a su patrimonio, por toda lesión o perjuicio que causen como consecuencia del funcionamiento normal o anormal en los derechos e intereses de sujetos que no tienen la obligación legal de soportarlo.

## **A. LA DISTINCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL CON OTRAS FIGURAS JURÍDICAS**

Sin embargo, esta amplia definición ha de precisarse, por cuanto la causa de la que resulta ese deber de indemnizatorio no es la misma en todos los casos, y este concepto, en su sentido estricto, solo se refiere a algunos supuestos.

Por de pronto, cuando el deber indemnizatorio emana de un contrato del sector público no hablamos de responsabilidad patrimonial extracontractual de la Administración pública, ya que en el caso que una Administración celebre un contrato con otro sujeto, y

cause un daño por incumplimiento del contrato, por ejemplo, y la otra parte reclame una indemnización que repare el daño sufrido, el deber indemnizatorio tiene su causa en la existencia de relación contractual.

Tampoco comprende el concepto de responsabilidad patrimonial el deber indemnizatorio que nace de un supuesto de expropiación forzosa, pues en este caso se está haciendo referencia a una prerrogativa de la Administración, que se lleva a cabo de forma directa e imperativa y que tiene carácter ablatorio; es decir, cuando la Administración expropia, el deber de indemnizar deriva de una privación de derechos patrimoniales, que se realiza intencionalmente, por considerarse necesario para los intereses públicos. Al expropiar se ejercita una potestad administrativa que tiene precisamente contenido y finalidad ablatoria, por lo que es necesario compensar al expropiado con el justo precio del bien o derecho del que se le priva; es decir, la finalidad es causar un daño, pero un daño legítimo, pues, tiene la finalidad de satisfacer el interés público. La responsabilidad patrimonial deriva, en cambio, de actuaciones de la Administración, queridas o no, lícitas o ilícitas, que no tienen por finalidad la lesión de derechos e intereses legítimos, aunque lo producen. El daño es, en este caso, un mero resultado de la acción administrativa o de la presentación de los servicios y no, a diferencia de la expropiación, el fin buscado con ella para satisfacer el interés público<sup>12</sup>.

Por último, no debe confundirse la responsabilidad patrimonial con prestaciones o compensaciones económicas que se conceden por parte de las Administraciones públicas para hacer frente a situaciones extraordinarias o acontecimientos dañosas. Ahora bien, eso no significa que no guarden relación con la inactividad o actuación, anterior a las situaciones extraordinarias, por parte de la Administración. Como, por ejemplo, ayudas para los damnificados de catástrofes naturales. Asimismo, no debe confundirse la responsabilidad patrimonial con otras ayudas económicas decididas por la ley para reducir o amortiguar el efecto de opciones legales lícitas. Como, por ejemplo, la compensación legal a ciertos funcionarios por la reducción de la edad de jubilación.

Respecto a los caracteres generales de la responsabilidad patrimonial de la Administración cabe destacar que el sistema actual de responsabilidad patrimonial se caracteriza por ser un sistema de responsabilidad total, directa y objetiva.

---

<sup>12</sup>SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2015). *Derecho Administrativo: Parte general*. Madrid: Tecnos.

En primer lugar, y en relación con el primer carácter, total, cabe señalar que la responsabilidad patrimonial tiene carácter total, ya que cubre toda actividad dañosa que procede de cualquier poder público. En otros términos, cubre la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, las cuales forman parte del poder ejecutivo, del poder legislativo y del poder judicial, puesto que la responsabilidad patrimonial de los poderes públicos puede derivar no sólo de una actuación administrativa, aunque sea lo más frecuente, sino también de las decisiones del legislador y del funcionamiento de la Administración de Justicia. La obligación de responder de las consecuencias dañosas de su actividad o inactividad se exige a todos los poderes públicos, tal y como establece el principio de responsabilidad recogido en el artículo 9. 3 de la Constitución.

La segunda característica es que la responsabilidad patrimonial tiene carácter directo, pues quien directamente responde es la Administración. Se atribuye siempre a la propia organización administrativa titular del servicio las consecuencias de las acciones u omisiones de sus agentes. En la realidad física quien casusa el daño es el personal a su servicio, dado que la Administración pública es una persona jurídica que no tiene capacidad de acción. Dado el carácter directo de la responsabilidad patrimonial de la Administración el sujeto, que no tiene el deber jurídico de soportar esa lesión, tiene que dirigirse directamente a la Administración para plantear la oportuna reclamación administrativa de responsabilidad, a pesar de que el empleado público de turno este identificado o bien este sujeto haya incurrido en dolo, culpa o negligencia grave. Ante todo, debe apuntarse que la acción en demanda de resarcimiento de la lesión debe ejercitarse, en todos los casos, y mediante reclamación, en vía administrativa, dentro del plazo de un año. En cuanto a la naturaleza jurídica de ese plazo de un año es de prescripción, no es de caducidad, por lo que es susceptible de interrupción.

Pero la cuestión que aquí a veces se plantea es que si el lesionado conoce la identidad de la persona que trabaja en la Administración puede acudir directamente a la vía civil, para demandarlo, ante esta pregunta la respuesta es un rotundo no. Los perjudicados no tienen la posibilidad de demandar a estos agentes de la Administración causantes del daño, a título personal, en la vía judicial civil.

Otra cuestión es que el empleado público haya incurrido en dolo, culpa o negligencia grave; en este caso el lesionado o perjudicado puede acudir a la vía penal, tal y como lo

prevé el artículo 37.1<sup>13</sup> de Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público el cual establece que este tipo de responsabilidad debe exigirse de acuerdo con la legislación de orden penal. En vía penal, en virtud de un procedimiento penal, se puede reclamar la responsabilidad penal del sujeto causante del daño, y a su vez empleado público, y, además, una responsabilidad civil derivada de la penal, ya que toda persona criminalmente responsable de un delito lo es también civilmente si del hecho se derivaren daños o perjuicios<sup>14</sup>, y no solo eso, sino que también una responsabilidad civil subsidiaria de la Administración. De esta manera se contempla la única posibilidad de exigir o pedir una responsabilidad civil ante esa persona.

En relación con la posible concurrencia del proceso penal y administrativo, así como del carácter subsidiario o directo de la responsabilidad de la Administración, el artículo 37.2<sup>15</sup> de la Ley 40/2015<sup>16</sup>, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público dispone que, por regla general, la exigencia de responsabilidad penal del personal al servicio de la Administración pública no suspende los procedimientos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial. Si lo paralizaría en el caso de que la determinación de los

---

<sup>13</sup>El artículo 37.1 de la Ley 40/2015<sup>13</sup>, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público establece que la Administración: *La responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones Públicas, así como la responsabilidad civil derivada del delito se exigirá de acuerdo con lo previsto en la legislación correspondiente.*

<sup>14</sup>Todo ello en virtud de lo establecido en el artículo 116.1 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, el cual afirma lo arriba establecido al determinar lo siguiente: *Toda persona criminalmente responsable de un delito lo es también civilmente si del hecho se derivaren daños o perjuicios. Si son dos o más los responsables de un delito los jueces o tribunales señalarán la cuota de que deba responder cada uno.*

<sup>15</sup>El artículo 37.2 de la Ley 40/2015<sup>15</sup>, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público establece que la Administración: *La exigencia de responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones Públicas no suspenderá los procedimientos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial que se instruyan, salvo que la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial.*

<sup>16</sup>El artículo 36.2 de la Ley 40/2015<sup>16</sup>, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público establece que la Administración: *La Administración correspondiente, cuando hubiere indemnizado a los lesionados, exigirá de oficio en vía administrativa de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, o culpa o negligencia graves, previa instrucción del correspondiente procedimiento. Para la exigencia de dicha responsabilidad y, en su caso, para su cuantificación, se ponderarán, entre otros, los siguientes criterios: el resultado dañoso producido, el grado de culpabilidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones públicas y su relación con la producción del resultado dañoso.*

hechos en el orden penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial administrativa.

Por otro lado, el apartado 2º del artículo 36 de la Ley 40/2015<sup>17</sup>, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público establece que la Administración, cuando hubiera indemnizado a los lesionados, exigirá responsabilidad a sus autoridades y empleados públicos que hubieran incurrido en dolo, culpa o negligencia grave al causar esa lesión a un tercero o a la propia Administración. En virtud de la acción contemplada en el arriba mencionado artículo la Administración pública tiene derecho y debe exigirle responsabilidades a la persona física o empleado que ha causado el daño, ya que ha sido ese sujeto el causante real. Ello tiene sentido porque quien sufre ese daño no tiene por qué saber quién ha sido el causante material. La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en su artículo 36.2, establece que se exigirá de oficio esta exigencia de responsabilidad a las autoridades y al personal al servicio de la Administración, lo que sucede es que en la práctica a penas se utiliza contra autoridades y contra empleados públicos tenemos tan solo algunos supuestos.

Por todo ello cabe afirmar que las autoridades y el personal al servicio de la Administración pública pueden incurrir, personalmente y exclusivamente, en responsabilidad patrimonial y penal con ocasión del ejercicio de sus competencias o el desarrollo de sus funciones y siempre mediando dolo, culpa o negligencia<sup>18</sup>.

La tercera y última característica de la responsabilidad patrimonial es que tiene carácter objetivo. En el Derecho privado la responsabilidad tiene carácter subjetivo porque para que quien ha causado el daño responda a la parte dañada se valora su actuación; si ha sido queriendo, si ha sido una negligencia, etc. La responsabilidad subjetiva se fija en la

---

<sup>17</sup>El artículo 36.2 de la Ley 40/2015<sup>17</sup>, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público establece que la Administración: *La Administración correspondiente, cuando hubiere indemnizado a los lesionados, exigirá de oficio en vía administrativa de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, o culpa o negligencia graves, previa instrucción del correspondiente procedimiento. Para la exigencia de dicha responsabilidad y, en su caso, para su cuantificación, se ponderarán, entre otros, los siguientes criterios: el resultado dañoso producido, el grado de culpabilidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones públicas y su relación con la producción del resultado dañoso.*

<sup>18</sup>PAREJO ALFONSO, Luciano (2016). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch.

actuación de la persona causante del daño, y no en el daño que se causa a la víctima. Si no hay culpa, no hay culpable, ni tampoco responsabilidad.

Sin embargo, en el Derecho público la responsabilidad de la Administración pública tiene carácter objetivo, dado que el deber indemnizatorio surge cuando alguien ha sufrido un daño por parte de una Administración pública y no tiene el deber jurídico de soportarlo. No requiere el concurso de culpa, lo que supone el desplazamiento de la teoría subjetiva de la culpa a la objetiva y, por tanto, la indemnizabilidad de los daños y perjuicios producidos por una actuación ilícita, funcionamiento anormal, como lícita, funcionamiento normal, con la única excepción de los casos de fuerza mayor. Aquí lo que se valora es que la Administración ha actuado de manera objetiva y ha causado un daño, y esa persona no tiene el deber jurídico de soportarlo, por eso nace el deber indemnizatorio por parte de la Administración. La responsabilidad objetiva de las Administraciones públicas implica, por tanto, que estas responden aún en caso de que su actuación sea plenamente legal.

Por esta razón la doctrina ha criticado este sistema de responsabilidad, puesto que esta construcción es muy generosa. Sostienen que la Administración pública no tiene por qué responder por todo tipo de daños. Además, señalan que teniendo en cuenta que la Administración pública actúa todos los días, si tuviese que responder por todo, podría traer consigo la inactividad de la Administración, la cual sería desfavorable para los ciudadanos.

Los ecos de esta doctrina llegaron a la jurisprudencia contenciosa del TS, y el TS intentó enmendar los excesos de este sistema de responsabilidad patrimonial tan generosa, empezó a subjetivar. Es decir, no solo por el mero hecho de actuar tiene la Administración que responder; ahora hay que valorar como actúa el causante del daño. Por el mero hecho de que la Administración pública sea titular de un servicio público no puede responder por todo tipo de daños, no es una aseguradora universal. El carácter objetivo no significa universal o equiparable a un seguro a todo riesgo. Si fuera una aseguradora universal traería consigo la bancarrota del Estado, y, además, supondría la inactividad de la Administración. En relación ello el artículo 32.1<sup>19</sup> de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de

---

<sup>19</sup>El artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público establece que la Administración: *Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus*

Régimen Jurídico del Sector Público precisa este extremo al excluir del derecho a ser indemnizado, además de los casos de fuerza mayor, el de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. Del mismo modo aclara que la anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone por sí misma, derecho a la indemnización.

El sistema sigue siendo objetivo y generoso, pero tiende a valorar la actuación que supuestamente ha causado el daño. Esta subjetivación no es viable en todos los sectores. No obstante, el sector público sanitario es más subjetivo, pues en este ámbito la responsabilidad del personal de los servicios públicos sanitarios va unido a un criterio que se llama *lex artis ad hoc*.

Finalmente, cabe establecer que el sistema de responsabilidad es un sistema unitario de Derecho administrativo que garantiza a todos los sujetos privados un tratamiento patrimonial común o uniforme ante la Administración pública. De igual manera, otorga alcance general al principio de responsabilidad patrimonial de la Administración pública, comprendiendo, según la doctrina jurisprudencial contencioso-administrativa, todo tipo de actuaciones extracontractuales administrativas (normativas o no, jurídicas y materiales, por acción u omisión o inactividad).

## **V. REQUISITOS MATERIALES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN**

A consecuencia de que la actuación de la Administración pública es muy amplia, esta pueda causar daños de muy diversa manera. Ahora bien, en todos ellas el daño que ha de existir es un daño al que los textos legales califican como lesión resarcible, no todo daño que sufran los particulares por una actuación administrativa es indemnizable.

### **A. LA LESIÓN RESARCIBLE**

---

*bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.*

*La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización.*

La lesión resarcible es la pieza clave de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública. Cuando se hace referencia a la lesión resarcible, termino al que alude el artículo 32.2<sup>20</sup> de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, se está haciendo referencia un daño cualificado porque en sí mismo reúne cuatro requisitos imprescindibles y característicos; es un daño antijurídico, efectivo, evaluable económicamente e individualizado. Para hablar de lesión resarcible tienen que concurrir los cuatro requisitos ahora mencionados. Es decir, el daño que se ha de reparar sólo podrá ser exigido si confluyen en su producción estos cuatro requisitos necesarios y, por consiguiente, entender así nacida la responsabilidad de la Administración.

En relación con ello, la STS 4080/2014, 22 de abril de 2016, en su Fundamento de Derecho Tercero precisa que para que exista responsabilidad patrimonial de la Administración es necesario que concurren los siguientes requisitos: “1) *Que se aprecie una relación de causalidad entre la acción/omisión y el resultado lesivo.* 2) *Que el daño sea antijurídico, o, lo que es lo mismo, que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportarlo y ello supone: a) que el daño sea la materialización de un riesgo jurídicamente relevante creado por el servicio público; y b) que el ordenamiento no imponga al perjudicado expresamente el deber de soportar el daño.* 3) *Que el daño sea indemnizable: a) daño efectivo; b) evaluable económicamente; y c) individualizable en relación a una persona o grupo de personas”.*

#### **a. Antijuricidad del daño**

En el Derecho privado la antijuricidad tiene carácter subjetivo porque quien ha causado el daño ha incurrido en un elemento subjetivo. Esto es, en un sistema de responsabilidad subjetiva el fundamento de la antijuricidad del daño es que quien ha causado ese daño ha incurrido en dolo, culpa o negligencia grave. Sin embargo, en el Derecho público, en concreto en el Derecho administrativo, la antijuricidad del daño tiene carácter objetivo, dado que solo importa que alguien ha actuado, y que al actuar ha causado un daño a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo, pero no se entra a valorar como lo ha producido. La antijuricidad no trae causa, por tanto, de la incorrección de la acción u

---

<sup>20</sup>El artículo 32.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público establece que la Administración: *En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.*



omisión causante del hecho dañoso, sino exclusivamente de la inexistencia del deber jurídico en el dañado de sufrir y soportar las consecuencias que de aquel hecho se derivan para su esfera patrimonial; es decir, de la ausencia de título justificativo del daño o perjuicio ocasionado.

Por consiguiente, la cuestión a determinar es cuando existe o no ese deber de soportar el daño. El deber jurídico de soportar, se refiere a las causas de justificación; es decir, a determinados supuestos en los que la actuación de la Administración queda justificada, desapareciendo el carácter antijurídico del daño, de tal manera que el perjudicado viene obligado a soportarlo, y por tanto no se está ante un supuesto de responsabilidad patrimonial. Cuando el daño causado tiene su origen en una obligación impuesta por una ley (expropiación forzosa, deberes tributarios, etc.), por un acto formal (por ejemplo, cuando se impone una sanción administrativa por incumplimiento de una norma administrativa) o bien impuesta contractualmente (cuando no se cumple alguna de las obligaciones impuestas en el contrato y se impone una multa, por ejemplo), en estos casos existiría el deber jurídico de soportar el daño. Pero también existe cuando el daño es consecuencia de una actuación discrecional de la Administración que se ejerce en términos razonables y proporcionales (por ejemplo, cuando alguien solicita la licencia para abrir un negocio y esta es denegada por parte del Ayuntamiento, pues no basta solo con solicitarla, sino que hay que reunir los requisitos necesarios). Igualmente existe ese deber cuando se está ante supuestos de fuerza mayor, pues se trata de circunstancias ajenas a la actividad de la Administración. Ahora bien, a pesar de que es inevitable e imprevisible de conformidad con el Estado, de los conocimientos de la ciencia y de la técnica existentes en el momento de producirse el daño, existen compensaciones económicas para estos casos. Sin embargo, estas ayudas no se tienen que confundir con la indemnización de responsabilidad patrimonial.

Finalmente, existe el deber jurídico de soportar el daño cuando en el ámbito de los servicios públicos sanitarios se ha producido un resultado desfavorable a un paciente, siempre y cuando se haya actuado de conformidad con la *lex artis ad hoc*. La *lex artis ad hoc* es un criterio que permite determinar si el personal sanitario ha actuado con la diligencia debida y exigida y con profesionalidad. Es decir, sirve para en su caso eximir de responsabilidad al personal sanitario en aquellos supuestos en los que ha actuado de conformidad con la misma. La jurisprudencia afirma que en el ámbito de los servicios públicos sanitarios la actividad del personal es una obligación de medios y no de

resultados. No obstante, dentro del ámbito público sanitario se distinguen dos tipos de medicinas; la medicina necesaria curativa y la medicina satisfactoria. En el ámbito de la medicina necesaria la única obligación que tiene el personal sanitario es el de atender adecuadamente al paciente de acuerdo con los medios existentes, la técnica y la ciencia existente, ya que en la medicina curativa no se buscan resultados. La jurisprudencia en este tema es muy sensible y por tanto se promueve una modulación de ese carácter objetivo característico de la responsabilidad patrimonial, para no tener solo en cuenta el daño sino también como se ha actuado.

#### **b. Efectividad del daño**

Este requisito incluye dos aspectos que imprescindiblemente hay que tener en cuenta para que el daño sea indemnizable. En primer lugar, los daños deben ser ciertos; es decir, el daño tiene que causar una lesión o un perjuicio en los bienes y derechos patrimoniales y no patrimoniales del particular. En segundo lugar, el daño debe ser real, ha de ser actual y no meramente potencial o posible, pues no tiene cabida los daños hipotéticos. Esto quiere decir que únicamente son indemnizables los daños ciertos y reales y no los meramente hipotéticos, previsibles o futuros. Por ejemplo, no será generalmente indemnizable la pérdida de beneficios esperados de un espectáculo que no se autoriza por el Ayuntamiento. Sin embargo, en caso de anulación del acto que impedía el espectáculo si será posible la fijación de una indemnización por los daños y perjuicios sufridos a los promotores como consecuencia de la revocación que ahora se efectúa.

El deber indemnizatorio cubre el denominado daño emergente y el lucro cesante. Cuando se hace referencia al daño emergente se alude al gasto que genera el daño ciertamente y realmente producido. Ahora bien, dicho daño hay que probarlo y no resulta fácil. El lucro cesante es el beneficio dejado de percibir como consecuencia del daño sufrido. En ambos casos la efectividad del daño implica la necesidad de probar su existencia, pero solo a efectos de demostrar su realidad. Por lo que cabe afirmar que quedaran cubiertos, tanto el daño emergente como el lucro cesante, siempre y cuando se prueben.

#### **c. Evaluabilidad económica del daño**

Los perjuicios reclamados deben ser evaluables o cuantificados en términos monetarios. Esto es, el daño debe ser susceptible de valoración económica. Pero eso no significa que sólo sean indemnizables los daños patrimoniales.

Partimos de la base de que la responsabilidad de la Administración se configuró inicialmente bajo la sombra de la expropiación forzosa; objeto de expropiación sólo son los bienes y derechos de contenido patrimonial. No puede expropiarse la vida, ni un brazo, ni se le puede expropiar a alguien una persona querida. La responsabilidad patrimonial de la Administración siguió inicialmente esta misma orientación, pues solo se consideraban daños susceptibles de generar responsabilidad aquellos que tenían un carácter exclusivamente patrimonial. Quedando así excluidos los llamados daños no patrimoniales, que recaen sobre bienes o valores que no están en el mercado y no pueden, técnicamente hablando, ser objeto de valoración económica, ya que no puede tomarse precio de referencia alguno en base a los mecanismos de la oferta y la demanda.

Sin embargo, esta tendencia fue corregida por la jurisprudencia y ahora se admite, con naturalidad, la responsabilidad de la Administración por daños no patrimoniales, los cuales a su vez se dividen entre daños corporales o físicos y daños morales o psicológicos. Se trata de daños que no causan un perjuicio patrimonial directo, sino un daño moral, por ejemplo, la pérdida de un ser querido. No se trata propiamente de una indemnización.

El primer caso, conocido como el de los «*novios de Granada*», en que se reconocieron los daños morales, nos da cuenta de una fatalidad; un interno del hospital psiquiátrico de la Diputación Provincial se lanzó desde una ventana, cayendo sobre una pareja de novios, falleciendo el novio. El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía reconoció el derecho a una indemnización a la novia y a los padres del novio por el daño moral producido por la pérdida de un ser querido. El TS el 12 de marzo de 1975 lo confirmó en la sentencia admitiendo el daño moral como concepto indemnizatorio, aunque viene a reconocer que no se puede valorar, cuantificar, objetivamente este tipo de daño<sup>21</sup>.

Cuando el daño se produce sobre bienes o derechos patrimoniales, no hay problema en evaluar económicamente el daño debido a que este estará determinado por el valor de dichos bienes o derechos. Sin embargo, más problemas se plantean en relación con los daños no patrimoniales, ya que se traduce el daño a términos monetarios para aliviar el

---

<sup>21</sup>ESTEVE PARDO, José (2015). *Lecciones de Derecho administrativo*. Madrid: Marcial Pons.

daño. Valoración que no resulta sencilla de realizar; además de que hay que tener en cuenta las circunstancias particulares de cada caso.

Para el cálculo de la indemnización como bien indica el artículo 34.2<sup>22</sup> de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, la indemnización se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación fiscal, de expropiación forzosa y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado. En los casos de muerte o lesiones corporales se podrá tomar como referencia la valoración incluida en los baremos de la normativa vigente en materia de Seguros obligatorios y de la Seguridad Social. Ahora bien, estos criterios son orientativos, pero no vinculantes, debido a que pueden establecerse otros criterios.

#### **d. Individualización del daño**

Individualización con relación a un sujeto e individualizable con relación a un grupo de sujetos determinados. Esto significa que esta fórmula de individualización del daño pretende abarcar los daños individualizables respecto a un grupo de sujetos cuyos miembros de ese grupo son determinados o indeterminados (por ejemplo, a un grupo de vecinos). No quedan cubiertos aquellos daños causados a colectivos cuyos miembros son difíciles e inviables de determinar.

Este último requisito viene a excluir la responsabilidad por daños o perjuicios generales que derivan para los ciudadanos de la normal actuación administrativa. Por ejemplo, pasa la vuelta ciclista y cierran el tráfico de determinadas calles transitadas; no es un daño indemnizable, y, además, los miembros afectados son indeterminados por lo que no lo cubriría, pues nos encontramos ante un daño sufrido de forma generalizada, y no será indemnizable, puesto que deberá ser soportado por todos.

---

<sup>22</sup>El artículo 34.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público establece que la Administración: *La indemnización se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación fiscal, de expropiación forzosa y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado. En los casos de muerte o lesiones corporales se podrá tomar como referencia la valoración incluida en los baremos de la normativa vigente en materia de Seguros obligatorios y de la Seguridad Social.*

Sin embargo, no siempre es fácil distinguir cuándo se está en presencia de una carga general, que cualquiera tiene la obligación de soportar, aunque le afecte en medida diferente que, a otros, y cuándo ante un daño individualizado.

## **B. LA IMPUTACIÓN DEL DAÑO: CRITERIOS**

La lesión resarcible a la que se refiere la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, debe ser imputable a las Administraciones públicas y a título de funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Se trata de que el daño tenga su origen en la actividad o falta de actividad, cuando esta sea exigible a la Administración.

La imputación depende tanto de elementos subjetivos como elementos objetivos.

### **a. Elemento subjetivo: el perjudicado y el sujeto autor del daño.**

La figura del perjudicado por el funcionamiento del servicio público está contemplada tanto en el artículo 106.2 de la CE como en el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. En ambos casos se establece que los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por los daños ocasionados por la Administración pública, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento anormal o normal de la Administración.

El perjudicado o lesionado es el titular del derecho a indemnización y, por tanto, él será quien tenga legitimación directa para incoar el procedimiento para la exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración. En relación con esto, cabe afirmar que conforme a esta regulación ha de entenderse que perjudicados pueden ser tanto personas físicas como jurídicas. Con respecto a esto es preciso traer a colación la STS 9147/1995, 10 de abril de 2000, pues en su Fundamento de Derecho Tercero, letra C párrafo segundo, precisa lo siguiente: “...*Por eso importa subrayar que el sujeto activo de la relación jurídica de responsabilidad extracontractual por funcionamiento de un servicio público puede ser lo mismo un sujeto público que uno privado y de este tipo, un simple particular o un servidor público (cfr. STS de 24 de febrero de 1994 [RJ 1994, 1235], entre otras)*”.

Asimismo, resulta conveniente hacer mención expresa a las Sentencias del Tribunal Supremo de 16 de mayo de 1992 y de 28 de febrero de 1995, que amplían la legitimación activa no sólo a los herederos del fallecido en caso de que la lesión tenga como resultado la muerte, sino también a las personas del “*entorno que pervive y en el que se afirmaba su proyección íntima y su mundo de afectos y gratitudes*”, cuantificando la indemnización además en función del grado de proximidad del reclamante con el lesionado<sup>23</sup>.

El régimen de responsabilidad solo se aplica cuando el daño procede de la actuación de una Administración pública, entendidas por tal, estrictamente, aquellas que se contemplan en el artículo 2<sup>24</sup> de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Ahora bien, para que un daño se le impute a la Administración el daño debe haberlo causado un servidor público de la propia Administración. Esto es, un sujeto que pertenezca a la organización administrativa. En primer lugar, están los funcionarios; un funcionario es aquel empleado público vinculado a la Administración pública en virtud de una relación estatutaria de Derecho administrativo. Por otro lado, están las personas privadas que ejercen funciones públicas. Son un híbrido, pues dependen del Ministerio de Justicia, pero también son autónomos. Al desarrollar las funciones públicas, el daño se le imputa a la Administración. Sin embargo, también hay que recordar que a título personal estos sujetos pueden cometer un daño; en ese caso quien sufre el daño debe reclamarle por la vía civil, puesto que el daño se ha realizado fuera de su cargo público y no se puede imputar el daño a la Administración. Un claro ejemplo de esto son las empresas de inspección técnica y acreditación industrial. Igualmente, el personal laboral o empleados laborales también son funcionarios, vinculados a la Administración a través de un contrato laboral. Es por ello por lo que la autoría de los daños que causan todos estos sujetos se le puede imputar a la propia Administración pública, a pesar de que lo haya cometido el personal a su servicio.

Por otra parte, los daños causados por los colaboradores externos tampoco se le pueden imputar a la Administración. En la Ley no está el término de colaboradores externos, ya

---

<sup>23</sup>PÉREZ PINO, M.<sup>a</sup> Dolores y SÁNCHEZ CARMONA, Miguel (2015). *Manual sobre Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.

que es un término doctrinal; con este término se está haciendo referencia a servidores públicos de forma indirecta, puesto que desempeñan funciones públicas de forma indirecta y la mayoría de ellos están sujetos a la Administración en virtud de una relación de sujeción especial, pero en algún punto difieren. Un ejemplo claro de esto es el de la figura del contratista o del concesionario.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público señala en su artículo 32.9 que se seguirá el procedimiento previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas para determinar la responsabilidad de las Administraciones Públicas por los daños y perjuicios causados a terceros durante la ejecución de contratos cuando sean consecuencia de una orden inmediata y directa de la Administración o de los vicios del proyecto elaborado por ella misma sin perjuicio de las especialidades que, en su caso establezca el Real Decreto Legislativo 3/201185, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, hoy Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

En relación con la primera figura, el contratista es el adjudicatario de un contrato del sector público. Ejecuta el contrato bajo su responsabilidad. Si ejecutándolo causa un daño a alguien, quien lo ha sufrido le tiene que reclamar una responsabilidad civil, pues la Administración pública no respondería. Sin embargo, en muchas ocasiones estos contratistas ejecutan un contrato, no por capricho, sino que han recibido una orden directa de la Administración o esta ha elaborado un proyecto que deben cumplir porque así se lo ha solicitado la Administración. Si al cumplir dichas órdenes o ejecutando ese proyecto causa un daño a una tercera persona los daños se reclaman a la Administración. Todo ello en virtud de lo establecido en la Ley 9/2017<sup>25</sup>, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

---

<sup>25</sup>Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 272, de 09/11/2017. Recuperada de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>

En concreto el artículo 196.1 de la ahora citada norma dispone que será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato. Por otro lado, el artículo 196.2 establece que cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, será esta responsable dentro de los límites señalados en las leyes. Es decir, el contratista es responsable personal y directamente por los daños y perjuicios causados a terceros, como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato. Ahora bien, esta regla general tiene su excepción, ya que cuando los daños fueran ocasionados como consecuencia inmediata de una orden ineludible de la Administración, pues el contratista no puede oponerse a dicha orden, no responde personalmente el contratista. Para que esto suceda debe existir entre la actuación administrativa y el daño una relación de causalidad. La segunda excepción es que cuando los daños causados sean consecuencia de los vicios del proyecto realizado por la propia Administración pública responde la misma. Ahora bien, si los daños derivan de un proyecto no elaborado por la Administración, sino por un contratista, estos daños serían imputables, tanto a este último como a la Administración, pues esta aprobó, de manera definitiva, el proyecto. De esta manera, según el caso, puede existir una responsabilidad concurrente entre el contratista y la Administración pública por la lesión o perjuicio.

Lo mismo ocurre con la figura del concesionario. El concesionario es el adjudicatario de un contrato del sector público de concesión, hay dos tipos de concesión: concesión de obra y concesión de servicio (artículos 14 y 15 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014). Por lo tanto, el concesionario es el adjudicatario de un contrato, pero ya es específico, cuando se hace referencia al contratista se alude al adjudicatario de cualquier contrato del sector público. En el ámbito de un servicio concedido la responsabilidad patrimonial de la Administración pública por actos de sus concesiones no se imputa a la propia Administración concedente, sino a los concesionarios. Ahora bien, existe una excepción, y es que en el caso de que el daño tenga su origen en alguna cláusula impuesta por la Administración al concesionario, y que esta sea de ineludible cumplimiento e imprescindible para el concesionario; los perjudicados deberán dirigir su reclamación ante la Administración que otorgó la concesión.



La clave de la imputación es, por tanto, la integración del agente en la organización administrativa.

Por otro lado, también puede suceder que la lesión resarcible sea el resultado de una actuación en cuya producción hayan intervenido varias Administraciones públicas, situación que no es en absoluto insólita. La responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas se encuentra recogida en el art. 33 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Las Administraciones intervinientes responderán frente al particular, en todo caso, de forma solidaria, cuando de la gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación entre varias Administraciones Públicas se derive responsabilidad en los términos previstos en la Ley. La solidaridad se prevé, pues, para los casos en los que varias Administraciones acuerden una actuación conjunta y la formalizan de algún modo, sea mediante convenio, consorcio o cualquier otra fórmula. La Ley 40/2015 requiere en este punto de un instrumento regulador de esa actuación conjunta, ya que en ese mismo precepto se establece que el instrumento jurídico regulador de la actuación conjunta podrá determinar la distribución de la responsabilidad entre las diferentes Administraciones Públicas. Esto es, la regla general es la de la responsabilidad solidaria, de tal forma que el particular puede dirigirse contra cualquiera de las Administraciones públicas intervinientes para exigir el pago íntegro de la indemnización. No obstante, la Ley 40/2015 establece que, en otros supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño, cuando no hay un instrumento de colaboración, la responsabilidad se fijará para cada Administración atendiendo a los criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención. Así, la responsabilidad será solidaria cuando no sea posible dicha determinación individualizada.

#### **b. Elemento objetivo: la actividad dañosa.**

En esta visión objetiva se va a proceder a analizar dos tipos de cuestiones; en primer lugar, se va a analizar cuál es la tipología de actuaciones que son susceptibles de causar un daño y ser imputables a la Administración, y, en segundo lugar, se va a examinar las actuaciones que a título de imputación se le imputan a la Administración tanto por funcionamiento anormal como normal de la Administración.

En relación con lo primero; es decir, con la actuación causante el daño, hay que establecer que la responsabilidad puede deducirse de cualquier tipo de actuación administrativa.

La responsabilidad puede derivar por una actuación reglamentaria. Quizá sea este el caso menos frecuente. Pero no es imposible, tanto si se trata de un reglamento nulo como, en supuestos excepcionales, válido. Un supuesto de responsabilidad originada por la modificación o revisión de una norma que tiene naturaleza jurídica equivalente a las disposiciones de carácter general: los planes de urbanismo. Los planos de urbanismos, son una norma que tiene rango reglamentario y a diferencia del resto de reglamentos de carácter general que van dirigidos a una pluralidad indeterminada de sujetos, es individualizable, pues solo afecta a los que están empadronados allí, y por lo tanto indemnizable<sup>26</sup>.

Puede la responsabilidad ser causada también por un acto administrativo. Un acto puede causar daño siendo válido o nulo o inválido. En relación con los actos inválidos, la Ley 40/2015 en su artículo 32 establece que la anulación de un acto cualquiera que sea la vía bien sea administrativa bien sea por el orden jurisdiccional contencioso no presupone un derecho a la indemnización. Por otro lado, están los actos favorables, la responsabilidad derivada de un acto válido es menos frecuente, pero tampoco es insólita si, a pesar de su licitud, el acto causa un perjuicio con las características propias de la lesión resarcible. Un ejemplo de ello sería el acto por el que se declara extinguida una licencia de construcción o se modifica o revoca la misma, como consecuencia de un cambio en el planteamiento urbanístico. El acto será válido e incluso obligado, para cumplir el nuevo

---

<sup>26</sup>Con respecto a esto es preciso traer a colación la STS 7183/1992, de 29 de enero de 1998, pues en su Fundamento de Derecho Sexto precisa lo siguiente: “*Si bien las disposiciones reglamentarias son susceptibles, en principio, de generar supuestos indemnizatorios [...], debe tenerse en cuenta, sin embargo, que, según lo indicado por la doctrina jurisprudencial, los daños o lesiones indemnizables deben diferenciarse de lo que puede conceptuarse, en palabras del Abogado de Estado, como "cargas colectivas del sector", dado que, obviamente, como se infiere de todo lo que se ha venido razonando, dicho concepto no permite cumplimentar el requisito de la "individualización" del presunto daño o perjuicio producido.*

*En efecto, en el caso examinado, la modificación reglamentaria ha operado, sin perjuicio de su legitimidad, con una eficacia general sobre la totalidad del sector empresarial y económico que desarrolla su giro habitual en torno al juego y, por tanto, ha generado, como derivación del fuerte intervencionismo administrativo en la materia, "una carga colectiva o general" que carece, en consecuencia, de los condicionamientos de singularidad y gravamen individualizado que justificarían, sólo en su caso, el resarcimiento”.*

plan, pero causa un perjuicio cierto, antijurídico, evaluable, e individualizado al titular de la licencia, pues le priva del derecho a construir que previamente tenía reconocido.

La responsabilidad puede encontrar su causa en las actuaciones materiales, ya sea en vía de hecho o en el funcionamiento de los servicios públicos. Es éste el ámbito en que con mayor frecuencia se dan los daños imputables a la Administración. Se trata de una serie de actividades y actuaciones que transforman la realidad de una persona.

Por último, también puede tener su causa la responsabilidad en la inactividad u omisión de la Administración. Se trata de una conducta pasiva y negligente. Es decir, el ordenamiento jurídico obliga a la Administración que actúe, pero como no actúa, incumple lo que le exige el ordenamiento jurídico. Un ejemplo de ello sería que alguien fallezca en el hospital por no ser atendido o que alguien sufre un accidente porque la carretera no estaba en buenas condiciones. Ahora bien, no por todo tipo de inactividad nacería ese deber indemnizatorio, ya que para que nazca ese deber, esa inactividad tiene que ser reprochable a la Administración. Hay que valorar cuidadosamente si la inactividad administrativa es o no reprochable. Esto significa que no será reprochable cuando la ley le obligue a actuar de acuerdo con los medios que dispone la Administración. Abundan en la jurisprudencia las sentencias que condenan a las Administraciones públicas por la omisión de deberes propio, pues tanto la legislación como la jurisprudencia vienen valorando negativamente la inactividad contraria a derecho o negligente y disconforme con los principios de buena administración. Este tipo de responsabilidad ha sido reconocida por la jurisprudencia en casos de falta de vigilancia de personas en instalaciones tuteladas o vigiladas por la Administración pública que han causado daños a terceros, por ejemplo.

Por otra parte, el título de imputación de la responsabilidad es, como se viene diciendo, tanto el funcionamiento anormal como normal de la Administración.

Por funcionamiento anormal de un servicio público hay que entender una conducta que no sea la adecuada o exigible a la Administración. El funcionamiento anormal del servicio público se produce cuando su prestación se realiza de forma incorrecta, por haber incumplido o desatendido la Administración titular del servicio alguna de las obligaciones que le competen. Se trata, por consiguiente, de una infracción de los estándares admisibles de rendimiento y calidad de un servicio público. Pero ¿qué criterios utilizar para

determinar la concurrencia de estos supuestos? No existe un único criterio. No obstante, y de acuerdo con la jurisprudencia consolidada del TS, suele referirse a los estándares o niveles de prestación de los servicios que se entiendan aceptables en cada momento. Ahora bien, esos estándares no están determinados por ninguna norma jurídica o instrumento. En cuanto a esto solo se han empezado a difundir en la Administración las cartas de servicios, que imponen objetivos o compromisos de calidad. En la Administración siempre se han utilizado los parámetros de calidad. Las cartas de servicio son un documento escrito en el que la Administración se dirige a los usuarios del servicio público donde les expone cuál es ese catálogo de derechos que les ofrece o que obligaciones tienen; de este modo tienen una visión previa. En los casos que no existan estas cartas habrá que tirar de la jurisprudencia, se tendrá que ver en cada caso que es lo que se ha establecido. Las cartas sirven para que la ciudadanía sepa a qué atenerse, pues imponen objetivos o compromisos de calidad. Las previsiones que en ellas se contiene pueden constituir un indicio de lo que es funcionamiento normal o anormal, aunque no da lugar de por sí al derecho a una indemnización, como subraya el RD 951/2005<sup>27</sup>, de 29 de julio, que regula esas cartas de servicios en la Administración General del Estado, aún vigente.

Por otro lado, estaría el funcionamiento normal del servicio público, este se produce cuando la Administración actúa de forma adecuada; es decir, cuando las actuaciones de los agentes públicos o funcionarios de la Administración pública están totalmente ajustados a la legalidad, sin la existencia de culpabilidad o negligencia. Por ello, estas actuaciones únicamente generarán una responsabilidad patrimonial a la Administración cuando el perjudicado no tenga la obligación legal de soportar el daño. Ahora bien, los casos en que se reconoce la responsabilidad por funcionamiento normal son, en la práctica, mucho menos numerosos, puesto que pese a ser el sistema de responsabilidad español objetivo, los órganos judiciales suelen considerar que los perjudicados tienen el deber jurídico de soportar las actuaciones de la Administración que se realicen cumpliendo la ley y con la diligencia esperable. Es por ello por lo que la jurisprudencia consolidada del TS establece que al hacer referencia al funcionamiento normal se estaría hablando de unos daños causados en virtud de una situación de riesgo. Es el caso, por

---

<sup>27</sup>Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 211, de 03/09/2005. Recuperada de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2005-14836>

ejemplo, de las lesiones sufridas por un motorista que impactó con una bionda cortante de seguridad de una carretera. Esto es, se reconoce una responsabilidad administrativa derivada del simple riesgo que supone la existencia de algunos servicios públicos. Dicho riesgo se genera por la propia existencia de la Administración, en el sentido de que porque existe crea una situación de riesgo, y cuando actúa también.

Los supuestos que cubre la responsabilidad por riesgo son los de casos fortuitos no así los de fuerza mayor.

La responsabilidad objetiva procede incluso si el daño se ha ocasionado por caso fortuito, al hacer mención al mismo se está haciendo referencia a unas actuaciones internas que en este caso serían intrínsecas, inherentes a la propia Administración. Ahora bien, son ajenas a toda idea de culpa y por tanto son accidentales. Es decir, es un evento imprevisible, aunque intrínseco a la actividad de la que deriva el daño. Un ejemplo de ello sería que la tubería se rompa cuando un operario está realizando su trabajo o la chispa que se produce en la vía del tren y quema el monte.

En cambio, se excluye la responsabilidad cuando el daño se debe a fuerza mayor pues, son una serie de actuaciones o acontecimientos externos que son inevitables e imprevisibles. Es un hecho que no se puede evitar y tampoco se puede prever. Como, por ejemplo, un incendio natural o una avenida de agua. De ahí que solo el caso de fuerza mayor exonera en todo caso de la imputación, y, por tanto, de la responsabilidad. No obstante, es frecuente que, junto a la fuerza mayor, concurren otras causas que pueden determinar la responsabilidad de la Administración pública. Siguiendo con el ejemplo anterior, determinaría la responsabilidad de la Administración pública, la autorización para construir en terrenos inundables. Es por ello que no siempre es fácil en la práctica diferenciar el caso fortuito y la fuerza mayor.

### **C. LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD**

Cuando se habla de la relación de causalidad se está haciendo referencia a que la actuación de la Administración ha sido la causa y el origen de ese daño que alguien ha sufrido.

Para que a la Administración se le pueda imputar esa lesión resarcible, esa lesión ha tenido que ser originada como consecuencia de su actuación; debe existir una relación de causa a efecto entre la actuación u omisión administrativa a la que se imputa el daño y el mismo.

En relación con ello es preciso traer a colación la STS 4451/1993, 13 de noviembre de 1997, ya que en su Fundamento de Derecho Primero dispone lo siguiente: “...*aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquella*”. En el caso de esta sentencia se establece que no se da una relación de causalidad entre el daño sufrido por la recurrente y el actuar de la Administración debido a que la única causa del resultado lesivo es la conducta imprudente de la actora pues, no sólo no hace uso del ascensor, sino que se incorpora a la salida masiva del museo al término del acto cultural al que había asistido. Por lo que cabe afirmar que la lesionada asumió voluntariamente el riesgo que eso suponía, razón por la que el actuar de la Administración no guarda relación directa con el resultado dañoso, ya que la Administración proporciona a la recurrente los medios necesarios para que la recurrente de 77 años, y con problemas de movilidad no tenga que bajar las escaleras, es por ello por lo que no existe relación de causalidad entre el funcionamiento de la Administración y el resultado.

Como se acaba de señalar este requisito de relación de causalidad imprescindible plantea problemas a la hora de determinar la responsabilidad. Para poder explicar esto es necesario poner un ejemplo de partida como el siguiente, una persona tiene un accidente de tráfico y sufre lesiones y alega que la responsabilidad es de la Administración porque, por ejemplo, el asfalto de la carretera esta con parches; es decir, en muy malas condiciones. Por otro lado, la otra parte, la Administración pública, va a defender sus intereses, que son los de todos y, además, a la persona lesionada se le va a practicar un control de alcoholemia, se le revisara el coche, etc.

Ante este sin fin de causas la pregunta que debemos plantearnos es la siguiente: ¿En qué medida la concurrencia de una causa externa a la Administración podría traer consigo o bien la disminución de la responsabilidad de la Administración o bien su total exención? A esta cuestión capital, las leyes no dan la respuesta, la encontramos en la jurisprudencia

consolida del TS, a lo largo del tiempo el TS ha ido elaborando una serie de teorías para intentar dar respuesta a esta situación, podemos distinguir tres teorías: de la causalidad exclusiva, la equivalencia de las condiciones y la causalidad adecuada. La tercera es la que en la actualidad se sigue. No obstante, ninguna está exenta de crítica.

La primera teoría, de la causalidad exclusiva, establece que para que la Administración responda, para que sobre ella recaiga el deber indemnizatorio, es necesario que de forma exclusiva y única ella haya sido la causante del daño, de lo contrario quedaría exenta de todo tipo de responsabilidad. En la medida en que concurra una causa ajena a su actividad ya quedaría exenta de todo tipo de responsabilidad. Esta teoría lo que persigue es defender los intereses a ultranza de la Administración. Ahora bien, si tenemos en cuenta que en la realidad normalmente se producen un sin fin de concurso de causas se puede decir que esta teoría no es muy acorde a la realidad, es por ello por lo que esta teoría fue sustituida por la siguiente; la teoría de la equivalencia de condiciones.

La teoría de la equivalencia de las condiciones indica que todas las causas que concurren en la producción de esa afección lesiva o acción dañosa tienen el mismo valor, bien derive de la Administración o bien derive de la persona lesionada o de una tercera persona, etc. Esa teoría pretendía corregir las lagunas de la anterior, pues tiene como fin defender los intereses de quien haya sufrido ese daño. Sin embargo, esta teoría también ha sido desplazada, pues no toda pluralidad de causas tiene el mismo valor, ya que lo normal sería que alguna de ellas tuviera mayor relevancia que la otra o las otras. Esta teoría viene a establecer una responsabilidad solidaria de forma rápida, lo cual no se ajusta o no es acorde a la realidad. Ahora bien, a pesar de establecer esta responsabilidad de carácter solidario, lo que sucede es que el deber indemnizatorio pesa sobre un único sujeto, sobre el primero que ha sido llamado a responder, y luego este tendrá que reclamar; es decir, tendrá que reclamar al resto la parte correspondiente.

La tercera teoría, teoría de la causalidad adecuada, viene a corregir las equivalencias de las condiciones. ya que en este caso ante una pluralidad de un concurso de causas quien haya de decidir, los tribunales, pues difícilmente la Administración pública admite su responsabilidad, tendrá que decidir ante esa pluralidad de causas cuál de ellas ha sido la necesaria, idónea y adecuada para producir esa lesión, puesto que sin ella no se hubiera producido esa lesión. En la práctica a esta teoría se le critica que es muy difícil determinar o establecer cuál ha sido la causa que ha causado esa lesión y también se le achaca cierta

arbitrariedad. En este caso el deber indemnizatorio recaería sobre ese autor, que ha llevado a cabo esa actividad, pero luego recae sobre este sujeto el deber de reclamar al resto la parte correspondiente. Por ejemplo, si es la Administración, quien ha causado esa lesión, responde ella, ahora bien, luego tendrá que reclamar al resto la parte correspondiente. En la segunda teoría uno es llamado a responder, pero como es solidaria, todos tienen la misma relevancia, en el sentido de que la proporción del deber indemnizatorio es equitativo, en cambio en esta tercera teoría no es equitativo aquí responderá más el autor de esa causa relevante y luego el resto en función de su participación. A pesar de que sigue teniendo algunas críticas, la jurisprudencia se inclina mayoritariamente por esta última teoría.

En relación con este tema es preciso traer a colación la consolidada jurisprudencia en la materia, así la Sentencia de la Audiencia Nacional 3/2015, 15 de marzo de 2016, al aludir a la teoría de la causalidad adecuada hace mención a lo establecido por la STS 2864/1994, de 28 de noviembre de 1998, en su Fundamento de Derecho Tercero establece lo siguiente: *“...reduciéndose el problema a fijar entonces qué hecho o condición puede ser considerado como relevante por sí mismo para producir el resultado final y la doctrina administrativa tratando de definir que sea relación causal a los efectos de apreciar la existencia, o no, de responsabilidad para las Administraciones Públicas, se inclina por la tesis de la causalidad adecuada que consiste en determinar si la concurrencia del daño era de esperar en la esfera del curso normal de los acontecimientos, o si, por el contrario, queda fuera de este posible cálculo, de tal forma que sólo en el primer caso si el resultado se corresponde con la actuación que lo originó, es adecuado a ésta, se encuentra en relación causal con ella y sirve como fundamento del deber de indemnizar.*

*Esta causa adecuada o causa eficiente exige un presupuesto, una "conditio sine qua non", esto es, un acto o un hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del primero. Ahora bien, esta condición por sí sola no basta para definir la causalidad adecuada sino que es necesario, además, que resulte normalmente idónea para determinar aquel evento o resultado, tomando en consideración todas las circunstancias del caso; esto es, que exista una adecuación objetiva entre acto y evento, lo que se ha llamado la verosimilitud del nexo y sólo cuando sea así, dicha condición alcanza la categoría de causa adecuada, causa eficiente o causa próxima y verdadera del daño, quedando así excluidos tanto los actos indiferentes como los inadecuados o inidóneos y los absolutamente extraordinarios”.*



No obstante, en ciertos casos de gran complejidad, se inclina por la segunda atribuyendo la responsabilidad en exclusiva a la Administración basándose en el principio de garantía de la víctima, ya que, la Administración siempre es solvente, algo que puede no ocurrir en otros causantes del daño.

#### **D. LA REPARACIÓN DE LA LESIÓN PATRIMONIAL**

A la hora de hablar de la reparación de la lesión patrimonial se está haciendo referencia al contenido del deber indemnizatorio. Asimismo, al hacer mención a este deber es necesario llevar a cabo la determinación y concreción de cuatro cuestiones fundamentales: alcance, valor, fecha y modalidades.

Respecto al alcance del deber indemnizatorio, la respuesta está en el propio termino de indemnizar, pues indemnizar significa dejar indemne, sin daños. Por lo tanto, el alcance de este deber indemnizatorio es integral, ya que se repara íntegramente todos los daños, bien sean patrimoniales o bien sean no patrimoniales. Igualmente, en ambos supuestos cubriría el lucro cesante, el beneficio o la ganancia dejada de percibir, y el daño emergente, el detrimento patrimonial ocasionado. El sistema de responsabilidad patrimonial consagra un amplio modelo de reparación que alcanza la totalidad de los daños producidos, así parece desprenderse implícitamente de lo dispuesto en el artículo 34.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que se remite a las diferentes legislaciones especiales a efectos de valorar los diferentes tipos de daños resarcibles. Por otro lado, la jurisprudencia proclama el principio de reparación integral, pues exige que se establezca una indemnización que equivalga al daño producido.

En segundo lugar, y en relación con la valoración del daño, esto es con los criterios de cálculo de la indemnización, se parte de la base de que para el cálculo de la indemnización deben utilizarse los criterios de valoración establecidos en la legislación de expropiación forzosa, fiscal y demás de pertinente aplicación, con ponderación, en su caso, de las valoraciones dominantes en el mercado. En los casos de muerte o lesiones corporales se podrá tomar como referencia la valoración incluida en los baremos de la normativa vigente en materia de Seguros obligatorios y de la Seguridad Social. Cabe resaltar que

estos criterios no tienen carácter vinculante, sino simplemente servirán como criterio orientativo para el cálculo de la indemnización<sup>28</sup>.

En relación a la cuarta cuestión, la fecha, se plantea la siguiente pregunta, ¿qué fecha y por qué hay que tener en cuenta esa fecha de referencia para determinar el cálculo de la indemnización? Respecto al motivo por el que hay que tener una fecha de referencia la respuesta se encuentra en que es fundamental fijar esa fecha a los efectos de calcular la indemnización y fundamentalmente porque desde que el lesionado sufre el daño hasta que recibe la indemnización no transcurren un par de meses, en la mayoría de casos, pasan años. Asimismo, hay que tener en cuenta que la Administración pública tiene obligación de responder, pero se puede demorar, ahora bien, no se puede estar ante un supuesto de silencio. Un procedimiento administrativo se puede dilatar mucho en el tiempo y si llega hasta los tribunales aún más, por ello es importante determinar la fecha.

Respecto a cuál es la fecha de referencia determinante, la respuesta se halla en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en concreto en el artículo 34.3 el cual establece que *“la cuantía de la indemnización se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al Índice de Garantía de la Competitividad, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de*

---

<sup>28</sup>Así se estima por los tribunales. La STS 1217/2020, de 28 de septiembre, en su Fundamento de Derecho Cuarto dispone lo siguiente: *“...calcular las indemnizaciones que resultaren procedentes en el ámbito de la responsabilidad de los poderes públicos, ciertamente que han sido utilizados a veces por los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, también por este Tribunal Supremo. El mismo Legislador, ya se dijo, se hace eco de esa posibilidad cuando en el artículo 34. 2º de la vigente Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, acepta esa posibilidad que, por cierto, no estaba en el artículo 141 de la Ley de Procedimiento de 1992, que regulaba también la indemnización y su cálculo. Sin embargo, es lo cierto que este Tribunal Supremo ha venido también declarando que los mencionados baremos, en el mejor de los supuestos, solo podrían tener un valor orientativo y que, en modo alguno podrían comportar el automatismo en la determinación de las indemnizaciones, como decía la sentencia de 20 de febrero de 2012 (recurso de casación 527/2010) 'no son vinculantes y solo tienen un carácter meramente orientativo' (en el mismo sentido, sentencia de 3 de mayo de 2012, recurso de casación 2441/2010). Y nada ha cambiado con la nueva regulación que se establece en el actual artículo que regula la indemnización que, como se ha expuesto en su transcripción, se limita a proponer que la determinación de la indemnización, que la primera que deba aplicar es la Administración, en su caso, 'podrá tomar como referencia' dicho baremo, es decir, ni se impone imperativamente ni, menos aún, de aceptarse ese recurso al baremo, deba ser aplicado en toda su pureza. porque lo que se propone es 'tomarlo como referencia'”.*

noviembre, General Presupuestaria, o, en su caso, a las normas presupuestarias de las Comunidades Autónomas”. Es decir, el momento temporal de referencia para la fijación de la cuantía es el día en la que se ha producido efectivamente la lesión. Ahora bien, todo ello sin perjuicio de su actualización de acuerdo con el Índice de Garantía de la Competitividad, y por supuesto actualización con referencia a la fecha en la que se dé por finalizada el procedimiento de responsabilidad patrimonial en vía administrativa o en vía judicial. Y el segundo sin perjuicio es el relativo a los intereses de demora que podrían exigirse a la Administración en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o, en su caso, a las normas presupuestarias de las Comunidades Autónomas.

Respecto a las modalidades indemnizatorias para la reparación del daño, la indemnización puede revestir dos modalidades: la indemnización o la reparación substitutiva y la indemnización o reparación in natura. La regla general de acuerdo con la Ley 40/2015 es la substitutiva; es decir, que los daños y perjuicios causados se paguen en metálico y en un solo pago. No obstante, la indemnización puede ser sustituida por una compensación en especie o abonarse mediante pagos periódicos, pero solo si existe acuerdo con el interesado, todo ello en virtud de lo establecido en el artículo 34.4<sup>29</sup> de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. En todo caso, el abono de una solo vez de cantidad es la forma preferente de indemnización.

## **VI. ANÁLISIS DE LOS SUPUESTOS MÁS CONCURRENTES DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DESDE EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**

Una vez establecido en los apartados anteriores el concepto general y los requisitos materiales necesarios para que exista el derecho a la reparación de ese daño o perjuicio que el particular no tiene el deber jurídico de soportarlo, en este apartado se procede al

---

<sup>29</sup>El artículo 34.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público establece que la Administración: *La indemnización procedente podrá sustituirse por una compensación en especie o ser abonada mediante pagos periódicos, cuando resulte más adecuado para lograr la reparación debida y convenga al interés público, siempre que exista acuerdo con el interesado*

análisis teórico y jurisprudencial de supuestos en los cuales la Administración local concurre en responsabilidad patrimonial.

Partimos de la base de que el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local<sup>30</sup> establece que las entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa. Esto es, en este precepto se recoge el reconocimiento de la responsabilidad directa de las Administraciones locales. No obstante, hay que tener en cuenta que la responsabilidad de las mismas por daños y perjuicios causados a particulares que no tienen el deber jurídico de soportarlo como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes se regirá por lo contemplado en la legislación general sobre responsabilidad patrimonial; es decir, por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Asimismo; este régimen general de responsabilidad patrimonial no contempla ninguna especialidad respecto al procedimiento administrativo o al régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones locales.

En materia de responsabilidad patrimonial de la Administración local, dos son los supuestos más frecuentes en los cuales la Administración local concurre en responsabilidad; en primer lugar, cabe hacer mención a la responsabilidad patrimonial de la Administración local respecto a las fiestas populares organizadas o autorizadas, pues la celebración de los mismos es una fuente importante de situaciones de riesgo que sirven a su vez para evaluar el correcto funcionamiento de los servicios públicos y en segundo lugar, la responsabilidad patrimonial de la Administración local por daños en la vía pública, este supuesto es el origen de un gran número de reclamaciones de responsabilidad patrimonial.

---

<sup>30</sup>Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 80, de 03/04/1985. Recuperada de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>

## **A. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL RESPECTO A LAS FIESTAS POPULARES ORGANIZADAS O AUTORIZADAS**

Las fiestas populares son celebraciones públicas que en ocasiones pueden tener trascendencia jurídica, pues generan un alto nivel de riesgo, riesgo o daño que en determinados supuestos es imputable a una entidad pública. Ahora bien, para que tales daños se plasmen en reclamaciones de responsabilidad patrimonial es necesario tener en consideración una serie de elementos y circunstancias que a continuación se precisan.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que se parte de la base de que la responsabilidad patrimonial de la Administración pública es una responsabilidad que tiene como características principales ser una responsabilidad objetiva y directa, lo cual conlleva a indemnizar toda lesión que los particulares sufran, siempre y cuando sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. No obstante, no todo daño que produzca la Administración es indemnizable, sino que sólo los que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportarlo, por no existir causas de justificación que lo legitimen.

Por otro lado, la actuación administrativa que lleva a cabo el Ayuntamiento a la hora de organizar o autorizar unas fiestas populares se encuentra encuadrada dentro de la promoción de la cultura y equipamientos culturales recogida en el artículo 25.2 m) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. En este sentido, al hablar de título imputación; esto es, el requisito exigido para atribuir la responsabilidad patrimonial de los poderes públicos, este viene dado por la titularidad administrativa del servicio en cuyo ámbito se produjo el perjuicio. No obstante, la jurisprudencia ha establecido en reiteradas ocasiones un especial deber de diligencia para evitar situaciones de riesgo o de peligro, debido a la presencia y concentración de un numeroso número de personas. En relación con ello es preciso hacer mención a la Sentencia del Tribunal Supremo 2007/8994, de 11 de diciembre de 2007. Se trata de un recurso de casación para unificación de doctrina, inadmitido, en el cual la parte que recurre sostiene que existen similitudes entre el presente caso con otros casos ya juzgados, pues establecen que los distintos litigantes se encontraban en idéntica situación como perjudicados por lesiones sufridas como consecuencia de festejos populares, respecto de los cuales el Ayuntamiento incumplió el deber de diligencia. Además, señalan que las pretensiones de los recurrentes en los procesos en que se dictaron las sentencias de contraste eran sustancialmente iguales, por lo que esta parte solicita la declaración de responsabilidad patrimonial de la

Administración por incumplimiento de los deberes de vigilancia de los festejos. Sin embargo, el TS dispone que se trata de un planteamiento claramente insuficiente, ya que se omite cualquier precisión sobre las circunstancias en que se desarrolló cada festejo, actuaciones de vigilancia y control llevadas a cabo en cada caso. Asimismo, establece que es evidente que el evento dañoso es atribuible a la Administración demandada, al haber incumplido esta su deber de diligencia para evitar situaciones de riesgo o peligro y, en consecuencia, deberá indemnizar a los demandantes, por los daños y perjuicios sufridos por el fallecimiento de su padre y esposo; sin embargo, cabe indicar que dicha responsabilidad patrimonial no debe considerarse de forma plena sino ponderada por la existencia de otras circunstancias concurrentes, habida cuenta que, conforme a lo antes indicado, el fallecido por iniciativa propia, subió a la barrera, pese a conocer que no era un lugar habilitado para presenciar el espectáculo.

Por otra parte, el Tribunal Supremo dispone que la aceptación o responsabilización por la Administración pública de competencias en torno a la organización de fiestas populares no convierte a la misma en responsable de todos los actos que durante los mismos tengan lugar, así lo establece la STS 418/2018, de 15 de marzo de 2018, que dispone lo siguiente: *“... no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas, convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro Ordenamiento Jurídico”*.

De todo lo anteriormente expuesto, se deriva que la responsabilidad patrimonial de la Administración local requiere la existencia de nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño causado, correspondiendo la carga de su prueba a los reclamantes<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup>La STSJ de Andalucía 60/2009, de 26 de enero de 2009, en su Fundamento Jurídico Quinto dispone lo siguiente: *“De lo anteriormente expuesto, se deriva que la responsabilidad patrimonial de la administración, requiere cumplida justificación de la relación de causalidad, entre el funcionamiento del servicio público y el daño causado. La carga de su prueba corresponde a los reclamantes de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 117 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la administración, en el artículo 6.1 del Reglamento del Procedimiento en materia de Responsabilidad Patrimonial”*.

**a. La Administración como garante de la seguridad de las fiestas populares organizadas o autorizadas por la misma**

Para continuar con el estudio del alcance de la responsabilidad patrimonial de la Administración local ante la celebración de fiestas populares, es preciso tener presente que la jurisprudencia en reiteradas ocasiones alude a la redacción del antiguo art. 25. 2 letra a)<sup>32</sup> de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local que recogía la genérica competencia de las Entidades locales de velar por la seguridad en lugares públicos. La mención a este precepto es clave, ya que la jurisprudencia considera que con la autorización o celebración de ciertas fiestas populares se asume por parte de la Administración la responsabilidad de un buen desarrollo de las mismas, y es por ello por lo que la Administración adopta todo tipo de medidas de prevención con el fin de que no se produzcan acontecimientos negativos que perjudiquen la seguridad de los vecinos del municipio. Asimismo, la adopción por parte de la Administración de medidas de seguridad sirve para evitar o rehuir la oportuna responsabilidad por el acontecimiento de un hecho dañoso. La obligación de cumplimiento del deber de diligencia por parte de la Administración se puede asociar con aspectos tan sencillos como son el cumplimiento y ejecución de las exigencias técnicas impuestas por la normativa para la celebración la correspondiente fiesta. Un claro ejemplo de ello se encuentra en los festejos taurinos, puesto que en ello se debe asegurar la debida atención médica e incluso el servicio de ambulancias; todo ello en virtud de lo dispuesto en el artículo 2.3 de la Ley 10/1991, de 4 de abril sobre potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos<sup>33</sup>. Es por ello que ante su inexistencia ha de imputarse la correspondiente responsabilidad patrimonial.

Igualmente, este deber de diligencia es exigible también en el momento anterior al de la celebración. En este sentido, la incidencia de la falta de documentos necesarios para autorizar, por ejemplo y siguiendo con el ejemplo anterior, la celebración del festejo de acuerdo con la norma de espectáculos taurinos. Ahora bien, dicha incidencia hay que

---

<sup>32</sup>La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local en el texto original, publicado el 03/04/1985 el artículo 25. 2 letra a) disponía que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: a) Seguridad en lugares públicos.

<sup>33</sup>Ley 10/1991, de 4 de abril, sobre potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 82, de 5 de abril de 1991, páginas 10254 a 10257 (4 págs.). Recuperada de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1991-8266>

ponerla en paralelismo con el incidente ocurrido y acreditar cómo dicha incidencia ha influido en el desenlace o perjuicio; es por ello por lo que si se demuestra que dicha incidencia es irrelevante para la producción del resultado lesivo no habrá que considerar que se está ante un supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración pública, sin perjuicio de la responsabilidad que pueda ocasionarse en otros ámbitos. Tampoco debe pasar por desapercibida la acción de la Administración en el momento posterior a la celebración de las fiestas populares, ya que pueden encontrarse pronunciamientos en los cuales se apuesta por establecer la responsabilidad patrimonial de la Administración pública, por ejemplo, por la deficiencia limpieza del lugar donde se ha llevado a cabo la fiesta. El TSJ de Castilla y León en la Sentencia 73/2015, de 28 de abril de 2015, analizaba las lesiones que habían sufrido unos menores tras manipular restos del material pirotécnico que había sido utilizado en un espectáculo pirotécnico y se pronunciaba de la siguiente manera: *“Por lo tanto, con independencia de que se realizaran las labores de limpieza que se realizaran y de quien las ejecutara, lo cierto es que estas no fueron lo suficientemente eficaces para eliminar todo el material pirotécnico que quedo en el lugar tras la celebración del espectáculo, labores que dada la potencial peligrosidad del material a retirar, deben ser extremadamente cautelosas y llevarse a cabo con una especial diligencia, atención y cuidado. En el presente supuesto consta que se llevaron a cabo labores de limpieza por el personal del Ayuntamiento, pero no constan las cautelas que se adoptaron para lograr que esta limpieza fuera lo más eficaz posible, debiendo ser realizada por personal conocedor del tipo de material a retirar, y con minucioso examen del terreno, siendo lo cierto que a pesar de estas tareas quedaron diversos restos de material que eran fácilmente visibles pues primero lo fueron por un menor y después por la Guardia civil, y todo ello varios días después de celebrarse el festejo”*.

De igual forma, del hecho que el Ayuntamiento actúe como organizador se deduce que cualquier acontecimiento negativo de cualquier incidente que pudiera tener lugar en el uso de las instalaciones quedaría dentro de su correspondiente esfera de responsabilidad patrimonial en virtud del principio de culpa *“in vigilando”*<sup>34</sup>. Un ejemplo a este respecto es el relativo a la celebración de espectáculos en escenarios, pues la Administración local tiene que tener especial cuidado acerca del estado del escenario, pues es un elemento

---

<sup>34</sup>GUILLÉN NAVARRO, Nicolás Alejandro (2021). Elementos distorsionadores del nexo causal en la responsabilidad patrimonial de la Administración local respecto a los festejos populares. *Revista General de Derecho Administrativo*, (56), 8.



clarificador de la existencia de responsabilidad patrimonial. Un ejemplo claro de ello sería, la responsabilidad en la que incurriría la Administración ante lesiones por caídas debido a la falta de la adecuada conservación del escenario o por la inexistencia de barandilla, ya que son elementos que demuestran esa falta de diligencia que le es exigible a la Administración.

Asimismo, la toma de medidas de prevención o de seguridad resulta indispensable para evitar la responsabilidad patrimonial no sólo respecto a los daños físicos que se les pueda ocasionar a las personas, sino que también sobre los daños materiales. En este sentido la jurisprudencia aboga por la existencia de responsabilidad de la Administración local, por ejemplo, en los supuestos de daños en un coche aparcado en plena calle, sin adoptar la Administración ninguna medida de protección ante la suelta de animales, pues la jurisprudencia viene obligando a la misma a colocar carteles o avisar a los vecinos sobre los posibles daños que se puedan ocasionar; esto es, adoptar medidas preventivas efectivas que aseguren que el espacio por el que discurrirá la actividad se encuentra libre de obstáculos, ya que en caso contrario puede entenderse la existencia de cierto grado de falta de diligencia. En relación con ello es preciso traer a colación la Sentencia del TSJ de Navarra 14/2011, de 20 de enero, pues en su Fundamento de Derecho Segundo dispone que *“resulta cuanto menos irritante para un mediano intelecto el que se diga por el Ayuntamiento que se desconocía a la persona titular del vehículo a efectos de que lo retirara (la conductora) y que seguidamente se agregue que esa persona era conocedora de que se iba a realizar suelta de vacas; luego si tienen conocimiento de lo que “podía saber” tal persona, la conocían a la perfección; y no avisaron para que retirara el vehículo; y es que, además, trabaja en la residencia de ancianos de la localidad. Inaceptable. Pero, para finalizar, lo más chocante del caso es que, con un vehículo en plena calle, sueltan a las vacas a la brava, y nunca mejor dicho, sin adoptar medida alguna de protección ni intentarlo siquiera. Conclusión: Procede declarar la responsabilidad patrimonial de la administración, con la correspondiente obligación de indemnizar por los daños causados”*.

**b. La incidencia en el nexo causal por la aceptación del riesgo por el lesionado**

En el estudio de la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración pública un elemento indispensable sobre el que hay que profundizar es el relativo a la conducta del lesionado, pues es clave el hecho de la aceptación del riesgo por él a través de su participación en las fiestas populares, fiestas en las que en algunos determinados supuestos existe un factor de riesgo inherente. No obstante, cabe recordar que la responsabilidad tiene carácter objetivo y esto impone a la Administración la prueba de la concurrencia de acontecimientos de fuerza mayor o de las circunstancias acreditativas de la culpa exclusiva de la víctima suficiente para considerar roto el nexo causal o atenuada su responsabilidad, debiendo así la Administración demostrar la culpa o negligencia de la persona lesionada<sup>35</sup>. Por otro lado, debe tenerse presente la idea que se recoge en la STS 290/2007, de 15 de marzo de 2007, la cual dispone en la letra C de su Fundamento Jurídico Tercero lo siguiente: *“Existe una numerosa jurisprudencia en el sentido de la aquí recurrida, en la que, partiendo de la <<voluntaria aceptación del riesgo>> (en los festejos taurinos, en general, para los participantes), o en la <<culpa exclusiva de la víctima>>, más en particular, en los casos en que ésta se dé, se exonera de responsabilidad al patrocinador-organizador que cumpla con las normas precautorias de seguridad, establecidas reglamentariamente, no dándose, pues, su culpa por los daños que se causen”*. Esto es, la exoneración de la responsabilidad por parte de la Administración parte del cumplimiento de todas las normas de seguridad que le son exigibles.

Con todo ello, debe darse relevancia a la aceptación del riesgo por el perjudicado; en el sentido de que quien participa en fiestas en las que existe un claro y manifiesto riesgo, como puede ser el caso típico de los festejos taurinos, asume, voluntariamente, un peligro que le hace, salvo alguna excepción, responsable de los daños que sufra al participar en dicha fiesta popular. Ahora bien, no se trata de una regla general, ya que se deben tener en cuenta la existencia de las diferentes situaciones que pueden darse en cada caso. En este sentido, un ejemplo típico, y siguiendo con el ejemplo anterior, para que se dé la exculpación del Ayuntamiento, el perjudicado participe activo de ese festejo taurino no

---

<sup>35</sup>La Sentencia de la Audiencia Nacional de Madrid 628/2017, de 30 de octubre de 2020, se refiere a esta cuestión en su Fundamento Jurídico Cuarto de la siguiente manera: *“... 4.- Finalmente, el carácter objetivo de la responsabilidad impone que la prueba de la concurrencia de acontecimientos de fuerza mayor o circunstancias demostrativas de la existencia de dolo o negligencia de la víctima suficiente para considerar roto el nexo de causalidad corresponda a la Administración, pues no sería objetiva aquella responsabilidad que exigiese demostrar que la Administración que causó el daño procedió con negligencia, ni aquélla cuyo reconocimiento estuviera condicionado a probar que quien padeció el perjuicio actuó con prudencia”*.

tiene necesariamente que incurrir en una negligencia o imprudencia, pues el riesgo se asume y se materializa con la participación. Además, no cabe exigir responsabilidad patrimonial al Ayuntamiento, ya no solo porque no exista nexo de causalidad sino porque debe entenderse que el daño no tiene la característica necesaria de antijuricidad. Como se comprueba, no tiene que pasar por desapercibidos elementos como la edad, las circunstancias que disminuyen las condiciones físicas de la persona o la falta de reflejos de la víctima. En la jurisprudencia abundan los supuestos en los cuales se produce una cornada al no retirar a tiempo la pierna que se encuentra entre los barrotes de seguridad o supuestos en los que el perjudicado estuviera de espaldas y no viera al animal; hechos que hacen que se produzca la ruptura del nexo causal. Sin embargo, estas situaciones no sólo hay que vincularlas con este tipo de fiestas, ya que se pueden encontrar otro tipo de fiestas en las que la conducta del sujeto es clave; en relación con ello, cabe destacar una sentencia que recoge la reclamación de una indemnización por la ruptura de unas gafas por la acción de un “zaldiko” en las fiestas de San Fermín<sup>36</sup>. El suceso tuvo lugar cuando el reclamante se dirigía al hotel, cuando se topó con la comparsa de gigantes y cabezudos, momento en el que fue golpeado en la oreja con una verga de gomaespuma por un zaldiko, golpe que provocó que las gafas que portaba se cayeran al suelo y se rompieran ambos cristales. La actora solicita el reconocimiento de su situación jurídica individualizada, y se declare la responsabilidad patrimonial de la codemandada, condenando a la referida Administración a indemnizar a aquélla en la cantidad total de 758'55 euros, importe de los cristales más los intereses que procedan. El juzgado determinó la inexistencia de responsabilidad, puesto que *“el daño sufrido por el actor no deriva de una actividad de riesgo realizada por la Administración en su propio interés, sino de una actividad (un espectáculo público) en que aquél participó voluntariamente asumiendo el riesgo inherente al mismo. Para ello debemos conocer el tipo de festejo de que tratamos y su forma de desarrollo. La comparsa de gigantes y cabezudos recorre las calles de Pamplona bailando los primeros y persiguiendo los segundos al público para golpearlos levemente con vergas de gomaespuma. Se trata de uno de los espectáculos diarios que ofrece Pamplona con mayor afluencia de público, en particular infantil, de lo que se infiere que no es en absoluto una actividad peligrosa que exija una especial vigilancia en su desarrollo. Por otra parte, el recorrido diario de la comparsa se anuncia en el programa de fiestas y en*

---

<sup>36</sup>Vid. Sentencia del Jdo. Contencioso-Administrativo N°3 de Pamplona/Iruña 37/2015, 13 de febrero de 2015.

*todo caso es fácilmente localizable por el tamaño de los gigantes, la música que les acompaña y por la algarabía que provoca en pequeños y grandes”. Asimismo, se dispone en la misma que “el Ayuntamiento adoptó todas las medidas necesarias para el tipo de evento de que se trata, anunció debidamente su celebración y desarrollo, siendo responsabilidad de los participantes (activa o pasivamente) en el desfile la asunción del mínimo riesgo que este tipo de eventos conlleva. Y es que lo realmente importante es que el recurrente, pudiendo situarse en otro lugar, optó por caminar entre los kilikis de manera que asumió el riesgo de ser levemente golpeado por ellos, circunstancia que impide apreciar la relación de causalidad exigible y por ello la responsabilidad patrimonial de la Administración”.*

Para matizar estas situaciones en las que la intervención decisiva y voluntaria del perjudicado da lugar a que deba soportar las lesivas consecuencias, es interesante acudir al estudio de la figura del mero espectador, pues es una figura que permite ayudar hasta qué punto la intervención del sujeto lesionado incide en el nexo causal. No se entiende roto el nexo causal en el supuesto de que el sujeto se encuentre detrás de una valla para protegerse, ya que este hecho indica que el propio sujeto se encuentra en la posición de mero espectador. Ahora bien, en el momento que este sujeto abandona la postura de mero espectador para entrar dentro del recinto, como regla general, se excluye la responsabilidad de la Administración.

Como se comprueba, la figura del mero espectador juega un papel importante a la hora de valorar el nexo causal; pues hay que tener en cuenta que no puede entenderse como un mero espectador a quien se introduce en el interior del recorrido aún a pesar de que su intención sea ver más de cerca a los animales. Con ello, *“la entrada en la zona acotada para la suelta de las reses implica participar en el festejo y, desde luego, asumir un riesgo que no se corresponde con el de un simple espectador, por más que pueda ser habitual que haya personas que se coloquen en esa zona para ver desde el interior a los animales. Son participantes activos y no espectadores aun cuando no citen a los animales o provoquen sus embestidas para realizar algún quite, sea cual sea la costumbre que tengan”* así lo establece el TSJ de Castilla-La Mancha en su Sentencia 133/2019, de 27 de mayo de 2019 en su Fundamento Jurídico Tercero.

## **B. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL POR DAÑOS EN LA VÍA PÚBLICA**

En la esfera local, el origen de un gran número de reclamaciones de responsabilidad patrimonial es por daños acaecidos en la vía pública; no obstante, cabe mencionar que el desperfecto causante de la lesión puede ser distinto. Así, se puede hablar de baldosas o tapas sueltas, aceras o baldosas resbaladizas, una alcantarilla mal colocada, tropiezos con bolardos u otros tipos de objetos visiblemente mal ubicados en la vía pública, etc.

Esta responsabilidad tiene su base legal en lo establecido en el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, que incluye entre las competencias propias de los municipios, a ejercer en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, la conservación de la infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad; dicho de otro modo, la LRBRL atribuye al Municipio la conservación de caminos y vías rurales. De esta idea se desprende el deber genérico de conservar y mantener en buen estado los bienes de dominio público municipal. Asimismo, el artículo 26.1. a) de la ahora citada norma dispone que todos los Municipios deberán prestar alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.

Lo ideal sería que las calles de los municipios no tuviesen ninguna defecto o deficiencia de manera que el tránsito por los vecinos del municipio se realizara sin incidencia alguna. Desafortunadamente eso no es lo habitual, pues son frecuentes los tropiezos y las caídas. No obstante, cabe recordar que es prácticamente imposible pretender que las calles estén siempre en perfecto estado de conservación y limpieza. En relación con esto último es preciso hacer mención a la Sentencia 255/2019 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Vigo, de 11 de septiembre de 2019, en este caso la persona que interpone el recurso dice que al adentrarse en una rotonda perdió el control sobre la motocicleta, al derrapar a causa de la presencia de una sustancia deslizante en la calzada, cayendo al suelo y sufriendo lesiones. Sin embargo, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo establece que la demanda no puede prosperar, por ausencia de acreditación del nexo causal existente entre el funcionamiento del servicio público y los daños. Si bien es cierto que en ningún momento se pone en duda el accidente que se relata; se señala que el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial no se traduce en que

la Administración deba responder de forma automática por la sola constatación de la existencia del daño. Asimismo, en la misma se recoge lo siguiente: *“no puede pretenderse que las calles estén en perfecto estado, de forma continuada y a lo largo de todos los momentos del día, pues ello supone desconocer que son transitadas y utilizadas por multitud de ciudadanos, por lo que ocasionalmente pueden existir sobre las aceras y calzadas, vertidos, objetos, obstáculos, etc., que generen un transitorio riesgo hasta que su presencia es advertida y comunicada a los funcionarios municipales; es inviable y excede de lo razonablemente exigible, pretender de la Administración que responda en tales supuestos, pues el servicio público de limpieza no puede llegar al extremo de una prestación continuada y en todos los rincones de la población, ya que ello supondría su colapso. Por ello, para que una demanda de responsabilidad patrimonial de esta naturaleza pueda prosperar, se deberá acreditar, bien que el servicio de limpieza no ha actuado adecuadamente, no ha llevado a cabo la limpieza en los períodos señalados, es manifiestamente insuficiente, o la sustancia deslizante en cuestión llevaba mucho tiempo sin que los servicios de limpieza la hubieran detectado y eliminado, por la desatención o tardanza en atender los avisos recibidos, es decir, que exista un nexo causal entre el factor de riesgo y la actuación exigible a los servicios municipales”*.

De otro lado, cuestión crucial es examinar otras circunstancias, como por ejemplo la conducta del administrado, que pueden determinar la asunción o exclusión de la responsabilidad en todo o parte, pues no siempre el deficiente mantenimiento de la vía pública lleva aparejado la responsabilidad y la consiguiente indemnización. Existen numerosos supuestos en los que la culpa es exclusiva o en parte del viandante por no haber actuado de forma diligente, ya que la jurisprudencia exige un deber de diligencia, o al menos un mínimo cuidado, al ciudadano a la hora de ambular por la vía pública; no es inusual ver a peatones caminar por lugares no habilitados específicamente para ello. Con esto no se está diciendo que ante estos supuestos tenga lugar la extinción de la responsabilidad patrimonial de la Administración, pues pueden dar lugar a una modulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración, y, por ende, de la cuantía de la indemnización. En relación con esto, y siguiendo con el ejemplo anterior, es preciso traer a colación la STSJ de Aragón 374/2017, de 22 de septiembre de 2017, pues en este caso la recurrente establece que existe un nexo causal entre la rotura del tobillo con el bache que había en la calzada. Sin embargo, la sentencia en su Fundamento Jurídico Segundo dispone lo siguiente: *“Pero también considera probado que no caminaba por la*

*acera sino por el centro de la calzada, que el bache era perfectamente visible, y que lo tenía que conocer pues vive allí mismo, y no hay constancia de otras caídas en el mismo lugar. Concluye la sentencia que la conducta de la recurrente rompió totalmente el nexo causal dado que no tenía necesidad de ir por allí, que era plena luz del día, que había un bache antiguo que tenía que ser conocido por ella, y que no había una aglomeración de personas que dificultase la visión. Estima la sentencia que, aun pudiendo existir una conducta omisiva del Ayuntamiento en la reparación del bache, no es exigible que conozca e inmediatamente repare cualquier defecto en la calzada y, en cambio, pueda el peatón circular por donde no debe y no aperebirse de un defecto visible que tenía que conocer, pues el peatón cuando camina por un lugar no habilitado al efecto debe atender a su propia seguridad y protección". En estos supuestos de concurrencia de conductas en la causación del daño la solución jurisprudencial es la moderación de la responsabilidad imputable a la Administración pública en base a la concurrencia de culpas<sup>37</sup>.*

En definitiva, del estudio realizado, se desprende, una vez más, la importancia de fundar o probar la existencia del nexo causal entre el daño y la actuación administrativa, pues el concepto de lesión resarcible junto con el criterio de la causalidad constituye el centro neurálgico de la responsabilidad de las Administraciones públicas.

## VII. CONCLUSIONES

Una vez concluido el presente trabajo cabe afirmar que la responsabilidad patrimonial de la Administración pública se configura como una de las piezas más importantes del Derecho administrativo, por cuanto esta institución tiene como objetivo reparar las lesiones acaecidas a los ciudadanos, que no tienen el deber jurídico de soportar tal daño por no existir causas de justificación que lo legitimen, como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. Se trata, pues, de una exigencia o deber de la Administración y por el contrario para los ciudadanos de un derecho.

En el presente trabajo se puede apreciar cómo debe evitarse la idea de que las Administraciones públicas son aseguradoras universales. Dentro de las cuestiones de la responsabilidad patrimonial una de las que mayor controversia genera, a mi juicio, es el

---

<sup>37</sup>Vid. STS 1929/2003, de 20 de febrero de 2003.

carácter objetivo de la misma, en relación con esto cabe señalar que el TS intentó enmendar los excesos de esta doctrina tan generosa subjetivando, pues no se puede responsabilizar a la Administración por toda lesión; ahora bien, esta subjetivación es meramente jurisprudencial, es por ello por lo que en la jurisprudencia encontremos casos muy similares, por no decir idénticos, con soluciones muy diferentes. Es por ello por lo que considero que sería conveniente recoger en un cuerpo legal estas matizaciones que ha ido realizando el TS.

De otro lado, creo que es de vital importancia analizar en cada caso la conducta del perjudicado o lesionado, ya que al igual que a la Administración le es exigible, como señala la jurisprudencia, un deber de diligencia al ciudadano le es exigible también un deber de cuidado.

Por otro lado, considero que la celebración de fiestas populares es una interesante fuente de supuestos que ayudan a entender la trascendencia de la responsabilidad patrimonial, así como comprender que la valoración del nexo causal es fundamental; ya que teniendo en cuenta que para que exista ese deber de resarcimiento por parte de la Administración es necesario que exista una relación de causa a efecto entre la lesión y la actuación u omisión administrativa, en estos supuestos hemos visto como la conducta o culpa del lesionado puede incidir tanto en el mismo dando lugar, en muchas ocasiones, a considerar que queda roto el nexo causal, y, por ende, no se puede hablar de un daño antijurídico. La misma idea se desprende de los supuestos de responsabilidad patrimonial por caídas en vía pública, pues abundan las sentencias que extinguen o moderan la responsabilidad de la Administración debido a la conducta culpable o imprudente del perjudicado.

Por lo consiguiente, considero que a pesar de que la teoría relativa a la responsabilidad patrimonial es muy general, quizás se debería concretar más, la existencia del nexo causal, así como los términos en que se determina la imputación de la lesión y, en su caso, la ruptura de dicho nexo, con exoneración o moderación de la responsabilidad de la Administración pública, son cuestiones a apreciar o analizar en función de los hechos concurrentes en cada caso concreto.



## VIII. BIBLIOGRAFÍA

### MANUALES:

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2015). *Derecho Administrativo: Parte general*. Madrid: Tecnos.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2018). *Principios de Derecho Administrativo: General II*. Madrid: Iustel.

PAREJO ALFONSO, Luciano (2016). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch.

ESTEVE PARDO, José (2015). *Lecciones de Derecho administrativo*. Madrid: Marcial Pons.

PÉREZ PINO, M.<sup>a</sup> Dolores y SÁNCHEZ CARMONA, Miguel (2015). *Manual sobre Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.

### ARTÍCULOS DE REVISTAS:

GUILLÉN NAVARRO, Nicolás Alejandro (2021). *Elementos distorsionadores del nexo causal en la responsabilidad patrimonial de la Administración local respecto a los festejos populares*. Revista General de Derecho Administrativo, (56), 8.

I GASÓ, Josep Ramón Fuentes. (2019). *El régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas tras la entrada en vigor de las Leyes 39/2015 y 40/2015, en particular por daños en la vía pública*. Anuario aragonés del gobierno local, (11), 291-368.

BLÁZQUEZ MARTÍN, Raquel B (2021). *La responsabilidad civil en espacios públicos. Pronunciamientos de la Sala Primera del Tribunal Supremo*. Diario La Ley, (9828), 1.

### LEGISLACIÓN:

Constitución Española. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, páginas 29313 a 29424 (112 págs.). Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-31229>

Decreto de 16 de diciembre de 1950 por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1945. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 363, de 29 de diciembre de 1950, páginas 6037 a 6060 (24 págs.). Recuperada de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1950-13571>

Decreto de 26 julio de 1957 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado. Boletín Oficial del Estado, núm. 195, de 31 de julio de 1957, páginas 646 a 651 (6 págs.). Recuperada de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1957-10111>

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, núm. 236, de 02/10/2015. Recuperada de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, núm. 236, de 02/10/2015. Recuperada de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Boletín Oficial del Estado, núm. 272, de 09/11/2017. Recuperada de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>

Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado. Boletín Oficial del Estado, núm. 211, de 03/09/2005. Recuperada de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2005-14836>

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Boletín Oficial del Estado, núm. 80, de 03/04/1985. Recuperada de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>

Ley 10/1991, de 4 de abril, sobre potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos. Boletín Oficial del Estado, núm. 82, de 5 de abril de 1991, páginas 10254 a 10257 (4 págs.). Recuperada de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1991-8266>

## **JURISPRUDENCIA:**

Sentencia del Tribunal Supremo 2210/1994, 2 de julio de 1998.

Sentencia del Tribunal Supremo 1991/500, 4 de enero de 1991.

Sentencia del Tribunal Supremo 4080/2014, 22 de abril de 2016.

Sentencia del Tribunal Supremo 9147/1995, 10 de abril de 2000.

Sentencia del Tribunal Supremo 7183/1992, de 29 de enero de 1998.

Sentencia del Tribunal Supremo 4451/1993, 13 de noviembre de 1997.

Sentencia de la Audiencia Nacional 3/2015, 15 de marzo de 2016.

Sentencia del Tribunal Supremo 1217/2020, de 28 de septiembre.

Sentencia del Tribunal Supremo 418/2018, de 15 de marzo de 2018.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía 60/2009, de 26 de enero de 2009.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en la Sentencia 73/2015, de 28 de abril de 2015.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra 14/2011, de 20 de enero.

Sentencia del Tribunal Supremo 290/2007, de 15 de marzo de 2007.

Sentencia de la Audiencia Nacional de Madrid 628/2017, de 30 de octubre de 2020.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Nº3 de Pamplona/Iruña 37/2015, 13 de febrero de 2015.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha 133/2019, de 27 de mayo de 2019.

Sentencia 255/2019 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Vigo, de 11 de septiembre de 2019.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón 374/2017, de 22 de septiembre de 2017.