

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

Josep Ramon Fuentes i Gasó*

Dará también lugar a indemnización con arreglo al mismo procedimiento 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 o la adopción de medidas de carácter discrecional no fiscalizables en vía contenciosa, sin perjuicio de las responsabilidades que la Administración pueda exigir de sus funcionarios con tal motivo¹. La importantísima innovación introducida por [el art. 121 de] la Ley de Expropiación Forzosa supuso, pues no obstante lo forzado de la misma, un éxito completo, que revolucionó radicalmente nuestro Derecho Administrativo, que continúa operando con la misma fórmula.

Eduardo García de Enterría Martínez-Carande, 2005²

RESUMEN

El trabajo analiza el régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, desde una perspectiva doctrinal y jurisprudencial. Los requisitos exigidos para su consecución: el daño y sus características y la antijuridicidad, la imputación administrativa por el funcionamiento normal y anormal del servicio público y el nexo causal entre ambos, excepto el supuesto de fuerza mayor son examinados con detalle; así como las especialidades de la responsabilidad patrimonial en el procedimiento administrativo común. Se estudian supuestos específicos como la responsabilidad del contratista, de las autoridades y el personal, del Estado legislador y otros. Los daños en la vía pública exigidos por la ciudadanía que están cercenando las haciendas de las Administraciones Locales sobre la base de la aplicación ex-

.....

* ORCID 0000-0001-5669-6009.

tensiva del principio de responsabilidad objetiva merecen una especial atención. Finalmente, se han presentado algunas líneas de reforma del sistema de responsabilidad patrimonial propugnadas por la doctrina.

Palabras claves: Responsabilidad patrimonial, antijuridicidad, funcionamiento del servicio público, daños en la vía pública, Administración Local.

ABSTRACT

This paper analyses the legal regime of the liability of the Public Administrations, from a doctrinal and jurisprudential perspective. The legal requirements of liability are studied in detail: the damage and its characteristics, the anti-juridicality, the administrative imputation for the normal and abnormal functioning of the public service and the causal nexus. The special cases of liability in the administrative procedure are also analysed. Likewise, the liability of the contractor, the authorities and personnel, the legislating State and others are considered. The damages in the public thoroughfare demanded by the citizens –which are cutting down the finances of the Local Administrations on the basis of the extensive application of the principle of objective responsibility– deserve special attention. Finally, some proposals for reforming the liability system as advocated by the doctrine are presented

Keywords: Patrimonial responsibility, anti-juridicality, functioning of the public service, damages in the public thoroughfare, Local Administration.

SUMARIO

I. Introducción. II. Régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial. 1. Requisitos del sistema. 2. Responsabilidad concurrente. 3. Indemnización. 4. Responsabilidad del contratista. 5. Responsabilidad de las autoridades y el personal. III. Novedades destacables en materia de responsabilidad patrimonial. 1. Responsabilidad del Estado legislador. A. Responsabilidad por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria. B. Responsabilidad por la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional. C. Responsabilidad por la aplicación de una norma declarada por sentencia contraria al Derecho de la UE. 2. Responsabilidad en relaciones de Derecho privado. IV. Especialidades de la responsabilidad patrimonial en el procedimiento administrativo común. 1. Novedades en las fases del procedimiento. A. Iniciación. B. Ordenación. C. Instrucción. D. Terminación. 2. Tramitación simplificada. 3. Responsabilidad por actividad administrativa electrónica. V. Responsabilidad patrimonial de la Administración Local por daños en la vía pública. 1. Marco jurídico. 2. Especificidades en clave local. 3. Casuística por accidentes en la vía pública. A. Antijuridicidad y deber de conservación y mantenimiento. B. Origen del deterioro causante del daño. C. Otras circunstancias que influyen de la determinación. D. Entre el deber de mantenimiento y conservación y el deber de diligencia. VI. Esbozos de reforma de la responsabilidad patrimonial. VII. Conclusiones. VIII. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN³

La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública es actualmente una institución de suma importancia, tal como señala GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE⁴, y bastante genuina de nuestro ordenamiento jurídico⁵, su fundamento no radica sólo en responder de sus actos como cualquier persona, sino evitar que la actividad de la Administración, que principalmente tiene por objeto la satisfacción del interés general, cause perjuicios de forma injusta a bienes y derechos de los particulares⁶.

El art. 9.3 de la Constitución Española (en adelante, CE) consagra como principio general la responsabilidad de los poderes públicos, por su parte el art. 106.2 de la CE⁷, de forma específica, se proclama el principio de responsabilidad patrimonial o extracontractual de las Administraciones Públicas por las lesiones que sufran los particulares en cualesquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos⁸.

En cuanto a su régimen competencial⁹ el art. 149.1.18 de la CE reconoce la competencia exclusiva del Estado sobre el sistema de responsabilidad de las administraciones Públicas «plasmando en ese marco específico el enunciado del art. 106.2 CE, siempre que la responsabilidad de la Administración Pública sea atribuible al funcionamiento del servicio público y, además, haya dado lugar a una lesión efectiva»¹⁰. Al Estado le corresponde establecer el régimen de responsabilidad de las administraciones Públicas, si bien el art. 149.1.18 CE «no puede excluir que, además de esa normativa común que representa el sistema de responsabilidad para todo el territorio, las comunidades autónomas puedan establecer otros supuestos indemnizatorios en concepto de responsabilidad administrativa, siempre que, naturalmente, respeten aquellas normas estatales con las que en todo caso habrán de coherarse y sirvan al desarrollo de una política sectorial determinada. En ese sentido, la eventual regulación de nuevos supuestos indemnizatorios en el ámbito de las competencias exclusivas autonómicas constituye una garantía –indemnizatoria– que se superpone a la garantía indemnizatoria general que al Estado compete establecer»¹¹.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC) en el título X, arts. 139 a 146, reguló por primera vez en sede procedimental y desarrolló el precepto constitucional de la responsabilidad patrimonial¹², esta regulación se completó a nivel reglamentario mediante 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 (en adelante, RPRP)¹³.

La anterior regulación ha estado vigente hasta octubre de 2016, pues con la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC)¹⁴ y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) se materializó una de las medidas previstas por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas y el Programa Nacional de Reformas de España para 2014, que recogían la necesidad de impulsar nuevas leyes administrativas que venían a reformar el procedimiento administrativo y el régimen jurídico de las Administraciones Públicas¹⁵.

Así pues, se pasa a regular el régimen jurídico anterior en dos textos legales distintos las relaciones *ad extra* y *ad intra*¹⁶ de las Administraciones Públicas. A pesar de la vocación del legislador en regular de forma separada y completa la organización administrativa, por un lado, y el procedimiento administrativo común, por otro, aún existen distintas materias en las que coexisten disposiciones en ambos textos legales, como es el caso de la responsabilidad patrimonial.

La regulación de los principios básicos de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas¹⁷ se contiene en los arts. 32 a 37 LRJSP y en la LPAC se ha integrado el procedimiento especial de responsabilidad patrimonial como especialidades del procedimiento administrativo común, siguiendo una de las novedades de la LPAC y la LRJSP que es su sistemática. Con ello, la LPAC y, también la LRJSP, han elevado de rango las disposiciones reglamentarias, que establecían las especialidades procedimentales en materia de responsabilidad patrimonial.

Este planteamiento, como afirma el propio preámbulo, responde a uno de los objetivos que persigue la LPAC, «la simplificación de los procedimientos administrativos y su integración como especialidades en el procedimiento administrativo común, contribuyendo así a aumentar la seguridad jurídica». Este aspecto ha sido criticado por el Consejo de Estado¹⁸ afirmando que «llama la atención que la propia exposición de motivos del anteproyecto conceptúe como «procedimientos especiales» lo que en nuestro Derecho Administrativo son auténticas instituciones y como tal han sido reguladas». Además, en el citado Dictamen el Consejo de Estado concluye que «la regulación de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas no puede tener [...], una respuesta adecuada a su naturaleza jurídica, dado que, en estas instituciones, como en toda institución jurídico-administrativa, se entremezclan aspectos orgánicos, sustantivos y procedimentales». Y siguiendo este razonamiento propone «su regulación en leyes singulares y distintas de los anteproyectos en cuestión». Por tanto, el criterio sistemático utilizado por el legislador en la LPAC y en la LRJSP no resulta el más adecuado para modificar

el ordenamiento jurídico-administrativo, ya que plantean una serie de inconvenientes que «evidencian la rigidez del esquema seguido y su insuficiencia para lograr una adecuada regulación de la materia así en general como en determinados aspectos concretos»¹⁹.

Estos problemas que apunta el Consejo de Estado se suscitan en especial en la regulación de determinadas instituciones clave del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, como la responsabilidad patrimonial²⁰. De este modo, esta nueva normativa no está exenta de críticas hasta el punto de que autores como MORENO MOLINA concluyen que incumple los principios de buena regulación que consagra la propia LPAC en el art. 129²¹.

Así, siguiendo la estructura propia de las citadas leyes, a continuación, examinaremos en primer lugar los aspectos sustantivos (régimen jurídico), posteriormente analizaremos los cambios más significativos del marco regulador vigente en el régimen de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y finalmente trataremos los aspectos procedimentales. Ahora bien, este recorrido necesariamente debe hacerse de la mano de la jurisprudencia²², también de la doctrina, tal como sucede en tantos aspectos del régimen jurídico iusadministrativista; pero mucho más en éste, que debe su configuración actual al diseño que la jurisdicción ha hecho del régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, tal como señala EMBID IRUJO²³.

II. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

En cuanto al régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial²⁴, la primera nota a destacar es la ligera reformulación de la definición del concepto, el art. 32.1 LRJSP establece que «los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios salvo en los casos de fuerza mayor» y añade «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 actos²⁵ o disposiciones administrativas no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización».²⁶

De este modo, se trata de un nuevo enunciado que no introduce novedades significativas si se compara con el de la LRJPAC, aunque sí aporta mayor rigor jurídico. No obstante, el legislador ha perdido la ocasión para sustituir el concepto de «particulares» por el de «perjudicados» o el de «lesionados». Con es-

te cambio de concepto se englobaría también a las Administraciones Públicas, las cuales, según la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo (en adelante, TS), pueden ser lesionadas por otra Administración Pública sin que tengan la obligación legal de soportarlo²⁷.

1. REQUISITOS DEL SISTEMA

Las principales características del régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial, que se mantienen prácticamente desde los inicios, pueden resumirse en cinco, según MARTÍN REBOLLO²⁸:

- a) Sistema unitario, que rige para cualquier Administración Pública sin excepción, ex art. 149.1.18 CE, tanto si actúan con sometimiento al Derecho administrativo, como si lo hacen sujetos al Derecho privado, y que protege por igual a todos los sujetos, garantizando un tratamiento patrimonial común cuando hayan sufrido algún daño que deba ser indemnizado²⁹.
- b) Régimen general, que abarca la totalidad de la actuación administrativa, sea fáctica o jurídica, y tanto por acción, como por omisión³⁰.
- c) Responsabilidad directa, se declara de la Administración Pública que ha desarrollado la actividad o es titular del servicio y no sólo simplemente subsidiaria de la responsabilidad del funcionario o agente responsable.
- d) Responsabilidad objetiva, en el sentido que elementos subjetivos como la culpa no intervienen en su determinación³¹.
- e) Reparación integral de todo tipo de daños (materiales o morales), aunque limitada en el tiempo a un plazo de prescripción de un año³².

Así pues, y como recoge la Sentencia de la Audiencia Nacional (en adelante, SAN) de 3 de mayo de 2019, «la responsabilidad patrimonial de la Administración que se proclama en el art. 106.2 de la CE, se ha desarrollado en el art. 32 LRJSP (tras haber derogado las disposiciones de los arts. 139 y siguientes LRJPAC), y ha sido configurada como una responsabilidad directa y objetiva, que obliga a la Administración a indemnizar toda lesión que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes o derechos, siempre que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de casos en los que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley». De ahí que el daño indemnizable es únicamente el que merezca la consideración de lesión, entendida, según la doctrina y jurisprudencia, como daño antijurídico³³; antijuridicidad que deriva no del hecho de que la conducta de quien lo causa sea contraria a Derecho, sino de que el perju-

dicado no tenga el deber jurídico de soportarlo (art. 34.1 LRJSP)³⁴, por no existir causas de justificación que lo legitimen.

Por tanto, los requisitos³⁵ que deben concurrir para tener derecho a la indemnización por razón de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública (arts. 32.1 y 34.1 de LRJSP) son los siguientes³⁶:

- a) Existencia y realidad de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado³⁷ con relación a una persona, y que el interesado no tenga el deber jurídico de soportarlo³⁸.
- b) Lesión como consecuencia del funcionamiento normal³⁹ o anormal de los servicios públicos⁴⁰, y no producido por fuerza mayor⁴¹.
- c) Relación de causalidad o «nexo causal»⁴² entre el funcionamiento del servicio público y el daño o lesión⁴³, que impone la comprobación de la existencia de una causa-efecto entre el funcionamiento del servicio público y los daños que se invocan, es decir, si los mismos son imputables a la Administración⁴⁴, siempre que exista el deber de actuar de ésta⁴⁵.

La doctrina jurisprudencial consolidada califica la responsabilidad patrimonial como objetiva, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, salvo que opere la fuerza mayor⁴⁶, que se ha convertido en la puerta de reducción de la propia objetividad, como señala JORDANO FRAGA⁴⁷. Una objetividad que «daría pie a reformulaciones de las tesis dominantes sobre su naturaleza y su esencia misma», para MONTORO CHINER⁴⁸. Así, La antijuridicidad del daño se funda en el criterio objetivo de la lesión, entendida como daño o perjuicio antijurídico que quien lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar, pues si existe ese deber jurídico decae la obligación de la Administración de indemnizar⁴⁹.

Por tanto, en la LRJSP la responsabilidad sigue siendo directa⁵⁰ y objetiva⁵¹, se mantiene el concepto de lesión⁵² resarcible con su ya tradicional caracterización como daño efectivo⁵³, evaluable económicamente⁵⁴, característica que engloba tres conceptos: daños materiales, daños personales o corporales y daños morales, e individualizable.

También se exige que el daño sea antijurídico, es decir, que el afectado no tenga el deber jurídico de soportarlo. Así se ha reflejado por la jurisprudencia, señalando que la antijuridicidad, como requisito del daño indemnizable, no viene referida al aspecto subjetivo del actuar antijurídico de la Administración Pública sino al objetivo de la ilegalidad del perjuicio, en el sentido de que el ciudadano no tenga el deber jurídico de soportarlo, ya que en tal caso desaparecería la antijuridicidad de la lesión al existir causas de justificación en el productor del daño, esto es en el actuar de la Administración. Y es que la «responsabilidad

patrimonial de la Administración se funda en el criterio objetivo de la lesión, entendida como daño o perjuicio antijurídico que quien lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar, pues si existe ese deber jurídico decae la obligación de la Administración de indemnizar»⁵⁵. A pesar de ello, el régimen de objetividad de la responsabilidad patrimonial se aplica con matizaciones de la mano de la jurisprudencia, como es el caso de la *lex artis*, como apunta REBOLLO PUIG⁵⁶.

Y finalmente, se exige que exista una relación de causalidad⁵⁷ entre la acción u omisión imputable a la Administración Pública y el hecho lesivo, sin concurrir fuerza mayor⁵⁸ en la producción del daño⁵⁹. Entre la actuación administrativa y el daño ocasionado o producido debe existir, de manera obligatoria, una relación de causalidad, es decir, una conexión directa, inmediata y exclusiva de causa o efecto, sin intervención extraña que pudiera influir, alterando este nexo causal⁶⁰. Este necesario e imprescindible nexo causal, debe ser, en general, directo, inmediato y exclusivo, lo que habrá de apreciarse de forma casuística. Sin embargo, a veces la relación de causalidad puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas o concurrentes⁶¹. Así, la jurisprudencia⁶² ha establecido la llamada «Teoría de la causalidad adecuada», que es definida como «la causa necesariamente idónea para determinar el evento o resultado», es decir, que exista una adecuación objetiva entre acto y evento, atendiendo a las circunstancias del caso⁶³, que sea la causa adecuada, eficiente o necesariamente idónea e, incluso, directa y exclusiva, sin intervención ajena para provocar el resultado por el que se reclama»⁶⁴. A pesar de ello, «especialmente para los supuestos de funcionamiento anormal, viene empezando a admitir la posibilidad de que se aprecie, aún mediante formas mediatas, indirectas y concurrentes»⁶⁵.

De este modo, podemos afirmar que la LRJSP, que es dónde se regulan los principios y requisitos de la responsabilidad patrimonial, no introduce cambios importantes. No obstante, si establece algunas modificaciones puntuales que mejoran la sistemática de la regulación de esa institución jurídica. En este sentido, ahora el art. 32 de la LRJSP integra, junto a todos los requisitos de la responsabilidad patrimonial, el requisito de la antijuridicidad, que antes se trataba en el art. 141.1 de la LRJPAC junto a la indemnización⁶⁶.

2. RESPONSABILIDAD CONCURRENTE

La responsabilidad concurrente⁶⁷ de las Administraciones Públicas⁶⁸ se encuentra recogida en el art. 33 de la LRJSP y establece las mismas previsiones que se establecían en los arts. 140 de la LRJPAC y 18 del RPRP⁶⁹.

Las Administraciones intervinientes responderán frente al particular, en todo caso, de forma solidaria, «cuando de la gestión dimanante de fórmulas con-

juntas de actuación entre varias Administraciones Públicas se derive responsabilidad en los términos previstos en la LRJSP. El instrumento jurídico regulador de la actuación conjunta podrá determinar la distribución de la responsabilidad entre las diferentes Administraciones Públicas»⁷⁰. La LRJSP establece que, en otros supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño, 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 determinación⁷¹.

Un criterio simplista sería el de atribuir la responsabilidad a la Administración que hace la aprobación definitiva. Sin embargo, en virtud del ya citado artículo 33 de la LRJSP, parece más correcto acudir, en estos casos, a la tesis de que existe un supuesto de concurrencia entre ambas Administraciones y que la responsabilidad es entonces solidaria, sin perjuicio de que la Administración condenada a pagar pueda repetir contra las demás que hayan intervenido en la causación del daño. Esta postura tiene a su favor el tenor literal de la Ley dado que los procedimientos bifásicos encajan en la fórmula empleada en la Ley cuando se refiere a la «gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación entre varias Administraciones Públicas», máxime cuando no han quedado acreditadas circunstancias que permitan excluir la regla de la solidaridad.

Como novedad, el apdo. 4 del art. 33 de la LRJSP introduce el deber de consulta por parte de la Administración Pública competente para incoar, instruir y resolver los procedimientos en los que exista una responsabilidad concurrente de varias Administraciones Públicas a las restantes Administraciones implicadas para que en el plazo de quince días puedan exponer cuanto consideren procedente.

3. INDEMNIZACIÓN

En cuanto a la indemnización a recibir por el afectado, la regla general es que deberá ser restituido en la integridad patrimonial⁷² menoscabada por la actuación administrativa dañosa. Para que pueda concurrir el reconocimiento de una indemnización será necesario que la lesión alegada sea efectiva, esto es, que se haya producido realmente y no sea una mera probabilidad y que esta lesión sea evaluable económicamente; la jurisprudencia también se considera indemnizables los daños morales, entendidos como daños en la esfera afectiva de los particulares, como manifiesta FERNÁNDEZ RODERA⁷³.

Respecto a la cuantía de la indemnización, el art. 34.2 LRJSP se remite «a los criterios de valoración establecidos en la legislación fiscal, de expropiación

forzosa (arts. 36 y ss. LEF), y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado» e introduce la posibilidad de tomar como referencia a valoración incluida en los baremos de la normativa vigente en materia de seguros obligatorios y de la Seguridad Social en los supuestos de muerte o lesiones corporales⁷⁴.

En relación al cálculo de la indemnización, el apdo. 3 del art. 34 de la LRJSP introduce dos novedades. La primera recae sobre la actualización de la cuantía, ya que se sustituye la referencia al Índice de Precios al Consumo (en adelante, IPC)⁷⁵ por el Índice de Garantía de la Competitividad (en adelante, IGC)⁷⁶, fijado por el Instituto Nacional de Estadística (en adelante, INE). Y la segunda, es que los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, 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 –y esta es la novedad– (art. 34.3 de la LRJSP).

No obstante, para determinar las cuantías de las indemnizaciones los Tribunales ya solían acudir al sistema de indemnizaciones tasadas establecido para los daños a las personas, comprensivos del valor de la pérdida sufrida y de la ganancia que hayan dejado de obtener, previstos, previsibles o que conocidamente se deriven del hecho generador, incluyendo los daños morales⁷⁷, aunque los casos de responsabilidad de la Administración no entraran en el supuesto de hecho de la legislación sobre responsabilidad civil⁷⁸ y seguro en la circulación de vehículos a motor⁷⁹.

Con relación a la indemnización por los daños causados por una ley declarada posteriormente inconstitucional o como consecuencia de la aplicación de una norma contraria al Derecho de la Unión Europea (en adelante, UE) el legislador introduce un plazo de retroactividad indemnizatoria de los efectos lesivos causados por estas normas⁸⁰; serán indemnizables los daños producidos en el plazo de los cinco años anteriores a la fecha de la publicación de la sentencia que declare la inconstitucionalidad de la norma con rango de ley o el carácter de norma contraria al Derecho de la UE, salvo que la sentencia disponga otra cosa (art. 34.1 de la LRJSP)⁸¹.

4. RESPONSABILIDAD DEL CONTRATISTA

Por lo que se refiere a la responsabilidad de los contratistas por los daños y perjuicios causados a terceros durante la ejecución de un contrato, la LPAC y la LRJSP se refieren por primera vez a esta responsabilidad⁸². No obstante, el primer tratamiento jurídico sobre la responsabilidad de la Administración Pública

por los daños producidos a los particulares, cuando se trate de un servicio público gestionado por un contratista⁸³, ya se contemplaba en los arts. 121.2 y 123 de la LEF, atribuyendo la responsabilidad al concesionario gestor del servicio. Así pues, la doctrina interpretó que el concesionario respondía de forma directa frente al lesionado, siendo competente la jurisdicción contenciosa-administrativa⁸⁴.

Aunque la ya derogada LRJPAC no previno el tratamiento de esta materia, sí lo hizo el RRP en su art. 1.3 al indicar que se seguiría el procedimiento de responsabilidad patrimonial para determinar la responsabilidad de las Administraciones por daños y perjuicios causados a terceros durante la ejecución de contratos, cuando fuesen consecuencia de una orden directa e inmediata de la Administración o de los vicios del proyecto elaborado por ella misma.

La LRJSP señala en el art. 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 [en adelante, TRLCSP]», 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 adelante, LCSP).

Hoy, la LCSP en el art. 196 dispone, como regla general, la obligación del contratista de indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato, no obstante, cuando los 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. También será la Administración responsable de los daños que se causen a terceros como consecuencia de los vicios del proyecto en el contrato de obras o en el contrato de suministro de fabricación. Los terceros podrán requerir previamente, dentro del año siguiente a la producción del hecho, al órgano de contratación para que este, oído el contratista, informe sobre a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños. El ejercicio de esta facultad interrumpe el plazo de prescripción de la acción, como manifiesta GIFREU I FONT⁸⁶. La reclamación⁸⁷ de aquellos se formulará, en todo caso, conforme al procedimiento establecido en la legislación aplicable a cada supuesto.

Así, la nueva regulación reproduce lo hasta ahora recogido en el RPRP, lo que genera las mismas dudas que el reglamento generó en su día sobre el procedimiento a seguir y la jurisdicción competente, aunque para CUETO PÉREZ, no haya duda sobre la naturaleza administrativa y la sustanciación ante la jurisdicción contenciosa-administrativa⁸⁸. Además, los particulares continúan con el mismo problema de poder determinar en un primer momento a quien corresponde la obligación de indemnizar, ya que el carácter facultativo con que el art. 196.3 LCSP (antes, art. 214.3 del TRLCSP) mantiene el requerimiento hace que el particular pueda acceder a una u otra jurisdicción⁸⁹.

5. RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES Y DEL PERSONAL

En cuanto a la responsabilidad de los funcionarios o «agentes de la Administración», según LEGUINA LAVILLA⁹⁰, la LRJSP unifica en el art. 36 la regulación que fijaban anteriormente los arts. 145 de la LRJPAC y 20 y 21 del RPRP.

FERNÁNDEZ RODERA, señala que la nueva regulación contenida en el art. 36 de la LRJSP sigue por un lado con la pauta definida por la exigencia directa a la Administración Pública concernida y, por otro lado, por la obligación de ejercicio de la acción de repetición y señala que la propia LRJSP contempla para estos casos unas especialidades de naturaleza procedimental en el apdo. 4 del art. 36, que son más propias de ser previstas en la LPAC⁹¹.

El art. 36.4 de la LRJSP dispone que el procedimiento para la exigencia de la responsabilidad por parte de la Administración a las autoridades y personal a su servicio⁹², deberá sustanciarse conforme a lo dispuesto en la LPAC y se iniciará por acuerdo del órgano competente que se notificará a los interesados y que constará, al menos, de los siguientes trámites:

- a) Alegaciones durante un plazo de quince días.
- b) Práctica de las pruebas admitidas y cualesquiera otras que el órgano competente estime oportunas durante un plazo de quince días.
- c) Audiencia durante un plazo de diez días.
- d) Formulación de la propuesta de resolución en un plazo de cinco días a contar desde la finalización del trámite de audiencia.
- e) Resolución por el órgano competente en el plazo de cinco días.

Así pues, se sigue contemplando la incoación de procedimiento sólo cuando hubiera concurrido dolo, culpa o negligencia grave⁹³, excluyendo, como ya hacía la regulación anterior, los daños causados por negligencia leve.

Todos estos trámites son los mismos y con los mismos plazos que los que contemplaba el art. 21 RRP. No obstante, el trámite del informe que se tiene que solicitar al servicio en cuyo funcionamiento se haya ocasionado la presunta lesión indemnizable, la nueva regulación no lo prevé. Ahora bien, como el art. 36 de la LRJSP se remite al procedimiento administrativo común, sigue siendo preceptivo recabar ese informe del servicio causante del daño, conforme al art. 81 de la LPAC.

Al indicar los criterios para ponderar la exigencia de responsabilidad, en el apartado segundo del art. 36 de la LRJSP, se añade «y, en su caso, para su cuantificación», sustituye la «existencia o no de intencionalidad» por la del «grado de culpabilidad» de quién haya provocado el efecto lesivo.

III. NOVEDADES DESTACABLES EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL⁹⁴

Como se ha manifestado, más allá de la separación de la regulación de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en dos leyes, ésta sigue teniendo un régimen jurídico muy similar al que se contenía en la ya derogada LRJPAC; sin embargo, como novedades y cambios introducidos más destacables en esta materia y que merecen atención especial, cabe destacar, por un lado, la responsabilidad del Estado legislador por las lesiones que sufran los particulares en sus bienes y derechos derivadas de leyes declaradas inconstitucionales o contrarias al Derecho de la UE, concretándose las condiciones que deben darse para que se pueda proceder, en su caso, a la indemnización que corresponda y, por otro lado, la responsabilidad de la Administración Pública en relaciones de Derecho privado.

1. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO LEGISLADOR⁹⁵

Hasta ahora la responsabilidad del Estado legislador sólo encontraba un reconocimiento muy general en el art. 9.3 de la CE, cuando garantiza la responsabilidad de los poderes públicos. No obstante, MORENO MOLINA pone de relieve como el TS ya había reconocido la responsabilidad del Estado legislador, apreciando la existencia de responsabilidad cuando se produjeran daños en virtud de actos de aplicación de leyes y existiera un sacrificio patrimonial singular de derechos o intereses económicos legítimos que pudieran considerarse afectados por actuaciones administrativas anteriores⁹⁶. O en caso de leyes declaradas inconstitucionales, como apunta GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE⁹⁷.

Esta jurisprudencia se influenció por la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) que ha reconocido la responsabilidad de los Estados miembros por incumplimiento del Derecho de la UE⁹⁸, tal como apunta NICOLÁS LUCAS⁹⁹.

La LRJSP introduce al ordenamiento jurídico la jurisprudencia existente en materia de responsabilidad patrimonial por los daños causados por leyes contrarias a derecho y, en su caso, por otras normas, a través de una regulación sistematizada, en los apdos. 3 a 6 del art. 32. Así pues, la llamada «responsabilidad patrimonial del Estado legislador» contempla tres supuestos distintos:

- a) La responsabilidad por la lesión que sufran los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que lo particulares no tengan el deber jurídico de soportar cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen (art. 32.3 de la LRJSP).
- b) La responsabilidad por la lesión que sufran los particulares por los daños derivados de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional, cuando el particular hubiera obtenido sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, siempre que se hubiera alegado la inconstitucionalidad posteriormente declarada (art. 32.4 de la LRJSP)¹⁰⁰.
- c) La responsabilidad por la lesión que sufran los particulares por los daños derivados de la aplicación de una norma declarada por sentencia contraria al Derecho de la UE (art. 32.5 de la LRJSP).

A. Responsabilidad por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria

El art. 32.3 de la LRJSP recoge la única disposición contemplada sobre esta materia en la anterior legislación, prevista en el art. 139.3 de la LRJPAC, como señala GONZÁLEZ PÉREZ¹⁰¹, relativa al derecho de los particulares a ser indemnizados por las Administraciones Públicas de «toda lesión que sufran en sus bienes y derechos como consecuencia de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que no tengan el deber jurídico de soportar cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen».

Por tanto, la interpretación y aplicación de este supuesto de responsabilidad patrimonial, sigue siendo la misma que la que se ha venido haciendo del art. 139.3 de la LRJPAC, en la medida en que ambos supuestos son textualmente coincidentes, según QUINTANA LÓPEZ¹⁰².

Así pues, debemos seguir la doctrina jurisprudencial¹⁰³ que ha establecido la obligación de la Administración de resarcir los daños causados por la aplicación de actos legislativos aún en los casos en que estos no la hayan previsto expresamente, es decir, aunque la propia norma no prevea la indemnización, al quebrantar el principio de buena fe que debe regir las relaciones de la Administración con los particulares, de la seguridad jurídica y del equilibrio de prestaciones que debe presidir las relaciones económicas, para ÁLBAREZ BE-REITO¹⁰⁴.

Estos conceptos, utilizados por la jurisprudencia¹⁰⁵, están estrechamente relacionados con el principio de confianza legítima¹⁰⁶, como pone de relieve GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE¹⁰⁷.

B. Responsabilidad por la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional

En virtud del art. 32.4 de la LRJSP¹⁰⁸, se determina que procederá la indemnización cuando el particular haya obtenido, en cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, siempre que se hubiera alegado la inconstitucionalidad posteriormente declarada¹⁰⁹. Como señala GARCÍA LUENGO el origen de este reconocimiento de responsabilidad patrimonial se halla en una línea jurisprudencial procedente del TS, a partir de la STS de 29 de febrero de 2000 en la que se han reiterado los pronunciamientos que reconocen el derecho a indemnización de los sujetos que hubieran sufrido lesión¹¹⁰.

Con estos antecedentes, en el art. 32.4 de la LRJSP se establecen unos requisitos específicos para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador por los daños causados por la aplicación de normas con rango de ley declaradas inconstitucionales¹¹¹:

- a) Que el sujeto que ejerza la acción de responsabilidad previamente haya recurrido en vía administrativa y en vía de la jurisdicción contencioso-administrativa frente a la actuación administrativa que causó el daño y que como resultado de ello haya obtenido una sentencia desestimatoria que, sin necesidad de agotar todas las instancias, alcance firmeza.
- b) Que el recurrente haya alegado en el recurso que hubiera interpuesto la causa de inconstitucionalidad de la ley¹¹².

Además, en el art. 67.1 de la LPAC se establece que el derecho a reclamar en este tipo de supuestos prescribe al año de la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* (en adelante, BOE) de la sentencia declarativa de la inconstitucionalidad de la ley.

C. Responsabilidad por la aplicación de una norma declarada por sentencia contraria al Derecho de la UE

En cuanto al art. 32.5 del LRJSP, en el supuesto de una lesión sufrida como consecuencia de la aplicación de una norma declarada contraria al Derecho de la UE se exige cumplir, además, con todos los requisitos siguientes:

- a) La norma ha de tener por objeto conferir derecho a los particulares.
- b) El incumplimiento del Derecho de la UE que ha supuesto la aplicación de la norma interna contraria a este ha de estar suficientemente caracterizado¹¹³.
- c) Una relación de causalidad directa entre el incumplimiento de la obligación impuesta a la Administración responsable por el Derecho de la UE y el daño sufrido por los particulares¹¹⁴.

Como afirma GARCÍA LUENGO, la extensión de la responsabilidad del Estado legislador a este ámbito, incluso cuando los actos que habían causado el daño eran firmes, es fruto del principio de equivalencia que obliga a tratar las vulneraciones del Derecho de la UE como a las del derecho interno¹¹⁵.

En este supuesto, el derecho a reclamar, conforme al art. 67.1 de la LPAC, prescribe al año de la publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea (en adelante, DOUE) de la sentencia que declare el carácter contrario de la norma al Derecho de la UE. Por tanto, en todos los supuestos contemplados por el legislador se exige el agotamiento de todas las vías de acción existentes para reconocer el derecho a reclamar por la vía de la responsabilidad patrimonial derivada de actos legislativos. De este modo el legislador plasma el criterio jurisprudencial ya consolidado en esta materia, iniciado por la STS de 29 de febrero de 2000, que declaró la existencia de responsabilidad patrimonial por la aplicación de una ley fiscal declarada inconstitucional¹¹⁶.

Aunque el propio legislador se refiere a la responsabilidad del «Estado legislador» –así se expresa en el art. 32.3 de la LRJSP–, también debemos extenderla a la responsabilidad por las normas con rango de ley que dicten las CC AA¹¹⁷. No obstante, MORENO MOLINA¹¹⁸ cuestiona la diferenciación entre los requisitos exigidos para el reconocimiento de la responsabilidad en los apdos. 4 y 5 del art. 32 del LRJSP, afirmando que esta diferenciación puede ser contraria al principio de equivalencia que ha reconocido el TJUE, ya que daría lugar a un trato diferente para unas situaciones consideradas equiparables¹¹⁹. Así pues, siguiendo esta doctrina jurisprudencial resulta evidente que lo previsto en la LRJSP se aparta del criterio, al imponer, en todo caso como requisito la obtención de una sentencia firme desestimatoria del recurso interpuesto contra la actuación admi-

nistrativa lesiva lo que equivale a exigir el agotamiento de todas las vías de impugnación existentes¹²⁰.

2. RESPONSABILIDAD EN RELACIONES DE DERECHO PRIVADO

La segunda innovación en materia de responsabilidad se refiere a los supuestos en que las Administraciones Públicas actúan en relaciones de Derecho privado¹²¹. El art. 144 de la LRJPAC establecía que las Administraciones Públicas debían responder directamente de los daños y perjuicios causados por el personal que se encuentre a su servicio, considerándose la actuación del mismo, actos propios de la Administración Pública bajo cuyo servicio se encuentre, de conformidad con el régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración. Si bien, el nuevo art. 35 de la LRJSP extiende esta responsabilidad a los supuestos en los que las Administraciones Públicas actúan directamente o «a través de una entidad de derecho privado». De este modo, se puede exigir responsabilidad cuando concorra con sujetos de Derecho privado o la responsabilidad se exija directamente a la entidad de derecho privado a través de la cual actúe la Administración o a la entidad que cubra su responsabilidad.

Por tanto, según lo regulado en el citado precepto, como afirma COMPANYS I ALET, en la práctica se puede dar una situación contradictoria, ya que entidades de Derecho privado participadas mayoritariamente por la Administración, y que sujetan su actividad al Derecho privado, responderán de los daños que ocasionen a terceros con arreglo al Derecho administrativo y, en su caso, deberán ser demandadas ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa¹²².

De hecho, el art. 35 de la LRJSP contempla diferentes formas de actuación de la Administración Pública en relación al Derecho:

- a) Directamente en relaciones de Derecho privado y se le exija la responsabilidad a la Administración.
- b) A través de una entidad de Derecho privado y se exija la responsabilidad a la Administración.
- c) En la actuación y en la lesión producida concorra la Administración con sujetos de Derecho privado¹²³.
- d) Se exige a la entidad de Derecho privado a través de la cual actué la Administración.

No obstante, en el ámbito procesal de la jurisdicción contencioso-administrativa esta unificación del conocimiento de todas las reclamaciones de res-

ponsabilidad patrimonial, cualquiera que sea el tipo de actividad que la hubiese ocasionado ya se previó en el art. 2.e) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo (en adelante, LJCA), desde su modificación por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, donde se dispone que «la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que derive, no pudiendo ser demandadas aquellas por este motivo ante los órganos jurisdiccionales civil o social, aun cuando en la producción del daño concurren con particulares o cuenten con un seguro de responsabilidad»¹²⁴.

De este modo, el art. 35 de la LRJSP incorpora a la norma administrativa la previsión procesal pero también el criterio jurisprudencial al respecto¹²⁵.

IV. ESPECIALIDADES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

Siguiendo la sistematización que diferencia ambas leyes, una vez analizado su régimen jurídico y las novedades y cambios introducidos más destacables en la materia objeto de este estudio, corresponde ahora analizar los aspectos procedimentales, que para BELTRÁN CASTELLANOS se han adecuado a los nuevos tiempos¹²⁶.

La LRJSP en el art. 36.4 establece que los procedimientos de responsabilidad patrimonial se sustanciarán conforme a lo dispuesto en la LPAC, así pues, tras esta regulación el procedimiento de responsabilidad patrimonial ya no se configura como un procedimiento especial, sino que se le aplica, al igual que al procedimiento sancionador, el procedimiento administrativo común u ordinario con algunas especialidades o particularidades. La LPAC ha integrado en cada una de las fases del procedimiento administrativo las especialidades del procedimiento sancionador y del procedimiento de responsabilidad patrimonial, reguladas ahora en los arts. 63 y siguientes y no en un título específico como sucedía con la LRJPAC.

La regulación del procedimiento de responsabilidad patrimonial no incorpora grandes novedades, y se configura sobre la base de la normativa anterior. No obstante, sí cabe destacar la incorporación del uso generalizado y obligato-

rio de los medios electrónicos en todas las fases del procedimiento administrativo común¹²⁷, que para BELTRÁN CASTELLANOS ofrece grandes ventajas para el ciudadano¹²⁸.

1. NOVEDADES EN LAS FASES DEL PROCEDIMIENTO

A continuación, se analizará cada uno de las fases del procedimiento de exigencia de responsabilidad patrimonial, de acuerdo con lo dispuesto en la LPAC, con especial atención a las novedades procedimentales.

A. Iniciación¹²⁹

La iniciación del procedimiento se regula en los arts. 54 y ss. de la LPAC, que no se separa en lo esencial de la prevista por la norma precedente; si bien destaca la mención expresa a las especialidades de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial, que integra en buena medida el RPRP. Así pues, se mantiene la regulación de la iniciación del procedimiento ya sea de oficio (arts. 59 y ss. de la LPAC), ya sea a solicitud del interesado (arts. 66 y ss. de la LPAC).

a) *De oficio*

La iniciación del procedimiento de oficio es de aplicación en los siguientes cuatro supuestos propios de procedimiento general: por propia iniciativa, por orden de superior, por petición razonada de otros órganos no competentes o con funciones de investigación o inspección¹³⁰ y por denuncia.

De estas cuatro modalidades, en materia de responsabilidad patrimonial cabe destacar por petición razonada de otros órganos no competentes o con funciones de investigación o inspección por prever especialidades.

En los procedimientos de responsabilidad patrimonial, el art. 61.4 de la LPAC añade una serie de obligaciones que deberán respetarse por el órgano que realice la petición razonada, exigiéndose que la misma individualice «la lesión producida en una persona o grupo de personas, su relación de causalidad con el funcionamiento del servicio público, su evaluación económica si fuera posible y el momento en que la lesión efectivamente se produjo». Exigencias todas ellas, que vienen a coincidir con los elementos para la exigibilidad de la responsabilidad patrimonial ahora regulados en el art. 32 de la LRJSP; aunque son insuficientes para GOSÁLBEZ PEQUEÑO¹³¹.

Además, el art. 65 de la LPAC determina las «especialidades en el inicio de oficio de los procedimientos de responsabilidad patrimonial». Así, se indica que «cuando las Administraciones Públicas decidan iniciar de oficio un procedimiento de responsabilidad patrimonial será necesario que no haya prescrito el derecho a la reclamación del interesado al que se refiere el artículo 67». El plazo de prescripción no ha variado y se mantiene en un año desde que se produjo el hecho o acto lesivo, o desde la curación o determinación de las secuelas para los casos de daños a las personas. Su cómputo respecto de actos anulados empezará al año de haberse notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva¹³². Por tanto, el órgano administrativo competente para incoar de oficio este procedimiento administrativo debe inexcusablemente, antes de acordar la iniciación, evaluar y apreciar la ausencia de la prescripción indicada¹³³.

Estas exigencias son realmente redundantes respecto a cuestiones genéricas que se desprenden de la LPAC o de los propios principios y fundamentos de la responsabilidad patrimonial regulados en la LRJSP, según MARTÍNEZ GUTIÉRREZ¹³⁴. Sin embargo, sorprende que no se establezca el contenido mínimo que ha de constar en el acuerdo de incoación de oficio de este procedimiento a diferencia del exhaustivo contenido requerido por el art. 64.2 de la LPAC para el acuerdo de incoación del procedimiento sancionador¹³⁵.

A pesar de lo anterior, la iniciación de procedimientos de responsabilidad patrimonial de oficio por las Administraciones Públicas es un supuesto excepcional¹³⁶, siendo los ciudadanos quienes por regla general inician el procedimiento. A estos efectos el propio art. 13.f) de la LPAC reconoce el derecho de los ciudadanos a exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y autoridades, cuando así corresponda legalmente¹³⁷.

El acuerdo de iniciación de oficio «se notificará a los particulares presuntamente lesionados, concediéndoles un plazo de diez días para que aporten cuantas alegaciones, documentos o información estimen conveniente a su derecho y propongan cuantas pruebas sean pertinentes para el reconocimiento del mismo. El procedimiento iniciado se instruirá, aunque los particulares presuntamente lesionados no se personen en el plazo establecido» (art. 65.2 de la LPAC).

Aunque se contempla la falta de participación de los presuntamente lesionados, su participación, evidentemente es importante para conseguir una mejor acreditación de los hechos y daños, así como para valorar la innecesariedad del inicio de oficio del procedimiento¹³⁸. Por tanto, la LPAC no establece ningún impedimento para que una resolución reconozca el derecho de los parti-

culares a ser indemnizados sin haberse personado y sin haber formulado alegaciones¹³⁹.

b) *A solicitud del interesado*

En cuanto a la iniciación por solicitud del interesado, la LPAC prevé especialidades en las solicitudes de reclamación de responsabilidad patrimonial, que realicen los interesados que deberán respetar el contenido que establece el art. 66 de la LPAC relativas a la solicitud de iniciación por parte del interesado, pero además deberá especificar «las lesiones producidas, la presunta relación de causalidad entre éstas y el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo, e irá acompañada de cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estimen oportunos y de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante». El art. 67.2 LPAC detalla las especificaciones que deben contener las solicitudes de iniciación en los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala los arts. 66 y 67 se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución dictada a tal efecto.

En el art. 67 de la LPAC¹⁴⁰ se establece que «sólo podrán solicitar el inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuando no haya prescrito su derecho a reclamar. El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas»¹⁴¹. Un plazo que, para MUGA MUÑOZ, es insuficiente en términos de seguridad jurídica para el ciudadano¹⁴².

A la anterior previsión, se añaden los dos últimos párrafos del art. 67.1 de la LPAC, donde se aclara el inicio del cómputo del plazo para la presentación en plazo de la reclamación de responsabilidad en dos supuestos concretos:

- a) Reclamación por anulación de normas reglamentarias tanto en vía administrativa como en vía judicial (que prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa o la sentencia firme).
- b) Reclamación derivados de la aplicación de leyes y normas de la Unión Europea (el derecho a reclamar prescribirá al año de la publicación en el BOE o en el DOUE, según el caso, de la sentencia que declare la incons-

titucionalidad de la norma o su carácter contrario al Derecho de la Unión Europea).

Uno de los efectos más importantes de la presentación de la reclamación es que se produce la interrupción de la prescripción.

B. Ordenación¹⁴³

La fase de ordenación del procedimiento se regula en el capítulo III del título IV de la LPAC, que no introduce novedades, excepto el carácter electrónico de todo el procedimiento y de la definición legal del expediente. En cuanto al principio de celeridad, tampoco se hallan aportaciones novedosas, más allá de la obligatoria tramitación electrónica de los procedimientos, muy dificultada por el régimen de protección de datos, para MARTÍNEZ GUTIÉRREZ¹⁴⁴.

Conforme al art. 71.2 de la LPAC, la tramitación de los expedientes deberá realizarse en «riguroso orden de incoación en asuntos de homogénea naturaleza», con excepción de que el titular de la unidad administrativa competente «dé orden motivada en contrario, de lo que quede constancia». Respecto al incumplimiento de esta obligación, la nueva LPAC prevé que dicho caso, esto dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria del infractor y, en su caso, será causa de remoción del puesto de trabajo. En este sentido, el apdo. 3 del art. 71 de la LPAC añade que «las personas designadas como órgano instructor o, en su caso, los titulares de las unidades administrativas que tengan atribuida tal función serán responsables directos de la tramitación del procedimiento y, en especial, del cumplimiento de los plazos establecidos».

Sobre esta regulación, como afirma MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, y ante las consecuencias del incumplimiento, hubiera sido oportuno que el legislador hubiera desarrollado más el régimen jurídico del principio de impulso y sus excepciones, incluso exigiendo de manera imperativa un informe motivando las razones que han determinado no seguir el orden de incoación o que hayan provocado dilaciones en los plazos normales de tramitación de los procedimientos¹⁴⁵.

C. Instrucción

La instrucción del procedimiento se regula en el capítulo III del título IV de la LPAC, en los arts. 75 y ss. La nueva regulación continúa dividiendo esta fase del procedimiento en las secciones: disposiciones generales, pruebas, informes y participación de los interesados.

Respecto a las pruebas, según disponen los arts. 77 y 78 de la LPAC se practicarán por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez y el órgano instructor sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando

sean manifiestamente improcedentes o innecesarias mediante resolución motivada, existiendo la posibilidad de que el instructor, cuando resulte necesario y a petición de los interesados, abra un período extraordinario de prueba por un plazo no superior a diez días. El instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada.

En cuanto a los informes, su regulación general no ha variado, excepto que en los arts. 79 y 80 de la LPAC se establece que su emisión se realizará por medios electrónicos, y con los requisitos, en relación a la emisión de documentos por parte de las Administraciones Públicas, recogidos en su art. 26 de la LPAC.

En el art. 81 de la LPAC se contemplan las especialidades de la solicitud de informes y dictámenes en los procedimientos de responsabilidad patrimonial. Así, en dicho artículo se establece el carácter preceptivo de los informes de los procedimientos de responsabilidad patrimonial por el servicio cuyo funcionamiento «haya ocasionado la presunta lesión indemnizable». Asimismo, el art. 81.2 de la LPAC determina que «cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50 000 euros o a la que se establezca en la correspondiente legislación autonómica, así como en aquellos casos que disponga la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, será preceptivo solicitar dictamen del Consejo de Estado o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma». Por tanto, en los supuestos descritos, el legislador establece la obligatoriedad de emitir un dictamen obligatorio. Sobre la tramitación de este dictamen, el citado artículo determina que «el órgano instructor, en el plazo de diez días a contar desde la finalización del trámite de audiencia, remitirá al órgano competente para solicitar el dictamen una propuesta de resolución, que se ajustará a lo previsto en el art. 91, o, en su caso, la propuesta de acuerdo por el que se podría terminar convencionalmente el procedimiento».

A estos efectos, el órgano instructor del procedimiento, en el plazo de diez días a contar desde la finalización del trámite de audiencia, debe remitir al órgano competente para solicitar el dictamen una propuesta de resolución. En cuanto al plazo para emitir el dictamen por el Consultivo, éste será de dos meses y deberá pronunciarse sobre una serie de aspectos que vienen a coincidir con los elementos para valorar si existe responsabilidad, al disponer que la «existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en esta Ley» (art. 81.2 de la LPAC).

El apdo. 3 del art. 81 de la LPAC, se refiere al supuesto de reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento anor-

mal de la Administración de Justicia. En este caso, se señala que el informe preceptivo del Consejo General del Poder Judicial será evacuado en el plazo máximo de dos meses. Pero, además añade el legislador que en estos supuestos «el plazo para dictar resolución quedará suspendido por el tiempo que medie entre la solicitud, del informe y su recepción, no pudiendo exceder dicho plazo de los citados dos meses».

Instruido el procedimiento y antes de redactar la propuesta de resolución debe llevarse a cabo el trámite de audiencia. El art. 82.5 de la LPAC regula las especialidades del trámite de audiencia, en «los procedimientos de responsabilidad patrimonial a los que se refiere el artículo 32.9 de la LRJSP»¹⁴⁶. Estos supuestos son en los que se produzcan daños a terceros causados en el marco de una ejecución de un contrato «cuando sea consecuencia de una orden inmediata y directa de la Administración o de los vicios del proyecto elaborado por ella misma». Para estos casos, se fija la preceptiva audiencia al contratista, motivo por el cual se establece que se le notificaran «cuantas actuaciones se realicen en el procedimiento, al efecto de que se persone en el mismo, exponga lo que a su derecho convenga y proponga cuantos medios de prueba estime necesarios». En consecuencia, ante estos casos, la audiencia será para la persona afectada y para el contratista.

D. Terminación¹⁴⁷

La fase de terminación del procedimiento se regula en el capítulo V del título IV, en los arts. 84 a 95 de la LPAC.

En cuanto a las especialidades del procedimiento de responsabilidad patrimonial en esta fase, el art. 91.2 de la LPAC determina tres supuestos adicionales al régimen general:

- a) Resulta necesario el dictamen para las indemnizaciones reclamadas de cuantía igual o inferior a 50 000 € y también de aquellos supuestos establecidos en la Ley Orgánica del Consejo de Estado o, cuando dicho dictamen no sea preceptivo, y una vez finalizado el trámite de audiencia del procedimiento, «el órgano competente resolverá o someterá la propuesta de acuerdo para su formalización por el interesado y por el órgano administrativo competente para suscribirlo. Cuando no se estimase procedente formalizar la propuesta de terminación convencional, el órgano competente resolverá en los términos previstos en el apartado siguiente».
- b) No es posible la terminación convencional, se establece que el órgano competente resolverá de conformidad con lo previsto con carácter general en el art. 88 de la LPAC para la resolución de los procedimientos. La

resolución deberá estar motiva y será necesario que se pronuncie «sobre la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado, la cuantía y el modo de la indemnización, cuando proceda, de acuerdo con los criterios que para calcularla y abonarla se establecen en el artículo 34 de la LRJSP».

- c) Se establece una regla de terminación desestimatoria del procedimiento por silencio, *ex art.* 91.3 de la LPAC, según la cual «transcurridos seis meses desde que se inició el procedimiento sin que haya recaído y se notifique resolución expresa o, en su caso, se haya formalizado el acuerdo, podrá entenderse que la resolución es contraria a la indemnización del particular».

Respecto a la terminación convencional en procedimientos de responsabilidad patrimonial, el art. 86.5 de la LPAC señala que «en los casos de procedimientos de responsabilidad patrimonial, el acuerdo alcanzado entre las partes deberá fijar la cuantía y modo de indemnización de acuerdo con los criterios que para calcularla y abonarla establece el art. 34 de la LRJSP». Como señala RASTROLLO SUÁREZ, el precepto citado anteriormente continua lo previsto en el art. 141 de la LRJPAC pero incorpora en el nuevo texto articulado una serie de novedades: se acota a 5 años desde la promulgación de la sentencia el plazo para reclamar la responsabilidad patrimonial derivada de la inconstitucionalidad de la norma o su carácter contrario el Derecho de la UE; y se establece que en caso de producirse muerte o lesiones corporales, en los que 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. Por último, se hace una mención expresa a la normativa autonómica cómo posible referente a la hora de establecer los intereses procedentes por demora en el pago de la indemnización fijada¹⁴⁸.

En cuanto a los órganos competentes para resolver el procedimiento de responsabilidad patrimonial, el art. 92 de la LPAC mantiene los mismos órganos que la normativa anterior. De este modo, en el ámbito de la Administración General del Estado, los procedimientos se resolverán por el Ministro respectivo o por el Consejo de Ministros en los casos del art. 32.3 de la LRJSP o cuando una ley así lo disponga. Por lo demás, no hay cambios en las competencias para los ámbitos autonómico y local, y en el caso de las Entidades de Derecho público.

Así, la nueva regulación continua sin citar de forma completa el conjunto de órganos, aunque cuenta con un carácter más claro que el que tenía el art. 3 del RPRP que, como afirma RASTROLLO SUÁREZ contribuye a un aumento de

seguridad jurídica y supone una mejora técnica en relación con la norma reglamentaria¹⁴⁹.

2. TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA¹⁵⁰

El art. 96 de la LPAC prevé la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común, una de las innovaciones más destacadas de la LPAC. Esta es una innovación que merece una valoración positiva porque supone una agilización del procedimiento administrativo. No obstante, se necesita una clarificación vía reglamentaria o jurisprudencial de los supuestos en los que procede su aplicación¹⁵¹.

Conforme al citado precepto, esta tramitación procederá «cuando razones de interés público o la falta de complejidad del procedimiento así lo aconsejen, las Administraciones Públicas podrán acordar, de oficio o a solicitud del interesado, la tramitación simplificada del procedimiento». Por tanto, para utilizar esta tramitación se exige la acreditación y justificación de las razones de interés público o la falta de complejidad, pudiéndose volver a la tramitación ordinaria del procedimiento si en cualquier momento desapareciesen dichas circunstancias.

La tramitación simplificada de los procedimientos conlleva una reducción del plazo para resolver, el cual se fija en treinta días¹⁵², a contar desde el siguiente al que se notifique al interesado el acuerdo de tramitación simplificada del procedimiento. Además, esta simplificación también afecta al número de trámites a realizar. De este modo, el propio legislador determina que la tramitación simplificada del procedimiento constará únicamente de los siguientes trámites:

- a) Inicio del procedimiento de oficio o a solicitud del interesado.
- b) Subsanación de la solicitud presentada, en su caso.
- c) Alegaciones formuladas al inicio del procedimiento durante el plazo de cinco días.
- d) Trámite de audiencia, únicamente cuando la resolución vaya a ser desfavorable para el interesado.
- e) Informe del servicio jurídico, cuando éste sea preceptivo.
- f) Informe del Consejo General del Poder Judicial, cuando éste sea preceptivo.
- g) Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma en los casos en que sea preceptivo¹⁵³.
- h) Resolución.

Pero si un procedimiento exige más trámites que los señalados, el apdo. 7 del art. 96 de la LPAC establece que el procedimiento deberá tramitarse de manera ordinaria, aunque se aprecien claramente las razones de interés público o falta de complejidad procedimental.

El acuerdo de tramitación simplificada se deberá notificar a los interesados en todo caso y si «alguno de ellos manifestara su oposición expresa, la Administración Pública deberá seguir la tramitación ordinaria», según dispone el art. 96.2 de la LPAC. Pero en el caso que la persona interesada presente solicitud de tramitación simplificada, el apdo. 3 del art. 96 LPAC determina que el órgano competente para la tramitación «podrá desestimar dicha solicitud, en el plazo de cinco días desde su presentación, sin que exista posibilidad de recurso por parte del interesado. Transcurrido el mencionado plazo de cinco días se entenderá desestimada la solicitud»¹⁵⁴.

El art. 96.4 de la LPAC establece unas consideraciones especiales respecto a la tramitación simplificada de los procedimientos de responsabilidad patrimonial. Así, establece que «si una vez iniciado el procedimiento administrativo el órgano competente para su tramitación considera inequívoca la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, así como la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización, podrá acordar de oficio la suspensión del procedimiento general y la iniciación de un procedimiento simplificado». De este modo, sólo en caso de que el órgano competente para la tramitación del procedimiento tenga acreditado el nexo causal entre el hecho imputable y la lesión, y la valoración del daño y la indemnización no presenten conflicto, deberá suspender la tramitación ordinaria y ejecutar la tramitación simplificada.

En relación al régimen de recursos, al agotarse o poner fin a la vía administrativa, sólo cabe interponer recurso potestativo de reposición (art. 123 de la LPAC) o acudir a la vía jurisdiccional (art. 25.1 de la LJCA)¹⁵⁵.

3. RESPONSABILIDAD POR ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA ELECTRÓNICA

La actividad administrativa electrónica o la ausencia o falta de ésta puede conllevar, para BELTRÁN CASTELLANOS, la causa de un daño antijurídico que el ciudadano no tenga la obligación de soportar, que cumpliendo los requisitos requeridos, es decir, en los casos que sea individualizable en una persona o grupo de personas determinado y sea evaluable económicamente, sin concurrir fuerza mayor, lo que abre la posibilidad de la iniciación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial»¹⁵⁶.

Examinando los servicios públicos electrónicos que prestan las Administraciones Públicas o se relacionan con ellas los ciudadanos, en virtud del art. 38.5 de la LRJSP, podríamos establecer tres categorías distintas que pueden generar responsabilidad patrimonial¹⁵⁷:

- a) De «tipo informático», que comprende la puesta a disposición del ciudadano toda la información que requiera, o la publicación de la información electrónica obligatoria exigida por la legislación de transparencia, e incluso la información publicada por la Administración de forma voluntaria cuándo ésta tenga un contenido impreciso o incorrecto.
- b) De «tipo documental», que comprende la entrega por parte de la Administración al ciudadano de un documento que le permita realizar una actividad o exigir de la Administración una determinada prestación, o también, la obtención de certificaciones de todo tipo (nacimiento, matrimonio, empadronamiento, tributarias...), obtención de licencias o autorizaciones (de actividades, de obras, etc.) o, la expedición i renovación de permisos (circulación, conducir, DNI...), etc.
- c) De «tipo transaccional», que comprende aquellas actuaciones administrativas de las que no se desprende claramente una actividad prestacional de la Administración a favor del ciudadano o que también le pueden generar un daño si se desarrollan de forma incorrecta (pago de impuestos, presentación de recursos administrativos, contratación pública electrónica, que exigen un desarrollo total o parcial de un previo procedimiento electrónico).

Así, pues, como apunta BELTRÁN CASTELLANOS, cuando un administrado sufre una lesión patrimonial por la actividad administrativa electrónica de una determinada administración, si se cumplen los requisitos, el perjudicado puede accionar el mecanismo de la responsabilidad patrimonial ante la Administración que ha generado el daño, pues to que la LPAC no distingue entre actividad administrativa tradicional o electrónica¹⁵⁸. Así lo prevén el art. 13.f) de la LPAC que permite exigir responsabilidades a las Administraciones Públicas y a sus autoridades y el art. 20 de la LPAC que regula la «responsabilidad de la tramitación» de «los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos»¹⁵⁹.

V. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL POR DAÑOS EN LA VÍA PÚBLICA

1. MARCO JURÍDICO

El reconocimiento de la responsabilidad directa de las Administraciones Locales¹⁶⁰ se encuentra recogida en el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, (en adelante, LRBRL) y en el art. 223 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante, ROF), ambos preceptos disponen que los Entes 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.

Ahora bien, salvo la anterior previsión y las correspondientes atribuciones competenciales al municipio, la responsabilidad directa de los entes locales por daños y perjuicios a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos se registrará por la legislación general sobre responsabilidad patrimonial, esto es la LRJSP y la LPAC, que no establecen ningún régimen jurídico o procedimiento administrativo, respectivamente, específico en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Locales. Así pues, para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública son precisos los mismos requisitos que se prevén en el procedimiento de exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración en general¹⁶¹.

En materia de responsabilidad patrimonial de los Entes Locales, son numerosos los supuestos de hecho en los que, según PRESICCE¹⁶², entendiéndose que concurren los anteriores requisitos generales, se pone en cuestión la gestión de los servicios públicos, cuya competencia corresponde a los municipios, comarcas, provincias y otros Entes Locales, entendiéndose o considerando la existencia de inactividad o insuficiencia en las actuaciones de inspección, control y gestión de servicios y fruto de dicha inactividad o actividad insuficiente se ha producido un daño¹⁶³.

2. ESPECIFICIDADES EN CLAVE LOCAL

La aplicación del régimen de responsabilidad patrimonial a los Entes Locales, en general y, en particular por daños en la vía pública han superado los límites razonables y han cercenado notablemente los erarios municipales en una progresión hacia la no sostenibilidad económica, como hace notar PARICIO RALLO¹⁶⁴.

Con el fin de probar la existencia de un daño o lesión patrimonial, sufrida a consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público y,

por tanto, dar por cumplida la existencia de relación de causalidad, no basta con la mera titularidad estructural y competencial del servicio público; sino que se requiere la inobservancia de las obligaciones derivadas del mismo, en el marco de un nivel de funcionamiento que podría denominarse estándar¹⁶⁵.

Así pues, la institución de la responsabilidad patrimonial, no se debe concebir como una forma de aseguramiento universal, ni considerar el servicio público como un centro de imputación automático de cualesquiera hechos que acaezcan en el área material de aquél, tal como ha afirmado la jurisprudencia sólo tendrá la consideración de auténtica lesión resarcible aquella que reúna la calificación de antijurídica, en el sentido de que el particular no tenga el deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa, por tanto, no todo daño causado por la Administración ha de ser reparado y en este sentido deberá analizarse la diferente casuística¹⁶⁶.

En los supuestos de funcionamiento anormal deberá examinarse la normalidad del funcionamiento de la Administración Pública para determinar si se ha generado un riesgo excesivo de daños como consecuencia de la actividad administrativa; en relación a los supuestos de funcionamiento normal de la Administración ésta posee tantos matices de aplicación e interpretación que difícilmente podrá hablarse de una general responsabilidad de la Administración operando dentro del funcionamiento social y jurídicamente correcto, esto es, los estándares de seguridad exigibles en atención a los medios disponibles y la situación habida. Es decir, la normalidad se relaciona con lo que social y legalmente se exige de la prestación de los servicios públicos.

Los estándares¹⁶⁷, como indicadores que definen de forma precisa el alcance de los derechos de los usuarios y por tanto el alcance del servicio público, permiten establecer los parámetros para determinar lo que se puede considerar un servicio público o actividad administrativa exigible y lo que se puede considerar como servicio público a los efectos de responsabilidad de la Administración Pública titular¹⁶⁸. A pesar su espíritu, actualmente no existen unos criterios normativos que regulen el establecimiento de unos estándares de calidad en la prestación de los servicios públicos que servirían de parámetro de referencia a los órganos judiciales a la hora de determinar la normalidad o anormalidad del funcionamiento de un servicio en cuestión, tal como señala CARAZA CRISTÍN¹⁶⁹.

3. CASUÍSTICA POR ACCIDENTES EN LA VÍA PÚBLICA

En el ámbito local, el origen de un gran número de reclamaciones de responsabilidad patrimonial es por daños o lesiones acaecidas en la vía pública, principalmente abundan las reclamaciones por lesiones sufridas por caídas en ésta o

por accidentes de vehículo a consecuencia de su estado de conservación y los estándares son empleados por los juzgados y tribunales en aras de determinar la exigencia de responsabilidad patrimonial¹⁷⁰.

Y ello deriva, en particular, de las atribuciones competenciales de los municipios¹⁷¹ sobre la vía pública urbana. El citado art. 25.2 de la LRBRL, establece que «el Municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las CC AA en las siguientes materias: [...] d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales. [...] l) Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residual». Y el art. 26 de la LRBRL dispone que «los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: [...] alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas».

En este sentido, en relación con la determinación de la responsabilidad patrimonial por accidentes en la vía pública podemos analizar diversos grupos de elementos.

A. Antijuridicidad y deber de conservación y mantenimiento

Una cuestión crucial para el establecimiento de la responsabilidad es el alcance del deber de mantenimiento y conservación de la vía pública, que alcanza la limpieza viaria y recogida de residuos, debe circunscribirse a niveles razonables y no exorbitantes, empleando medios en grado medio con un nivel medio¹⁷²; pues aun calificándose de objetiva la responsabilidad de la Administración Pública ello no la convierte en una aseguradora universal con el deber de asunción de todos los riesgos y peligros que acaecen en la vía pública de su titularidad¹⁷³. Y, más allá de esos límites de razonabilidad, el daño provocado será antijurídico al tratarse de conductas arbitrarias, desproporcionadas, erróneas o improcedentes¹⁷⁴.

En el caso de caídas en la vía pública, el daño antijurídico, derivaría de un indebido funcionamiento del servicio público de titularidad municipal, al no comprobar el estado de la vía pública¹⁷⁵, generando un riesgo¹⁷⁶ que superaría los estándares normales exigibles de seguridad¹⁷⁷; a pesar de que «no se puede pretender que las calles estén en perfecto estado de conservación y limpieza, permanentemente»¹⁷⁸

B. Origen del deterioro causante del daño

Bajo «la denominación de daños o lesiones por caída en vía pública, el origen del desperfecto causante de la lesión puede ser distinto». Así, podemos citar, entre otros muchos, los socavones¹⁷⁹, baldosas sueltas, tapas, claraboyas, desniveles, resbalones, manchas, tropiezos con bolardos o con cualquier otro tipo de objeto en la acera o la vía pública; así como existencia de objetos resbaladizos, ubicados en aceras, calzadas o pasos de cebra¹⁸⁰.

En el caso de las «tapas de registro» situadas en la vía pública, por ejemplo, podemos distinguir tres supuestos, ya sea según:

- a) El tipo de servicio público que se presta (alumbrado, alcantarillado, suministro de agua, servicios telefónicos o de gas) y, consiguientemente, respondiendo de los daños causados quién ostenta la titularidad del mismo, ya se preste directamente por la Administración Pública, es decir, el Ayuntamiento, o por las compañías suministradoras.
- b) La finalidad de la tapa en la prestación del servicio, ya sea para conducciones generales de las que será responsable la titular del servicio o para conducciones de particulares, a quienes corresponde el mantenimiento de las mismas y, por ende, la responsabilidad por los daños ocasionados.
- c) La situación del desperfecto, si es en la misma tapa por hundimiento o desnivel el responsable sería Ayuntamiento o la empresa suministradora en cuestión, o bien, si es en el pavimento que la rodea, por degradación del mismo, del que sería responsable el propio Ente Local¹⁸¹.

De forma similar, en los «vados» los desperfectos pueden ser distintos, baldosas deterioradas, rotura de claraboyas o hundimientos, en estos casos, la responsabilidad de los desperfectos corresponderá a los titulares del mismo, normalmente la comunidad de vecinos del edificio o garaje. Estos son ejemplos de desperfectos en vía pública que, a pesar de que el mantenimiento y la conservación son de competencia municipal, en virtud de su titularidad los Ayuntamientos trasladan a las compañías suministradoras o a los particulares, la responsabilidad de mantenerlos sin riesgos para los ciudadanos que transiten por las vías¹⁸².

C. Otras circunstancias que influyen de la determinación

De otro lado, cabe examinar otras circunstancias que pueden determinar la asunción o exclusión de la responsabilidad en todo o en parte, como la visibilidad, la vecindad o la anchura de la calle que, «que, aun con el mismo tipo de desperfecto, pueden determinar un pronunciamiento distinto a la hora [...] del

reconocimiento de una responsabilidad patrimonial», entre las cuales se pueden destacar:

- a) El estado de la vía pública, incumpliendo la obligación de la Administración Pública de su mantenimiento y conservación y el tiempo en que ha tardado en reparar los posibles desperfectos comportando una situación de riesgo para los viandantes, especialmente esta situación ha sido comunicada, a veces reiteradamente¹⁸³, lo que puede tildarse de culpa *in vigilando*¹⁸⁴.
- b) La visibilidad es uno de los elementos más determinantes; puesto que un desperfecto en una vía pública sin luz, dificulta el deambular de los viandantes que asumen un mayor nivel de riesgo y, por tanto, tiene mayor probabilidad de sufrir un accidente¹⁸⁵.
- c) La vecindad es determinante para apreciar la atención del viandante al deambular por los lugares de paso, a quién se presume un mayor conocimiento de la vía y sus imperfecciones si es vecino de la zona y, por tanto, tiene más facilidad para evitarlo, que un ciudadano que pasa por primera vez¹⁸⁶.
- d) La anchura de la acera o la propia entidad del desperfecto, que permiten sortear con mayor o menor facilidad cualquier inconveniente y, en particular, los obstáculos existentes donde se produce el accidente (mesas y sillas, bancos, bolardos, papeleras y el resto de mobiliario urbano, en general) requiriendo un grado de atención bastante superior al necesario para deambular normalmente por la vía pública¹⁸⁷.

D. Entre el deber de mantenimiento y conservación y el deber de diligencia

Los jueces y tribunales disciernen entre los casos en que los desperfectos de la vía se encuentran en la acera o en las zonas destinadas al tránsito de personas (como pasos de cebra), de aquellos otros supuestos en los que se encuentran en la calzada destinada al tráfico de vehículos¹⁸⁸, ponderando, de un lado, el alcance de la obligación de la Administración Pública del mantenimiento y la conservación de la vía pública y, de otro, el deber de diligencia del ciudadano de prestar atención al deambular por la calle¹⁸⁹ o al circular en vehículo por la vía pública¹⁹⁰.

A pesar de lo anterior, no todo daño ocurrido en la vía pública será un supuesto de responsabilidad patrimonial del ente local, se dan múltiples casos en los que existe culpa exclusiva del administrado o parte del administrado por no haber actuado de forma diligente¹⁹¹, esto es caminar o deambular por

un lugar no habilitado específicamente para ello¹⁹². No obstante, no todos los supuestos en los que concurra culpa de la víctima o intervención de un tercero¹⁹³, ajeno a la Administración Pública, lleva aparejada la extinción de la responsabilidad patrimonial de la Administración, de contrario pueden dar lugar a una modulación o una compensación de la responsabilidad de la Administración y de la del particular, es decir una reducción de la cuantía de la indemnización (cuando hay culpa de la víctima) o una distribución de la carga del pago del importe (cuando interviene un tercero), por concurrencia de causas¹⁹⁴.

En definitiva, teniendo en cuenta la diferente casuística, para MARTÍN REBOLLO¹⁹⁵, el uso adecuado de los medios probatorios para fundar la existencia de nexo causal entre el daño o la lesión y la actuación administrativa será de vital importancia para reconocer la responsabilidad patrimonial de la Administración. Por su parte la diligencia debida en la actuación del reclamante y respecto a la Administración el estándar del servicio, la diligencia o la razonabilidad en su prestación (todos ellos conceptos jurídicos indeterminados), pueden ser determinantes para declarar la existencia o no de relación de causalidad o bien, una modulación o concurrencia de causas, según la valoración que realice el juzgador.

VI. ESBOZOS DE REFORMA DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL¹⁹⁶

El examen realizado del régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial, para algunos, pone de manifiesto disfunciones que requieren la modificación del sistema de exigencia de responsabilidad como respuesta a una jurisprudencia aparentemente sólida; pero en el fondo, vacilante, para PARICIO RALLO¹⁹⁷.

En este sentido REBOLLO PUIG, apuesta por la reducción del ámbito del funcionamiento anormal como título de imputación a la Administración Pública, la definición con mayor precisión del ámbito de aplicación de la responsabilidad extracontractual y diferenciarse con claridad de otras instituciones como la delimitación de derechos, la expropiación y otras operaciones materialmente expropiatorias y la exclusión de los daños causados a otras Administraciones o a los empleados administrativos, pues ni unas ni otros tienen la consideración de administrados¹⁹⁸.

La regulación sobre responsabilidad patrimonial, según LÓPEZ MENUDO, es demasiado simple y uniforme, a parte, de que presenta muchos problemas interpretativos¹⁹⁹, que dejan un gran halo de incerteza a los operadores jurídicos,

en particular, a jueces y tribunales²⁰⁰; por lo que requiere que se reduzcan los márgenes de decisión, mediante una reforma legislativa²⁰¹. En el mismo sentido, se pronuncia MARTÍN REBOLLO, aunque admite que en la práctica los márgenes no son tan amplios²⁰².

Sin duda, uno de los análisis más críticos sobre el sistema de responsabilidad patrimonial ha venido de la mano de MIR PUIGPELAT²⁰³ que propugna la supresión del «funcionamiento normal de la Administración» como título de imputación de la Administración Pública. De esta manera, se pondría fin a la mayoría de problemas y peligros que el actual modelo conlleva, al menos en lo que se refiere a la desmesurada extensión o alcance de la exigencia de responsabilidad²⁰⁴.

Ello no debería ser un obstáculo para que, en determinados casos, expresamente tipificados por la Ley, se admitan algunos supuestos que conlleven responsabilidad objetiva de la Administración (por tanto, por el mero funcionamiento normal de la Administración), según FERNÁNDEZ FARRERES, para quién ésta es la propuesta de modificación legislativa más concreta y radical que se ha formulado²⁰⁵.

Manteniendo el título de imputación de la responsabilidad por funcionamiento normal del servicio público, la modificación normativa tendría que desarrollarse alrededor de dos ejes, de un lado, que se circunscriba a los supuestos de daños de carácter expropiatorio o quasi expropiatorio y, de otro, el establecimiento de estándares de diligencia previos que permitan determinar de forma objetiva si nos hallamos ante un funcionamiento normal o anormal²⁰⁶. Así mismo, considera que en el supuesto de causación de daños por parte de contratistas, éstos deberían de ser los responsables directos y no la Administración contratante²⁰⁷ y lo mismo, por lo que respecta a las actividades privadas de los funcionarios públicos, en opinión de FERNÁNDEZ FARRERES²⁰⁸.

La culpabilidad en relación con el funcionamiento anormal del servicio público ha estado siempre en el centro del debate de la reforma del régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial, como pusieron de manifiesto LÓPEZ MENUDO²⁰⁹ y REBOLLO PUIG, quien manifiesta que «da la impresión de que lo que se echó por la puerta –la culpa y la antijuridicidad de la conducta administrativa– entra por la ventana disfrazado con otros ropajes, distorsionando los conceptos y haciendo confuso e incomprensible el sistema»²¹⁰. Y, con mayor rotundidad, MEILÁN GIL, «la actividad antijurídica, que en la responsabilidad civil se manifiesta por culpa o negligencia, en la Administración se manifiesta por el funcionamiento anormal de los servicios públicos, que constituye la base para reconocer la reparación de un daño»²¹¹.

VII. CONCLUSIONES

La nueva sistematización normativa, entre la LPAC y la LRJSP, no está exenta de críticas. No obstante, también tiene su aspecto positivo, ya que hay que destacar que ahora la responsabilidad patrimonial deja de ser procedimiento especial para pasar a ser un procedimiento común más; pero con las especialidades que le son propias. Además, se eleva a rango legal disposiciones que antes se regulaban en reglamento y se plasman normativamente interpretaciones jurisprudenciales sobre algunos aspectos determinantes de esta institución jurídica, que han pergeñado un modelo alejado de la asistencia social universal, según MARTÍN REBOLLO²¹².

También debemos poner de relieve la incorporación de la tramitación simplificada, la cual puede ser la pieza decisiva para conseguir una simplificación efectiva de los procedimientos administrativos y una Administración, en general, más ágil. Sin embargo, la regulación prevista sobre esta nueva tramitación resulta insuficiente, entendemos que se requiere un cierto desarrollo reglamentario y jurisprudencial; así como de una especial atención por parte de la Administración Pública en la preservación de las garantías de los ciudadanos, como apunta RASTROLLO SUÁREZ²¹³.

En conclusión, esta reforma legislativa presenta luces y sombras. Por un lado, se incorpora a su regulación criterios interpretativos sobre algunos de los requisitos del régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial. Esto genera una mayor seguridad jurídica en la tramitación de los procedimientos. Por otro lado, se ha perdido la oportunidad de incorporar supuestos de responsabilidad que todavía se regulan en leyes especiales según GUERRA POSADAS²¹⁴ o escasamente previstos, como la difusión de contenidos por internet, en opinión de VALERO TORRIJOS²¹⁵.

Así, esta nueva regulación de la responsabilidad patrimonial contiene modificaciones continuistas del régimen anterior; puesto que las innovaciones aquí analizadas no tienen la suficiente magnitud para transformar el procedimiento como sería deseable. Y es que para EMBID IRUJO, «si en algún momento se producen cambios en la interpretación de la normativa aplicable para la responsabilidad administrativa, será como consecuencia de la evolución de la jurisprudencia, pero no por causa de la adopción de decisiones de los Jueces y Tribunales como consecuencia de nuevas premisas por parte del ordenamiento jurídico en ese momento vigente (nuevas premisas que no existen, como digo) lo que, hasta hora y como se resalta, no ha sucedido»²¹⁶.

En cualquier caso, como manifestaba el maestro GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, «de lo que nuestro sistema jurídico vivo adolece es so-

bre todo de una notoria falta de fe en el Derecho como técnica de soluciones justas»²¹⁷.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA-PENCO, T.: «La responsabilidad patrimonial de la Administración por información errónea en la doctrina del Consejo de Estado», *Revista digital de Derecho Administrativo*, 15 (1^{er} semestre 2016), pp. 233-264.
- ÁLVAREZ BARBEITO, P.: «La responsabilidad patrimonial del estado legislador: especial referencia a la vulneración del derecho comunitario», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 8 (2004), pp. 61-75.
- ÁLVAREZ-CIENFUEGOS SUÁREZ, J.M. / GONZÁLEZ RIVAS, J.M.: *Análisis teórico y jurisprudencial de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Aranzadi, Pamplona, 1998.
- ANDREU LOSANTOS, G., et al.: *Competencias en materia de carreteras de las administraciones locales de segundo nivel*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2016.
- BELADÍEZ ROJO, M.: *Responsabilidad e imputación de daños por el funcionamiento de los servicios públicos*, Tecnos, Madrid, 1997.
- BELTRÁN CASTELLANOS, J.M.: «La innovación de las TIC en la responsabilidad patrimonial. Nuevo régimen introducido por las Leyes 39 y 40 de 2015», en *III Congreso Internacional sobre Innovación Tecnológica y Administración Pública: La Reforma de la Administración a través de las TIC*, Centro de Estudios Europeos, Universidad de Castilla-La Mancha, Toledo, 11 y 12 de noviembre de 2015, disponible en https://www.uclm.es/actividades/repositorio/pdf/doc_6058_8432.pdf
- El principio de responsabilidad como mecanismo de resarcimiento en materia de transparencia y administración electrónica», *Revista CEFLegal*, 2016 (enero 2019), pp. 61-94.
- BERBEROFF AYUDA, D.: «Una responsabilidad objetiva?: Perspectivas de derecho comparado y comunitaria», en ORTIZ BLASCO, J. / MAHÍLLO GARCÍA, P. (coord.): *La responsabilidad de las Administraciones públicas. Crisis y propuestas para el siglo XXI*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2009, pp. 61-98.
- BLANQUER CRIADO, D.: *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (Ponencia especial de Estudios del Consejo de Estado)*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1997.
- BLASCO ESTEVE, A.: «Medio ambiente y responsabilidad», en ESTEVE PARDO, J. (coord.): *Derecho del medio ambiente y administración local*, Civitas, Madrid, 1995, pp. 630-647.
- BOCANEGRA SIERRA, R.E.: «Responsabilidad de contratistas y concesionarios de la Administración Pública por daños causados a terceros», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 18 (1978), pp. 397-406.
- CAMPOS ACUÑA, C. (dir.): *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*, Wolters Kluwer, Las Rozas, Madrid, 2016.

- CARAZA CRISTÍN, M.M.: *La responsabilidad patrimonial de la administración y su relación con los estándares de calidad de los servicios públicos*, Instituto Nacional de la Administración pública, Madrid, 2016.
- CARMONA GARIAS, S.: *Democracia y gobierno abierto. Una nueva cultura administrativa*, Instituto Nacional de Administración Pública / McGraw-Hill, Madrid, 2019.
- CASADO CASADO, L.: *Los recursos en el proceso contencioso administrativo: restricciones y limitaciones*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.
- CASINO RUBIO, M., *Responsabilidad civil de la Administración y delito*, Marcial Pons, Madrid, 1998.
- CASTILLO BLANCO, F.A.: «El principio europeo de confianza legítima y su incorporación al Ordenamiento Jurídico español», *Noticias de la Unión Europea*, 205 (2002), pp. 29-54.
- COMPANYS I ALET, A.: «Principales novedades introducidas por las Leyes 39/2015 y 40/2015 en materia de procedimiento administrativo y régimen jurídico de las Administraciones públicas», *Actualidad Jurídica (Uría Menéndez)*, 41 (octubre 2015), pp. 85-95.
- COVO OLVERA, T.: *El procedimiento para la exigencia de la responsabilidad patrimonial a las Administraciones Públicas: normativa, jurisprudencia, doctrina y formularios*, 6ª ed., Bosch, Madrid, 2017.
- CUETO PÉREZ, M.: «Incidencia de las Leyes 39 y 40/2015 en la responsabilidad patrimonial por asistencia sanitaria en supuestos de gestión privada», *Revista de Administración Pública*, 201 (septiembre-diciembre 2016), pp. 303-333.
- DÍEZ SASTRE, S. (dir.) / MARTINEZ SÁNCHEZ, C. (coord.): *Informe sobre la Justicia Administrativa 2018. Tributos, Contratos Públicos, Responsabilidad Patrimonial, Derechos Fundamentales, Personal de la Administración, Protección de Datos y Transparencia*, Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2018.
- DOMÈNECH PASCUAL, G.: «Responsabilidad patrimonial de la Administración por actos jurídicos ilegales»,
- EMBED IRUJO, A.: *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas como consecuencia de las inundaciones*, Civitas / Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2018.
- esPUBLICO: «Claves en la instrucción de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial. La justificación del nexo causal», *Apuntes*, 83 (junio 2018), pp. 1-11.
- «La responsabilidad patrimonial por caídas en vía pública: Tramitación administrativa y criterios jurisprudenciales», *Apuntes*, 85 (agosto 2018), pp. 1-14.
- ESTEVE PARDO, J.: *Técnica, riesgo y Derecho (Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho ambiental)*, Ariel, Barcelona, 1999.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y títulos de imputación del daño», en ORTIZ BLASCO, J. / MAHILLO GARCÍA, P. (coord.): *La responsabilidad de las Administraciones públicas. Crisis y propuestas para el siglo XXI*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2009, pp. 99-130.

- FERNÁNDEZ MOLTAVO, R.: «Responsabilidad de las Administraciones Públicas: criterios jurisprudenciales», en ORTIZ BLASCO, J. / MAHILLO GARCÍA, P. (coord.): *La responsabilidad de las Administraciones públicas. Crisis y propuestas para el siglo XXI*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2009, pp. 245-352.
- FERNÁNDEZ RODERA, J.A.: «El procedimiento en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas conforme a las Leyes 39/2015 y 40/2015», *Revista de Derecho Local. elderecho.com*, 40 (abril 2016), pp. 1-10.
- FUENTES I GASÓ, J.R.: «Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña», *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, 101 (enero-abril 2015), pp. 55-88.
- «De los órganos administrativos (arts. 8 a 14)», en CAMPOS ACUÑA, C. (dir.): *Comentarios a la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público*, Wolters Kluwer, Madrid, 2017, pp. 49-88.
 - «El alcance de las competencias locales en materia ambiental tras la jurisprudencia constitucional sobre la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en JIMÉNEZ-CISNEROS CID, FJ.: *Libro Homenaje al Profesor Ángel Menéndez Reixach*, t. II, Civitas, Madrid, 2018, pp. 173-205
- GALÁN RODRÍGUEZ DE ISLA, E.: «Especial mención a la responsabilidad patrimonial en materia de concesionarios públicos o contratistas en el ámbito local», *Revista Digital CEMCI*, 19 (2013), pp. 1-24.
- GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ CARANDE, E.: «Prólogo», en LEGUINA VILLA, J.: *La responsabilidad civil de la Administración Pública*, Tecnos, 2ª ed., Madrid, 1983, pp. 12-28.
- «El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado», *Revista de Administración Pública*, 159 (2002), pp. 173-206.
 - «Sobre la responsabilidad patrimonial del Estado como autor de una Ley declarada inconstitucional», *Revista de Administración Pública*, 166 (2005), pp. 99-147.
- GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E. / FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.: *Curso de Derecho Administrativo*, t. II, Thomson Reuters, 13ª ed., 2013.
- GARCÍA LUENGO, J.: «Instituciones sustantivas en la Ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público: los principios de la potestad sancionadora, la responsabilidad administrativa y el nuevo régimen de los convenios administrativos», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 63 (octubre 2016), pp. 14-27.
- GARCÍA MACHO, R.: «Contenido y límites del principio de la confianza legítima: Estudio sistemático en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 56 (1987), pp. 557-571.
- GARCÍA RUBIO, F.: *El Derecho Local tras la «racionalización»*, Tirant lo blanch, Valencia, 2020,

- GARCÍA RUBIO, F / FUENTES I GASÓ, J.R.: *La responsabilidad de las Administraciones Públicas tras la nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público*, Atelier, Barcelona, 2017.
- GIFREU I FONT, J.: «A vueltas con los términos y los plazos. La regulación jurídica de la temporalidad en el procedimiento administrativo común», *Revista de Estudios Locales*, 191 (2016), pp. 82-121.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2000.
- GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (dir.): *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común*, El Consultor de los Ayuntamientos / Wolters Kluwer, Las Rozas, Madrid, 2016.
- GUERRA POSADAS, R.: «Novedades en el régimen de la responsabilidad patrimonial en las Leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre», *Revista de Estudios Locales*, 196 (2016), pp. 115-127.
- GUTIÉRREZ COLOMINA, V.: «La estructura del procedimiento administrativo común y especialidades», *Revista de Estudios Locales*, 191 (2016), pp. 160-190.
- HORGUÉ BAENA, C.: «La responsabilidad del contratista por daños causados a terceros en la ejecución de los contratos administrativos», *Revista de Administración Pública*, 147 (septiembre-diciembre 1998), pp. 337-367.
- JIMÉNEZ LECHUGA FJ.: «Responsabilidad patrimonial e indemnidad de los particulares: el nexo causal y el principio de solidaridad en la materia: el caso de la STS de 15 de julio de 1988», *Revista de Estudios de la Administración Local*, 286-287 (2001), pp. 341-362.
- JORDANO FRAGA, J.: «La reforma del artículo 141, apartado 1, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre o el inicio de la demolición de la responsabilidad objetiva de las Administraciones públicas», *Revista de Administración Pública*, 149 (1999), pp. 321-336.
- LEGUINA VILLA, J.: «La responsabilidad del Estado y de las Entidades públicas regionales o locales por los daños causados por sus agentes o por sus servicios administrativos», *Revista de Administración Pública*, 92 (1980), pp. 7-44.
- «El fundamento de responsabilidad de la Administración», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 23 (1979), pp. 523-536.
 - «Responsabilidad del Estado legislador», *Cuadernos de Derecho Judicial*, 19 (1993), pp. 481-492.
- LÓPEZ MENUDO, F / GUICHOT REINA, E. / CARRILLO DONAIRE, J.A.: *La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos*, Lex Nova, Valladolid, 2005.
- LÓPEZ MENUDO, F.: «Prólogo», en LÓPEZ MENUDO, F / GUICHOT REINA, E. / CARRILLO DONAIRE, J.A.: *La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos*, Lex Nova, Valladolid, 2005, pp. 24-26.
- MAGÁN PERALES, J.M.: «La responsabilidad patrimonial en el ámbito de la Administración Local», en CARBONERO GALLARDO, J.M. (coord.): *Teoría y Práctica para la Gestión de los Servicios Locales*, La Ley, Madrid, 2010, pp. 895-974.
- MARTÍN REBOLLO, L.: «La responsabilidad patrimonial de la Administración en el panorama europeo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 24 (1980), pp. 17-35.

- «Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la Administración: un balance y tres reflexiones», *Anuario de la facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 4 (2000), pp. 273-316.
- *La responsabilidad Patrimonial de las Entidades Locales*, Iustel, Madrid, 2005.
- «Análisis de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas», *Aranzadi digital*, 1 (2015), pp. 1-6.

MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R.: *Administración pública electrónica*, Thomson Reuters / Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2009.

- «Régimen jurídico del intercambio electrónico de datos, documentos y certificaciones entre administraciones», *Revista de Administración Pública*, 183 (septiembre-diciembre 2010), pp. 359-391.
- «Servicio público electrónico y responsabilidad», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 155 (2012), pp. 291-318.
- «La responsabilidad patrimonial en el acceso, la difusión y la reutilización de la información», en VALERO TORRIJOS, J. / FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Thomson Reuters / Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2014, pp. 427-458.
- *El régimen jurídico del nuevo procedimiento administrativo común*, Aranzadi, Madrid, 2016.

MARTÍNEZ NOVELLA, S.: «La responsabilidad civil subsidiaria de la Administración derivada de acciones penales», en ORTIZ BLASCO, J. / MAHILLO GARCÍA, P. (coord.): *La responsabilidad de las Administraciones públicas. Crisis y propuestas para el siglo XXI*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2009, pp. 199-244.

MEDINA ALCOZ, L.: *La responsabilidad patrimonial por acto administrativo: aproximación a los efectos resarcitorios de la ilegalidad, la morosidad y la deslealtad desde una revisión general del sistema*, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2005.

- «Confianza legítima y responsabilidad patrimonial», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 130 (2006), pp. 275-326.
- «La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas (I)», en CANO CAMPOS, T. (coord.): *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho administrativo*, t. IV, Iustel, Madrid, 2009, pp. 31-68.
- «La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas (II)», en CANO CAMPOS, T. (coord.): *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho administrativo*, t. IV, Iustel, Madrid, 2009, pp. 69-133.
- «La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas (III)», en CANO CAMPOS, T. (coord.): *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho administrativo*, t. IV, Iustel, Madrid, 2009, pp. 135-179.

MEILÁN GIL, J.L.: «El carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública: una revisión doctrinal», *A&C. Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 58 (octubre-diciembre 2014), pp. 13-31.

- MESTRE DELGADO, J.F.: «La responsabilidad civil concurrente de las Administraciones Públicas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 12, 36 (septiembre-diciembre 1992), pp. 457-464.
- MILANS DEL BOSCH Y JORDÁN DE URRÍES, S.: «Reflexiones en torno al nexo causal en la responsabilidad patrimonial», en ORTIZ BLASCO, J. / MAHILLO GARCÍA, P. (coord.): *La responsabilidad de las Administraciones públicas. Crisis y propuestas para el siglo XXI*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2009, pp. 131-152.
- MIR PUIGPELAT, O.: «Responsabilidad objetiva vs.: funcionamiento anormal en la responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria (y no sanitaria)», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 140 (2008), pp. 629-652.
- «Propuestas para una reforma legislativa del sistema español de responsabilidad patrimonial de la Administración», en ORTIZ BLASCO, J. / MAHILLO GARCÍA, P. (coord.): *La responsabilidad de las Administraciones públicas. Crisis y propuestas para el siglo XXI*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2009, pp. 33-60.
 - *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*, Marcial Pons, Madrid, 2012.
- MONTORO CHINER, M.J.: «Prólogo», en GARCÍA RUBIO, F. / FUENTES I GASÓ, J.R.: *La responsabilidad de las Administraciones Públicas tras la nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público*, Atelier, Barcelona, 2017, pp. 13-17.
- MORENO MOLINA, J.A.: «Las novedades en la regulación por las Leyes 39 y 40/2015 de la responsabilidad patrimonial y la potestad sancionadora de las Administraciones públicas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 179 (2016), pp. 87-109.
- MUGA MUÑOZ, J.L.: «El plazo para reclamar la responsabilidad de las Administraciones Públicas. una propuesta de política legislativa», *Revista de Administración Pública*, 152 (mayo-agosto 2000), pp. 167-179.
- «Responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas», *Revista General de Derecho Administrativo*, 4 (2003).
- MUÑOZ GUIJOSA, M.Á.: «Sobre el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial administrativa. Antijuridicidad y atención al tipo de funcionamiento administrativo», *Revista de Administración Pública*, 187 (2012), pp. 97-139.
- MUÑOZ MACHADO, S.: *La responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas*, Civitas, 1992.
- *La responsabilidad civil concurrente de las Administraciones Públicas (y otros estudios sobre responsabilidad)*, Madrid, 1998.
- NAVARRO MUNUERA, A.E.: «La regulación de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas», en TORNOS MAS, J. (coord.): *Administración Pública y Procedimiento Administrativo: comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, Bosch Editor, 1994, pp. 521-545.
- NICOLÁS LUCAS, A.: «La incidencia en la práctica española del principio de responsabilidad patrimonial por incumplimiento del Derecho comunitario», *Revista de Administración Pública*, 168 (septiembre-diciembre 2005), pp. 351-380.

- ORTIZ BLASCO, J. / MAHILLO GARCÍA, P. (coord.): *La responsabilidad de las Administraciones públicas. Crisis y propuestas para el siglo XXI*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2009.
- PAGÈS GALTÉS, J.: «Efectos de la declaración de inconstitucionalidad parcial del IIVTNU tras la sentencia interpretativa dictada por el Tribunal Supremo en 2018», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 11 (abril 2019), pp. 156-183.
- PARICIO RALLO, E.: «Responsabilidad patrimonial de la Administración por daños sufridos en la vía pública», *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 12 (octubre 2006), pp. 90-99.
- «Responsabilidad patrimonial. Jurisprudencia seleccionada», en ORTIZ BLASCO, J. / MAHILLO GARCÍA, P. (coord.): *La responsabilidad de las Administraciones públicas. Crisis y propuestas para el siglo XXI*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2009, pp. 355-446.
- PRESICCE, L.: «Las competencias municipales propias, tras la reforma local de 2013 y la jurisprudencia constitucional», en CARBONELL PORRAS, E. / PIPERATA, G.: *La reforma del gobierno local en España e Italia*, Editoriale Scientifica, Nápoles, 2019, pp. 151-188.
- QUINTANA LÓPEZ, T.: «La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y la potestad sancionadora», *Jornadas sobre Nuevas Leyes Administrativas*, Escuela de Administración Pública de Castilla y León / Junta de Castilla y León, 2016, pp. 1-20.
- RASTROLLO SUÁREZ, J.J.: «La estructura del procedimiento administrativo», en RIVERO ORTEGA, R. / CALVO SÁNCHEZ, M.D. / FERNANDO PABLO, M. (dirs.): *Instituciones de procedimiento administrativo común. Novedades de la Ley 39/2015*, Juruá, Lisboa, 2016, pp. 97-119.
- REBOLLO PUIG, M.: «Servicios públicos concedidos y responsabilidad de la Administración: imputación o responsabilidad por hecho de otro (Comentario a la STS de 9 de mayo de 1989)», *Poder Judicial*, 20 (1990), pp. 23-51.
- «Sobre la reforma del régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración», en SÁINZ MORENO, F.: *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2004, pp. 215-244.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: «Los proyectos de ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y de régimen jurídico del sector público: una primera evaluación», *Revista Documentación Administrativa*, 2 (enero-diciembre 2015), pp. 1-15.
- SANZ RUBIALES, I.: «El principio de confianza legítima, limitador del poder normativo comunitario», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 7 (2000), pp. 91-122.
- TORRENT I RIBERT, P.J. / GIFREU I FONT, J.: «La responsabilitat patrimonial dels ens locals», en GIFREU I FONT, J. (coord.): *Introducció al dret local de Catalunya*, Cedecs, 2002, pp. 289-304.
- VALERO TORRIJOS, J.: «Responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas por difusión de contenidos propios en Internet», en VV. AA.: *Responsabilidad de los proveedores de información en Internet*, Comares, Granada, 2007

NOTAS

- 1 Con casi idéntica expresión que el art. 121 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1964 (en adelante, LEF) se manifestaba el art. 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957 (en adelante, LRJAE): «Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que aquélla fuese una consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos o de la adopción de medidas no fiscalizables en vía contenciosa». Y, en el mismo sentido, el art. 106.2 de la Constitución de 1978 y, posteriormente, el art. 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- 2 GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E.: «Sobre la responsabilidad patrimonial del Estado como autor de una ley declarada inconstitucional», *Revista de Administración Pública*, 166 (enero-abril 2005), pp. 100-102.
- 3 *Vid. in totum*, MIR PUIGPELAT, O.: *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*, Marcial Pons, Madrid, 2012; y GARCÍA RUBIO, F. / FUENTES I GASÓ, J.R.: *La responsabilidad de las Administraciones Públicas tras la nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público*, Atelier, Barcelona, 2017.
- 4 *Vid. supra* la cita inicial.
- 5 En Derecho comparado «no existe una responsabilidad patrimonial, que se estructure sobre la base de la responsabilidad objetiva, con tanta fuerza e intensidad como en España, con tal amplitud de la acción reparadora que la convierte en inoperante, llegando a confundir la institución con un seguro universal de daños». BERBEROFF AYUDA, D.: «¿Una responsabilidad objetiva?: Perspectivas de derecho comparado y comunitaria», en ORTIZ BLASCO, J. / MAHILLO GARCÍA, P. (coord.): *La responsabilidad de las Administraciones públicas. Crisis y propuestas para el siglo XXI*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2009, p. 97.
- 6 Para un análisis comparado, *vid.* MARTÍN REBOLLO, L.: «La responsabilidad patrimonial de la Administración en el panorama europeo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 24 (1980), pp. 17-35.
- 7 Sobre la posibilidad de apartarse del sistema clásico de responsabilidad patrimonial consagrado, JIMÉNEZ LECHUGA afirma que «al quedar constitucionalizado el instituto resarcitorio, no se ha introducido una novedad relevante, pero sí se convierte en una guía para el legislador ordinario aunque, como se ha dicho, la libertad en la concepción del sistema de responsabilidad administrativa en nuestro Derecho es muy amplia y algunos sostienen que puede llegarse incluso a un sistema corregido a la baja e incluso de carácter subjetivo o culpabilístico. Ésta no es mi interpretación del art. 106.2 CE ni creo que sea tampoco la del TC, aunque en alguna sentencia parezca haber aludido a esta posibilidad», JIMÉNEZ LECHUGA F.J.: «Responsabilidad patrimonial e indemnidad de los particulares: el nexo causal y el principio de solidaridad en la materia: el caso de la STS de 15 de julio de 1988», *Revista de Estudios de la Administración Local*, 286-287 (2001), p. 358.
- 8 En este sentido, se pronuncia el maestro GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, «la cláusula general con la que se rige nuestro Derecho de daños en lo que se refiere a la Administración Pública ha ocasionado disfuncionalidades graves en los momentos de su aplicación, normalmente en el sentido de un exceso jurisprudencial (y hoy, quizás, en una visible restricción). Estos excesos han sido resaltados (comenzando por la absurda conclusión de que la cláusula consagraba una supuesta responsabilidad 'objetiva', lo que implicaría

omitir los 'títulos de imputación' que la misma fórmula legal exige: la lesión ha de ser «consecuencia del funcionamiento... de los servicios públicos», en el texto constitucional), crítica que ha venido tanto de los privatistas (que han subrayado la disfuncionalidad de que la Administración deba de indemnizar supuestos daños que en el tráfico civil ordinario no son indemnizables; por ejemplo, en materia de daños causados por la práctica sanitaria, mucho más extensamente en los hospitales públicos que en las clínicas privadas, o en los producidos en escuelas públicas que en colegios privados) como, finalmente, por la misma doctrina iuspublicista». GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E.: «Sobre la responsabilidad del Estado...», *op. cit.*, p. 102.

- 9 En relación al marco competencial del sistema de responsabilidad patrimonial, el Tribunal Constitucional [en adelante, TC] en la Sentencia [en adelante, STC] 79/2019, de 5 junio (RTC 2019/79), ha señalado que «sobre el sistema de responsabilidad patrimonial del art. 106.2 CE, este Tribunal (STC 112/2018, de 17 de octubre (RTC 2018, 112), Fundamento Jurídico [en adelante FJ] 4), se ha referido de forma clara a su generalidad, esto es, a su aplicabilidad a todas las administraciones y, con ello, a su conexión, a efectos competenciales, con el art. 149.1.18 CE (STC 61/1997, de 20 de marzo (RTC 1997, 61), FJ 33). Conforme al citado precepto, el Estado tiene competencia exclusiva sobre el régimen de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas. Dicho sistema de responsabilidad implica una normativa común para todo el territorio en cuanto que garantiza indemnizatoria general (STC 61/1997, FJ 33, y STC 62/2017, de 25 de mayo (RTC 2017, 62), FJ 7)».
- 10 *Vid.* STC 141/2014, de 11 de septiembre (RTC 2014, 141), FJ 8. En este sentido, se pronuncia la STC 15/2016, de 1 de febrero (RTC 2016, 15), FJ 3. En consecuencia, del sistema de responsabilidad patrimonial previsto en el art. 32 LRJSP resulta la «necesidad de formular un juicio de imputación del daño que permita conectar suficientemente el perjuicio producido con la actividad desarrollada por el agente del mismo, en este caso por una Administración pública» (STC 112/2018, de 17 de octubre, FJ 5).
- 11 STC 61/1997, de 20 de marzo (RTC 1997, 61), FJ 33. Así, «más allá de la regulación estatal las comunidades autónomas también pueden establecer otros supuestos indemnizatorios en concepto de responsabilidad administrativa, siempre que, naturalmente, respeten aquellas normas estatales con las que en todo caso habrán de cohererse y sirvan al desarrollo de una política sectorial determinada» (STC 164/2001, de 11 de julio (RTC 2001, 164), FJ 47).
- 12 *Vid.* MUGA MUÑOZ, J.L.: «Responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas», *Revista General de Derecho Administrativo*, 4 (2003).
- 13 La regulación de «la potestad sancionadora y la responsabilidad patrimonial, que se regulaban reglamentariamente, han pasado a integrarse en la LPAC como especialidades del procedimiento administrativo común, aunque sus principios generales se recogen en la LRJSP (artículos 25 a 37)», CARMONA GARIAS, S.: *Democracia y gobierno abierto. Una nueva cultura administrativa*, Instituto Nacional de Administración Pública / McGraw-Hill, Madrid, 2019, p. 168.
- 14 *Vid.* CAMPOS ACUÑA, C. (dir.): *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*, Wolters Kluwer, Las Rozas, Madrid, 2016.
- 15 *Vid.* SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: «Los proyectos de ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y de régimen jurídico del sector público: una primera evaluación», *Revista Documentación Administrativa*, 2 (enero-diciembre 2015), pp. 1-15; y GUTIÉRREZ COLOMINA, V.: «La estructura del procedimiento administrativo común y especialidades», *Revista de Estudios Locales*, 191 (2016), pp. 160-190.

- 16 Por un lado, la LPAC regula las relaciones externas entre la Administración y los ciudadanos. Por otro lado, la LRJSP regula *ad intra* el funcionamiento interno de cada Administración y de las relaciones entre ellas. Abarca así, la legislación básica sobre el régimen jurídico administrativo aplicable a todas las Administraciones Públicas y el régimen jurídico específico de la Administración General del Estado, dónde se incluye tanto la Administración institucional como la Administración periférica del Estado. La LRJSP también contempla la regulación sistemática de las relaciones internas entre las Administraciones, estableciendo los principios generales de actuación y las técnicas de relación entre los distintos sujetos públicos.
- 17 *Vid. in totum*, MEDINA ALCOZ. L.: “La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas (I)», en CANO CAMPOS, T. (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho administrativo*, t. IV, Iustel, Madrid, 2009, pp. 31-68; MEDINA ALCOZ. L.: “La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas (II)», en CANO CAMPOS, T. (coord.): *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho administrativo*, t. IV, Iustel, Madrid, 2009, pp. 69-133; y MEDINA ALCOZ. L.: “La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas (III)», en CANO CAMPOS, T. (coord.): *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho administrativo*, t. IV, Iustel, Madrid, 2009, 135-179.
- 18 En cuanto al papel del Consejo de Estado, «que para muchos autores es el garante de los derechos del lesionado, podría estar obstaculizando, con resoluciones como las analizadas, las pretensiones de los ciudadanos frente a la Administración al exigir requisitos no apuntados anteriormente por la ley o la jurisprudencia», en opinión de ACOSTA-PENCO, T.: «La responsabilidad patrimonial de la Administración por información errónea en la doctrina del Consejo de Estado», *Revista digital de Derecho Administrativo*, 15 (primer semestre 2016), p. 262.
- 19 Apartado III.A).1, del Dictamen del Consejo de Estado 274/2015, de 29 de abril, sobre el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.
- 20 MORENO MOLINA, J.A.: «Las novedades en la regulación por las Leyes 39 y 40/2015 de la responsabilidad patrimonial y la potestad sancionadora de las Administraciones públicas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 179 (2016), p. 92.
- 21 *Ibidem*. *Vid.* también, MARTÍN REBOLLO, L.: «Análisis de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas», *Aranzadi Digital*, 1 (2015), p. 6.
- 22 La jurisprudencia examinada no sólo es de carácter general, sino también específica sobre los accidentes en la vía pública, que se comentará en los diferentes apartados del texto, más allá el capítulo final específico sobre esta cuestión.
- 23 Para quién «el estudio de la doctrina jurisprudencial es imprescindible, y lo es has el punto de que se puede establecer como afirmación general y básica la de que es imposible a través del mero examen del ordenamiento jurídico correspondiente, conocer su presumible aplicación (repito, las obligaciones y las potestades de la Administración y los derechos y expectativas de los particulares) en este ámbito», EMBID IRUJO, A.: *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas como consecuencia de las inundaciones*, Civitas / Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2018, p. 24.
- 24 Para un examen exhaustivo del régimen de la responsabilidad patrimonial, *vid.* entre muchos, NAVARRO MUNUERA, A.E.: «La regulación de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas», en TORNOS MAS, J. (coord.): *Administración Pública y Procedimiento Administrativo: comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, Bosch Editor, 1994, pp. 521-545; BELADÍEZ ROJO, M.: *Responsabilidad e imputación de daños por el funcionamiento de los servicios públicos (con particular referencia a los daños que ocasiona la ejecución*

de un contrato administrativo), Tecnos, 1997; BLANQUER CRIADO, D.: *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (Ponencia especial de Estudios del Consejo de Estado)*, INAP, Madrid, 1997; MUÑOZ MACHADO, S.: *La responsabilidad civil concurrente de las Administraciones Públicas (y otros estudios sobre responsabilidad)*, Madrid, 1998; CASINO RUBIO, M.: *Responsabilidad civil de la Administración y delito*, Marcial Pons, Madrid, 1998; y GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2000.

- 25 Vid. MEDINA ALCOZ, L.: *La responsabilidad patrimonial por acto administrativo: aproximación a los efectos resarcitorios de la ilegalidad, la morosidad y la deslealtad desde una revisión general del sistema*, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2005.
- 26 Vid. sobre la litigiosidad en esta materia, DÍEZ SASTRE, S. (dir.) / MARTÍNEZ SÁNCHEZ, C. (coord.): *Informe sobre la Justicia Administrativa 2018. Tributos, Contratos Públicos, Responsabilidad Patrimonial, Derechos Fundamentales, Personal de la Administración, Protección de Datos y Transparencia*, Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2018. Así mismo, para analizar las bases del proceso contencioso-administrativo, vid. ÁLVAREZ-CIENFUEGOS SUÁREZ, J.M. / GONZÁLEZ RIVAS, J.M.: *Análisis teórico y jurisprudencial de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Aranzadi, Pamplona, 1998.
- 27 La STS de 7 de abril de 2007 mantiene este criterio y afirma que «existe una tradición normativa muy consolidada que utiliza la expresión «los particulares» como sujeto pasivo y receptor de los daños y que el art. 139.1 de la Ley 30/1992 mantiene. Pero en criterios de buena hermenéutica jurídica debe incluirse en la misma no solo a los sujetos privados sino también a los sujetos públicos, cuando éstos se consideren lesionados por la actividad de otra Administración pública, pudiendo comprenderse dentro de aquéllos a las corporaciones o entidades locales (STS de 8 de febrero de 1964 y STS 24 de febrero de 1994)». En similares términos, la STS de 10 de abril 2000 se señaló que «el sujeto activo de la relación jurídica de responsabilidad extracontractual por funcionamiento de un servicio público puede ser el mismo un sujeto público que uno privado y de este tipo, un simple particular o un servidor público».
- 28 Vid. MARTÍN REBOLLO, L.: «Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la Administración: un balance y tres reflexiones», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 4 (2000), p. 295.
- 29 Estamos en presencia de un sistema unitario de Derecho administrativo, como reiteradamente ha manifestado, entre otros, LEGUINA VILLA, J.: «La responsabilidad del Estado y de las Entidades públicas regionales o locales por los daños causados por sus agentes o por sus servicios administrativos», *Revista de Administración Pública*, 92 (1980), pp. 7-44; LEGUINA VILLA, J.: «El fundamento de responsabilidad de la Administración», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 23 (1979), pp. 523-536; LEGUINA VILLA, J.: «Responsabilidad del Estado legislador», *Cuadernos de Derecho judicial*, 19 (1993), pp. 481-492.
- 30 El principio constitucional de responsabilidad patrimonial por «el funcionamiento de los servicios públicos» tiene un alcance general, comprendiendo todo tipo de actuaciones extracontractuales de la Administración, ya sean normativas, jurídicas o materiales, y ya se trate de simples inactividades u omisiones. En este sentido, como se declaró por la STS de 4 de enero 1991, reiterando constantes precedentes jurisdiccionales, «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 ad-

- ministrativa o en forma de mera actividad material o en omisión de una obligación legal». Vid. entre muchas, la STS de 11 de abril 1986, la STS de 7 de octubre 1997 y la STS de 27 de marzo 1998.
- 31 Vid. MIR PUIGPELAT, O.: «Responsabilidad objetiva vs. funcionamiento anormal en la responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria (y no sanitaria)», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 140 (2008), pp. 629-652.
 - 32 A estas características, se añade la unidad jurisdiccional, con la sola excepción de la jurisdicción penal cuando la responsabilidad civil deriva de un delito cometido por funcionarios; supuesto en el que la responsabilidad de la Administración es sólo subsidiaria, MARTÍN REBOLLO, L.: *op. cit.*, p. 296.
 - 33 Vid. STS de 22 de abril de 1994, STS de 28 de enero de 1999, STS de 8 de octubre de 1999, STS de 14 de febrero de 2006, STS de 14 de julio de 2008, STS de 22 de septiembre de 2008.
 - 34 Vid. STS de 16 de diciembre de 1997, STS de 14 de febrero de 2006
 - 35 Vid. STSJ 543/2000 del País Vasco, de 8 de junio.
 - 36 Vid. STS de 11 de febrero de 1991, STS de 10 de febrero, STS de 9 de marzo de 1998 y la STS de 22 de junio de 2012.
 - 37 La responsabilidad patrimonial de la Administración «exige la concurrencia de la necesaria causación de unos daños reales, efectivos e individualizados, que no pueden basarse en meras hipótesis o conjeturas», STS de 24 de febrero de 2005, STS de 23 de marzo de 2009.
 - 38 La STS de 1 de julio de 2009 establece que «no todo daño causado por la Administración ha de ser reparado, sino que tendrá la consideración de auténtica lesión resarcible, exclusivamente, aquella que reúna la calificación de antijurídica, en el sentido de que el particular no tenga el deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa», en el mismo sentido, vid. la STS de 6 de abril de 1992 y la STS de 20 de octubre de 1998.
 - 39 No puede considerarse que «una actuación administrativa sea correcta, diligente (no puede constituir, en definitiva, funcionamiento normal), cuando sea temeraria para el Derecho penal». MIR PUIGPELAT, O.: «La responsabilidad patrimonial...», *op. cit.*, p. 277.
 - 40 La STS de 14 de octubre de 2014 establece que la responsabilidad patrimonial pueda aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, especialmente en casos de funcionamiento anormal.
 - 41 Así, para EMBID IRUJO, son «dos las características propias de la fuerza mayor: inevitabilidad y suceso 'externo' al desenvolvimiento del servicio público. Por lo tanto, no es la imprevisibilidad del hecho nota característica del concepto de fuerza mayor, pues el acontecimiento puede ser perfectamente previsible (cómo no pensar en la posibilidad de producción de inundaciones cuando acaecen unas fuertes lluvias), pero dadas sus características de intensidad desmedida, la catástrofe (la inundación en concreto) es inevitable», EMBID IRUJO, A.: *op. cit.*, p. 144.
 - 42 La dificultad de definir el «nexo causal» es puesta de manifiesto por la STS de 28 de marzo de 2000 y la STS de 6 de febrero de 2001, «el concepto de relación causal se resiste a ser definido apriorísticamente con carácter general, y se reduce a fijar que hecho o condición puede ser considerado como relevante por sí mismo para producir el resultado final como presupuesto o *conditio sine qua non*, esto es como acto o hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se produzca como consecuencia o efecto del primero, aunque es necesario además que resulte normalmente idóneo para determinar aquel evento o resultado teniendo

- en consideración todas las circunstancias del caso (STS de 5 de diciembre 1995)». Así mismo, STS de 10 de octubre de 1997, STSJC 1137/2004, de 11 de noviembre.
- 43 Vid. la siempre citada STS de 13 de noviembre de 1997 (Recurso 4451/1993), se afirma también que «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 aquélla». En el mismo sentido, la STS de 5 de junio de 1998.
- 44 Vid. BELADÍEZ ROJO, M.: *op. cit.*, pp. 93 y ss.; y ESTEVE PARDO, J.: *Técnica, riesgo y Derecho (Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho ambiental)*, Ariel, Barcelona, 1999, pp. 209 y ss.
- 45 Y «es ese dato que permite hacer la imputación objetiva sólo puede ser la existencia de un deber jurídico de actuar», SAN de 8 de julio de 2014, citando la STS de 10 de noviembre de 2009, En opinión de EMBID IRUJO, este es «un punto clave de la institución de la responsabilidad administrativa: se trata de dilucidar cuándo existe por parte de las Administraciones Públicas ese deber jurídico de actuar, lo que implica un necesario examen del estatuto (deberes, obligaciones) de la administración correspondiente según lo recoja el ordenamiento jurídico». EMBID IRUJO, A.: *op. cit.*, p. 74.
- 46 La fuerza mayor «viene constituida por aquellos hechos que, aun siendo previsibles, son, sin embargo, inevitables, insuperables e irresistibles, siempre que la causa que los motive sea extraña e independiente del sujeto obligado, y entronca con la idea de lo extraordinario, catastrófico o desacostumbrado, mientras que el caso fortuito se refiere a aquellos sucesos internos, intrínsecos al funcionamiento de los servicios públicos, producidos por la misma naturaleza, por la misma consistencia de sus elementos, por su mismo desgaste con causa desconocida», STSJ 277/2006 de la Comunidad Valenciana, de 6 de marzo. En el mismo sentido, la STS de 25 de junio de 1982, STS de 11 de abril de 1987, STS de 17 de febrero de 1989, STS de 3 de octubre de 1994, STS de 3 de mayo de 1995, STS de 30 de septiembre de 1995 y STS de 3 de noviembre de 1998, STS de 12 de marzo de 2008.
- 47 Para quién, «si la clave fundamental o radical es la fuerza mayor, se impone, pues, comprobar si esta nueva identificación se corresponde con las premisas conceptuales y jurisprudenciales de la fuerza mayor en nuestro ordenamiento jurídico [...]. Y es que habrá de convenirse que no puede irse contra la naturaleza de las cosas», JORDANO FRAGA, J.: «La reforma del artículo 141, apartado 1, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, o el inicio de la demolición del sistema de responsabilidad objetiva de las administraciones públicas», *Revista de Administración Pública*, 149 (mayo-agosto, 1999), p. 327.
- 48 MONTORO CHINER, M.J.: «Prólogo», en GARCÍA RUBIO, F / FUENTES I GASÓ, J.R.: *La responsabilidad de las Administraciones Públicas tras la nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público*, Atelier, Barcelona, 2017, p. 14.
- 49 Vid. STS de 31 de octubre de 2000 y STS 30 de octubre de 2003.
- 50 En el sentido que se reconoce sin exigir a los ciudadanos que identifiquen al funcionario o agente administrativo que haya causado el daño. En este sentido, el art. 36.1 LRJSP determina que «los particulares exigirán directamente a la Administración Pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio». Como afirma MILANS DEL BOSCH Y JORDAN DE URRÍES, la responsabilidad directa entendida como aquella que «cubre directamente, y no sólo de forma subsidiaria, la

actividad dañosa de sus autoridades, funcionarios y personal laboral, sin perjuicio de la posibilidad de ejercitar luego la acción de regreso cuando aquéllos hubieran incurrido en dolo, culpa o negligencia graves». MILANS DEL BOSCH Y JORDAN DE URRÍES, S.: «Reflexiones en torno al nexo causal en la responsabilidad patrimonial», en ORTIZ BLASCO, J. / MAHILLO GARCÍA, P.: *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. Crisis y propuestas para el siglo XXI*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid / Barcelona, 2009, p. 137.

- 51 La «objetividad» es la nota más importante del régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial, que la STS de 28 de noviembre de 1998 ha definido señalando que «al afirmar que es objetiva se pretende significar que no se requiere culpa o ilegalidad en el autor del daño, a diferencia de la tradicional responsabilidad subjetiva propia del Derecho Civil, ya que se trata de una responsabilidad que surge al margen de cuál sea el grado de voluntariedad y previsión del agente, incluso cuando la acción originaria es ejercida legalmente, y de ahí la referencia al funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en la dicción del artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, pues cualquier consecuencia dañosa derivada de tal funcionamiento debe ser, en principio, indemnizada, porque de otro modo se produciría un sacrificio individual a favor de una actividad de interés público que, en algunos casos, debe ser soportada por la comunidad». Tesis sustentada por el TS, desde su lejana Sentencia de 10 de julio 1943, en numerosos pronunciamientos, entre los que destacamos: STS de 14 de octubre 1969, STS de 28 de enero 1972, STS de 15 de noviembre 1979, STS de 2 de febrero 1980, STS de 25 de junio 1982, STS de 2 de noviembre 1983, STS de 11 de abril 1987, STS de 14 de diciembre 1990, STS de 20 de abril 1991, STS de 28 de enero 1993, STS de 19 de noviembre 1994, STS de 16 de octubre 1995, STS de 20 de octubre 1997, STS de 7 de mayo 2001, STS de 24 julio 2001 y STS de 25 junio 2002. Vid., así mismo, MUÑOZ GUIJOSA, M.A.: «Sobre el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial administrativa. Antijuridicidad y atención al tipo de funcionamiento administrativo», *Revista de Administración Pública*, 187 (2012), pp. 97-139.
- 52 La lesión se define «como el daño ilegítimo, pues no todo perjuicio es constitutivo de una lesión en el sentido técnico-jurídico del término, porque si bien toda lesión es integrante de un daño y perjuicio no todo daño y perjuicio es constitutivo de una lesión, dentro del marco de los arts. 121 y 122 de la Ley de Expropiación Forzosa, 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, 106.2 de la Constitución y 139 y siguientes de la Ley 30/1992. Esa antijuridicidad o ilicitud sólo se produce cuando el afectado no hubiera tenido la obligación de soportar el daño o el perjuicio y eses deber de soportar el daño o el perjuicio sufrido se da en los supuestos en que la ley y el grupo normativo de ella derivado justifican dichos detrimentos de un modo expreso o implícito [...] Debe pues concluirse que para que el daño concreto producido por el funcionamiento del servicio a uno o varios particulares sea antijurídico basta con que el riesgo inherente a su utilización conforme a la conciencia social». GALÁN RODRÍGUEZ DE LA ISLA, E.: «Especial mención a la responsabilidad patrimonial en materia de concesionarios públicos o contratistas en el ámbito local», *Revista Digital CEMCI*, 19 (2013), p. 10.
- 53 En cuanto al daño, GALAN RODRÍGUEZ DE LA ISLA señala que «a tal efecto, tanto el daño emergente como el lucro cesante, es decir, aquellos perjuicios que suponen una carga añadida al daño, ya que son ganancias dejadas de percibir, o bien cifra de negocio que no se realizó debido a la actuación de la Administración, pueden encuadrarse dentro de este concepto», *ibidem*, p. 11. En este sentido, no son indemnizables los daños futuros o hipotéticos (STS de 2 de febrero de 2005), asimismo, tampoco lo son las meras expectativas, no obstante, sí que

se puede reparar el daño emergente y el lucro cesante (STS de 24 de abril de 1997, STS de 12 de mayo de 1997, STS de 5 de diciembre de 2000, STS de 20 de enero de 2001).

- 54 En relación con la valoración de los daños, se han utilizado las tablas del «Sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación» del Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, por el que se aprobó el Texto Refundido, de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro de Vehículos a Motor. Des de 1 de enero de 2016 Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de Reforma del Sistema para la Valoración de los Daños y Perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación.
- 55 STS de 22 de abril de 1994. En el mismo sentido, la, que cita la STS de 19 enero de 1988, STS de 7 de junio de 1988, STS de 29 de mayo de 1989, STS de 8 de febrero de 1991 y la STS de 2 de noviembre de 1999, STS de 31 de octubre de 2000 y la STS de 31 de octubre de 2003.
- 56 De este modo, «no es real afirmar que el sistema de responsabilidad que se aplica es un régimen objetivo, al menos como regla general, aunque no quede excluido que, en alguna ocasión excepcional, la propia jurisprudencia, que suele dar entrada a la *lex artis* y al consentimiento informado como elementos clave para reconocer o rechazar la responsabilidad por el daño producido, no se atenga a esa pauta y condene aun a pesar de apreciar la existencia de un funcionamiento normal. Así ha sucedido, tal como recuerdan los mismos autores, cuando el daño resulta atípico o desproporcionado en relación con lo que cabía esperar de la clase de intervención practicada (STS de 3 de octubre de 2000 y STS de 16 de diciembre de 2003)», REBOLLO PUIG, M.: «Sobre la reforma del régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración», en SÁINZ MORENO, F.: *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2004, p. 223. En el mismo sentido, «la aplicación del concepto de la *lex artis ad hoc* [...] introduce una corrección al sistema objetivo de tal calibre que en puridad lo transforma en un régimen culpabilístico», LÓPEZ MENUDO, F. / GUICHOT REINA, E. / CARRILLO DONAIRE, J.A.: *La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos*, Lex Nova, Valladolid, 2005, p. 119.
- 57 Así, MILANS DEL BOSCH Y JORDAN DE URRÍES mantiene que «la relación de causalidad es, sin duda, la piedra angular sobre la que, en nuestro sistema, se asienta la institución: un requisito esencial para determinar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración. Esto significa que el daño ha de ser consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, aunque no sea precisa la valoración de la conducta subjetiva del causante del resultado dañoso. Por ello, saber cuándo existe nexo causal y cuándo quiebra éste es algo que, a falta de norma positiva, ha de quedar claro a la hora de tener un sistema acorde con los principios de justicia y solidaridad. Para la redefinición del sistema, lo primero es determinar los dos elementos del nexos causal: el fáctico (es decir, los hechos que desembocan en el resultado dañoso) y el jurídico o valorativo (sobre la trascendencia de la causa para producir ese daño). La carga de la prueba de ambos elementos corresponde a quien así lo alegue con la pretensión de procurarse la indemnización pública. Pero el elemento valorativo ha de ser objeto, a falta de una norma positiva sobre qué ha de entenderse por causa del daño, de análisis por los tribunales, que son los que, a la postre, consideren su existencia en base a las teorías generales al uso para fundamentar la existencia del nexos causal, que básicamente son de dos tipos: i) teoría amplia, y ii) teoría restrictiva.». MILANS DEL BOSCH Y JORDAN DE URRÍES, S.: *op. cit.*, pp. 140-141.
- 58 Se puede definir como aquel suceso, ajeno a la actividad de la Administración, que no se puede prever o que, aunque se pueda prever, no se puede evitar. Por lo tanto, las notas que la caracterizan son: la imprevisibilidad; la irresistibilidad y la exterioridad. Cómo recuerda la jurisprudencia, la existencia de fuerza mayor exonera a la Administración de cualquier

tipo de responsabilidad, ahora bien, la carga de la prueba de demostrar que concurre en la producción de un hecho concreto recae en la Administración. Además, los tribunales suelen valorar si el hecho natural es habitual o no en la zona donde se produce el siniestro, porque si se puede identificar como un fenómeno repetido y conocido. Por el contrario, los casos fortuitos sí que tienen que ser asumidos por la Administración. Serían aquellos que se caracterizan, por contraposición a la fuerza mayor, también para ser imprevisibles e inevitables, pero que tienen su origen en el interior de la Administración, que están conectados al funcionamiento administrativo. En concreto relación, con el nexo causal con el funcionamiento del servicio, la STS de 17 de abril de 200 afirma que «la jurisprudencia viene modulando el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, rechazando que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con el mismo que se pueda producir, así señala la STS 14 de octubre de 2003 que: «Como tiene declarado esta Sala y Sección, en sentencias de 30 de septiembre del corriente, de 13 de septiembre de 2.002 y en los reiterados pronunciamientos de este Tribunal Supremo, que la anterior cita como la Sentencia, de 5 de junio de 1998, la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquella de la infraestructura material para su prestación 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». Vid. la STS de 16 de febrero de 1999 y la STS de 27 de enero de 2001.

- 59 TORRENT I RIBERT, P.J. / GIFREU I FONT, J.: «La responsabilitat patrimonial dels ens locals», en GIFREU I FONT, J. (coord.): *Introducció al dret local de Catalunya*, Cedecs, Barcelona, 2002, pp. 289-304.
- 60 El nexo causal actúa «como barrera de contención para evitar que, con motivo de la característica objetiva, con la que se reconoce la responsabilidad extracontractual, la Administración se convierta en aseguradora universal de todos los riesgos que se generen, respondiendo de los daños que se produzcan por el solo hecho de ser titular de la vía pública o por el simple uso de instalaciones públicas», esPÚBLICO: «La responsabilidad patrimonial por caídas en vía pública: Tramitación administrativa y criterios jurisprudenciales», *Apuntes*, 85 (agosto 2018), p. 10.
- 61 Tal como ha declarado la STS de 16 de noviembre de 1974 y se ha reiterado en la STS de 25 de enero de 1997, STS de 26 de abril de 1997, STS de 16 diciembre de 1997, STS de 4 de mayo de 1998, STS de 13 de marzo de 1999, la STS de 28 de julio de 2001.
- 62 Vid. *in totum*, PARICIO RALLO, E.: «Responsabilidad patrimonial. Jurisprudencia seleccionada», en ORTIZ BLASCO, J. / MAHILLO GARCÍA, P. (coord.): *La responsabilidad de las Administraciones públicas. Crisis y propuestas para el siglo XXI*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2009, pp. 355-446; y FERNÁNDEZ MOLTAVO, R.: «Responsabilidad de las Administraciones Públicas: criterios jurisprudenciales», en ORTIZ BLASCO, J. / MAHILLO GARCÍA, P. (coord.): *La responsabilidad de las Administraciones públicas. Crisis y propuestas para el siglo XXI*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2009, pp. 245-352.
- 63 STS de 8 de mayo de 2006, que recoge la STS de 5 de diciembre de 1995.
- 64 esPÚBLICO: «La responsabilidad patrimonial por caídas en vía pública: ...», *op. cit.*, p. 10.

- 65 La STS de 12 de diciembre de 2006, viene manteniendo que «en lo que atañe al nexo causal, se ha superado la inicial doctrina que supeditaba la responsabilidad de la administración a la existencia de una relación no solo directa sino exclusiva entre el funcionamiento del servicio y el resultado lesivo (STS de 28 de enero de 1972) lo que suponía excluir dicha responsabilidad cuando en el proceso causal incidía el comportamiento del perjudicado o la intervención de un tercero, de manera que la jurisprudencia viene manteniendo que dicha intervención no supone excluir la responsabilidad de la administración, salvo que aquella resulte absolutamente determinante, así como señala la STS de 14 de octubre de 2004, 'la jurisprudencia ciertamente ha venido refiriéndose de modo general al carácter directo, inmediato y exclusivo para particularizar el nexo causal entre la actividad administrativa y el daño o lesión que debe de concurrir para que pueda apreciarse responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, mas no queda excluido que la expresada relación causal – especialmente en los supuestos de responsabilidad por funcionamiento anormal de los servicios públicos, como hemos declarado en STS de 18 de julio de 2002– pueda aparecer mediante formas mediatas, indirectas y concurrentes, circunstancia que puede dar lugar o no a una moderación de la responsabilidad (STS de 8 de enero de 1967, STS de 27 de mayo de 1984, STS de 11 de abril de 1986, STS de 22 de julio de 1988, STS de 25 de enero de 1997 y STS de 26 de abril de 1997, entre otras)». esPÚBLICO: «Claves en la instrucción de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial. La justificación del nexo causal», *Apuntes*, 83 (junio 2018), p. 10.
- 66 GUERRA POSADAS, R.: «Novedades en el régimen de la responsabilidad patrimonial en las Leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre», *Revista de Estudios Locales*, 196 (2016), p. 115.
- 67 *Vid.*, en este sentido, MESTRE DELGADO, J.F: La responsabilidad civil concurrente de las Administraciones Públicas, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 12, 36 (septiembre-diciembre 1992), pp. 457-464. Así mismo, *vid.* la STS de 30 de octubre de 1990, STS 4 de mayo de 1999, STS de 15 de abril de 2000, STJC 550/2003, de 15 de abril.
- 68 *Vid.* STS, núm. 1653/2019, de 2 de diciembre que afirma que «la jurisprudencia viene señalando el fundamento de la responsabilidad solidaria de las Administraciones Públicas, caso de la Sentencia de 5 de febrero de 2005 SIC (Recurso 518/2003), con referencia a la de 23 de noviembre de 1999, declarando que «El principio de solidaridad entre las Administraciones Públicas concurrentes a la producción del daño resarcible emana, como dice la sentencia de 15 de noviembre de 1993, de la normatividad inmanente en la naturaleza de las instituciones no sólo cuando, a partir de la entrada en vigor del artículo 140 de la Ley de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común, se dan fórmulas 'colegiadas' de actuación, sino también, al margen de este principio formal, cuando lo impone la efectividad del principio de indemnidad que constituye el fundamento de la responsabilidad patrimonial. Así ocurre cuando la participación concurrente desde el punto de vista causal de varias Administraciones o las dudas acerca de la atribución competencial de la actividad cuestionada imponen soluciones favorables a posibilitar el ejercicio de la acción por el particular perjudicado, sin perjuicio de las relaciones económicas internas entre aquéllas (STS de 13 de febrero de 1997, Recurso 14259/1991). Sin embargo, tales soluciones carecen de sentido cuando la titularidad de la responsabilidad es susceptible de ser definida con claridad, bien desde el punto de vista formal, atendiendo al criterio de ejercicio de la competencia, bien desde el punto de vista sustantivo acudiendo al criterio del beneficio, revelado por la intensidad de la actuación o por la presencia predominante del interés tutelado por una de las Administraciones intervinientes. En estos casos se impone atribuir legitimación a la Administración a la que corresponde el protagonismo en la actividad dañosa y excluir a las

que han colaborado mediante actividades complementarias o accesorias, pero no significativas desde el punto de vista del desempeño de la actividad o servicio causante del perjuicio y de su relevancia como causa eficiente del daño (STS de 15 de noviembre de 1993)». Este planteamiento jurisprudencial tiene su plasmación sustantiva en el art. 33.1 de la LRJSP, que, aun cuando no resulta de aplicación por razones temporales, conviene reproducir en cuanto recoge no solo los supuestos de gestión derivada de fórmulas conjuntas de actuación sino, genéricamente, otros supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño, disponiendo que «1. Cuando de la gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación entre varias Administraciones públicas se derive responsabilidad en los términos previstos en la presente Ley, las Administraciones intervinientes responderán frente al particular, en todo caso, de forma solidaria. El instrumento jurídico regulador de la actuación conjunta podrá determinar la distribución de la responsabilidad entre las diferentes Administraciones públicas. 2. En otros supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño, la responsabilidad se fijará para cada Administración atendiendo a los criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención. La responsabilidad será solidaria cuando no sea posible dicha determinación». A. La solidaridad en el ámbito externo, como garantía de indemnidad patrimonial del perjudicado, responde a dos criterios: uno de carácter formal y específico, cuando la intervención de varias Administraciones en la producción del resultado es consecuencia de fórmulas de gestión conjunta establecidas al efecto; y otro de carácter general que incluye todos los supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la gestión del servicio y producción del resultado, cuando no sea posible discernir el alcance de la responsabilidad de cada una en atención a criterios de competencia, interés público tutelado o intensidad de la intervención. B. En lo que atañe al ámbito interno, de distribución de responsabilidad entre las distintas Administraciones intervinientes, la regulación administrativa no es completa, si bien refleja la mancomunidad como regla. Así en el caso de fórmulas de gestión conjunta y ya en el anterior art. 140 de la LRJAPAC se disponía que el instrumento regulador de tal actuación podrá determinar la distribución de la responsabilidad entre las diferentes Administraciones públicas, y en los demás supuestos habrá de estarse, según la jurisprudencia, que se refleja ahora en el art. 33.2 de la LRJSP 5, al criterio formal de la competencia, bien desde el punto de vista sustantivo acudiendo al criterio del beneficio, revelado por la intensidad de la actuación o por la presencia predominante del interés tutelado por una de las Administraciones intervinientes.

- 69 Vid. MUÑOZ MACHADO, S.: *La responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas*, Civitas, 1992.
- 70 La Administración competente para incoar, instruir y resolver los procedimientos en los que exista una responsabilidad concurrente de varias Administraciones Públicas, será la fijada en los Estatutos o reglas de la organización colegiada. En su defecto, la competencia vendrá atribuida a la Administración Pública con mayor participación en la financiación del servicio.
- 71 La STS 1654/2018 de 22 de noviembre de 2018 (Recurso de casación número 3719/2017 para la unificación de la doctrina), en un asunto sobre procedimientos urbanísticos para la aprobación de instrumentos de planeamiento, ha señalado que «el siguiente problema que se nos plantea consiste de determinar, si existiendo dicha responsabilidad, cuál sería la Administración responsable, partiendo del dato de que los planes urbanísticos son aprobados normalmente por dos Administraciones distintas (municipio y Comunidad Autónoma), en lo que se conoce como un procedimiento bifásico.

- 72 El TS ha reiterado en innumerables sentencias que la reparación tiene que ser integral, es decir, que equivalga a los daños sufridos por el perjudicado; lo que se denomina como «principio de total indemnidad». Vid. la STS de 20 mayo de 1977, STS de 2 febrero de 1980, STS de 5 junio de 1981, STS de 30 marzo 1982, STS de 19 noviembre de 1996, STS de 23 noviembre 1996, STS de 24 enero de 1997, STS de 14 febrero de 1998, STS de 31 diciembre de 2001, STS de 9 febrero de 2002 y la STS de 1 febrero de 2003, entre otras.
- 73 El principio de reparación integral (STS de 4 de mayo de 1995), pero sin enriquecimiento injusto (STS de 15 de octubre de 1990) y el '*quantum*' no tiene cabida en casación (STS de 18 de septiembre de 2000), salvo cuando la cuantía sea arbitraria, absurda u olvide algún concepto (STS de 8 de mayo de 2002). Se satisfará el daño emergente y el lucro cesante, pero no los «sueños de ganancia», pues «las expectativas o ganancias dudosas o contingentes no son indemnizables» (STS de 2 de octubre de 1999). Los daños morales son indemnizables (STS de 20 de marzo de 2002, STS de 19 de octubre de 2004, STS de 6 de abril de 2006, STS de 30 de junio de 2006, SAN de 16 de enero de 2013). El baremo para accidentes de circulación no es vinculante para los Tribunales, pero puede ser tenido en cuenta por su objetividad y rigor (STS de 9 de febrero de 2010 y SAN de 9 de diciembre de 2013) y procede abonar intereses legales del monto principal desde la reclamación en vía administrativa (STS de 4 de octubre de 2004 y de 14 de octubre de 2004). Vid. FERNANDEZ RODERA, J.A.: «El procedimiento en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas conforme a las Leyes 39/2015 y 40/2015», *Revista de Derecho Local. elderecho.com*, 40 (abril 2016), p. 1.
- 74 Esta materia ha sido objeto de modificaciones en los últimos años. La Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, introduce un nuevo sistema y regula las indemnizaciones por causa de muerte, por secuelas y por lesiones temporales. En cada uno de estos supuestos se distingue entre el perjuicio personal básico, los perjuicios particulares y el perjuicio patrimonial, que a su vez se distingue entre daño emergente y lucro cesante. Y es que, «las consecuencias de las lesiones sufridas por los ciudadanos también pueden ser muy distintas, [con o sin secuelas de diversa índole o incluso] pudiendo llegar hasta el fallecimiento del lesionado», esPÚBLICO: «La responsabilidad patrimonial por caídas en vía pública: ...», *op. cit.*, p. 12.
- 75 Con anterioridad, el art. 141.3 de la LRJPAC preveía que se realizara con arreglo al IPC.
- 76 Este índice establece una tasa de revisión de precios consistente con la recuperación de competitividad frente a la zona euro. Esa tasa será igual a la del Índice de Precios al Consumo Armonizado (IPCA) de la Unión Económica y monetaria (UEM), menos una parte de la pérdida de competitividad acumulada por España desde 1999. Cuando la tasa de variación de este índice se sitúe por debajo de 0 %, se tomará este valor como referencia, lo que equivaldría a la aplicación de la regla de no revisión. Cuando la tasa de variación de este índice supere el objetivo a medio plazo de inflación anual del Banco Central Europeo (2 %), se tomará este valor como referencia. De esta forma, se asegura que los contratos a los que se aplique este nuevo índice contribuyan a garantizar el mantenimiento de la competitividad de la economía en el medio plazo. De acuerdo con la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, el INE es el responsable del cálculo y publicación mensual del IGC.
- 77 La STS de 29 de diciembre de 1998 considera que «el daño moral afecta a intereses espirituales del ser humano que son atacados; puede ser directo o, más frecuentemente indirecto, que es el sufrido en consecuencia de un daño personal, el atentado a la integridad física no sólo produce daños directamente, sino también un indudable daño moral, el *pretium doloris*

que debe ser resarcido [...] por lo que la indemnización valora económicamente y sin duda parcialmente este daño moral, es el llamado en la doctrina alemana los *Echmerzengeld*».

- 78 Vid. MARTÍNEZ NOVELLA, S.: «La responsabilidad civil subsidiaria de la Administración derivada de acciones penales», en ORTIZ BLASCO, J. / MAHILLO GARCÍA, P. (coord.): *La responsabilidad de las Administraciones públicas. Crisis y propuestas para el siglo XXI*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2009, pp. 199-244.
- 79 Vid., en este sentido, la STC 181/2000, de 29 de junio.
- 80 Vid. GUERRA POSADAS, R.: *op. cit.*, p. 118.
- 81 Sobre esta cuestión, el Consejo de Estado en el Dictamen 275/2015, de 29 de abril, sobre el Anteproyecto de LPAC, en su apdo. 16, señaló que «resulta evidente la necesidad de acotar temporalmente los márgenes en que han de reconocerse las indemnizaciones a que se refiere este nuevo apartado, pero llama la atención que el plazo establecido sea de cinco años, por ser éste un plazo atípico en el ámbito del Derecho administrativo, en el que los derechos y obligaciones de Derecho público prescriben a los cuatro años, siendo el plazo de prescripción de la acción para reclamar indemnizaciones en concepto de responsabilidad patrimonial de un año».
- 82 Con anterioridad, este aspecto no estaba resuelto. Así, «tal precepto constitucional [art. 106.2 CE] está redactado en clave del particular que sufre el daño como consecuencia del funcionamiento del servicio público y no del sujeto responsable. En tales términos, es posible mantener tanto que el régimen objetivo de responsabilidad establecido constitucionalmente es propio de la Administración Pública como sostener que deriva del servicio público con independencia de quién lo esté gestionando. En definitiva, defender tanto una noción subjetiva-orgánica como material-funcional de la noción de servicio público a efectos de responsabilidad». HORGUÉ BAENA, C.: «La responsabilidad del contratista por daños causados a terceros en la ejecución de los contratos administrativos», *Revista de Administración Pública*, 147 (septiembre-diciembre 1998), p. 364.
- 83 Vid. STS de 12 de febrero de 2000; STS de 30 de octubre de 2003; STS de 22 de mayo de 2007; STJ 198/2003 de Castilla y León, Burgos, de 7 de mayo; STJ 1437/2004 de Madrid, de 30 de septiembre de 2004; STJC 213/2006 de 21 de febrero
- 84 Así, «fuese cual fuese la forma de gestión de un determinado servicio público la responsabilidad patrimonial tendría un tratamiento unitario conforme a lo dispuesto en el artículo 106.2 de la CE, ya que, tanto en un caso como en otro, estaría presente el funcionamiento de un servicio público», REBOLLO PUIG, M.: «Servicios públicos concedidos y responsabilidad de la Administración: imputación o responsabilidad por hecho de otro (Comentario a la STS de 9 de mayo de 1989)», *Poder Judicial*, 20 (1990), p. 28. En el mismo sentido, BOCANEGRA SIERRA, R.E.: «Responsabilidad de contratistas y concesionarios de la Administración Pública por daños causados a terceros», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 18 (1978), p. 398; y GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E. / FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, F.: *Curso de Derecho Administrativo*, t. II, Thomson Reuters, 13ª ed., 2013, p. 388.
- 85 El art. 214 del TRLCSP establecía que el contratista tenía la obligación de indemnizar todos los daños y perjuicios que se causasen a terceros como consecuencia de la ejecución de un contrato. Solo cuando los mismos se hubieran ocasionado a consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración o fuesen consecuencia de los vicios del proyecto elaborado por ella misma en el contrato de obras o en el suministro será esta la responsable frente a quien haya sufrido las lesiones.

- 86 En relación, con los plazos, *vid. in totum*, GIFREU I FONT, J.: «A vueltas con los términos y los plazos. La regulación jurídica de la temporalidad en el procedimiento administrativo común», *Revista de Estudios Locales*, 191 (2016), pp. 82-121.
- 87 Caso distinto es la previsión que realiza la LCSP, en su art. 152.2, en los supuestos en que el órgano de contratación desista de un procedimiento de adjudicación o decida no adjudicar o celebrar un contrato (antes de su formalización), en todo caso, deberá compensar a los candidatos aptos para participar en la licitación o licitadores por los gastos en que hubiesen incurrido en la forma prevista en el anuncio o en el pliego o, en su defecto, de acuerdo con los criterios de valoración empleados para el cálculo de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, a través de los trámites del procedimiento administrativo común.
- 88 En este sentido, «la lógica del sistema ha de prevalecer y ella nos lleva a seguir defendiendo la conveniencia de que la responsabilidad del contratista se solvente conforme al régimen administrativo de la responsabilidad y ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en otro caso, corremos el riesgo de que se produzcan sentencias contradictorias sobre supuestos idénticos y, por otro lado, podría dar lugar a resoluciones injustas», CUETO PÉREZ, M.: «Incidencia de las Leyes 39 y 40/2015 en la responsabilidad patrimonial por asistencia sanitaria en supuestos de gestión privada», *Revista de Administración Pública*, 201 (septiembre-diciembre), 2016, p. 327. Cuestión criticada en el Dictamen 275/2015 del Consejo de Estado, Anteproyecto de LRJPAC.
- 89 Por tanto, como indica CUETO PÉREZ, del art. 32.9 de la LRJSP y del art. 214 del TRLCSP (hoy art. 196 de la LCSP) parece deducirse que «hay un procedimiento diferente y una legislación diferente en función de quién esté llamado a responder, la Administración o el contratista, la primera conforme a la regulación administrativa ante la jurisdicción contencioso administrativa y el segundo conforme al código civil y ante la jurisdicción civil, a pesar de que resulte poco adecuado que se siga manteniendo la doble vía», CUETO PÉREZ, M.: *op. cit.*, p. 329.
- 90 LEGUINA VILLA, J.: «La responsabilidad del Estado...», *op. cit.*, pp. 15-16.
- 91 FERNANDEZ RODERA, J.A.: *op. cit.*, p. 5.
- 92 La disposición adicional vigésima octava de la LCSP, dispone que «la responsabilidad patrimonial de las de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas derivada de sus actuaciones en materia de contratación pública, tanto por daños causados a particulares como a la propia Administración, se exigirá con arreglo a lo dispuesto en la LRJSP, así como en la normativa reglamentaria de desarrollo de la misma», sin embargo «la infracción o aplicación indebida de los preceptos contenidos en LCSP por parte del personal al servicio de las Administraciones Públicas dará lugar a responsabilidad disciplinaria, que se exigirá conforme a la normativa específica en la materia».
- 93 «La consideración de hechos que puedan determinar la ruptura del nexo de causalidad, a su vez, debe reservarse para aquéllos que comportan fuerza mayor –única circunstancia admitida por la ley con efecto excluyente– (Sentencia de 11 julio 1995), a los cuales importa añadir el comportamiento de la víctima en la producción o el padecimiento del daño, o la gravísima negligencia de ésta, siempre que estas circunstancias hayan sido determinantes de la existencia de la lesión y de la consiguiente obligación de soportarla en todo o en parte (Sentencias de 11 de abril de 1986 y 7 de octubre de 1997)», STS de 21 de diciembre de 2004. Así mismo, *vid.* la STS de 22 de junio de 2002, TSJC 18/2003, de 10 de enero, STJC 1137/2004, de 11 de noviembre.

- 94 Entre las novedades más destacables en este ámbito, «merecen especial mención los cambios introducidos en la regulación de la denominada «responsabilidad patrimonial del Estado Legislador» por las lesiones que sufran los particulares en sus bienes y derechos derivadas de leyes declaradas inconstitucionales o contrarias al Derecho de la Unión Europea, concretándose las condiciones que deben darse para que se pueda proceder, en su caso, a la indemnización que corresponda», GARCÍA RUBIO, F: *El Derecho Local tras la «racionalización»*, Tirant lo blanch, Valencia, 2020, p. 39.
- 95 Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E.: «Sobre la responsabilidad patrimonial del Estado...», *op. cit.*, pp. 99-147; y ALVAREZ BARBEITO, P.: «La responsabilidad patrimonial del estado legislador: especial referencia a la vulneración del derecho comunitario», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 8 (2004), pp. 61-75.
- 96 MORENO MOLINA, J.A.: *op. cit.*, p.102.
- 97 Así, señala que «a mi juicio, uno de los casos en que podría ser posible afirmar en hipótesis la existencia de una eventual responsabilidad patrimonial del Estado, aunque, según veremos, es menester depurar las graves cuestiones que esa responsabilidad hipotética plantea», GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E.: «Sobre la responsabilidad patrimonial del Estado...», *op. cit.*, p. 103.
- 98 Vid. entre otras, la Sentencia del TJUE (en adelante, STJUE) de 19 de noviembre de 1991 (asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90, Francovich), STJUE de 26 de marzo de 1996 (asunto 392/93, The Queen), la STJUE de 8 de octubre de 1996 (asuntos C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 y C-190/94, Erich Dillenkofer) y la STJUE de 30 de septiembre de 2003 (asunto C-224/01, Gerhard Kobler).
- 99 Cabe «destacar el carácter positivo que tiene la formación de un Derecho comunitario en materia de responsabilidad patrimonial extracontractual que obligará a los Estados miembros a articular sus propios ordenamientos respetando las exigencias impuestas por el comunitario. Además de la ampliación de los supuestos tradicionales reconocidos en nuestro ordenamiento de antijuridicidad de la ley causante del perjuicio a aquellas leyes contrarias al ordenamiento comunitario, cuya apreciación no corresponde en estos casos al Tribunal Constitucional, sino a los jueces y Tribunales ordinarios (contencioso-administrativo), quienes, en caso de duda sobre la validez de la ley, pueden plantear la cuestión prejudicial ante el propio TJCE», NICOLÁS LUCAS, A.: «La incidencia en la práctica española del principio de responsabilidad patrimonial por incumplimiento del Derecho comunitario», *Revista de Administración Pública*, 168 (septiembre-diciembre 2005), p. 378.
- 100 En relación con los recursos contencioso-administrativos, *vid. in totum*, CASADO CASADO, L., *Los recursos en el proceso contencioso administrativo: restricciones y limitaciones*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.
- 101 GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *op. cit.*, pp. 54 y ss.
- 102 Vid., en este sentido, QUINTANA LÓPEZ, T.: «La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y la potestad sancionadora», *Jornadas sobre Nuevas Leyes Administrativas* Escuela de Administración Pública de Castilla y León / Junta de Castilla y León, 2016, p. 7.
- 103 Sobre esta cuestión, la STC 28/1997, de 13 de febrero, ante una cuestión de inconstitucionalidad sobre una Ley que no determinaba indemnización para los propietarios de terrenos clasificados como urbanizables que, por efecto directo de esa normativa, pasaban a ser terrenos rústico, que «el silencio de la Ley sobre este particular no puede ser considerado como

una exclusión vulneradora de lo dispuesto en el artículo 33.3, sino que ha de entenderse que ese extremo quedará sometido a la normativa general del ordenamiento jurídico sobre la responsabilidad patrimonial de los actos de los poderes públicos que procede otorgar a quienes, por causa de interés general, resulten perjudicados en sus bienes y derechos».

- 104 Vid. QUINTANA LÓPEZ, T.: *op. cit.*, p. 8. En este sentido, ÁLVAREZ BARBEITO afirma que «en estos casos, los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima han servido en múltiples ocasiones como fundamento para justificar la existencia de responsabilidad patrimonial del Estado Legislador, pretensión que ha sido atendida en varias ocasiones por nuestros tribunales. A la vista de la jurisprudencia existente al respecto, y aunque no es posible establecer un catálogo cerrado de supuestos en los que debe prosperar la acción de condena patrimonial al Estado legislador, se desprende que la violación de la confianza legítima de los ciudadanos se habrá producido cuando una norma jurídica establece una situación *ex novo* que sorprende las expectativas razonablemente fundadas de los ciudadanos en la conservación de una situación creada por una norma anterior que, repentinamente y sin la adopción de medida transitoria alguna, se modifica sorprendiendo a la persona o grupos de personas que experimentan un daño efectivo que no tienen la obligación jurídica de soportar», *vid.* ÁLVAREZ BARBEITO, P.: *op. cit.*, pp. 64-65.
- 105 Vid. la STS de 5 de marzo de 1999, STS de 27 de junio de 1994 y la STS de 22 de septiembre de 1990, entre otras.
- 106 Vid., GARCÍA MACHO, R.: «Contenido y límites del principio de la confianza legítima: Estudio sistemático en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 56 (1987), p. 571, que señala que «el reconocimiento de una violación del principio de protección de la confianza legítima aparece, así como la reacción del juez que sanciona la utilización, regular en sí misma por el autor de la norma jurídica cuestionada, de sus poderes de normación en condiciones que sorprenden la confianza que los destinatarios de la norma discutida podían legítimamente tener en que el marco jurídico de desenvolvimiento de su actividad no sería modificado sin, al menos, la adopción de ciertas medidas transitorias». O como «el principio de protección de la confianza legítima de los particulares en el ámbito del Derecho público limita la actividad del poder público, para impedir que éste destruya sin razón suficiente la confianza que su actuación haya podido crear en los ciudadanos sobre la estabilidad de una determinada situación jurídica», SANZ RUBIALES, I.: «El principio de confianza legítima, limitador del poder normativo comunitario», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 7 (2000), pp. 91-122. Así mismo, CASTILLO BLANCO, F.A.: «El principio europeo de confianza legítima y su incorporación al Ordenamiento Jurídico español», *Noticias de la Unión Europea*, 205 (2002), pp. 29-54; y MEDINA ALCOZ, L.: «Confianza legítima y responsabilidad patrimonial», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 130 (2006), pp. 275-326.
- 107 En cuánto, a su origen, se trata de «un principio procedente del Derecho alemán, en cuya jurisprudencia ordinaria y constitucional se formó, y de donde pasó a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, aunque con nuevas matizaciones, y de aquí, con una notable precocidad, además de con una resolución sorprendente, a la jurisprudencia de nuestro TS, que inmediatamente pasó a aplicarlo a la justificación de la responsabilidad patrimonial del Legislador, GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E.: «El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado», *Revista de Administración Pública*, 159 (2002), p. 175.
- 108 En la STC 59/2017, de 11 de mayo se acordó por unanimidad declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 107.1, 107.2.a) y 110.4 del texto refundido de la Ley Reguladora

de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante, TRLHL), pues consideró que el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana vulneraba el principio constitucional de capacidad económica en la medida en que no se vinculaba necesariamente a la existencia de un incremento real del valor del bien, «sino a la mera titularidad del terreno durante un periodo de tiempo». Reiterando la doctrina establecida por el TC en la STC 26/2017, de 16 de febrero y STC 37/2017, de 1 de marzo, referidas, respectivamente, al establecimiento de este mismo impuesto en los territorios históricos de Gipuzkoa y Arava. En dichas resoluciones, el TC llegó a la conclusión de que el establecimiento por el legislador de impuestos que gravan el incremento del valor de los terrenos urbanos es constitucionalmente admisible siempre y cuando aquellos respeten el principio de capacidad económica (art. 31.1 CE); asimismo, señaló que, para salvaguardar dicho principio, el impuesto no puede en ningún caso gravar actos o hechos que «no sean exponentes de una riqueza real o potencial». La anterior declaración de inconstitucionalidad puede comportar la exigencia de devolución de los ingresos indebidos por el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (en adelante, IIVTNU) por parte de los sujetos pasivos, circunstancia que la doctrina plantea que los Ayuntamientos estén facultados para exigir que el Estado les compense por todos los perjuicios económicos que hayan de soportar con motivo de la declaración de inconstitucionalidad del IIVTNU. Vid. PAGÈS GALTÈS, J., «Efectos de la declaración de inconstitucionalidad parcial del IIVTNU tras la sentencia interpretativa dictada por el TS en 2018», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, 11 (abril, 2019), pp. 156-183. Cabe añadir que la STC 126/2019, de 31 de octubre, FJ 5, ha declarado la inconstitucionalidad del art. 107.4 del TRLHL «en coherencia con la declaración parcial de inconstitucionalidad que hizo la STC 59/2017, el art. 107.4 TRLHL debe serlo únicamente en aquellos casos en los que la cuota a satisfacer es superior al incremento patrimonial realmente obtenido por el contribuyente. Eso sí, la inconstitucionalidad así apreciada no puede extenderse, sin embargo, como pretende el órgano judicial, al art. 108.1 TRLHL (tipo de gravamen), pues el vicio declarado se halla exclusivamente en la forma de determinar la base imponible y no en la de calcular la cuota tributaria. [...] b) La necesaria intervención del legislador: es importante señalar que una vez declarados inconstitucionales, primero los arts. 107.1, 107.2 a) y 110.4 del TRLHL por la STC 59/2017, de 11 de mayo, y ahora el art. 107.4 TRLHL por la presente sentencia, es tarea del legislador, en el ejercicio de su libertad de configuración normativa, realizar la adaptación del régimen legal del impuesto a las exigencias constitucionales puestas de manifiesto en una y otra sentencia.»

- 109 Así, la STS 3120/2019, de 3 de octubre de 2019, FJ 5, establece que «ha de destacarse cómo la LRJSP introduce en nuestro ordenamiento jurídico la primera regulación legislativa específica de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas por leyes contrarias a Derecho. En efecto, como hemos visto, el precepto distingue entre los casos en que la lesión deriva de una norma con rango de ley declarada inconstitucional y aquellos en los que los daños fueron ocasionados por la aplicación de una norma contraria al Derecho de la Unión Europea. En ambos supuestos, para que nazca el deber de indemnizar, deben concurrir los requisitos generales de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas: a) que la aplicación de la ley haya ocasionado una lesión que «el particular no tenga el deber jurídico de soportar»; y b) que el daño alegado sea «efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas». También respecto de ambos casos, la Ley 40/2015 dispone que [solo] procederá la indemnización «cuando el particular haya obtenido, en cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, siempre que se hubiera alegado

la inconstitucionalidad [o la infracción del Derecho de la Unión Europea] posteriormente declarada». Es decir, los perjudicados por la aplicación de la ley posteriormente declarada inválida que no agotaron todas las instancias judiciales contra dicha aplicación, o no adujeron en ellas la correspondiente inconstitucionalidad o infracción del ordenamiento jurídico comunitario, no podrán luego exigir el resarcimiento de los daños sufridos.»

- 110 GARCÍA LUENGO detalla que el TS «viene a exigir que incluso los ingresos públicos obtenidos por la ley inconstitucional que ya sean firmes se devuelvan bien por la vía de la declaración de nulidad de pleno derecho o por vía de la responsabilidad del estado legislador ya que ‘no puede imponerse a los perjudicados por los actos de aplicación de tales normas la carga de impugnarlos y de agotar todas las instancias.’ Y ello porque «la ley goza de una presunción de constitucionalidad y, por consiguiente, dota de presunción de legitimidad a la actuación administrativa realizada a su amparo’ sin que pueda por ello trasladarse a los particulares la carga de ‘recurrir un acto adecuado a la misma fundado en es inconstitucional’ (STS de 13 de junio de 2000). En definitiva, cuando la responsabilidad se impute a actos dictados en aplicación de normas con rango legal declaradas inconstitucionales, el TS ha entendido que no puede negarse tal responsabilidad invocando únicamente la falta de despliegue por parte de los perjudicados de la correspondiente actividad impugnatoria», GARCÍA LUENGO, J.: «Instituciones sustantivas en la Ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público: los principios de la potestad sancionadora, la responsabilidad administrativa y el nuevo régimen de los convenios administrativos», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 63 (octubre 2016), p. 10. No obstante, este supuesto de responsabilidad patrimonial ha sido controvertido en el mismo seno jurisprudencial, como se puede apreciar en los reiterados votos particulares presentados por magistrados que discrepaban de la sentencia que reconocía el derecho a ser indemnizados de quienes hubieran sufrido algún daño económicamente evaluable como consecuencia de la aplicación de leyes que después hubieran sido declaradas contrarias a la CE.
- 111 En relación a los requisitos específicos, *vid.* la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (en adelante, STSJ) 104/2019 del País Vasco, de 7 de marzo (Recurso 821/2018).
- 112 Se ha manifestado que la limitación a dos circunstancias para para que se produzca el reconocimiento de responsabilidad patrimonial por este supuesto la cercena considerablemente haciendo muy difícil su aplicación en la práctica, sin embargo, a pesar de esta restricción a supuestos muy tasados no ha impedido a que se produzcan los primeros pronunciamientos. Así, la STS 1620/2019, de 11 de noviembre de 2019, revoca y deja sin efecto el Acuerdo del Consejo de Ministros desestimatorio de la reclamación de responsabilidad patrimonial deducida por responsabilidad patrimonial del estado legislador en relación con el IIVTNU tras el dictado de la STC 59/2017, de 11 de mayo. *Vid.* GARCÍA LUENGO, J.: *op. cit.*, p. 12.
- 113 Siguiendo el criterio de la jurisprudencia del TJUE, este incumplimiento ha de ser manifiesto y grave. *Vid.* STJUE de 26 de enero de 2010, C118/08, Transportes Urbanos y Servicios Generales. Se trata de un requisito más riguroso que el exigido en el ámbito general de la responsabilidad patrimonial de la Administración por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. *Vid.* QUINTANA LÓPEZ, T.: *op. cit.*, p. 10
- 114 La STS 1662/1019 de 3 de diciembre de 2019 ha recordado los criterios establecidos por el TJUE «para guiar al juez nacional en la tarea de determinar cuándo nos encontramos ante un incumplimiento o violación suficientemente caracterizada. El Tribunal de Luxemburgo, en la Sentencia Brasserie du Pêcheur y Factortame (C-46/93 y C-48/93, Rec. p. 1-1029), apdo. 31, afirma que «el criterio decisivo para considerar que una violación del Derecho Comunitario es suficientemente caracterizada es el de la inobservancia manifiesta y grave,

por tanto, de un Estado miembro como de una Institución comunitaria, de los límites impuestos a su facultad de apreciación. A este respecto, entre los elementos que el órgano jurisdiccional competente puede tener que considerar, debe señalarse el grado de claridad y de precisión de la norma vulnerada, la amplitud del margen de apreciación que la norma infringida deja a las autoridades nacionales o comunitarias, el carácter intencional o involuntario de la infracción cometida o del perjuicio causado, el carácter excusable o inexcusable de un eventual error de Derecho, la circunstancia de que las actitudes adoptadas por una Institución comunitaria hayan podido contribuir a la omisión, la adopción o al mantenimiento de medidas o de prácticas nacionales contrarias al Derecho (FFJJ. 55-56). En cualquier caso, señala el Tribunal de Luxemburgo 'una violación del Derecho Comunitario es manifiestamente caracterizada cuando ha perdurado a pesar de haberse dictado una sentencia en la que se declara la existencia del incumplimiento reprochado, de una sentencia prejudicial o de una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia en la materia, de las que resulte el carácter de infracción del comportamiento controvertido'. Hay un incumplimiento suficientemente caracterizado, cuando declarado el mismo por el Tribunal de Justicia y objetivándose así la infracción desde el momento en que se dicta la sentencia, blindada a cualquier apreciación por parte del juez nacional, se incurre en la violación del Derecho de la Unión».

- 115 Sobre el principio de equivalencia GARCÍA LUENGO indica que «desde un punto de vista jurisprudencial esta extensión de la doctrina sobre la responsabilidad del Estado legislador, tras una importante resistencia en la doctrina inicial del TS, fue impuesta por la STJUE de 26 de enero de 2010 (asunto C-118/08, Transportes Urbanos y Servicios Generales, SAL, y Administración del Estado) que dio lugar, a su vez, a la STS de 17 de septiembre de 2010 que, haciéndose eco del criterio establecido por el TJUE, reconoció que la doctrina del TS sobre la responsabilidad del Estado legislador en los casos de vulneración de la CE «debe aplicarse, por el principio de equivalencia, a los casos de responsabilidad del Estado legislador por vulneración del Derecho Comunitario. Ello obliga, por el principio de vinculación a que antes nos hemos referido, a rectificar la doctrina sentada en la STS de 29 de enero de 2004 y STS de 24 de mayo de 2005, que entendieron que la no impugnación, administrativa y judicial, del acto aplicativo de la norma contraria al Derecho Comunitario rompía el nexo causal exigido por la propia jurisprudencia comunitaria para la declaración de la responsabilidad patrimonial, ruptura que, como ya se expresó, no se admite en los casos de actos de aplicación de leyes inconstitucionales, en los que no es preciso el agotamiento de los recursos administrativos y jurisdiccionales para el ejercicio de la acción de responsabilidad». En consecuencia, el TS entendió que la falta de impugnación de los actos lesivos «no constituye obstáculo para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial». *Vid.* GARCÍA LUENGO, J.: *op. cit.*, p. 9.
- 116 La STS 350/2018 y la STS 351/2016, ambas de 18 de febrero de 2016, anulan las decisiones del Consejo de Ministros que denegaron la devolución del «céntimo sanitario» solicitada por dos empresas de transporte, al concluir que cuando entró en vigor este impuesto, las autoridades españolas eran conscientes, o deberían haberlo sido, de que no se ajustaba a la directiva comunitaria. Este ha sido un asunto trascendente dentro de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador. La STJUE de 27 de febrero de 2014 (asunto C-82/12; Transportes Jordi Besora), consideró que el citado impuesto era contrario al Derecho de la UE. Ante este pronunciamiento, los contribuyentes afectados solicitaron la devolución de las cantidades recaudadas en contravención del Derecho de la UE como ingresos indebidos de naturaleza tributaria, pero cuando se había producido la prescripción o una liquidación firme impedía la devolución de ingresos indebidos, se abría una segunda vía con la reclamación de esas cantidades como indemnización por la responsabilidad patrimonial del Estado legisla-

dor. Así el TS aprecia que, al tiempo de la implantación del impuesto, la jurisprudencia del TJUE y «las uniformes e insistentes» comunicaciones de las autoridades comunitarias a las españolas, ponían de manifiesto que dicho impuesto no se ajustaba a lo dispuesto en el art. 3.2 de la Directiva 92/12/CEE, «de modo que la violación del Derecho Comunitario tenía el grado de claridad suficiente para ser considerada como suficientemente caracterizada». Por tanto, el TS afirma que «nos encontramos, en definitiva y recapitulando lo anterior, ante una infracción suficientemente caracterizada porque cuando entra en vigor, en 2002, el controvertido impuesto, creado mediante Ley 24/2001, las autoridades españolas eran conscientes, o deberían haberlo sido (lo que significa que no puede ser un error jurídico de carácter excusable), que dicho impuesto no se ajustaba a lo dispuesto por el art. 3.2 de la Directiva 92/12/CEE. Así lo demuestra no sólo la jurisprudencia del TJUE, que en el año 2000 ya declaraba que la ‘finalidad específica’ que debía tener un impuesto indirecto, al margen de los armonizados, era una finalidad no presupuestaria; sino también que las autoridades comunitarias, antes y después de la creación del impuesto, insistían en sus comunicaciones al Gobierno de España que el impuesto vulneraba el artículo 3.2 de la Directiva de impuestos especiales. Y a pesar de ello, el impuesto se aplica en 2002 y se mantiene en vigor durante más de diez años» (FJ 11). En cuanto a la relación de causalidad directa, el TS señala que «el daño tiene su origen exclusivo en la Ley 24/2001, que configura un impuesto que vulnera el Derecho comunitario y permite la creación de tipos adicionales por las CC AA. Lo relevante, en definitiva, es la concurrencia de los presupuestos propios de la responsabilidad patrimonial, determinando la acción que, de modo exclusivo, produce la lesión que debe ser indemnizada. Dicho de otro modo, la condición necesaria para ocasionar el perjuicio económico padecido por la parte recurrente es la Ley 24/2001, sin dicha actuación no se hubiera producido, en ninguna de las cantidades abonadas. Y ello no sucede con las leyes autonómicas que se dictaron, por algunas CC AA, al amparo de la citada Ley estatal» (FJ 12).

117 En este sentido, *vid.* GUERRA POSADAS, R.: *op. cit.*, p. 115.

118 MORENO MOLINA, J.A.: *op. cit.*, p. 104.

119 En este sentido, el TJUE consideró que es contraria al Derecho de la UE la regla de un Estado miembro «en virtud de la cual una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado basada en una infracción de dicho Derecho por una ley nacional declarada mediante Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas dictada con arreglo al artículo 226 de la CE sólo puede estimarse si el demandante ha agotado previamente todas las vías de recurso internas dirigidas a impugnar la validez del acto administrativo lesivo dictado sobre la base de dicha ley» cuando tal regla no sea «de aplicación a una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado fundamental en la infracción de la Constitución por la misma ley declarada por el órgano jurisdiccional competente». Tras este pronunciamiento el TS rectificó su doctrina y reconoció que por el principio de equivalencia debe aplicarse, a los casos de responsabilidad del Estado legislador por vulneración del Derecho Comunitario y «ello obliga, por el principio de vinculación a que antes nos hemos referido, a rectificar la doctrina sentada en la STS de 29 de enero de 2004 y en la STS de 24 de mayo de 2005, que entendieron que la no impugnación, administrativa y judicial, del acto aplicativo de la norma contraria al Derecho Comunitario rompía el nexo causal exigido por la propia jurisprudencia comunitaria para la declaración de la responsabilidad patrimonial, ruptura que, como ya se expresó, no se admite en los casos de actos de aplicación de leyes inconstitucionales, en los que no es preciso el agotamiento de los recursos administrativos y jurisprudenciales para el ejercicio de la acción de responsabilidad», MORENO MOLINA, J.A.: *op. cit.*, p. 105.

120 *Ibidem.*

- 121 En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (en adelante, STJC), núm. 777/2018 de 19 de diciembre de 2018 ha dispuesto que «este nuevo régimen faculta a los particulares el derecho a ser indemnizados, siempre que concurren todos los presupuestos legales, por las Administraciones Públicas en el caso de las Sociedades Mercantiles (en este caso estatal) (art. 35 de la LRJSP), norma que entró en vigor el 2 de octubre de 2016. Como en este caso el demandante formuló su reclamación el 11 de noviembre de 2015 no le es aplicable este nuevo régimen de la responsabilidad patrimonial».
- 122 COMPANYS I ALET, A.: «Principales novedades introducidas por las Leyes 39/2015 y 40/2015 en materia de procedimiento administrativo y régimen jurídico de las Administraciones públicas», *Actualidad Jurídica (Uría Menéndez)*, 41 (octubre 2015), p. 90.
- 123 Esta sería otra situación paralela al régimen previsto en el art. 33 de la LRJSP.
- 124 CASADO CASADO mediante un ejemplo práctico pone de relieve el hecho de que la organización de la planta del orden jurisdiccional contencioso-administrativo es un límite a la capacidad de defensa de los intereses de los ciudadanos en materia de responsabilidad patrimonial. «Supongamos que se trata de una reclamación de responsabilidad patrimonial de 35 000 euros y frente a su desestimación se presenta el correspondiente recurso contencioso-administrativo. Si la reclamación fuera dirigida a una entidad local, la competencia recaería sobre los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. En cambio, si fuese referida a una administración autonómica, al tener un importe superior a 30 050 euros, su conocimiento correspondería a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia correspondiente; y si afectase a la Administración General del Estado, a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. De nuevo, el recurso de apelación, aun tratándose de idéntica materia, solo sería posible en el caso de tratarse de una reclamación de responsabilidad patrimonial frente a un ente local. ¿Tiene sentido que, tratándose de la misma materia, en unos casos haya recurso de apelación y en otros no? En nuestra opinión, no. Y ello supone una barrera importante para el acceso al recurso de apelación. Carece de sentido y de toda lógica que una misma o similar cuestión tenga vedado el acceso a la vía del recurso de apelación simplemente por la administración pública de la que proviene el acto impugnado», CASADO CASADO, L.: *op. cit.*, p. 119.
- 125 En este sentido, *vid.* la STS de 22 de diciembre de 2014, STS de 21 de julio de 2009, STS de 26 de septiembre de 2007 y la STS de 21 de noviembre de 2007, entre otras.
- 126 Así pues, «el procedimiento se ha modernizado y adaptado a los nuevos tiempos, haciéndose valer de las nuevas tecnologías para su simplificación, celeridad y accesibilidad para el ciudadano, BELTRÁN CASTELLANOS, J.M.: «La innovación de las TIC en la responsabilidad patrimonial». *Vid. in totum*, Nuevo régimen introducido por las Leyes 39 y 40 de 2015», en *III Congreso Internacional sobre Innovación Tecnológica y Administración Pública: La Reforma de la Administración a través de las TIC*, Centro de Estudios Europeos, Universidad de Castilla-La Mancha, Toledo, 11 y 12 de noviembre de 2015, p.3, disponible en https://www.uclm.es/actividades/repositorio/pdf/doc_6058_8432.pdf; y BELTRÁN CASTELLANOS, J.M.: El principio de responsabilidad como mecanismo de resarcimiento en materia de transparencia y administración electrónica», *Revista CEFLegal*, 2016 (enero 2019), pp. 61-94. Así mismo, *vid.* COVO OLVERA, T.: *El procedimiento para la exigencia de la responsabilidad patrimonial a las Administraciones Públicas: normativa, jurisprudencia, doctrina y formularios*, 6ª ed., Bosch, Madrid, 2017.
- 127 Sobre esta cuestión *vid.*, GAMERO CASADO, E.: «Panorámica de la administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 175 (2016), pp. 15-27; y MORENO MOLINA, J.A.: *op. cit.*, p. 109.

- 128 Y es que «el procedimiento administrativo común electrónico, en todas sus fases, permite una mayor celeridad en la resolución de expedientes y una mayor accesibilidad para los ciudadanos», BELTRÁN CASTELLANOS, J.M.: «El principio de responsabilidad como mecanismo de resarcimiento...», *op. cit.*, p. 92.
- 129 Vid. BELTRÁN CASTELLANOS, J.M.: «La innovación de las TIC...», *op. cit.*, pp. 3-4; y BELTRÁN CASTELLANOS, J.M.: El principio de responsabilidad como mecanismo de resarcimiento...», *op. cit.*, pp. 72-73.
- 130 En este ámbito, cabe destacar la importancia de esta modalidad.
- 131 Vid. GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (dir.): *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común*, El Consultor de los Ayuntamientos / Wolters Kluwer, Las Rozas, Madrid, 2016, p. 256.
- 132 La STS 1174/2018 de 10 de julio de 2018 en un supuesto en el que se cuestiona el día de inicio en el cómputo del plazo anual de prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración pública por nulidad de licencia con demolición de lo construido, los recurrentes sostenían que los daños causados no se podían valorar hasta el momento de ejecución de la sentencia, esto es, con la demolición de la construcción cuya licencia se anuló, sin embargo el TS ha declarado que el plazo de prescripción para interponer reclamación administrativa por responsabilidad patrimonial debe computarse desde la firmeza de la sentencia que declara la nulidad y no desde el momento de ejecución de la sentencia ello es así porque «las recurrentes conocían, desde el momento de la sentencia, la realidad y efectividad del daño, ya que la demolición viene impuesta por una resolución judicial firme, lo que impide que su materialización pueda ser objeto de discusión en fase de ejecución de sentencia.»
- 133 El ya derogado art. 142.1 LRJPAC amparaba una interpretación doctrinal en pro del ejercicio obligado de la potestad de incoar de oficio. Vid. GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (dir.): *op. cit.*, p. 255.
- 134 MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R.: *El régimen jurídico del nuevo procedimiento administrativo común*, Aranzadi, Madrid, 2016, p. 289.
- 135 Aún más, «observando el artículo 61.4 que, en cambio, si establece explícitamente el contenido obligatorio que debe tener la previa y específica petición razonada de incoación de oficio de este tipo de procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial [...], sorprende en definitiva, que el legislador sea innecesariamente exigente en la tipificación de una mera petición razonada de iniciación procedimental y, por el contrario omita una tipificación mínima del contenido del acuerdo de incoación del procedimiento, GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (dir.): *op. cit.*, p. 256.
- 136 MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R.: *op. cit.*, p. 290.
- 137 El derecho presenta dos vertientes; así afirma que «dota de cobertura a la exigencia de responsabilidad del personal al servicio de las Administraciones públicas en relación al cumplimiento adecuado de sus funciones y del ejercicio de potestades públicas por las autoridades, y en particular, la posibilidad de recamar ante el funcionario tramitador, instructor o responsable de un procedimiento por el defectuoso impulso del mismo. De otro lado, este derecho se materializa en la posible exigencia de responsabilidad patrimonial por funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos que con la legislación de 2015 ha venido a regularse respecto del procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial a lo largo de la LPAC y paralelo en relación al procedimiento administrativo común, y en cuanto a los principios y bases fundamentadoras de la posible exigencia de responsabilidad

- patrimonial en los artículos 32 y siguientes de la LRJSP». Vid. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *op. cit.*, p. 131.
- 138 *Ibidem*, p. 304.
- 139 De este modo, los temores y críticas de la doctrina manifestadas por lo dispuesto en el art. 142.4 de la LRJPAC continúan vigentes. Además, debemos tener en cuenta la derogación del RPRP, dónde en su art. 11.3 sí impedía esa resolución indemnizatoria sino se ha personado el interesado en el trámite de audiencia. Vid. GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (dir.): *op. cit.*, p. 255.
- 140 Importante es la distinción entre daños continuados y daños permanentes, distinción que ha sido desarrollada fundamentalmente por la jurisprudencia del ámbito contencioso administrativo. La STS de 26 de febrero de 2013 (Recurso de casación núm. 367/2011) en relación a los daños derivados de una deficiente asistencia sanitaria, aclara las divergencias, el daño continuado «no permite(n) conocer en el momento en que se produce los efectos definitivos de una lesión y en los que, por tanto, el inicio del plazo para reclamar es aquel en el que ese conocimiento se alcance» por su parte los daños permanentes «aluden a lesiones irreversibles e incurables, aunque no intratables, cuyas secuelas resulten previsibles en su evolución y en su determinación, siendo, por tanto, cuantificables, por lo que los tratamientos paliativos o de rehabilitación ulteriores o encaminados a obtener una mejor calidad de vida, o a evitar eventuales complicaciones para la salud, o a obstaculizar la progresión de la enfermedad, no enervan la realidad de que el daño ya se manifestó con todo su alcance en un momento anterior», dicho de otra manera por la STS de 31 de marzo de 2014 (Recurso 4867/2011) «la jurisprudencia ha considerado daños permanentes, caracterizados como aquellos en los que el acto generador de los mismos se agota en un momento concreto aun cuando sea inalterable y permanente en el tiempo el resultado lesivo».
- 141 La STS 463/2019, de 4 de abril fija como criterio interpretativo que el *dies a quo* para el cómputo del plazo de un año para el ejercicio de una acción de responsabilidad patrimonial por daños físicos o psíquicos se iniciará en la fecha de la curación o de la estabilización, con conocimiento del afectado, de las secuelas, con independencia y al margen de que, con base en esas mismas secuelas, se siga expediente de incapacidad laboral, cualquiera que sea su resultado administrativo o judicial.
- 142 MUGA MUÑOZ, J.L.: «El plazo para reclamar la responsabilidad de las Administraciones Públicas. una propuesta de política legislativa», *Revista de Administración Pública*, 152 (mayo-agosto 2000), p. 179.
- 143 Vid. BELTRÁN CASTELLANOS, J.M.: «La innovación de las TIC...», *op. cit.*, pp. 4-5; y BELTRÁN CASTELLANOS, J.M.: El principio de responsabilidad como mecanismo de resarcimiento...», *op. cit.*, p. 73-74.
- 144 Para quien, «sufrimos en España una sobreprotección legal de los datos de los administrados por lo que respecta a los intercambios de datos intra e interadministrativos que hará difícil [...] la consecución de la anhelada simplificación documental en los procedimientos administrativos que derive en el aumento de la eficacia de la actuación burocrática gracias a la implantación del modelo de Administración electrónica», MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R.: «Régimen jurídico del intercambio electrónico de datos, documentos y certificaciones entre administraciones», *Revista de Administración Pública*, 183 (septiembre-diciembre, 2010), p. 391. Así mismo, vid. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R.: *Administración pública electrónica*, Thomson Reuters / Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2009.
- 145 MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R.: *op. cit.*, p. 317.

- 146 En relación a la omisión de este trámite, la jurisprudencia considera que esto no invalida el procedimiento, excepto que se produzca una indefensión real y efectiva. *Vid.* la STS de 23 de marzo de 2011 y la STC 145/2001, de 18 de junio.
- 147 *Vid.* BELTRÁN CASTELLANOS, J.M.: «La innovación de las TIC...», *op. cit.*, pp. 5-6; y BELTRÁN CASTELLANOS, J.M.: El principio de responsabilidad como mecanismo de resarcimiento...», *op. cit.*, p. 74-75.
- 148 RASTROLLO SUÁREZ, J.J., «La estructura del procedimiento administrativo», en RIVERO ORTEGA, R. / CALVO SÁNCHEZ, M.D. / FERNANDO PABLO, M. (dirs.): *Instituciones de procedimiento administrativo común. Novedades de la Ley 39/2015*, Juruá, Lisboa, 2016, p. 112.
- 149 *Ibidem*, p. 114.
- 150 *Vid.* BELTRÁN CASTELLANOS, J.M.: «La innovación de las TIC...», *op. cit.*, p. 6; y BELTRÁN CASTELLANOS, J.M.: El principio de responsabilidad como mecanismo de resarcimiento...», *op. cit.*, p. 75-76.
- 151 En este sentido, «la incorporación de la tramitación simplificada implica proyección más intensa en el texto de diversos principios contenidos en la Constitución española y la LRJSP como los de eficacia, eficiencia, simplicidad, claridad y servicio efectivo a los ciudadanos, por lo que su incorporación a la norma es sin lugar a duda adecuado y conveniente», RASTROLLO SUÁREZ, J.J.: *op. cit.*, p. 116.
- 152 Transcurrido ese plazo sin haber sido dictada la resolución, el silencio se considera desestimatorio, según se deduce de lo establecido en el art. 24.1, párrafo segundo de la LPAC.
- 153 Desde que se solicite el Dictamen al Consejo de Estado, u órgano equivalente, hasta que éste sea emitido, se producirá la suspensión automática del plazo para resolver; aunque el art. 96.6 de la LPAC determina que «el Dictamen podrá ser emitido en el plazo de 15 días si así lo solicita el órgano competente», es difícil imaginar que este plazo pueda cumplirse. No obstante, el legislador ha determinado que «en el expediente que se remita al Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente, se incluirá una propuesta de resolución», indicándose que «cuando el Dictamen sea contrario al fondo de la propuesta de resolución, con independencia de que se atienda o no este criterio, el órgano competente para resolver acordará continuar el procedimiento con arreglo a la tramitación ordinaria lo que se notificara a los interesados».
- 154 Sobre esta cuestión se ha criticado la falta de referencia a la necesidad de motivación por parte de la Administración pública, RASTROLLO SUAREZ, J.J.: *op. cit.*, p. 116.
- 155 Así, para CASADO CASADO, «en el ámbito contencioso-administrativo, en el que existe un amplio abanico de medios de impugnación en manos de los litigantes, potencialmente utilizables frente a las resoluciones judiciales, siendo los recursos en sentido estricto un mecanismo esencial, por cuanto permiten cuestionar y revisar resoluciones judiciales ante el mismo órgano que las dictó o ante un órgano jurisdiccional superior», CASADO CSADO, L.: *op. cit.*, p. 21.
- 156 Por su naturaleza, «todos estos servicios públicos pueden ser prestados indistintamente en la modalidad 'tradicional' o 'electrónica', pudiendo considerarse incluso más conveniente su prestación por medios electrónicos por razones de eficacia, costes y tiempo», BELTRÁN CASTELLANOS, J.M.: «El principio de responsabilidad como mecanismo de resarcimiento...», *op. cit.*, p. 68.
- 157 *Ibidem*, p. 81.

- 158 *Ibidem*, p. 71.
- 159 Vid, en este sentido, MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R.: «La responsabilidad patrimonial en el acceso, la difusión y la reutilización de la información», en VALERO TORRIJOS, J. / FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (coords.): *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Thomson Reuters / Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2014, pp. 427-458.
- 160 Vid. MAGÁN PERALES, J.M.: «La responsabilidad patrimonial en el ámbito de la Administración Local», en CARBONERO GALLARDO, J.M. (coord.): *Teoría y Práctica para la Gestión de los Servicios Locales*, La Ley, Madrid, 2010, pp. 895-974.
- 161 La STS de 95/2008, de 15 de enero de 2008 (Recurso 8803/2003) reitera los requisitos que son exigibles en el procedimiento de responsabilidad patrimonial: a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas; b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal –es indiferente la calificación– de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal; c) Ausencia de fuerza mayor; d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta.
- 162 El art. 25 de la LRBRL establece que los municipios, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal; aunque PRESICCE afirma que «limita aún más las competencias municipales, al suprimir la cláusula general de apoderamiento, vulnerando, según algunos municipios, el principio constitucional de autonomía local». por su parte, el art. 25.2 enumera las competencias propias de los municipios «reduciendo cuantitativamente y cualitativamente, [...], el listado de competencias propias. Además, la asignación de estas competencias resulta, con las reformas operada por la [Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local] LRSAL, vinculada al cumplimiento de ciertos requisitos estrictamente ligados a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera». Y el art. 26 LRBRL establece los servicios mínimos que deben prestar los municipios en función del índice de población; aunque, «la LRSAL reduce directa o indirectamente el contenido de los citados servicios mínimos», PRESICCE, L.: «Las competencias municipales propias, tras la reforma local de 2013 y la jurisprudencia constitucional», en CARBONELL PORRAS, E. / PIPERATA, G.: *La reforma del gobierno local en España e Italia*, Editoriale Scientifica, Nápoles, 2019, pp. 151-188. Vid., así mismo, FUENTES I GASÓ, J.R.: «Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña», en *Revista Vasca de Administración Pública*, 101 (enero-abril 2015), pp. 55-88 y FUENTES I GASÓ, J.R.: «El alcance de las competencias locales en materia ambiental tras la jurisprudencia constitucional sobre la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en JIMÉNEZ-CISNEROS CID, FJ.: *Libro Homenaje al Profesor Ángel Menéndez Reixach*, t. II, Civitas, Madrid, 2018, pp. 173-205.
- 163 La STSJ 104/2012 de Andalucía, de 30 de enero, establece que bajo el concepto de «servicio público» susceptible de originar daños determinantes de responsabilidad administrativa, «se comprende toda actuación, gestión, actividad o tareas propias de la función administrativa que se ejerce, incluso por omisión o pasividad con resultado lesivo. Servicio público viene de esta manera a ser sinónimo de actividad administrativa y para su calificación hay que aten-

der, más que a una tipificación especial de alguna de las formas en que suelen presentarse, al conjunto que abarca todo el tráfico ordinario de la Administración.»

- 164 «El caso es que la responsabilidad patrimonial aplicada a la actividad municipal en general y a los daños a la vía pública en particular está alcanzando una dimensión muy notable. El crecimiento de reclamaciones ha sido exponencial en los últimos años, y paralelamente han crecido las indemnizaciones reconocidas por los tribunales. Por otro lado, y como se puede apreciar en la jurisprudencia que más adelante se cita, se está estableciendo la responsabilidad municipal respecto de una gran variedad de daños, desde el accidente derivado de un desperfecto ocasionado por el uso de la vía pública, hasta el provocado por las características inherentes a la señalización o al mobiliario; desde los daños provocados por un problema de mantenimiento, hasta los daños ocasionados por terceras personas, incluso por la negligencia del afectado. El resultado es una responsabilidad que considerada en su conjunto desborda claramente el límite de lo razonable y de lo sostenible. La Administración ha pasado desde una situación de irresponsabilidad anterior a los años cincuenta, a una situación de responsabilidad ilimitada a partir de la Ley de expropiación forzosa que, por primera vez, traslada el título de imputación desde la actuación antijurídica al resultado antijurídico, y formula el principio de responsabilidad desde una perspectiva plenamente objetiva. Una responsabilidad que se intensifica particularmente a partir de los años setenta, cuando la jurisprudencia aplica ya plenamente y hasta las últimas consecuencias la doctrina de la responsabilidad objetiva incluso por funcionamiento normal.», PARICIO RALLO, E.: «Responsabilidad patrimonial de la Administración por daños sufridos en la vía pública», *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 12 (octubre 2006), p. 91.
- 165 La STSJ 329/2015 de Galicia, de 27 de mayo (Recurso 110/2015) afirma que «admitida la competencia de los municipios en materia de mantenimiento de la limpieza viaria y recogida de residuos (art. 25.2.l) de la LRBRL) y su obligación de mantener las vías públicas en condiciones objetivas de seguridad para el tránsito de vehículos y personas, la exigencia de cumplimiento debe ajustarse a criterios razonables y no exorbitantes, con un nivel de mínimos y no de medios, habida cuenta que, de un lado, las Administraciones Públicas, aun siendo calificándose de objetiva la responsabilidad patrimonial que les incumbe, no se configuran como aseguradoras universales que deban asumir todo siniestro que tenga lugar en vías de su titularidad, sino tan solo cuando ha mediado una inobservancia de las obligaciones que les incumben. Y, de además y complementariamente a lo expuesto, es reiterada la jurisprudencia (STS de 17 de junio de 2014; RC 4856/2011), que en los supuestos de responsabilidad derivados de una inactividad, lo que se exige es la prueba de una razonable utilización de los medios disponibles en orden a evitar hechos lesivos como el que ahora analizamos, lo que en términos de prevención se traduce en una prestación adecuada a las circunstancias de tiempo, lugar, desarrollo de la actividad, estado de la técnica, capacidad de acceso, distribución de recursos, en definitiva, lo que se viene considerando un funcionamiento estándar del servicio». Por su parte, la STS de 17 de abril de 2007 ha declarado que «sobre la existencia de nexo causal con el funcionamiento del servicio, la jurisprudencia viene modulando el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, rechazando que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con el mismo que se pueda producir, así señala la STS de 14 de octubre de 2003 que como tiene declarado en la STS de 30 de septiembre del corriente, y la STS de 13 de septiembre de 2002 y en los reiterados pronunciamientos de este TS, que la anterior cita como la STS de 5 de junio de 1998 (Recurso 1662/94), la prestación por la Administración Pública de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquella de la infraestructura material para su prestación 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. En el mismo sentido la STS de 19 de septiembre de 2002, la STS de 20 de junio de 2003, la STS de 7 de febrero de 1998 y la STS de 6 de marzo de 1998, refiriendo estas últimas que no resulta tal responsabilidad de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados, por el hecho de que la Administración ejerza competencias en la ordenación de un determinado sector o sea necesaria su autorización. Y en relación con supuestos de inactividad de la Administración, no resulta exigible a la Administración una conducta exorbitante, siendo una razonable utilización de los medios disponibles en garantía de los riesgos relacionados con el servicio, como se desprende de la STS de 20 de junio de 2003, lo que en términos de prevención y desarrollo del servicio y sus infraestructuras se traduce en una prestación razonable y adecuada a las circunstancias como el tiempo, lugar, desarrollo de la actividad, estado de la técnica, capacidad de acceso, distribución de recursos, en definitiva lo que se viene considerando un funcionamiento estándar del servicio, al que alude la propia parte recurrente».

- 166 Vid. la STS de 28 de marzo de 2015 y la STS de 9 de marzo de 2017.
- 167 La STS de 14 de febrero de 2006 afirma que «debiendo señalarse, como ha dicho reiteradamente esta Sala que para que pueda concluirse que el daño concreto producido por el funcionamiento de un servicio es antijurídico, basta que el riesgo inherente a su utilización, haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social». Así mismo, vid. STJC 1334/2002, de 11 de octubre; STJC 1137/2004, de 11 de noviembre; STJC 205/2007, de 20 de marzo
- 168 «Hay que atender no sólo al contenido de las obligaciones explícita o implícitamente impuestas a la administración competente por la norma reguladora del servicio, sino también a una valoración del rendimiento objetivamente exigible en función del principio de eficacia que impone la Constitución Española a la actuación administrativa», STJC 18/2003, de 10 de enero.
- 169 Y es que «la determinación de esa línea que separa lo que ha de entenderse como funcionamiento normal o como anormal no está trazada normativamente en la mayoría de casos, y ello implica que los órganos consultivos y los judiciales tengan que acudir a interpretaciones jurídicas y al empleo de conceptos jurídicos indeterminados como el de la razonabilidad y del estándar de servicio», CARAZA CRISTÍN, M.M.: *La responsabilidad patrimonial de la administración y su relación con los estándares de calidad de los servicios públicos*, Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid, 2016, p. 307.
- 170 Como pone de manifiesto la STSJC 456/2002 de Cataluña, de 4 de abril, la cuestión es por qué si un ciudadano resbala en la ducha no tiene derecho a pedir ninguna indemnización, y si resbala en el paso de peatones exactamente con la misma falta de diligencia sí que le asiste al derecho a que la Administración le pague los daños».
- 171 En cuanto a administraciones supramunicipales, como la Diputación, el título de responsabilidad deriva de la titularidad de las vías interurbanas de su competencia. Vid. ANDREU LOSANTOS, G., et. al.: *Competencias en materia de carreteras de las administraciones locales de segundo nivel*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2016.
- 172 La STSJ 322/2011 de la Comunidad Valenciana, de 1 de abril, dispone que «aunque en principio, y de conformidad con lo anteriormente expuesto podría entenderse que el deber ju-

ridico de soportar el daño únicamente podría apreciarse cuando un título determine o imponga el perjuicio contemplado, en supuestos como el que aquí nos ocupa de anulación de una resolución administrativa, el deber de mención se entiende referido a la aplicación y ejercicio razonable de las potestades que el ordenamiento jurídico atribuye a la administración (sentencias de 5 de diciembre de 1996, 2 de octubre de 1998 y 9 de marzo de 1999, todas ellas citadas en la ya referenciada de 17 de noviembre de 2010), o dicho de otro modo, se observa el deber jurídico de soportar el daño cuando la actuación de la administración se mantiene en unos márgenes no solo razonados, sino también razonables. (sentencia de 17 de marzo de 2009)».

- 173 Vid. la STSJ 652/2015 de Madrid, de 27 de mayo que afirma que «admitida la competencia de los municipios en materia de mantenimiento de la limpieza viaria y recogida de residuos (art. 25.2.1) LRBR) y su obligación de mantener las vías públicas en condiciones objetivas de seguridad para el tránsito de vehículos y personas, la exigencia de cumplimiento debe ajustarse a criterios razonables y no exorbitantes, con un nivel de mínimos y no de medios, habida cuenta que, de un lado, las Administraciones Públicas, aun siendo calificada de objetiva la responsabilidad patrimonial que les incumbe, no se configuran como aseguradoras universales que deban asumir todo siniestro que tenga lugar en vías de su titularidad, sino tan solo cuando ha mediado una inobservancia de las obligaciones que les incumben. Y, además y complementariamente a lo expuesto, es reiterada la jurisprudencia (STS de 17 de junio de 2014), que en los supuestos de responsabilidad derivados de una inactividad, lo que se exige es la prueba de una razonable utilización de los medios disponibles en orden a evitar hechos lesivos como el que ahora analizamos, lo que en términos de prevención se traduce en una prestación adecuada a las circunstancias de tiempo, lugar, desarrollo de la actividad, estado de la técnica, capacidad de acceso, distribución de recursos, en definitiva, lo que se viene considerando un funcionamiento estándar del servicio».
- 174 La STSJ 565/2008 de la Comunidad Valenciana, de 30 de abril afirma que «para que el daño sea antijurídico es necesario que el riesgo inherente a la utilización del servicio público [funcionamiento del servicio público o la actividad administrativa que lo genera] haya sobrepasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social, ya que en ese caso no existirá deber del perjudicado de soportar el daño, y por tanto, la obligación de indemnizar el daño o perjuicio causado por la actividad administrativa será a ella imputable».
- 175 La STS de 31 de marzo de 2009 explicita que «es conveniente hacer una aclaración: la relación de causalidad no opera del mismo modo en el supuesto de comportamiento activo que en el supuesto de comportamiento omisivo. Tratándose de una acción de la Administración, basta que la lesión sea lógicamente consecuencia de aquella [...] el problema es de atribución lógica del resultado lesivo a la acción de la Administración, no es suficiente una pura conexión lógica para establecer la relación de causalidad: si así fuera, toda lesión acaecida sin que la Administración hubiera hecho nada por evitarla sería imputable a la propia Administración [...] conclusión: en el supuesto de comportamiento omisivo, no basta que la intervención de la Administración hubiera impedido la lesión, pues esto conduciría a una ampliación irrazonablemente desmesurada de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Es necesario que haya algún otro dato, en virtud del cual quepa objetivamente imputar la lesión a dicho comportamiento omisivo de la Administración; y ese dato que permite hacer la imputación objetiva solo puede ser un deber jurídico de actuar». Vid. esPUBLICO: «Claves en la instrucción de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial...», *op. cit.*, p. 11.
- 176 Vid. STS de 14 de febrero de 1998, STS de 20 de febrero de 1999, STS de 25 de mayo de 1999.

- 177 La STSJ 8/2017 de Galicia, de 18 de enero, haciendo suya la STSJ 588/2016 de Baleares, de 16 de noviembre, remarca que «si la caída se produce en la acera «lo relevante no es tanto la entidad de la irregularidad del pavimento sino el punto donde ésta se presenta; ya que, en una acera, quien camina lo ha de hacer con la tranquilidad y confianza de que se encuentra en las condiciones adecuadas para su función: el tránsito de personas. Con lo anterior se quiere precisar que una irregularidad de unos pocos centímetros en la acera o en lugar plano, puede tener carácter sorpresivo y causa de accidente, frente a posibles desniveles de mayor entidad en lugares que precisan de especial atención para subirlo o bajarlo (jardines, parque, etc..). Pues bien, siguiendo la argumentación anterior, la irregularidad causante del accidente, por encontrarse en la acera, es decir, en lugar destinado a transitar sin tener que extremar cuidado a tal fin, sí es enteramente imputable a la Administración, sin que deba desplazarse la responsabilidad a quien camina por lugar específicamente diseñado y adecuado –en teoría– para caminar por él en condiciones de seguridad». *Vid.* así mismo, la STS 5 de julio de 2006.
- 178 La STSJ 944/2003 de la Comunidad Valenciana, de 29 de mayo, establece que «ello supone desconocer que son transitadas 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 de limpieza no puede llegar al extremo de una prestación continuada y en todos los rincones de la población, ya que ello supondría un colapso». En el mismo sentido, se pronuncia la STS de 31 de marzo de 2009, «llegados a este punto, es conveniente hacer una aclaración: la relación de causalidad no opera del mismo modo en el supuesto de comportamiento activo que en el supuesto de comportamiento omisivo. Tratándose de una acción de la Administración, basta que la lesión sea lógicamente consecuencia de aquella [...] el problema es de atribución lógica del resultado lesivo a la acción de la Administración, no es suficiente una pura conexión lógica para establecer la relación de causalidad: si así fuera, toda lesión acaecida sin que la Administración hubiera hecho nada por evitarla sería imputable a la propia Administración [...] conclusión: en el supuesto de comportamiento omisivo, no basta que la intervención de la Administración hubiera impedido la lesión, pues esto conduciría a una ampliación irrazonablemente desmesurada de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Es necesario que haya algún otro dato, en virtud del cual quepa objetivamente imputar la lesión a dicho comportamiento omisivo de la Administración; y ese dato que permite hacer la imputación objetiva solo puede ser un deber jurídico de actuar». esPÚBLICO: «Claves en la instrucción de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial...», *op. cit.*, p. 10.
- 179 *Vid.* STS de 14 de junio de 2007.
- 180 La STSJ 1.170/2011 de Murcia, de 21 de noviembre, en un supuesto de caída en un paso de cebra, por mal estado del pavimento argumento que «si bien se considera probado en la sentencia que la caída ocurrió el día, a la hora y en el lugar que se alega en la demanda, así como que en el paso de peatones existía un registro de alcantarillado que estaba rodeado por un pavimento degradado, lo cierto es que llega a la conclusión que ésta no fue la causa directa y eficiente de la caída, sino la falta de atención de la interesada al deambular sin mirar el terreno sobre el que pisaba, teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes consistentes en que la anchura de dicho paso de peatones permitía no transitar por encima de dicho registro, en que la visibilidad era buena a las 11 horas de un día del mes de julio, en que no consta que la interesada estuviera afectada por algún padecimiento que le impidiera ver el estado en que se encontraba dicho pavimento y en que tampoco está acreditado que concurriera alguna otra

circunstancia que impidiera dicha visibilidad como por ejemplo algún fenómeno climatológico etc.; [...] lo cierto es que se encontraba dentro del estándar intermedio que es exigible a un Ayuntamiento como el de Murcia, esto es al igual que otros muchos pasos de peatones de los existentes en la ciudad, sin que irregularidades como las que existían (degradación del pavimento que circundaba el registro de alcantarillado), suelen estar señalizadas. Por otro lado, no es cierto que no se vieran bien las irregularidades por el color grisáceo de la calzada y del pavimento, ya que en el paso de peatones había líneas blancas que contrastaban con el color gris referido. Tanto el registro de alcantarillado con el pavimento que lo circundaba eran plenamente visibles a la hora en que sucedió el accidente como es notorio por otro lado para la Sala al encontrarse el referido paso de peatones en un lugar céntrico de la ciudad».

181 esPÚBLICO: «La responsabilidad patrimonial por caídas en vía pública: ...», *op. cit.*, p. 6.

182 *Ibidem*.

183 PARICIO RALLO, alerta de que «es lógico que el ciudadano que disfruta y aprovecha la vía pública soporte al mismo tiempo los defectos o la degradación natural que se pueda derivar precisamente del uso colectivo, incluso las molestias y perjuicios derivados de las obras de reparación cuando sean necesarias en beneficio del peatón *iure naturali ad quem spectat rei commodum spectare debet dannum*». PARICIO RALLO, E.: «Responsabilidad patrimonial de la Administración por daños sufridos...», *op. cit.*, p. 94.

184 La STS de 17 de marzo de 1993 manifiesta que «en los casos en que los daños se achacan a la pura inactividad de la Administración, porque siendo cada vez más, y cada vez más generales, los fines que el ordenamiento jurídico asigna a ésta, y ordenado constitucionalmente que los sirva ‘con eficacia’ (art. 103.1 de la CE), la responsabilidad patrimonial de la Administración podría alcanzar una expansión gigantesca si se admitiera que nace en todos aquellos casos en que la Administración no cumple con eficacia los fines que le señala el ordenamiento jurídico (v.g. persecución de los delitos, cuidado del medio ambiente, ordenación del tráfico viario, organización de servicios sanitarios, etc.), aunque sea una persona extraña y conocida quien haya desencadenado el proceso causal (v.g. quien ha cometido el delito del que se derivan los daños, o quien ha realizado el acto contaminante que los ha producido, etc.). El relativismo o casuismo de la materia, en los casos de meras inactividades de la Administración, acaso sólo permita concluir que ni el puro deber abstracto de cumplir ciertos fines es suficiente para generar su responsabilidad cuando el proceso causal de los daños haya sido originado por un tercero, ni siempre la concurrencia de la actuación de éste exime de responsabilidad a la Administración cuando el deber abstracto de actuación se ha concretado e individualizado en un caso determinado». Así mismo, *vid.* STS de 28 de marzo de 2000, STS de 27 de enero de 2009.

185 La STS de 30 de septiembre de 2009 afirma que «todo ello, unido a la circunstancia apreciada por el Tribunal de que los hechos ocurrieron en horas diurnas, siendo perfectamente visible tanto el muelle que se encontraba en obras como la existencia de la zanja, impide que pueda apreciarse la pretendida responsabilidad de la Administración fundada en el carácter objetivo de la misma, ya que, en cualquier caso, el riesgo determinante de dicha responsabilidad ha de reunir el carácter de antijurídico, no siendo, por tanto, suficiente ese carácter objetivo de la responsabilidad regulada en la Ley 30/1992, pues apreciar otra cosa convertiría a la Administración en una aseguradora universal de todo riesgo derivado de la utilización de un servicio público, convirtiéndose el régimen de responsabilidad administrativa en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico, siendo necesario que el riesgo inherente a la utilización del servicio rebase los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social, lo que el Tribunal de instancia, que

- se apoya precisamente en jurisprudencia de esta Sala, estimó que no constaba acreditado en el presente caso y ello condujo a la desestimación del recurso».
- 186 La STS de 13 de abril de 1999 declaraba que «no cabe imputar a las obras municipales que se desarrollan, las lesiones sufridas por la parte recurrente, pues una mínima atención que se hubiese prestado, habría bastado para apreciar el desnivel y consecuentemente evitar el tropezón, parece evidente que se produjo en realidad por causa de la propia lesionada (distracción) las obras y el escalón habían permanecido de la misma forma durante aproximadamente un mes, tiempo suficiente para conocer la existencia de unos y otro», aunque también, podríamos decir, tiempo suficiente para que la Administración hubiera reparado el desnivel. esPÚBLICO: «La responsabilidad patrimonial por caídas en vía pública: ...», *op. cit.*, p. 12.
- 187 La STSJ 264/2012 de Cantabria, de 27 de marzo, afirma que «lo cierto es que las fotografías donde se aprecia la ausencia de las baldosas también permiten apreciar, además de la anchura de la acera y las claras posibilidades de sortear una imperfección netamente visible a simple vista si la deambulación se produce con un mínimo de atención, que ésta no podía haber sorprendido por ser reciente. Lo cierto es que todas las aceras contienen imperfecciones y desniveles, y sólo aquéllos no perceptibles o de difícil sorteo pueden ser imputados a la Administración, pues en los demás casos es la propia imprudencia del sujeto que camina sin prestar atención la causa eficiente origen de la caída», *Ibidem*, pp. 6-7.
- 188 esPÚBLICO: «La responsabilidad patrimonial por caídas en vía pública: ...», *op. cit.*, p. 2.
- 189 La STSJ 277/2016, de 12 de abril, ha sentado que «en supuestos de caídas en las calles y vías o espacios públicos la responsabilidad de la Administración surge cuando el obstáculo en la calle supera lo que es el normal límite de atención exigible en el deambular, dado que no es posible reclamar una total uniformidad de la vía pública. Lo exigible es que el estado de la vía sea lo suficientemente uniforme como para resultar fácilmente superable con el nivel de atención que socialmente es requerible». En el mismo sentido, la STS 14 de junio de 2002 afirma que «no se trata, por tanto, de exacerbar el grado del deber de diligencia hasta el punto de prescindir en la práctica del elemento culpabilístico, que caracteriza el sistema de responsabilidad extracontractual en el ordenamiento, sino de fijar, en función de las circunstancias concurrentes, el deber de diligencia exigible y de atribuir las consecuencias de su incumplimiento. Es cierto que esta Sala ha declarado que la regla *id quod plerumque accidit* [las cosas que ocurren con frecuencia], implica soportar los pequeños riesgos que una eventual falta de cuidado y atención comporta en la deambulación por lugares de paso; pero también es cierto que cuando las circunstancias del caso revelan que esa eventual falta de diligencia del perjudicado es de mínima entidad, como aquí se habría de apreciar –pues las mismas reducidas dimensiones del socavón limitan el grado de perceptibilidad del defecto del pavimento, y, por ende, la previsibilidad del resultado dañoso–, quedará absorbida, en el juicio de relevancia causal, por la de la demandada, que se erige entonces en el hecho natural, adecuado, y, en fin, causalmente relevante para la producción del resultado lesivo, sin que la eventual falta de atención de la perjudicada demuestre tener el grado de suficiencia necesario para atribuirle relevancia causal y para, con base en su concurrencia, moderar las consecuencias de la responsabilidad de aquella.»
- 190 En cuánto, a los accidentes de circulación derivados de problemas en la vía pública, en la STS de 17 de junio de 2014 se imputaba a la Administración la inexistencia de elementos de contención de vehículos en los márgenes de la calzada, afirmando que «lo que interesa destacar, como recuerda la sentencia de 14 de febrero de 2011 es la necesidad de la relación causal entre el funcionamiento de los servicios y la lesión sufrida por los ciudadanos, y que fuera de dicha relación de causa-efecto, no puede decretarse la responsabilidad de las Admi-

nistración o, en palabras de la mencionada sentencia, «sin que se pueda generalizar dicha responsabilidad más allá de este principio de causalidad»; porque en otro caso, desvinculada la responsabilidad de la exigencia causal, se convertiría a la Administración en un modo de aseguradora general de riesgos imprevisibles que ni el legislador ha querido ni parece comportar una exigencia de las Administraciones en su actividad prestacional de servicios públicos, porque si así fuera se encarecerían de manera desorbitada con quebranto de su financiación. Como se declara en la sentencia de 27 de noviembre de 2012 «es requisito necesario que entre la lesión y en funcionamiento de los servicios públicos exista una relación de causa y efecto que ha de ser directa, inmediata y exclusiva, o indirecta, sobrevenida o concurrente con hechos dañosos de terceros o de la propia víctima». Así mismo, *vid.* STS de 19 de enero de 1987, STS de 23 de marzo de 1990, STS de 13 de abril de 1999, STS de julio de 1999, STS de 21 de julio de 2001

- 191 La STSJ 751/2016 de Madrid, de 29 de septiembre, establece que «no toda caída en la vía urbana o local municipal implica, necesariamente, la responsabilidad patrimonial de la Administración, pues ha de exigirse al viandante un, al menos, mínimo cuidado al deambular por tales lugares, de modo que la inobservancia de tal cuidado por el viandante opera a modo de interrupción del necesario nexo causal antes referido, pues, como ha señalado la Jurisprudencia, la responsabilidad patrimonial de la Administración no puede operar como un seguro universal de daños que haga frente a cualquier accidente que ocurra con motivo de la utilización de los servicios públicos haciendo abstracción de la causa inmediata que los motive». En similar sentido, se pronuncia la STSJ 129/2016 de Castilla y León, de 29 de julio, con motivo de una caída por el mal estado de la acera, determinó que «sin que tampoco se pueda afirmar que la caída se debiera a una falta de diligencia de la Sra. XX, en la forma de deambular o de andar por dicho lugar o por el hecho de haber pisado el agujero, esa diligencia sería exigible en su caso si el desperfecto estuviera avisado o anunciado, pero nada de eso ocurrió en el caso de autos, ya que ello supondría a la postre exigir a un peatón que pasea por una calle que preste una especial e intensa atención y cuidado al estado de la calzada, y más en concreto a la existencia de estos huecos, cuando quien pasea por una calle, lo hace en la confianza de que en ella no hay obstáculos que impidan su normal deambulación».
- 192 La STSJ 374/2017 de Aragón, Zaragoza, de 22 de septiembre, en un supuesto de una caída en una vía pública cerrada al tráfico en motivo de festividad, convirtiéndose ese día en zona peatonal, ha remarcado que «será exigible al Ayuntamiento una diligencia mayor en la conservación de las zonas específicamente destinadas al tránsito de peatones, no de la misma entidad que para la conservación de la calzada destinada al tráfico de vehículos. Los peatones, si la calzada está libre de vehículos y la utilizan, lo harán asumiendo el riesgo de si en ella existen imperfecciones peligrosas para ellos, pero no para los vehículos a los que están destinadas las calzadas. Valorando todo lo anterior, debe concluirse que no fue la actividad de la Administración Pública (omisión en la conservación de la calzada) la causante del accidente.». Ahora bien, la STSJC 629/2012, de 25 de mayo, no atribuyó responsabilidad patrimonial del ente local en una caída acontecida con un patinete en la vía pública puesto que la zona por la que discurría no estaba habilitada para ello.
- 193 *Vid.* STS de 7 de noviembre de 1994, STS de 20 de febrero de 1999.
- 194 La STJ 196/2017 de Castilla y León, Burgos, de 20 de noviembre de 2017, tras una valoración conjunta de toda la prueba practicada no compartió la decisión de la primera instancia que consideraba la existencia de una conducta negligente del perjudicado que interrumpía el nexo causal y estima parcialmente el recurso de apelación, revoca la sentencia para declarar la responsabilidad de la Administración, ponderada por la concurrencia de culpa del perjudi-

- cado, porque el deterioro que presentaba el bordillo de la acera y la ausencia del bolardo era conocido por la Administración.
- 195 Para quién nuestro régimen de responsabilidad patrimonial es «un sistema sencillo, avanzado y generoso. Pero es también un sistema casuístico –lo cual es inevitable– y un sistema inseguro, lo cual cabe preguntarse si es igualmente inevitable», MARTÍN REBOLLO, L.: *op. cit.*, p. 315.
- 196 *Vid. in totum*, ORTIZ BLASCO, J. / MAHILLO GARCÍA, P. (coord.): *La responsabilidad de las Administraciones públicas. Crisis y propuestas para el siglo XXI*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2009.
- 197 Así, «bajo la cobertura de un régimen homogéneo y único se esconde una notable dispersión doctrinal, una confusión constante en la jurisprudencia, que en ocasiones aplica la responsabilidad objetiva más estricta, y en otros casos utiliza, de forma abierta o encubierta, una exigencia de culpabilidad en la acción de la Administración. Una jurisprudencia que en ocasiones maneja un concepto virtualmente infinito del servicio público, y en otras ocasiones precisa de forma rigurosa sus límites; que en algunos casos valora los factores concurrentes en el daño, particularmente la intervención del afectado, y en otros desprecia esta posibilidad excepto que sea absolutamente determinante, que se trate de una imprudencia acaparadora. Una jurisprudencia que puede aplicar el riesgo creado por el ciudadano a la hora de valorar la antijuridicidad del daño, o puede considerar esta circunstancia dentro del nexo causal. Una jurisprudencia que se inclina por la doctrina de la causa determinante, pero no es proclive a medir el peso relativo de las diferentes causas que intervienen en el daño invocado», PARICIO RALLO, E.: «Responsabilidad patrimonial de la Administración por daños sufridos...», *op. cit.*, p. 99.
- 198 Si bien «no resulta pertinente eliminar por completo la responsabilidad administrativa en los casos de funcionamiento normal, debería precisarse mejor ese supuesto o título de imputación, a fin de evitar excesos; y también deberían precisarse los supuestos de funcionamiento anormal, estableciendo normativamente los estándares de calidad de los distintos servicios, lo que daría mayor seguridad al juicio sobre el funcionamiento anormal que compromete la responsabilidad de la Administración y evitaría dejarlo todo a la libre decisión de jueces y tribunales», REBOLLO PUIG, M.: *op. cit.* pp. 220-221.
- 199 LÓPEZ MENUDO, F.: «Prólogo», en LÓPEZ MENUDO, F. / GUICHOT REINA, E. / CARRILLO DONAIRE, J.A.: *La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos*, Lex Nova, Valladolid, 2005, p. 26.
- 200 Para MARTÍN REBOLLO, «de *lege ferenda* cabría apuntar que fuera el legislador quien, en la medida de lo posible, fijara pautas, criterios, reglas, principios orientadores, parámetros de calidad o de frecuencia que, en caso de incumplimiento, omisión o tardanza, y supuesta la existencia de lesión, pudieran constituir un punto de referencia más seguro para los tribunales y, en todo caso, un punto de referencia que sería el criterio del legislador y no el subjetivo de cada juez a la hora de determinar si hubo o no retraso, omisión o mala actuación administrativa. Esta misma función la pueden cumplir las llamadas ‘cartas de servicio’ a las que apunta, para el Estado, la Ley 6/1997, de 14 de abril (LOFAGE) y que regula el RD 1259/1999, de 16 de julio, asumiendo iniciativas similares de otros países europeos». MARTÍN REBOLLO, L.: *La responsabilidad Patrimonial de las Entidades Locales*, Iustel, Madrid, 2005, pp. 79-80. En el mismo sentido, «la práctica y la jurisprudencia no se acomodan siempre fielmente a un sistema supuestamente objetivo [...] Aun así, en otros supuestos los tribunales sí aplican rigurosamente y hasta en sus últimas consecuencias un régimen de responsabilidad objetiva, lo que

- «aumenta el desconcierto y la inseguridad», LÓPEZ MENUDO, F: *op. cit.*, p. 26. Así mismo, «lo cierto es que, de hecho, la práctica y la jurisprudencia no se acomodan siempre fielmente a un sistema supuestamente objetivo (...) Aun así, en otros supuestos los tribunales sí aplican rigurosamente y hasta en sus últimas consecuencias un régimen de responsabilidad objetiva, lo que aumenta el desconcierto y la inseguridad», REBOLLO PUIG, M.: *op. cit.*, p. 224.
- 201 La regulación legal «a manejar es excesivamente simple», siendo «realmente complicado resolver con las mismas herramientas jurídicas supuestos de daños tan distintos en su propia génesis como los que derivan de las obras públicas, accidentes en carreteras, actos administrativos, inactividad de la Administración, riesgos desconocidos, etc. [...] Estos vacíos legales [...] generan en la práctica una gran inseguridad, fomentan los agravios comparativos y dan alas al uso alternativo del Derecho. Con harta frecuencia son zanjados los problemas con esos argumentos parajurídicos o pseudoprincipiales –la equidad, la *pietatis causa*, la regla ‘pro fisco’– cuyo uso resulta desconcertante para el jurista la mayoría de las veces», LÓPEZ MENUDO, F: *op. cit.*, pp. 24-25.
- 202 Si «el juez coloca un estándar alto de calidad en el funcionamiento medio de los servicios, los supuestos de responsabilidad se amplían, pues todo funcionamiento por debajo de ese nivel óptimo –e irreal, en tantas ocasiones– implica un funcionamiento anormal cuyos daños han de ser indemnizados; y viceversa». En definitiva, cualquier reforma del actual sistema pasa más por un reajuste de corte dogmático y conceptual que por restringir un desmedido alcance y extensión de la institución que, sin embargo, al menos en la práctica, no es tal», MARTÍN REBOLLO, L.: *La responsabilidad Patrimonial de las Entidades Locales*, Iustel, Madrid, 2005, p. 49.
- 203 *Vid. in totum*, MIR PUIGPELAT, O., «Propuestas para una reforma legislativa del sistema español de responsabilidad patrimonial de la Administración», en ORTIZ BLASCO, J. / MAHILLO GARCÍA, P. (coord.): *La responsabilidad de las Administraciones públicas. Crisis y propuestas para el siglo XXI*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2009, pp. 33-60.
- 204 Para quien, «la regla general sólo puede ser que la Administración no deba indemnizar cuando haya actuado correctamente, cuando cumpla con el modelo de conducta para ella fijado por la colectividad; cuando, en definitiva, haya actuado como el ordenamiento (la colectividad, en definitiva) espera (y exige) que actúe», MIR PUIGPELAT, O.: «La responsabilidad patrimonial...», *op. cit.*, p. 254.
- 205 FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y títulos de imputación del daño», en ORTIZ BLASCO, J. / MAHILLO GARCÍA, P. (coord.): *La responsabilidad de las Administraciones públicas. Crisis y propuestas para el siglo XXI*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2009, pp. 102-104.
- 206 Aunque «con ello no se resolviesen definitivamente todos los problemas, seguramente se daría un paso importante para una mejor y más adecuada configuración y aplicación del sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y, en particular, de las Administraciones Locales», FERNÁNDEZ FARRERES, G.: *op. cit.*, pp. 129-130.
- 207 Así, «la responsabilidad por daños ocasionados por contratistas interpuestos corresponde, como regla general, a éstos y no a la Administración, debiendo ejercitarse, no obstante, la acción indemnizatoria ante la Administración y, en última instancia, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, quedando al margen la intervención de la jurisdicción civil», FERNÁNDEZ FARRERES, G.: *Ibidem*.
- 208 Aún añade otro supuesto, «del régimen de responsabilidad administrativa deben quedar excluidas las entidades privadas de titularidad pública en el supuesto de que efectivamente de-

- sarrollen actividades empresariales en régimen de mercado, sin que se puedan vincular a la prestación de servicios administrativos. En otro caso, habrá de estarse a dicho régimen de responsabilidad», FERNÁNDEZ FARRERES, G.: *op. cit.*, pp. 129-130
- 209 Y es que «el elemento clave que se maneja [en la jurisprudencia] para derivar responsabilidad hacia la Administración es el de la anomalía en el funcionamiento del servicio –es decir, la idea de culpa dicho con otras palabras– por más que ello suponga, como en efecto supone, una subversión de las bases mismas de la responsabilidad objetiva que, como es sabido, no distingue entre funcionamiento normal o anormal si se dan los demás requisitos que hagan responsable a la Administración», LÓPEZ MENUDO, F.: *op. cit.*, p. 176.
- 210 REBOLLO PUIG, M.: *op. cit.*, p. 224.
- 211 Según este autor, «el equivalente a la culpa o negligencia de la responsabilidad civil sería el funcionamiento anormal de los servicios públicos. Sólo en ese caso estaría justificada la indemnización del daño causado. La actuación del sujeto causante del daño es relevante para la existencia de responsabilidad. No hay por qué trasladar la base de la responsabilidad desde la actuación al daño. La ilegitimidad de la actuación se manifiesta de distinto modo en el particular y en la Administración, como sucede también en los contratos, sin que se altere lo esencial del 'supraconcepto [...] al no querer, con razón insisto, colocar el peso en la culpabilidad o negligencia del actor, lo que se ha hecho es desplazar la clave de la responsabilidad del comportamiento del actor al resultado de él, la lesión. Frente a un carácter subjetivo, ligado al comportamiento ilegítimo, una responsabilidad objetiva, en la que el comportamiento ilegítimo no es concluyente», MEILÁN GIL, J.L.: «El carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública: una revisión doctrinal», *A&C-Revista de Derecho Administrativo & Constitucional*, 58 (octubre-diciembre 2014), pp. 20-21.
- 212 Así, «el régimen de dicha responsabilidad no deba equipararse o confundirse con un sistema de asistencia social universal. Si se confunde, el resultado será más inseguridad y el correlato de que o no se aplica el régimen resarcitorio con todas sus consecuencias o, de aplicarse en su integridad, puede cuestionar sus propios condicionantes económicos. El sistema asistencial es diferente del régimen de responsabilidad, aunque mantenga con él una relación de vasos comunicantes: a más seguridad social, menos espacio cubre la responsabilidad», MARTÍN REBOLLO, L.: *op. cit.*, p. 315.
- 213 RASTROLLO SUAREZ, J.J.: *op. cit.*, p. 118.
- 214 GUERRA POSADAS, R.: *op. cit.*, p. 127.
- 215 Vid. VALERO TORRIJOS, J.: «Responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas por difusión de contenidos propios en Internet», en VV. AA.: *Responsabilidad de los proveedores de información en Internet*, Comares, Granada, 2007. Así mismo, vid. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R.: «Servicio público electrónico y responsabilidad», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 155 (2012), pp. 291-318.
- 216 EMBID IRUJO, A.: *op. cit.*, p. 42.
- 217 GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ CARANDE, E.: «Prólogo», en LEGUINA VILLA, J.: *La responsabilidad civil de la Administración Pública*, Tecnos, 2ª ed., Madrid, 1983, p. 25.