



UNIVERSIDAD DE OVIEDO
MÁSTER UNIVERSITARIO EN ABOGACÍA

TRABAJO FIN DE MÁSTER

**DERECHO ADMINISTRATIVO: DE LA TEORÍA A LA
PRÁCTICA. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

Realizado por: KARINA GARCÍA FIGUEROA

Tutora: EVA M^a MENÉNDEZ SEBASTIÁN

Convocatoria: Enero 2016

**DERECHO ADMINISTRATIVO: DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA.
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA.**

Karina García Figueroa

RESUMEN: El presente trabajo tiene por objeto el análisis crítico del trabajo de campo realizado durante las prácticas profesionales, analizando distintos casos de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Palabras clave: Derecho Administrativo, Responsabilidad patrimonial, Administración pública, Lesión resarcible

ÍNDICE

Abreviaturas y siglas utilizadas	4
I. Introducción.....	5
II. Marco jurídico.....	5
III. Breve análisis de los elementos de la responsabilidad patrimonial.....	7
1. Lesión resarcible.....	9
2. Relación de causalidad.....	9
3. Ausencia de fuerza mayor	11
IV. Procedimientos e indemnización.	12
V. La valoración de la prueba. Aplicación práctica.	14
1. Desperfectos causados en una vivienda con motivo de obras públicas. ...	17
2. Daños en un vehículo provocados por desprendimientos de piedras en la calzada.	21
3. Daños sufridos a consecuencia de una caída en la vía pública.....	23
4. Solicitud de indemnización por actuación sanitaria negligente.....	25
VI. Conclusiones y reflexiones finales	29
Bibliografía y materiales de referencia	31

ABREVIATURAS Y SIGLAS UTILIZADAS

CC	Código Civil
CE	Constitución Española de 1978
FD	Fundamento de Derecho
FJ	Fundamento Jurídico
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
LOPJ	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial
LPA	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
RPRP	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
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TRLCSP	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene por objeto el análisis crítico del trabajo de campo desarrollado durante las prácticas profesionales del Máster Universitario en Abogacía, habiendo estudiado en un despacho de abogados multidisciplinar diferentes casos reales de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, desde el inicio del procedimiento administrativo hasta la resolución judicial del asunto.

El interés del tema radica en el traslado de la teoría a la práctica de la reclamación de responsabilidad a la Administración, cobrando especial relevancia la acreditación del nexo de causalidad y la valoración de la prueba, de la que dependerá la apreciación o no de existencia de responsabilidad y la cuantificación de los daños sufridos, en su caso.

Para ello, se ha empleado un método analítico-deductivo, estudiando la legislación vigente, así como la jurisprudencia de interés en la materia, pero yendo más allá del plano puramente teórico, cobrando protagonismo el análisis de los expedientes estudiados en el despacho.

II. MARCO JURÍDICO

La Constitución Española, Norma Fundamental del vigente ordenamiento jurídico español, reconoce la institución de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, estableciendo en el artículo 106.2 CE que:

“Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.”

A esta previsión de carácter general hay que añadir la contenida en el artículo 121 CE, que establece que los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la ley.

La competencia para regular el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas es exclusiva del Estado, a tenor de lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª CE.

La regulación legal de la responsabilidad patrimonial es recogida con carácter general en los artículos 139 a 146 LRJPAC y desarrollada por el RPRP. La Exposición de Motivos de la LRJPAC justifica la regulación de la materia:

“El título X, «De la responsabilidad de las Administraciones Públicas y de sus Autoridades y demás personal a su servicio», incorpora la regulación de una materia estrechamente unida a la actuación administrativa y que constituye, junto al principio de legalidad, uno de los grandes soportes del sistema. Se hace así realidad la previsión contenida en el artículo 149.1.18ª de la Constitución sobre el establecimiento de un «sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas».

En lo que a la responsabilidad patrimonial se refiere, el proyecto da respuesta al pronunciamiento constitucional de indemnización de todas las lesiones que los particulares sufran en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, de acuerdo con las valoraciones predominantes en el mercado, estableciendo además la posibilidad de que hasta un determinado límite pueda hacerse efectiva en el plazo de treinta días, siempre que la valoración del daño y la relación de causalidad entre la lesión y el funcionamiento normal o anormal del servicio público sean inequívocos.”

En cuanto a la competencia judicial para conocer de los asuntos de responsabilidad patrimonial, el artículo 9.4 LOPJ establece la unidad de jurisdicción en esta materia, al disponer que sean los juzgados y tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo los que conozcan de las pretensiones que se deduzcan en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que se derive, y si en la producción del daño hubieran concurrido sujetos privados, el demandante deducirá también frente a ellos su pretensión ante este orden jurisdiccional. Igualmente conocerán de las reclamaciones de responsabilidad cuando el interesado accione directamente contra la aseguradora de la Administración, junto a la Administración respectiva. Esta unidad de jurisdicción viene también plasmada en la LJCA, que establece en su artículo 2.e que el orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con 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 órdenes jurisdiccionales civil o social, aun cuando en la producción del daño concurren con particulares o cuenten con un seguro de responsabilidad.

La regulación legal de la prueba en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración, objeto del presente trabajo, viene recogida en los artículos 78 a 86 LRJPAC en cuanto al procedimiento administrativo y en los artículos 60 y 61 LJCA en

cuanto a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, cuyo análisis se expondrá más adelante.

El 2 de octubre de 2016 entrará en vigor la nueva LPA, estableciendo expresamente en su Disposición Derogatoria Única la derogación, entre otras, de la LJCPAC, así como del RPRP. En la misma fecha entrará en vigor la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en cuyo capítulo IV se regula la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

III. BREVE ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.

Los caracteres de la responsabilidad patrimonial de la Administración se derivan de la normativa de referencia, habiendo sido recogidos y matizados jurisprudencialmente:

“La responsabilidad patrimonial de la Administración aparece configurada en la actualidad en nuestro ordenamiento jurídico, como una responsabilidad directa y objetiva, que gira en torno al concepto de lesión, entendida como daño antijurídico que el perjudicado no tiene el deber jurídico de soportar, por no existir causas de justificación que lo permitan o impongan, y sin que sea ya necesaria para su procedencia el requisito tradicional de la ilicitud o culpa del funcionario. Así pues, basta con que se haya producido una lesión que reúna los requisitos exigidos por la Ley (efectiva, económicamente evaluable, individualizada en relación con una persona o grupo de personas y conectada causalmente con la actividad de la Administración) para que ésta tenga el deber de resarcir, con independencia de que el daño provenga del funcionamiento normal o anormal de un servicio público, de actuaciones materiales o actos jurídicos, de acciones u omisiones, de actos lícitos o ilícitos, etc.” STS de 10 de febrero (ROJ STS 740/1994).

Así pues, la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas es de carácter directo y objetivo. Directo, en cuanto que la Administración responde directamente (y no subsidiariamente) de los perjuicios causados en el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, sin que sea necesario identificar a la persona

física concreta que causa el daño¹. Objetivo o de resultado, en cuanto que no precisa de un actuar culposo o negligente del agente que causa el daño.

La socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender el concepto de responsabilidad para dar cobertura a cualquier acontecimiento, lo que significa que la prestación por la Administración de un determinado servicio público 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. Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, son precisos los siguientes requisitos²:

- a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas, y que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente por su propia conducta.
- b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal (es indiferente la calificación³) 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.

A los fines del art. 106.2 de la Constitución, la jurisprudencia ha homologado como servicio público toda actuación, gestión, actividad o tareas propias de la función administrativa que se ejerce, incluso por omisión o pasividad con resultado lesivo⁴.

¹ MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M., *Principios de la responsabilidad extracontractual de la administración pública (artículos 139 y 141 LRJPAC)*, La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública: estudio general y ámbitos sectoriales / coord. por Ana Belén Casares Marcos; Tomás Quintana López (dir.), Vol. 1, 2013, pág. 10.

² STS de 24 de Marzo de 1992 (ROJ STS 2565/1992), 5 de Octubre de 1993 (ROJ STS 6607/1993), 2 de Marzo de 1995 (ROJ STS 1190/1995) y 22 de Marzo de 1995 (ROJ STS 1706/1995), entre otras.

³ La distinción entre funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos si tiene relevancia en cambio en materia de lesiones sufridas por agentes públicos en acto de servicio: si el funcionamiento ha sido normal, no hay lugar a indemnización, sin perjuicio de la pensión extraordinaria de clases pasivas que pueda corresponder; si el funcionamiento ha sido anormal, hay que diferenciar, a su vez, si la lesión ha sido consecuencia del comportamiento del propio agente o no, de manera que sólo en este último supuesto procede otorgar la indemnización. STS de 1 de febrero de 2003 (ROJ STS 602/2003), 20 de febrero de 2003 (ROJ STS 1138/2003) y 29 de enero de 2004 (ROJ STS 430/2004), entre otras.

⁴ STS de 5 de junio de 1989 (ROJ STS 3330/1989) y 22 de Marzo de 1995 (ROJ 10029/1995).

1. LESIÓN RESARCIBLE

No todo daño da lugar a responsabilidad patrimonial de la Administración pública, sino que es preciso que ese daño sea efectivo, evaluable económicamente, individualizado en relación a una persona o grupo de personas y antijurídico, es decir, que el particular no tenga el deber jurídico de soportarlo (artículo 139 LRJPAC).

El daño ha de ser efectivo y no tratarse de meras expectativas, pudiendo derivarse la lesión tanto de actos estrictamente administrativos como de actos políticos⁵. El daño ha de ser evaluable económicamente, ya sea daño patrimonial material o daño moral.

El deber jurídico de soportar el daño podría derivarse de la concurrencia de un título que determine o imponga jurídicamente el perjuicio contemplado; tal sería la existencia de un contrato previo, el cumplimiento de una obligación legal o reglamentaria, siempre que de ésta se derivasen cargas generales, o la ejecución administrativa o judicial de una resolución firme de tal naturaleza⁶.

El artículo 141.1 LRCPAC en la reforma de 1999 introdujo la no indemnización de aquellos perjuicios que deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica en el momento de la producción de aquéllos (*lex artis*), todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos.

2. RELACIÓN DE CAUSALIDAD

Una vez determinada la existencia de un daño, es necesario establecer una relación de causa-efecto entre el funcionamiento (normal o anormal) de los servicios públicos y la lesión patrimonial ocasionada. Para poder exigir la responsabilidad patrimonial a la Administración es necesario que se produzca la imputación, es decir, la atribución a la Administración de la actuación de sus agentes (en sentido amplio) que ocasionen daños en el ejercicio de sus funciones⁷.

⁵ Tal sería el caso, por ejemplo, de los perjuicios ocasionados a un comerciante como consecuencia del cierre fronterizo de la Línea de la Concepción. Véase MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M., *Principios de la responsabilidad extracontractual de la administración pública (artículos 139 y 141 LRJPAC)*, pág. 21.

⁶ STS de 21 de abril de 2005, FD 3º (ROJ STS 2470/2005).

⁷ Véase MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M., *Principios de la responsabilidad extracontractual de la administración pública (artículos 139 y 141 LRJPAC)*, pág. 25.

Esta responsabilidad no incluye a los concesionarios y contratistas, salvo cuando los daños hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración o a consecuencia de defectos en el proyecto, tal como establece el artículo 214 TRLCSP:

“1. Será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato.

2. Cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, será ésta 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 elaborado por ella misma en el contrato de obras o en el de suministro de fabricación.

3. Los terceros podrán requerir previamente, dentro del año siguiente a la producción del hecho, al órgano de contratación para que éste, oído el contratista, se pronuncie 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.

4. La reclamación de aquéllos se formulará, en todo caso, conforme al procedimiento establecido en la legislación aplicable a cada supuesto.”

El artículo 32.9 de la Ley 40/2015, que entrará en vigor el 2 de octubre de 2016, por su parte establece 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 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público”*. El artículo 82 de la nueva LPA dispone que en estos casos se dará audiencia al contratista, pero continúa sin existir una regulación específica de la responsabilidad de los concesionarios y contratistas, continuando con el desvío a la jurisdicción civil⁸.

⁸ Véase CUETO PÉREZ, M., *Avances y retrocesos en la responsabilidad de las Administraciones Públicas tras la reforma de la Ley 30/92*, Revista de la Administración Pública N° 152, Madrid, 2000, págs. 269-287.

Tal como se ha expuesto, la responsabilidad de la Administración es objetiva y directa, por lo que el perjudicado reclamará directamente frente a ésta, sin perjuicio de que la Administración deba exigir en vía de regreso responsabilidad a las autoridades y personal a su servicio, conforme a lo dispuesto en los artículos 145 LJCPAC y 21 RPRP, una vez haya finalizado el procedimiento principal y se haya indemnizado a los lesionados, siempre que éstos hayan actuado con dolo, culpa o negligencia grave⁹. Si bien la ley establece esta exigencia de responsabilidad como obligatoria, en la práctica no suele aplicarse.

La incidencia en el nexo causal de causas externas a la Administración, como son la intervención de tercero, la culpa de la víctima o la concurrencia de causas con otra Administración, pueden dar lugar a la moderación o a la exclusión de la responsabilidad patrimonial de la Administración. La apreciación de dicha concurrencia para ser jurídicamente relevante debe ser clara, notoria y estar inequívocamente acreditada¹⁰.

“Por lo que se refiere a la relación de causalidad a efectos de configurar la responsabilidad patrimonial, esta Sala tiene declarado (v. gr., sentencias de 6 de octubre de 1998 y 13 de octubre de 1998) que, aun cuando la jurisprudencia ha venido refiriéndose de modo general a un carácter directo, inmediato y exclusivo para particularizar el nexo causal entre la actividad administrativa y el daño o lesión que debe concurrir para que pueda apreciarse responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, no queda excluido que la expresada relación causal -especialmente en los supuestos de responsabilidad por funcionamiento anormal de los servicios públicos- pueda aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, circunstancia que puede dar lugar o no a una moderación de la responsabilidad (SSTS de 8 de enero de 1967, 27 de mayo de 1984, 11 de abril de 1986, 22 de julio de 1988, 25 de enero de 1997 y 26 de abril de 1997, entre otras)”. STS de 21 de abril de 2005, FD 3º (ROJ STS 2470/2005).

3. AUSENCIA DE FUERZA MAYOR

La presencia de fuerza mayor (distinta al caso fortuito) excluye la responsabilidad patrimonial de la Administración, tal como establece expresamente la CE. La fuerza mayor está en relación con lo catastrófico, mientras que el caso fortuito hace referencia

⁹ PITA BRONCANO, C., *La responsabilidad patrimonial de la administración*, Anuario de la Facultad de Derecho Vol. 24, 2006, págs. 123.

¹⁰ Dictamen del Consejo de Estado 752/2005, de 19 de mayo.

a aquellos eventos internos, intrínsecos al funcionamiento de los servicios públicos, producidos por su misma naturaleza¹¹.

IV. PROCEDIMIENTOS E INDEMNIZACIÓN.

Los procedimientos administrativos de responsabilidad patrimonial pueden ser iniciados de oficio o a instancia del interesado (art. 142.1 LRJPAC), pero en todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo.

En caso de daños a las personas de carácter físico o psíquico, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas (art. 142.5 LRJPAC y 4.2 RPRP). El plazo de prescripción de un año se interrumpe con la reclamación administrativa frente al órgano competente para resolver, reanudándose el cómputo del plazo una vez que exista resolución expresa de la Administración.

Transcurridos seis meses desde que se inició el procedimiento, o el plazo que resulte de añadirles un período extraordinario de prueba, sin que haya recaído resolución expresa o, en su caso, se haya formalizado el acuerdo, podrá entenderse que la resolución ha sido desestimada.

Sin embargo, la Administración no queda vinculada por el efecto desestimatorio del silencio, estando obligada a resolver expresamente en uno u otro sentido, lo que se debe a que cuando se produce el silencio negativo no se habla en puridad de acto presunto, sino de mera ficción jurídica que permite impugnar el acto. Frente a la desestimación administrativa, el perjudicado puede formular recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses desde su notificación (art. 46.1 LJCA), pero en todo caso antes de agotar el plazo de prescripción de un año, pudiendo en el caso de silencio administrativo presentar el recurso en cualquier momento en tanto no recaiga resolución expresa.

Esta regla que es propia del silencio y que viene de la jurisprudencia del TC¹², ahora se recoge expresamente en la nueva LPA para los recursos de alzada y

¹¹ PITA BRONCANO, C., *La responsabilidad patrimonial de la administración*, Anuario de la Facultad de Derecho Vol. 24, 2006, págs. 122.

¹² Por ejemplo, en la STC 52/2014 de 10 de abril, FJ 5 (sentencia que cuenta con un voto particular): *“En otras palabras, se puede entender que, a la luz de la reforma de 1999 de la Ley 30/1992, la impugnación jurisdiccional de las desestimaciones por silencio no está sujeta al plazo de caducidad previsto en el art. 46.1 LJCA. Así entendido, es manifiesto que el inciso legal cuestionado no impide u obstaculiza en forma alguna el acceso a la jurisdicción de los solicitantes o los terceros interesados afectados por una desestimación por silencio. Por todo ello, procede declarar que el inciso legal cuestionado no vulnera el art. 24.1 CE. Conclusión en parte*

reposición (artículos 122 y 124 respectivamente): “*Si el acto no fuera expreso el solicitante y otros posibles interesados podrán interponer recurso de alzada en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo*”.

Además del procedimiento ordinario, la ley prevé la existencia de un procedimiento abreviado al que se podrá acudir cuando, iniciado el procedimiento general, sean inequívocos 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, el órgano competente podrá acordar la sustanciación de un procedimiento abreviado, a fin de reconocer el derecho a la indemnización en el plazo de treinta días (art. 143 LRJPAC y arts. 14 y ss RPRP).

Los procedimientos de responsabilidad patrimonial se resolverán en el caso del Estado por el Ministro respectivo o el Consejo de Ministros si una ley así lo dispone, por los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas o de las Entidades que integran la Administración Local. Cuando su norma de creación así lo determine, la reclamación se resolverá por los órganos a los que corresponda de las Entidades de Derecho Público a que se refiere el artículo 2.2 LRJPAC.

La cuantía de la indemnización se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al IPC (art. 141.3 LRJPAC). La indemnización se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación de expropiación forzosa, legislación fiscal y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado. La indemnización como medio de reparación completa de la lesión sufrida, ha de ser integral, en el sentido de que incluye el lucro cesante y el daño emergente, aunque el primero no incluye las meras expectativas¹³.

La indemnización procedente podrá sustituirse por una compensación en especie o ser abonada mediante pagos periódicos, cuando resulte más adecuado para lograr la reparación debida y convenga al interés público, siempre que exista acuerdo con el interesado.

coincidente con la que mantiene el Tribunal Supremo (SSTS 269/2004, de 23 de enero; 2024/2006, de 21 de marzo; 4384/2007, de 30 de mayo; 1600/2009, de 31 de marzo, y 1978/2013, de 17 de abril) en la interpretación de este precepto tras la reforma de la Ley 30/1992 operada por la referida Ley 4/1999, cuando se trata de supuestos en los que, como el que ha dado lugar al planteamiento de la presente cuestión, se reacciona frente a la desestimación por silencio.”

¹³ Véase MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M., *Principios de la responsabilidad extracontractual de la administración pública* (artículos 139 y 141 LRJPAC), pág. 17 y ss.

V. LA VALORACIÓN DE LA PRUEBA. APLICACIÓN PRÁCTICA.

La prueba tiene especial relevancia en la determinación de la relación de causalidad: la imputación del daño a la Administración, así como la incidencia de causas externas tales como la culpa de la víctima o la intervención de tercero, que pueden suponer la moderación de la responsabilidad o incluso excluir la misma. La valoración de la prueba también incide en la cuantificación del daño, cobrando protagonismo los informes periciales.

El artículo 7 del RPRP establece que los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución del procedimiento en materia de responsabilidad patrimonial, se realizarán por el órgano que tramite el procedimiento, de conformidad con el capítulo III del Título VI LRJPAC (artículos 78 a 86).

Artículo 80 LRJPAC. Medios y período de prueba:

“1. Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho.

2. Cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor del mismo acordará la apertura de un período de prueba por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes.

3. El instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada.”

El carácter no preceptivo de la práctica de la prueba en el procedimiento administrativo, establecido en el artículo 80.1 LRJPAC tiene su límite en la exigencia de resolución motivada del instructor para poder rechazar las pruebas propuestas (art. 80.3 LRJPAC y art. 9 RPRP). La denegación por el instructor de pruebas propuestas no permite la interposición de un recurso autónomo, por tratarse de un acto de trámite no cualificado:

“En efecto, la inadmisión de parte de las pruebas propuestas no decide directa o indirectamente el fondo del asunto, desde luego no impide la continuación del procedimiento ni tiene por qué producir indefensión o perjuicios irreparables a derechos e intereses legítimos, como quiere el artículo 25.1 de la Ley de la Jurisdicción para admitir la impugnación separada de los actos

de trámite cualificados.” STS de 27 de febrero de 2012, FD 5º (ROJ STS 1233/2012).

En el plazo de treinta días se practicarán cuantas pruebas hubieran sido declaradas pertinentes. Cuando sea necesario, el instructor, a petición de los interesados, podrá decidir la apertura de un período extraordinario de prueba. La Administración comunicará a los interesados, con antelación suficiente, el inicio de las actuaciones necesarias para la realización de las pruebas que hayan sido admitidas. En la notificación se consignará el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba, con la advertencia, en su caso, de que el interesado puede nombrar técnicos para que le asistan.

En los casos en que, a petición del interesado, deban efectuarse pruebas cuya realización implique gastos que no deba soportar la Administración, ésta podrá exigir el anticipo de los mismos, a reserva de la liquidación definitiva, una vez practicada la prueba. La liquidación de los gastos se practicará uniendo los comprobantes que acrediten la realidad y cuantía de los mismos (artículo 81.3 LJCPAC). La redacción de este inciso no es, desde luego, afortunada, pues no es sencillo identificar a la luz del principio cuáles son esas pruebas¹⁴.

El órgano competente para la instrucción del procedimiento podrá solicitar cuantos informes estime necesarios para resolver. En todo caso, se solicitará informe al servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable.

La nueva LPA que entrará en vigor en octubre de 2016 regula la prueba en los artículos 77 y 78, estableciendo que los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho, cuya valoración se realizará de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

Por su parte, el artículo 60.4 LJCA establece que la prueba se desarrollará con arreglo a las normas generales establecidas para el proceso civil, pero con las especificidades recogidas en la LJCA. Las partes podrán pedir el recibimiento del proceso a prueba por medio de otrosí, en los escritos de demanda y contestación y en los de alegaciones complementarias (art. 60.1 LJCA). El Juez o Tribunal podrá acordar de oficio el recibimiento a prueba y disponer la práctica de cuantas estime pertinentes para la más acertada decisión del asunto (art. 61.1 LJCA).

¹⁴ A este respecto, véase CIERCO SEIRA, C., *De la gratuidad del procedimiento administrativo*, De la gratuidad del procedimiento administrativo, Revista Aragonesa de Administración Pública, Nº 35, 2009, págs. 139-184

Es jurisprudencia consolidada de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo¹⁵ que para que pueda apreciarse la vulneración del derecho a la prueba, y, en concreto, a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa, se exige, en primer lugar, que el recurrente haya instado a los órganos judiciales la práctica de una actividad probatoria, respetando las previsiones legales al respecto. En segundo lugar, que los órganos judiciales hayan rechazado su práctica sin motivación, con una motivación incongruente, arbitraria o irrazonable, de una manera tardía o que habiendo admitido la prueba finalmente no hubiera podido practicarse por causas imputables al propio órgano judicial. En tercer lugar, que la actividad probatoria que no fue admitida o practicada hubiera podido tener una influencia decisiva en la resolución del pleito, generando indefensión al actor. Y, por último, que el recurrente en la demanda alegue y fundamente los anteriores extremos.

En caso de existencia de informes periciales contradictorios en cuanto a la valoración económica del daño, el juez puede valorar con total libertad, y con arreglo a la sana crítica, las pruebas periciales que se practiquen. El principio de libre valoración de la prueba pericial permite al Juez decantarse por uno u otro dictamen en función de su convicción:

“Insiste el Tribunal Constitucional en su STC 36/2006, de 13 de febrero, FJ 6 en que “la tarea de decidir ante distintos informes periciales cuál o cuáles de ellos, y con qué concreto alcance, deben ser utilizados para la resolución de un determinado supuesto litigioso es una cuestión de mera interpretación y valoración, conforme a las reglas de la lógica y de la sana crítica, de la prueba, que en virtud del art. 117.3 CE constituye una función exclusiva de los órganos judiciales ordinarios (por todas, SSTC 229/1999, de 13 de diciembre, FJ 4; y 61/2005, de 14 de marzo, FJ 2)”. STS de 7 de julio de 2011, FJ 5º (ROJ STS 4736/2011)

En relación a la aplicación de baremos preestablecidos, no tiene más valor que el puramente orientativo, con la finalidad de introducir criterios de objetividad en la determinación del "quantum" indemnizatorio, pero sin que pueda invocarse como de obligado y exacto cumplimiento:

“Nuestra jurisprudencia afirma que el sistema legal de valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, que introdujo la Disposición adicional octava de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, que cita el motivo, no es de

¹⁵ STS de 7 de diciembre de 2011 (ROJ STS 8709/2011).

aplicación obligada a los que dimanen del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, de suerte que sus criterios tienen valor orientativo y no vinculante en los procesos de reclamación de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas". STS de 7 de diciembre de 2011, FJ 6º (ROJ STS 8709/2011).

Una vez expuesta la regulación legal de la responsabilidad patrimonial de la Administración, analizaremos cuatro casos reales de diferentes ámbitos: desperfectos causados en una vivienda con motivo de obras públicas, daños en un vehículo provocados por desprendimientos de piedras en la calzada, daños sufridos a consecuencia de una caída en la vía pública y solicitud de indemnización por actuación sanitaria negligente.

1. DESPERFECTOS CAUSADOS EN UNA VIVIENDA CON MOTIVO DE OBRAS PÚBLICAS.

Sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo nº 3 de Oviedo, de 22 de mayo de 2008.

Supuesto de hecho:

Don Antonio tomó constancia el 31 de enero de 2006 de la existencia de daños en su vivienda, como consecuencia de las obras que está llevando a cabo la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras del Principado de Asturias, en la construcción de la "Variante de Moreda". Los daños en la vivienda aparecen debido a la transmisión de vibraciones que se producen en el puente cercano, al pasar los vehículos pesados, debido al poco ancho de la junta de dilatación de la acera. Como consecuencia de dichas vibraciones, la escalera y fachada de la vivienda de Don Antonio presentan daños de consideración, los cuales ascienden a la cantidad de 3.720,17€, según el informe pericial aportado por el perjudicado.

Don Antonio presentó el 19 de octubre de 2006 reclamación patrimonial contra la Administración titular de la vía en la que se produjo el siniestro, la cual no fue contestada, por lo que el 18 de septiembre de 2008 presentó recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Oviedo, frente a la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras del Principado de Asturias y frente a la aseguradora Zurich.

Medios de prueba:

Propuestos por el demandante:

- Acta de intervención notarial y fotografías, para acreditar la realidad del siniestro, y la existencia del daño real y efectivo en la vivienda a causa de la mala ejecución de las obras de la "Variante de Moreda". Con esta documentación, el demandante pretende acreditar que antes de las obras la vivienda propiedad de Don Antonio no sufría daños, y que tras comenzar las obras se van produciendo los daños reclamados.
- Informe pericial valorando el origen de los daños e importe de los mismos, para acreditar la existencia de unos daños en la vivienda y la causa de los mismos, la cual alega es imputable a la Administración encargada de su ejecución, y ocasiona un menoscabo al reclamante. El citado informe, de fecha 30 de junio de 2006, obra asimismo en expediente administrativo como folios 43 y ss.

Propuestos por la Administración:

- Solicitar Informe del Servicio de Conservación y Seguridad Vial de la Dirección General de Carreteras, solicitando datos sobre la realidad de los daños alegados y su relación de causalidad con la obra pública.

Fueron admitidos todos los medios de prueba solicitados por las partes. La discrepancia surge en relación a la concurrencia del nexo causal entre el funcionamiento del servicio y los daños sufridos. Mientras que la actora entiende acreditado el citado nexo causal a partir del Informe Pericial elaborado por el Ingeniero Técnico Industrial designado por la parte, los demandados sostienen lo contrario, atendiendo a lo informado por el Ingeniero Director de las Obras.

El Informe de 23 de febrero de 2007 de la Secretaría General Técnica Jefa de Servicios de Asuntos Generales de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del territorio e Infraestructuras, firmado por el Ingeniero Director de las obras, indica que informó de la reclamación a empresa constructora Dragados y Construcciones S.A. y Obras Generales del Norte S.A., adjudicatarias de las obras, al entender la Dirección de las Obras que los problemas planteados en los peldaños serían consecuencia de las actuaciones de construcción realizadas por la maquinaria o empleados de dicha empresa, al no estar la escalera incluida en la zona de actuaciones. El contrato de obras fue del tipo "proyecto y construcción", aportando la empresa adjudicataria el proyecto inicial, ejecutándose la obra de acuerdo a los términos contratados. Dicho informe indica que se desconoce el incidente que ocasionó los daños y que en ningún caso fue consecuencia de una orden directa o indirecta de la Dirección de Obras. Sobre las consideraciones contractuales de daños a terceros, se remite al Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares. Concluye finalmente que los daños alegados no parecen

derivados por eventuales vicios de las obras construidas. El citado informe consta en el expediente administrativo como folios 62 y ss, pero al no aportarse en el procedimiento, no pudo ser sometido a contradicción, tal como pone de manifiesto el juez.

En su Informe, el Servicio de Conservación y Seguridad Vial de la Dirección General de Carreteras, declara que entienden que los daños reclamados no son consecuencia de las obras, toda vez que no es posible que las vibraciones ocasionadas por el tráfico y los pequeños movimientos de efecto térmico afecten a la edificación. También adjuntan fotografías de la edificación y plano de planta de la estructura.

La defensa de la Administración Autónoma trata de desvirtuar el Informe pericial de la actora con dos argumentos: por un lado, porque a su juicio el perito carece de la cualificación necesaria para emitir un informe en relación con lo que es objeto del presente recurso (argumento rechazado por el juez, en virtud de las atribuciones conferidas al Ingeniero Técnico por el artículo 2.1.c de la Ley 12/1985); y por otro lado, porque a juicio de la Administración su informe no es preciso, al no justificar de manera razonada la imputación de los daños a la junta de dilatación existente en la carretera ubicada en las proximidades de la vivienda.

En este caso, el juez entiende que con el informe aportado por la representación de Don Antonio se considera acreditada la realidad y certeza del hecho lesivo causante de los daños, así como el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público, que en este caso viene representado por el servicio de construcción de carreteras de la Administración autónoma, y los daños sufridos por la vivienda del recurrente.

Este supuesto es un ejemplo de la libertad de la que dispone el juzgador para valorar la prueba, con arreglo a las reglas de sana crítica. El juez justifica en la sentencia su decisión de optar por el informe pericial aportado por Don Antonio de la siguiente forma:

“En la disyuntiva de optar por las conclusiones a las que llega uno u otro técnico, nos hemos de decantar por aceptar la tesis del Sr. xxx, y ello por varias razones:

- a) En primer lugar, porque su dictamen pudo ser sometido a la contradicción de las partes en el acto de la vista, a diferencia de lo que sucede con el del Ingeniero Director de las Obras.*
- b) Porque el dictamen del Sr. xxx no se limita a expresar una opinión, más o menos razonada técnicamente, sino que además incorpora un dato objetivo, como es la relativa a las características de la junta de dilatación (incorporando su medición), lo que hace que su juicio se presente ciertamente objetivo.*

- c) *Y en tercer lugar, porque el Sr. xxx completó sus conclusiones en el acto de la vista, afirmando que el hecho de que la barandilla sita en la zona peatonal de la vía se continúa, sin sección alguna de separación en la junta de dilatación, hace que se presente como instrumento de transmisión de las vibraciones, lo que a falta de otro juicio técnico se presenta como razonable y verosímil, y que no fue cuestionado en ningún momento por la defensa de las demandadas.”*

Fallo:

En base a la valoración de las pruebas, se considera acreditado el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público, que en este caso viene representado por el servicio de construcción de carreteras de la Administración autonómica, y los daños sufridos por la vivienda del recurrente. La Sentencia estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Don Antonio contra la desestimación presunta por silencio administrativo de la reclamación por responsabilidad patrimonial presentada por éste ante la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras del Principado de Asturias, declara la anulación de los actos recurridos por no ser conformes con el Ordenamiento Jurídico, y el reconocimiento como situación jurídica individualizada del derecho Don Antonio a ser indemnizado por los demandados en la cantidad de 3.720,17€.

El juez llega a este fallo tomando en consideración el informe pericial aportado por el demandante, justificando su objetividad por la inclusión de la medición de la junta de dilatación. Llama la atención que, si bien en el informe del Director de Obra obrante en el expediente administrativo se hace alusión al contratista y se dice que los daños en ningún caso fueron consecuencia de una orden directa o indirecta de la Administración, la defensa de la Administración únicamente trata de desvirtuar la validez del informe presentado de contrario, argumentando que no justifica razonadamente la imputación de los daños a la junta de dilatación existente en las carretera ubicada en las proximidades de la vivienda. Si la Administración hubiera probado que los daños no fueron ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, podría existir responsabilidad del contratista de las obras, excluyéndose la responsabilidad patrimonial de la Administración.

La indemnización se calcula con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se puso fin al procedimiento de responsabilidad (el 19 de abril de 2006, fecha en la que debe entenderse desestimada por silencio la solicitud de indemnización) con arreglo al IPC, fijado por el Instituto Nacional de Estadística (art. 141.3 de la LJCA).

2. DAÑOS EN UN VEHÍCULO PROVOCADOS POR DESPRENDIMIENTOS DE PIEDRAS EN LA CALZADA.

Sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo nº 2 de Oviedo, de 21 de mayo de 2007.

Supuesto de hecho:

El supuesto se inició el día 8 de abril de 2006, cuando Don Luis circulaba por la carretera autonómica a la altura de Cangas del Narcea, y se encontró con una piedra en la calzada sin señalizar, siéndole imposible esquivarla y colisionando contra ella, produciéndose daños en su vehículo por valor de 359,69 euros. El atestado de la Guardia Civil recoge *“El vehículo circulaba siguiendo ruta y se encuentra con una piedra en la calzada, la cual no puede evitar, produciéndose daños en los bajos del mismo (posible rotura del cárter al observarse que pierde aceite)”*.

El 23 de mayo de 2006 Don Luis presentó reclamación administrativa ante la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras del Principado de Asturias, la cual no fue contestada. El 14 de diciembre de 2006 presentó recurso contencioso-administrativo frente a la Consejería.

La parte demandada en su contestación fundamenta sus peticiones en la falta de concurrencia de los requisitos exigidos para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, la concurrencia de culpa por parte del conductor al no adecuar su conducción a las características en la carretera y, además, se argumenta que ese tramo de la carretera tenía señalización de advertencia de desprendimientos.

Medios de prueba:

Propuestos por el demandante: Documental aportada con la demanda (atestado de la Guardia Civil, permiso de circulación de Don Luis, factura de la reparación del vehículo, expediente administrativo).

Propuestos por la Administración: no se propone prueba

Fallo:

La sentencia estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Don Luis, contra la desestimación presunta por silencio administrativo de la reclamación patrimonial seguida contra la administración, declarando la disconformidad a derecho de la desestimación presunta por silencio administrativo y su

anulación y el derecho del recurrente a ser indemnizado por la Administración demandada en la suma de 179,85€.

La sentencia en los fundamentos de derecho establece que consta acreditado que el accidente se produjo a las 23:30 horas del 8 abril de 2006, en tramo recto sentido ascendente y visibilidad de 130 metros, cuando el conductor, que circulaba a velocidad superior a 80 Km/h, tras sobrepasar una señal de advertencia de desprendimiento, se encontró en la carretera una piedra contra la que colisionó. Ello sitúa la causa principal del mismo en la falta de previsión o diligencia de la Administración, que es la que debería vigilar el mantenimiento y conservación de la carretera adoptando las medidas pertinentes para evitar desprendimientos mediante el reforzamiento del talud con mallas protectoras. Pero se advierte que en la causación del siniestro tuvo incidencia la conducta de quien circulaba al volante del vehículo por no adaptar su conducción a las condiciones de la calzada, pues la amplia visibilidad con la constaba dicho tramo, unido a la advertencia del peligro, hubieran debido hacerle adecuar la conducción y circular a inferior velocidad, a fin de contar con tiempo suficiente para controlar el vehículo en caso de encontrar desprendimientos en la vía, como así ocurrió.

Se aprecia, la concurrencia del necesario nexo causal entre el actuar negligente de la Administración y el daño, pero también que en su causación ha tenido interferencia el actúa de tercera persona ajena a la Administración (el conductor) que atenúa la responsabilidad de aquélla a la manera admitida por la reiterada jurisprudencia sobre la concurrencia o compensación de culpas que, finalmente y en torno a su intensidad, se fijan en un 50%.

El Consejo de Estado ha señalado en casos similares¹⁶ que la Administración tiene el deber de mantener las carreteras abiertas a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen quede normalmente garantizada. Este deber de la Administración establece el nexo causal entre la actuación u omisión administrativa y las consecuencias dañosas de los eventos puramente fortuitos que signifique quiebra de tales condiciones mínimas de seguridad que aquélla está obligada a garantizar. En vías con riesgo de desprendimientos deben adoptarse todas las medidas necesarias para prevenir el daño, de mantenerse abierta la circulación, o limitar la calzada para circular y disponer una velocidad máxima muy reducida para hacerlo. No basta con señalar el posible riesgo para eludir la posible responsabilidad, pues el conductor se encuentra ante una vía abierta, que por tanto le hace entender que puede circular por

¹⁶ Dictámenes del Consejo de Estado 982/2003 de 14 de mayo y 992/2008 de 11 de septiembre, entre otros.

la misma¹⁷. Tal deber de mantener las vías libres, como ha declarado en otras ocasiones El Consejo de Estado, “no puede exceder de lo que sea razonablemente exigible”, sin que comprenda “exigir una vigilancia tan intensa, que, sin mediar lapso de tiempo no instantáneo o inmediato, cuide de que el tráfico en la calzada sea libre y expeditivo”¹⁸.

La modulación de la responsabilidad cuando interviene culpa o negligencia de la víctima varía en función de la intensidad de ésta. Por ejemplo, en otro caso en el que concurrió culpa del accidentado, al circular su vehículo a velocidad inadecuada, el Consejo de Estado aconsejó indemnizar al perjudicado en 2.401,82 euros en vez de los 2.543,47 euros reclamados¹⁹. Dicha responsabilidad ha quedado excluida en otros casos si el riesgo estaba señalado y además el conductor circulaba a velocidad inadecuada²⁰.

3. DAÑOS SUFRIDOS A CONSECUENCIA DE UNA CAÍDA EN LA VÍA PÚBLICA.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Oviedo, de 27 de noviembre de 2006.

Supuesto de hecho:

Doña M^a Teresa sufrió una caída en la vía pública el 11 de febrero de 2005 sobre las 14.00 horas en la localidad de Oviedo, cuando caminaba con su marido, al introducir el tacón del zapato en un socavón en el suelo, por la existencia de una baldosa rota de cuya existencia o posición no había indicación alguna. Como consecuencia de la misma, sufrió un esguince de tobillo, siendo la fecha de curación el 17 de abril de 2005. El 24 de noviembre de 2005 presentó reclamación en vía administrativa frente al Ayuntamiento de Oviedo, proponiendo como medios de prueba los informes médicos, fotografías del estado de la vía el día de la caída y testifical del marido de Doña M^a Teresa y un viandante que presenció la caída. Tanto los documentos como la declaración de los testigos en las dependencias municipales de la sección de vías del Ayuntamiento de Oviedo, fueron incorporados al expediente administrativo.

El 20 de abril de 2006 fue presentada demanda de reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Oviedo, habiendo

¹⁷ Dictamen del Consejo de Estado 30/2010 de 4 de marzo.

¹⁸ Dictamen del Consejo de Estado 192/2002 de 22 de marzo.

¹⁹ Dictamen del Consejo de Estado 1009/2011 de 21 de julio.

²⁰ Dictamen del Consejo de Estado 1784/2001 de 17 de julio.

entendido desestimada la reclamación por silencio administrativo. El 3 de julio de 2006 el Ayuntamiento de Oviedo dictó resolución desestimando la reclamación de Doña M^a Teresa.

Medios de prueba:

Propuestos por el demandante: documental obrante en el expediente administrativo y testifical del marido de Doña M^a Teresa y otros dos viandantes que presenciaron la caída

Propuestos por la Administración: no se propone prueba

El Juez considera que no ha lugar a la prueba solicitada por la demandante por innecesaria, a la vista del contenido del expediente administrativo, en el que ya constaban las testificales de dos de las personas que se solicitaron.

Fallo:

El Juzgado estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo presentado por Doña M^a Teresa frente al Ayuntamiento de Oviedo, declarando la anulación de la resolución del Ayuntamiento y el derecho de la recurrente a ser indemnizada por la Administración demandada en la suma de 1.031,10€.

Pese a declarar probada la relación de causalidad entre el estado de la acera y el resultado producido, el juez considera que no puede pasar por alto el dato de la perfecta visibilidad de la acera y el hecho de que *“ha de exigirse a todo ciudadano - y más a las ciudadanas usuarias de zapatos de tacón - el transitar con un mínimo de atención a fin de evitar accidentes de esta clase”*, ya que por más que estas deficiencias excedan de los límites de rendimiento normal de los servicios públicos, no por ello pueden considerarse imprevisibles.

Se trata pues de un supuesto de atenuación de la responsabilidad de la Administración por culpa de la víctima, pues a la vista de la prueba practicada en el procedimiento administrativo, la visibilidad de la acera a la hora de la caída era perfecta, siendo culpa de la administrada no haber prestado suficiente atención, pese a la existencia de desperfectos en la vía pública. La prueba de la visibilidad de la vía pública es determinante para modular la responsabilidad de la Administración. En un caso como este, se repartió igualmente por mitad la culpa al ser una zona perfectamente visible a plena luz del día (ROJ STSJ GAL 3341/2014).

La prueba del estado del pavimento resulta fundamental para acreditar la relación de causalidad, pues de lo contrario la Administración no sería responsable, considerándose culpa exclusiva de la víctima por su descuido o falta de diligencia en el

uso de los servicios públicos. Así lo ha destacado el Consejo de Estado, en un supuesto en que una viandante introduce el tacón en una junta de dilatación que se encontraba en perfecto estado:

“Así las cosas, el mero hecho de que una persona se desplace legítimamente por una zona de dominio público y que, durante su tránsito, incluso siendo éste razonable y normal, padezca un accidente y sufra algún daño corporal, no obliga a la Administración a indemnizar la lesión que eventualmente se padezca. Para que surja el derecho, resulta necesario antes que se acredite alguna actuación administrativa a la que pueda imputarse el efecto lesivo. En el presente caso, sin embargo, la causa del tropiezo y posterior caída de la interesada no es sino la propia distracción de la interesada, que, por lamentable que resulte, dadas las consecuencias del accidente, no puede dar lugar a que los daños sufridos se repercutan sobre la comunidad²¹”.

En contraposición a lo expuesto, señalar que otro caso similar al analizado, el juez llegó a una conclusión distinta, siendo el supuesto de hecho muy parecido y las pruebas practicadas también:

“La conducta de la interesada no está acreditado que interfiriera el curso causal de los acontecimientos. El que llevara zapato de tacón no es causa de la producción de la lesión, pues está acreditado que el tacón tendría unos seis centímetros, que es una medida que no se sale de lo que es usual en el calzado de mujer. No es asumible que fuera exigible a la víctima un mayor cuidado por portar zapato con tacón. Más bien, al contrario, la Administración ha de conocer cuáles son los usos de las personas para adecuar a éstos las circunstancias de la vía, y no pretender lo inverso. Por consiguiente la causa determinante del accidente fue el anormal funcionamiento de un servicio público” Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, de 19 de octubre de 2000, FJ 3º (ROJ STSJ MU 3002/2000).

4. SOLICITUD DE INDEMNIZACIÓN POR ACTUACIÓN SANITARIA NEGLIGENTE.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Valencia, de 19 de diciembre de 2007.

Supuesto de hecho:

²¹ Dictamen del Consejo de Estado 78/2011, de 10 de febrero.

El día 4 de febrero de 2003, Don Juan acudió al centro de salud de la Comunidad Valenciana para que le practicaran una extracción de sangre. Una vez practicada la extracción de sangre, y como consecuencia de ésta, Don Juan sufrió un desmayo y cayó al suelo. A consecuencia de la caída se fracturó tres dientes y precisó dos puntos de sutura en el labio superior, cuantificando los daños en 4.497,26€.

Don Juan presentó en fecha 10 de marzo de 2003 la correspondiente solicitud de responsabilidad patrimonial de la Administración a fin de que se le indemnizase por los daños y perjuicios que le fueron ocasionados como consecuencia de dicha extracción de sangre, aportando factura del dentista, la cual fue desestimada mediante Resolución de la Consellería de Sanitat de la Generalitat Valenciana de fecha 25 de abril de 2006. Frente a esta desestimación, se interpuso el correspondiente recurso contencioso-administrativo en fecha 26 de julio de 2006 frente a la Conselleria de Sanitat de la Generalitat Valenciana.

El perjudicado podría haber presentado el recurso desde que su pretensión se entiende rechazada por silencio administrativo (a los seis meses de haber presentado su solicitud sin que hubiese resolución expresa), aunque en este caso se esperó a la resolución expresa denegatoria, disponiendo el particular de dos meses para presentar el recurso desde la notificación de la misma.

La Administración demandada niega la existencia del nexo causal y, por ende, su responsabilidad patrimonial, al considerar que *“la extracción de sangre se ha desarrollado con toda normalidad por cuanto se ha cumplido con el protocolo de extracción de sangre para analíticas, no sospechándose ni comunicándose por parte del paciente que se encontraba mareado”*, apoyándose para realizar tal afirmación en los informes emitidos por el Centro de Salud de la Comunidad Valenciana donde se le practicó la extracción.

En otros supuestos similares²², la Administración también ha negado la responsabilidad por los daños ocasionados por el posterior desvanecimiento del paciente, al considerar que las lipotimias post extracción sanguínea constituyen riesgo previsto, descrito y de general conocimiento, que debe asumirse por el paciente.

El actor reclama la suma total de 4.207,26€ en concepto de indemnización por la pérdida de tres dientes (733,44€), incapacidad temporal por 85 días no improductivos (2.306,82€) y el importe de las facturas del dentista de fecha 25/04/2003 y 30/04/2003 (1.167,00€)

²² Dictamen del Consejo de Estado 6257/1997, de 5 de marzo de 1998.

Medios de prueba:

Propuestos por el demandante:

- La documental acompañada en la demanda por reproducida (facturas del dentista de fecha 25/04/2003 y 30/04/2003, y resolución de fecha 25 de abril de 2006, por la que se acuerda desestimar la solicitud de responsabilidad patrimonial presentada por el administrado).
- Nueva factura del dentista, de fecha 01/02/2007, por importe de 290€ que acreditan la pérdida posterior de una corona.
- Documental obrante en el expediente administrativo.

Propuestos por la Administración: expediente administrativo

No fue admitida la factura del dentista de fecha 01/02/2007 por importe de 290€, aportada por la parte demandante en el acto del juicio, al considerar el Juzgador que no había quedado acreditado que dicha factura guardara relación con los daños producidos por la extracción de sangre que le fue practicada a Don Juan, sin que en el expediente administrativo ni en el suplico de la demanda se reclamara por posibles daños futuros, no oponiéndose la parte demandante ni la demandada a dicha inadmisión.

Fallo:

La Sentencia estima la demanda y, en consecuencia, condena a la Administración demandada a pagar a Don Juan la cantidad de 4.207,26 € más los intereses legales desde la fecha de la solicitud de responsabilidad patrimonial de la Administración, así como al pago de las costas causadas.

La sentencia se centra en el requisito relativo al nexo causal y entiende que la relación de causalidad entre el hecho de la extracción de sangre practicada a Don Juan y la lipotimia sufrida por el mismo que le provocó la caída y la rotura del labio y dientes es evidente, por cuanto no ha sido puesta en duda por la Administración que dicha lipotimia pudiera tener otro origen.

Así, el protocolo de extracción de sangre unido al expediente resulta un protocolo genérico, en el que no consta qué seguimiento hay que hacerle al paciente una vez le ha sido extraída la sangre. Tampoco consta en el expediente la declaración del personal sanitario que atendió a Don Juan; y en cuanto a los informes unidos al expediente no acreditan que en el presente caso fueran llevadas a cabo las precauciones necesarias, lo que determina la existencia de dicho nexo causal entre el daño producido y el funcionamiento normal o anormal de la Administración.

Asimismo, se debate si el hecho de que se produjera la lipotimia de Don Juan podría haber sido previsto y evitado por la persona que procedió a realizar la extracción de sangre, manifestando a este respecto que el criterio básico utilizado en materia de responsabilidad patrimonial en una actuación médica es la *lex artis*, que permite valorar la correcta actuación en los actos médicos e impone al profesional el deber de llevar a cabo su actuación, con la diligencia debida, y por ello, aun cuando las actuaciones médicas no puedan garantizar un resultado concreto, sino que únicamente puede exigirse la prestación de una adecuada asistencia sanitaria de acuerdo con los niveles de conocimiento científico y técnicos existentes en la medicina, en el presente caso concurren los supuestos de responsabilidad patrimonial, puesto que el personal sanitario no se aseguró de que el paciente no tuviera ningún percance como la lipotimia que sufrió, ya que en la extracción de sangre que ha de realizarse en ayunas, es previsible esta circunstancia y, por lo tanto, evitable.

Este mismo criterio adopta el Tribunal Superior de Justicia de Madrid²³, considerando que el desvanecimiento o lipotimia, en las donaciones de sangre, que han de efectuarse en ayunas, es algo previsible y por tanto evitable si los facultativos responsables del donante hubieran actuado con la diligencia debida.

En otro supuesto en que una donante de sangre sufre daños por la caída al sufrir un desvanecimiento²⁴, el tribunal rechazó la responsabilidad de la Administración por varios motivos: en primer lugar porque se evaluó previamente su peso, tensión arterial, pulso y nivel de hemoglobina, y en segundo lugar porque se respetó la obligación de información de las posibles efectos de la donación, *“siendo la donante la que debió extremar las precauciones ante la posible existencia de mareos, mucho más si se tiene en cuenta que venía siendo tratada de ellos y de cervicalgias desde hacía varios años, sin que conste por otra parte que proporcionase información de sus dolencias con carácter previo a la donación, lo que permite rechazar su alegación de falta de información suficiente”*. En este caso, la prueba de los informe médicos de la paciente es determinante para excluir la responsabilidad de la Administración, pues es posible que hubiese sufrido el desvanecimiento igualmente aunque la paciente no padeciera de problemas cervicales, pero la existencia de los mismos con carácter previo supone una ruptura del nexo causal y, por ende, la exoneración de la Administración.

²³ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 30 de diciembre de 2005 (ROJ STSJ M 14532/2005).

²⁴ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 17 de febrero de 2012 (ROJ STSJ CV 307/2012).

VI. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Del estudio de los expedientes consultados se desprende el hecho de que la Administración tiende a negar su responsabilidad patrimonial en un alto número de casos, incluso cuando existe jurisprudencia al respecto en supuestos de hecho muy similares o Dictámenes del Consejo de Estado favorables al reconocimiento de dicha responsabilidad. Esto, sumado al alto nivel de reclamaciones no contestadas en el plazo de seis meses que la Administración tiene para resolver los procedimientos, obliga a los administrados que han sufrido una lesión resarcible por el funcionamiento de los servicios públicos, a acudir a los tribunales para obtener la reparación integral de los perjuicios soportados.

Resulta especialmente importante para la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración probar el nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y la lesión sufrida por el administrado. Si bien es necesario argumentar la existencia de todos los elementos de la responsabilidad patrimonial, la prueba de la existencia de lesión resarcible de carácter material resulta en la mayoría de los casos sencillo (probando, por ejemplo, las grietas ocasionadas en la vivienda, el esguince sufrido, los daños del vehículo o la pérdida de piezas dentales). Pero la mera existencia del daño y la ausencia de fuerza mayor no sirven de nada si no se logra probar que dicho daño es consecuencia de alguna actuación administrativa a la que pueda imputarse el efecto lesivo. Resulta algo más complicado probar el lucro cesante y demostrar que no son meras expectativas, así como la existencia y valoración del daño moral.

Desde la perspectiva de la Administración, resulta fundamental “desmontar” las pruebas del reclamante y en su caso probar que, o bien los perjuicios se derivan de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica en el momento de la producción de aquéllos (*lex artis*), o bien que la culpa de la víctima o la intervención de un tercero son suficientemente relevantes como para excluir la responsabilidad de la Administración.

De la proposición de medios de prueba y su valoración por el instructor del procedimiento administrativo o del juez dependerá el resultado de la reclamación o del recurso. Es frecuente que la Administración deniegue las testificales propuestas por el reclamante, argumentando su irrelevancia o improcedencia, si bien como hemos señalado, la ley exige en todo caso motivación para su rechazo, aunque la inadmisión de la prueba no permite la interposición de recurso autónomo.

En cuanto a la prueba en los procesos judiciales, se ha apreciado una tendencia de los jueces a apoyarse sobre todo en pruebas documentales, como son el propio expediente administrativo (donde consta la prueba practicada), así como de informes periciales. Las testificales en vía judicial no suelen admitirse si ya constaba en el expediente la declaración de alguno de los testigos.

Para que pueda apreciarse la vulneración del derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa, se exige que la prueba se haya propuesto debidamente y que se haya rechazado sin motivación suficiente, o que habiendo admitido la prueba finalmente no hubiera podido practicarse por causas imputables al propio órgano judicial, siendo la prueba propuesta determinante para la resolución del asunto, generando indefensión al actor.

En el caso de informes periciales contradictorios, el juez tiene la facultad de valorarlos libremente, según su prudente arbitrio, no estando obligado a utilizar para su valoración los baremos preexistentes, siendo éstos de carácter orientativo.

Siendo esto así, se da el caso de resoluciones judiciales dispares en supuestos de hecho con características similares, pues el resultado de la apreciación de responsabilidad y la cuantificación de las lesiones serán muy distintos en función de la valoración las pruebas propuestas por las partes.

BIBLIOGRAFÍA Y MATERIALES DE REFERENCIA

CIERCO SEIRA, C., *De la gratuidad del procedimiento administrativo, De la gratuidad del procedimiento administrativo*, Revista Aragonesa de Administración Pública, Nº 35, 2009, págs. 139-184.

CUETO PÉREZ, M., *Avances y retrocesos en la responsabilidad de las Administraciones Públicas tras la reforma de la Ley 30/92*, Revista de la Administración Pública Nº 152, Madrid, 2000, págs. 269-287.

CUETO PÉREZ, M., *Responsabilidad de la administración en la asistencia sanitaria*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.

MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M., *Principios de la responsabilidad extracontractual de la administración pública (artículos 139 y 141 LRJPAC)*, La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública: estudio general y ámbitos sectoriales / coord. por Ana Belén Casares Marcos; Tomás Quintana López (dir.), Vol. 1, 2013, págs. 37-90.

PALOMAR OLMEDA, A., *Prácticum: Ejercicio de la abogacía*, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2015.

PITA BRONCANO, C., *La responsabilidad patrimonial de la administración*, Anuario de la Facultad de Derecho Vol. 24, 2006, págs. 119-126.