

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR ACCIDENTES EN EDIFICIOS O VÍAS PÚBLICAS

Por José Luis Martín Moreno



Ilustración: Cartel “El explorador”. DGT
<http://www.dgt.es/educacionvial/recursos/tema7.pdf>

I. INTRODUCCIÓN

LA responsabilidad patrimonial extracontractual de la Administración se proclama al más alto nivel en el artículo 106.2 de la Constitución Española, que debe relacionarse con el principio de responsabilidad de los poderes públicos enunciado en el artículo 3 del propio texto constitucional.

El referido artículo 106.2 viene a caracterizar la institución de la responsabilidad patrimonial, al plasmar los presupuestos de los que debe partir la ulterior regulación legal, a la que expresamente remite la Constitución. En efecto, se atribuye a los “*particulares*”,

αλετηρεια

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR ACCIDENTES

EN EDIFICIOS O VÍAS PÚBLICAS

José Luis Martín Moreno

ata/2-2007/ Págs. 1 a 27

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

Habría mucho que decir sobre la interpretación del término “particulares”, pues la jurisprudencia, desbordando la literalidad del precepto y casi siempre con buen criterio, ha considerado como tales en determinados supuestos a los empleados públicos e incluso a otras Administraciones Públicas perjudicadas por la actuante. Sería interesante también analizar la finalidad o finalidades del instituto de la responsabilidad patrimonial, más allá del resarcimiento o compensación de los daños derivados del funcionamiento de los servicios públicos. Sin embargo, el análisis llevado a cabo en el presente trabajo es más limitado y casuístico, centrándose en la responsabilidad por caídas en edificios, recintos o vías públicas.

Precisado lo anterior, hay que significar que el desarrollo legal al que se refiere la Constitución se recoge actualmente en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuyo desarrollo tuvo lugar mediante el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, que aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

La regulación vigente es en gran medida tributaria de la interpretación jurisprudencial que se fue consolidando a partir de las prescripciones sobre la responsabilidad patrimonial contenidas en la Ley de Expropiación Forzosa y su Reglamento, así como en la derogada Ley de Régimen Jurídico de la Administración del

αλετηεια

Estado.

Como novedad a destacar, debe apuntarse que el Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio) dispone en su artículo 159.5 que corresponde a la Generalitat, en materia de responsabilidad patrimonial, la competencia compartida para establecer las causas que pueden originar responsabilidad con relación a las reclamaciones dirigidas a la Generalitat, de acuerdo con el sistema general de responsabilidad de todas las Administraciones públicas. En parecido sentido, el artículo 47.4 del Estatuto de Autonomía de Andalucía establece que corresponde a la Junta de Andalucía, en materia de responsabilidad patrimonial, la competencia compartida para determinar el procedimiento y establecer los supuestos que pueden originar responsabilidad con relación a las reclamaciones dirigidas a ella, de acuerdo con el sistema general de responsabilidad de todas las Administraciones públicas. A su vez, el artículo 123 dispone en su apartado 2 que la Comunidad Autónoma indemnizará a los particulares por toda lesión que sufran en sus bienes o derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos de la misma.

Habría mucho que discutir también sobre estas normas estatutarias en relación con la competencia exclusiva del Estado para concretar el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, pero esta tarea escapa de la pretensión de este trabajo. Basta aquí con apuntar que el Reglamento aprobado por el Real Decreto 429/1993 se limita a señalar que sus disposiciones son de aplicación a los procedimientos que inicien, instruyan y resuelvan todas las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial por su actuación en relaciones de Derecho Público o de Derecho Privado. Sólo establece una salvedad, en relación con las especialidades procedimentales que, con respeto a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y a dicho Reglamento, establezcan las Comunidades Autónomas que tengan asumidas competencias normativas en materia de responsabilidad patrimonial (art. 1.2). Ciertamente, el artículo 106.2 de la Constitución

αλετηρεια

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR ACCIDENTES

EN EDIFICIOS O VÍAS PÚBLICAS

José Luis Martín Moreno

ata/2-2007/ Págs. 1 a 27

remite al legislador para concretar el régimen de la responsabilidad patrimonial, pero el artículo 149.1.18.^a atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas, expresión no equiparable con otras que emplea el mismo apartado (v.gr.: bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas).

II. LOS PRESUPUESTOS DE LA DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

1. Legitimación para exigir el resarcimiento e imputabilidad de la Administración frente a la que se reclama

Atendiendo a la regulación de los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, a la jurisprudencia y a la doctrina contenida en los dictámenes de los órganos consultivos en materia de responsabilidad patrimonial, puede afirmarse que ésta sólo puede ser declarada cuando se exija por persona activamente legitimada para reclamar en los términos de los artículos 31 y 139.1 de la Ley 30/1992. El envés de este requisito es que el resarcimiento se inste de la Administración Pública cuyo funcionamiento haya producido el daño según el planteamiento de los reclamantes. Esto supone que ha de concurrir el presupuesto de imputabilidad de la Administración frente a la actividad dañosa, es decir, “la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o la actividad en cuyo ámbito se produce el daño”, como reiteradamente ha venido señalando el Consejo Consultivo de Andalucía.

En supuestos como los que ahora centran nuestra atención, hay que partir de la titularidad del edificio o la vía pública donde acaece el accidente y de los deberes de

αλετηρεια

conservación y mantenimiento anexos a la misma. Cuando exista una disociación entre titularidad y gestión, será necesario discriminar cuál de las Administraciones Públicas, según la respectiva esfera competencial, ha actuado o dejado de actuar.

Dicho en los términos empleados por la Constitución y la Ley 30/1992, es preciso identificar a qué Administración le incumbe el funcionamiento del servicio público (por acción u omisión) presuntamente responsable del daño alegado. La imputabilidad, en el sentido en que se viene entendiendo en la doctrina del Consejo Consultivo de Andalucía no prejuzga la existencia de nexo causal ni la de los restantes presupuestos de la responsabilidad patrimonial.

2. Requisitos del daño indemnizable

Dicho lo anterior, hay que hacer notar que la responsabilidad patrimonial requiere ante todo la acreditación de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas (art. 139.1 de la Ley 30/1992). Es evidente que los daños que se alegan en expedientes de responsabilidad por caídas en vías o edificios públicos suelen reunir estas características, puesto que se trata, por lo general, de daños físicos o materiales (secuelas, incapacidad temporal, gastos médicos o de asistencia a la personas accidentada, deterioro de calzado, prendas de vestir, etc.).

Por otra parte, el daño ha de ser antijurídico, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley (arts. 141.1 de la Ley 30/1992 y 2.1 del Reglamento aprobado por el Real Decreto 429/1993). Es en este aspecto de la responsabilidad patrimonial donde podría darse un mayor grado de concreción en los próximos años, bien a través de principios enunciados en la normativa que la regula con carácter general, bien a través de la legislación sectorial.

3. Relación causal entre el funcionamiento del servicio público y la lesión

αλετηρεια

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR ACCIDENTES

EN EDIFICIOS O VÍAS PÚBLICAS

José Luis Martín Moreno

ata/2-2007/ Págs. 1 a 27

alegada

El presupuesto cuya verificación suscita más controversia y genera mayor litigiosidad es el relativo al nexo causal: la relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio público (entendido éste en el sentido amplio que reconoce la jurisprudencia desde hace décadas) y el resultado dañoso. Junto con la existencia de lesión antijurídica, el nexo causal es presupuesto básico y caracterizador de la responsabilidad extracontractual, como resulta del propio artículo 106.2 de la Constitución, 139.1 de la Ley 30/1992.

Sobre él suele girar buena parte de la instrucción de estos procedimientos y su apreciación suscita las más acaloradas discusiones y centra buena parte de los razonamientos contenidos en las reclamaciones, dictámenes de los órganos consultivos, resoluciones de la Administración y jurisprudencia sobre responsabilidad patrimonial.

No hay más que ver los preceptos del Reglamento de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial que se refieren a esta exigencia como verdadera clave de bóveda del sistema de responsabilidad patrimonial. Así, el artículo 5.2, cuando se refiere a la iniciación de oficio de estos procedimientos; el artículo 6.1, al aludir al deber del reclamante de especificar en su solicitud la relación de causalidad; el artículo 12.2, que se refiere a la obligación de solicitar que el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente se pronuncie sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida; el artículo 13 que exige este mismo pronunciamiento a la resolución por la que se termina el procedimiento; el artículo 14.1, que condiciona la iniciación del procedimiento abreviado a la apreciación por el órgano instructor de la inequívoca relación de causalidad entre la

αλετηρεια

lesión y el funcionamiento del servicio Público.

Por supuesto, aunque se prevé que el órgano competente, a propuesta del instructor, pueda acordar con el interesado la terminación convencional del procedimiento mediante acuerdo indemnizatorio, es claro que éste no puede incluir, “como tal acuerdo con un particular, ningún tipo de transacción sobre la existencia o no de relación de causalidad o de reconocimiento pactado de la responsabilidad de las Administraciones públicas, sino limitarse a la determinación de la cuantía y el modo” (preámbulo del Reglamento aprobado por el Real Decreto 429/1993).

La jurisprudencia ha venido exigiendo que el nexo causal pueda ser apreciado en términos tales que el daño sea consecuencia exclusiva del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata. Ahora bien, la propia jurisprudencia, como apunta el Consejo Consultivo de Andalucía en sus dictámenes, ha precisado ese entendimiento, de manera que tales condiciones sólo pueden operar como punto de partida, pero no de manera obligada en todos los casos. En efecto, la exclusividad del nexo causal ha sido matizada doctrinal y jurisprudencialmente, al comprenderse que hay que estar a las circunstancias de cada caso.

Quiere ello decir que existen ocasiones donde la intervención de un tercero, o del propio lesionado, no resulta tan decisiva como para producir una ruptura de la relación de causalidad, surtiendo sólo los efectos propios de una concurrencia de causas jurídicamente relevantes para la concreción de la indemnización a cargo de cada uno de los sujetos responsables. En tales casos, operará una moderación o graduación de la indemnización que corresponda abonar la Administración, pero no una exclusión de la responsabilidad patrimonial.

Lo anterior sirve para advertir la enorme complejidad de esta cuestión, teniendo en cuenta que el nexo causal no es un concepto que pueda comprenderse sola y exclusivamente mediante consideraciones pertenecientes al mundo de la física, ni existe

αλετηρεια

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR ACCIDENTES

EN EDIFICIOS O VÍAS PÚBLICAS

José Luis Martín Moreno

ata/2-2007/ Págs. 1 a 27

una sola teoría capaz de dar respuesta a la enorme casuística que plantean los expedientes de responsabilidad.

La jurisprudencia ha venido sosteniendo que entre las diversas concepciones con arreglo a las cuales puede concebirse la relación de causalidad, se imponen las que explican el daño por la concurrencia objetiva de factores cuya inexistencia, en hipótesis, hubiera evitado aquél. Sin embargo, este punto de vista exige adicionalmente una interpretación con criterios jurídicos que, a la postre, vienen a demostrar también que no es posible establecer una separación radical entre éste y los restantes presupuestos de la responsabilidad patrimonial, como si de compartimentos estancos se tratara.

Entre todas las concepciones que sobre el nexo causal pueden identificarse en la jurisprudencia, destacamos la relevancia que tiene la denominada “causalidad adecuada”, que lleva a discriminar si la concurrencia del daño era de esperar en la esfera del curso normal de los acontecimientos. Por el contrario, si el nexo causal alegado por los reclamantes apunta a un factor que, aun estando inserto en la secuencia fáctica, queda fuera de aquella apreciación, en términos de lógica o racionalidad, estaremos ante lo que se denomina curso causal anómalo o extravagante. En estos casos, el resultado, bajo los cánones apuntados, no se corresponde con la actuación administrativa que supuestamente lo originó; no es adecuado a la misma y sí, en cambio, puede ser explicado por la concurrencia de otros factores que perciben como la verdadera causa de la lesión o lesiones producidas o como hechos o conductas que han irrumpido en el curso causal de una manera tan determinante que han roto el enlace al que se refiere el legislador o lo han disgregado, de manera que el resultado lesivo no puede ser atribuido sólo a la Administración.

αλετηρεια

En este contexto, y por lo que se refiere a los eventos lesivos a los que nos referimos en este trabajo, es de suma importancia valorar la intervención de la víctima o de terceros en la producción o acrecentamiento del daño, objeto de atención constante en la jurisprudencia y doctrina de los órganos consultivos.

En línea con lo anterior, como recuerdan recientemente las sentencias del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 2006 y 5 de febrero de 2007, hay que subrayar que la apreciación del nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido, o la ruptura del mismo, es una cuestión jurídica revisable en casación (SSTS de 11 de julio de 1995, 7 de octubre de 1995, 10 de enero de 1996, 22 de noviembre de 1997, 14 de marzo de 1998, 13 de febrero, 13 de marzo, 29 de marzo, 6 de abril y 24 de mayo de 1999, entre otras). Y aunque la apreciación del Tribunal Supremo ha de basarse siempre en los hechos declarados probados por la Sala de instancia (salvo que éstos hayan sido correctamente combatidos por haberse infringido normas, jurisprudencia o principios generales del derecho al valorarse las pruebas), también puede combatirse por esta vía la valoración hecha por la Sala de instancia de manera ilógica, irracional o arbitraria (SSTS de 10 de octubre y 7 de noviembre de 1995, 27 de julio, 24 de septiembre y 30 de diciembre de 1996, 20 de enero, 23 de junio y 16 de diciembre de 1998, 23 y 30 de enero, 27 de febrero, 13 de marzo, 6 de abril y 24 de mayo de 1999).

4. Ausencia de fuerza mayor

De conformidad con el artículo 106.2 de la Constitución y 139.1 de la Ley 30/1992, aun concurriendo los presupuestos anteriores, la Administración queda exonerada del deber de indemnizar cuando concorra fuerza mayor. A mi juicio, el constituyente no aludió al concepto de la fuerza mayor asumiendo el significado y las exigencias que la jurisprudencia venía exigiendo a dicho concepto.

αλετηρεια

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR ACCIDENTES

EN EDIFICIOS O VÍAS PÚBLICAS

José Luis Martín Moreno

ata/2-2007/ Págs. 1 a 27

Es cierto que el Tribunal Supremo ha venido interpretando la fuerza mayor del modo recogido en la sentencia de 31 de mayo de 1999, distinguiendo la fuerza mayor y el caso fortuito. Así, refiriéndose al caso fortuito, se señala que supone indeterminación e interioridad. Indeterminación porque la causa productora del daño es desconocida (falta de servicio que se ignora, según la doctrina francesa). Interioridad del suceso en relación con la organización en cuyo seno se produjo el daño, y ello porque está directamente conectado al funcionamiento mismo de la organización (STS de 11 de diciembre de 1974).

En cambio, la fuerza mayor se identifica con la determinación absolutamente irresistible (aun prevista) a la que se añade el dato de la exterioridad, es decir, que la causa considerada como tal ha de ser ajena al servicio y al riesgo que éste genera.

Siendo cierto que así se viene caracterizando a la fuerza mayor en la jurisprudencia, en mi opinión, al evocar el supuesto de fuerza mayor no estaba prestando atención más que al dato de estar fuera del alcance del funcionamiento del servicio público la evitación del daño. Lo importante es hacer notar que carece de todo sentido en el marco del instituto de la responsabilidad exigir que la Administración indemnice los daños absolutamente evitables, insuperables e irresistibles, términos que emplea la STS de 23 de mayo de 1986. El hecho de que el suceso sea extraño e independiente del sujeto obligado (que se exige también en la sentencia antes citada y en la sentencia de 19 de abril de 1997) no es imprescindible para explicar la concurrencia de fuerza mayor como circunstancia excluyente de la responsabilidad. En este sentido dejamos simplemente señalada la evolución de la jurisprudencia en los supuestos de infección por el virus del SIDA o de la hepatitis C en transfusiones sanguíneas producidas

αλετηρεια

antes de que se conociera la existencia de tales virus y existiesen métodos para realizar el cribado correspondiente en las unidades a transfundir.

5. Ejercicio del derecho a reclamar en tiempo hábil

Finalmente, indicamos que la reclamación debe ser presentada en el plazo de un año; exigencia que debe interpretarse muy cuidadosamente cuando se trata de daños físicos o psíquicos, tan frecuentes en las caídas en las vías o edificios públicos. En tales casos, según lo dispuesto en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, el plazo de prescripción del derecho a reclamar empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas. Este momento no debe identificarse con el de la eventual resolución de incapacidad cuando ésta concorra, pues tales resoluciones se dictan a otros efectos, asociados a determinadas prestaciones, que no pueden confundirse con la exigencia de responsabilidad. Existiendo un informe médico conocido por los reclamantes, en el que queden adveradas las posibles secuelas (o la curación), el ejercicio de la acción de reclamación no puede demorarse.

III. PRUEBA Y AUDIENCIA

En cuanto a la carga de la prueba se refiere, incumbe a la parte reclamante, en principio, acreditar los extremos que permiten apreciar la existencia de nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño causado, así como el alcance y la valoración del daño. En ello insiste el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, al precisar que en la reclamación se deberán 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

αλετηρεια

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR ACCIDENTES

EN EDIFICIOS O VÍAS PÚBLICAS

José Luis Martín Moreno

ata/2-2007/ Págs. 1 a 27

medios de que pretenda valerse el reclamante (art. 6.1).

La distribución de la carga de la prueba y los medios que a tal efecto pueden emplearse no se apartan de la regulación general, a los que conduce el artículo 80.1 de la Ley 30/1992 al disponer que los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho.

En este mismo sentido cabe recordar que el artículo 60.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, dispone que la prueba se desarrollará con arreglo a las normas generales establecidas para el proceso civil.

Operan en este ámbito las reglas plasmadas en conocido brocardos. En el efecto jurídico correspondiente a las pretensiones de la demanda y de la reconvención. principio, el reclamante está obligado a probar la existencia del daño, su relación con el funcionamiento del servicio y el alcance del mismo (“*incumbit probatio qui dicit non qui negat*”). Colacionando aquí lo que dispone el artículo 217.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (siguiendo lo que en su momento dispuso el derogado art. 1214 del Código Civil) tal regla se justifica porque de tales hechos se desprende el efecto jurídico correspondiente a las pretensiones del reclamante. Carga de la que está dispensado cuando se trata de hechos notorios (“*notoria non egent probatione*”) o de hechos negativos (“*negativa no sunt probanda*”), por razones obvias (SSTS de 22 de septiembre de 1986; 29 de enero y 19 de febrero de 1990; 13 de enero, 23 de mayo y 19 de septiembre de 1997 y 21 de septiembre de 1998, entre otras).

Sin perjuicio de lo anterior, el papel de la Administración no puede ser equivalente

αλετηθεια

al de los particulares demandados en los procesos civiles. La Administración, so pena de ignorar los fundamentos mismos de la responsabilidad patrimonial, tiene el deber de desarrollar una actividad instructora que permita el esclarecimiento de los hechos, estimando, si existe fundamento para ello, las reclamaciones que presenten los perjudicados. Se trata, en suma, de hacer notar que el interés público no radica en la sistemática desestimación de las peticiones de responsabilidad.

Las declaraciones de responsabilidad y el pago de las indemnizaciones correspondientes han de ser vistas no como un quebranto para la Hacienda Pública que soporta las obligaciones de pago que se generan por el resarcimiento de daños antijurídicos, sino como la satisfacción de un derecho de los particulares y el cumplimiento del principio de responsabilidad amparado por la Constitución, que constituye uno de los rasgos identificadores del modelo de Estado que se consagra en el texto constitucional. Distinto es que la constatación de la producción anormal y frecuente de supuestos de responsabilidad debe de llevar a tomar las medidas pertinentes para que no se repitan los acontecimientos lesivos, exigiendo, llegado el caso, la responsabilidad en que hayan podido incurrir las autoridades y empleados públicos que dolosamente o por culpa grave encargados del buen funcionamiento del servicio público.

Desde la óptica que se acaba de apuntar, el Consejo Consultivo de Andalucía viene subrayando que no es la inhibición o conducta pasiva la actitud que cabe esperar de la Administración en estos procedimientos. Por el contrario, es la colaboración activa, asumiendo el papel que le corresponde en el procedimiento, la que debe guiar a la Administración en la tramitación de estos procedimientos. Así, el artículo 7 del Reglamento al que nos venimos refiriendo, dispone que los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán por el órgano que tramite el procedimiento, de conformidad con el Capítulo III del Título VI de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

αλετηρεια

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR ACCIDENTES

EN EDIFICIOS O VÍAS PÚBLICAS

José Luis Martín Moreno

ata/2-2007/ Págs. 1 a 27

En este punto debe recordarse que, según el artículo 80.2 de la Ley 30/1992, 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. El rechazo de las pruebas propuestas por los interesados sólo se contempla cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada (art. 80.2 de la Ley 30/1992).

Por su parte, de manera específica, el artículo 9 del Reglamento establece que en el plazo de treinta días se practicarán cuantas pruebas hubieran sido declaradas pertinentes, precisando que el órgano instructor sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada. El mismo artículo contempla que cuando sea necesario, el instructor, a petición de los interesados, podrá decidir la apertura de un período extraordinario de prueba.

No puede dejar de señalarse que el artículo 217.6 de la Ley de Enjuiciamiento Civil acoge los principios de la disponibilidad y facilidad probatoria que corresponde a cada una de las partes del litigio, lo cual debe relacionarse, evidentemente, con el principio de buena fe. Todos ellos fruto de la elaboración jurisprudencial e introducen la necesaria flexibilidad. Y si en las relaciones litigiosas entre particulares impera el criterio de la facilidad, cuando hay datos de hecho que resultan de clara facilidad probatoria para una de las partes y de difícil acreditación para la otra (SSTS de 29 de enero, 5 de febrero y 19 de febrero de 1990, entre otras), piénsese en la traducción que tales principios han de tener cuando la responsabilidad se demanda de una Administración Pública y los

αλετηρεια

ciudadanos están amparados por unos derechos tan claros como los contenidos en la Ley 30/1992 y unos principios de actuación administrativa presididos por el sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho, así como por los de buena fe y confianza legítima (art. 3).

De conformidad con las reglas apuntadas, la jurisprudencia ha reiterado que la prueba de la concurrencia de fuerza mayor o de una actuación dolosa o negligente que lleva a la Administración a defender la inexistencia de responsabilidad por estimar roto el nexo causal corresponde a la Administración, pues no sería objetiva la responsabilidad que exigiese demostrar que la Administración que causó el daño procedió con negligencia, ni aquella cuyo reconocimiento estuviera condicionado a probar que quien padeció el perjuicio actuó con prudencia (SSTS de 18 de febrero de 1998, de 15 de marzo de 1999, de 9 de abril y de 9 de julio de 2002, entre otras).

Por otra parte, hay que hacer notar que el procedimiento de responsabilidad patrimonial está dominado por el principio de contradicción, haciendo posible que la víctima y los terceros interesados puedan actuar en todo momento en defensa de sus respectivos derecho. En esta dirección cobra singular importancia la regulación del trámite de audiencia, que según el artículo 11 del Reglamento de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad, tendrá lugar una vez instruido el procedimiento, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución. A tal fin se pondrá de manifiesto el expediente al interesado, salvo en lo que afecte a las informaciones y datos a que se refiere el artículo 37.5 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Para hacer posible que las alegaciones y la aportación documental se produzca con pleno conocimiento de lo actuado, el mismo precepto anterior señala que al notificar a los interesados la iniciación del trámite se les facilitará una relación de los documentos obrantes en el procedimiento, a fin de que puedan obtener copia de los que estimen convenientes, y concediéndoles un plazo no inferior a diez días ni superior a quince para formular alegaciones y presentar los

αλετηρεια

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR ACCIDENTES

EN EDIFICIOS O VÍAS PÚBLICAS

José Luis Martín Moreno

ata/2-2007/ Págs. 1 a 27

documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

En concreta referencia a la responsabilidad por caídas en las vías y edificios públicos, hay que significar la importancia que suelen tener las pruebas testificales, los partes de asistencia sanitaria, las denuncias y atestados policiales y la documentación gráfica sobre el lugar del accidente, así como la peligrosidad que pueden revelar anteriores caídas, etc. No son infrecuentes los supuestos en que se tiene que acudir a pruebas indirectas y la inmediación entre la reclamación y el suceso lesivo, en ausencia de testigos, favorece la credibilidad de los solicitantes. Pero esto último no siempre es posible, porque los accidentados son sometidos usualmente a tratamiento médico más o menos prolongado, que obliga a posponer la reclamación hasta conocer el tiempo invertido en la curación o bien la estabilización de las secuelas; datos sin los cuales no es posible la cuantificación de la indemnización solicitada.

IV. RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD Y COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES FRECUENTEMENTE INVOLUCRADAS EN LOS SUPUESTOS DE RESPONSABILIDAD QUE SE EXAMINAN

De conformidad con lo previsto en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución, la normativa estatal sobre responsabilidad patrimonial de la Administración resulta de aplicación a las Entidades Locales, como precisan los artículos 5 y 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y la propia Ley 30/1992 (arts. 1 y 2).

Por otro lado, si examinamos las atribuciones competenciales de los municipios, el

αλετηρεια

artículo 25.2 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, permite apreciar la existencia de diversos títulos de imputación que llevan a atribuir la responsabilidad patrimonial a la Administración municipal en supuestos de caídas en edificios y vías públicas. Algunos de ellos se invocan aunque no están precisamente pensados en relación con eventos lesivos de esta naturaleza, porque de todos modos vendrían a revelar las especiales obligaciones de protección de la seguridad de los vecinos. Así, se mencionan a menudo los deberes de mantener la seguridad en lugares públicos y, con más precisión y amplia conexión con los supuestos a los que se refiere este trabajo, la ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas y las competencias de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, así como la pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales. En ocasiones, dependiendo del lugar donde se produzca el accidente, se acude también a la responsabilidad municipal en el funcionamiento de los servicios públicos que se presten en las dependencias donde sucedan los hechos: abastos, mercados, ferias, cementerios, espacios culturales y deportivos, etc.

La casuística y la mecánica de los accidentes son de lo más variado: abundan los producidos por mal estado de la acera y calzada; iluminación deficiente o inexistente; acumulación de materiales o sustancias deslizantes; registros con materiales peligrosos; losas sueltas o con salientes sobre el nivel normal de la acera; socavones; desaparición de las tapas de registros de luz, agua, electricidad, rampas deficientes, inexistencia, desaparición o incorrecta instalación de barandillas, etc.

La multiplicación de estos eventos dañosos pone de manifiesto en muchas ocasiones la existencia de un estado de abandono o descuido, durante largos períodos de tiempo, de elementos de los edificios y vías públicas, creando riegos que se multiplican y se materializan con daño para las arcas públicas. Se ha recurrido a la fórmula del aseguramiento, a pesar de las dificultades jurídicas, sustantivas y de orden procedimental y procesal, que tal opción ha generado.

αλετηρεια

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR ACCIDENTES

EN EDIFICIOS O VÍAS PÚBLICAS

José Luis Martín Moreno

ata/2-2007/ Págs. 1 a 27

La existencia de abusos y picarescas ha influido para que se adopten posturas excesivamente cautelosas y restrictivas. En esta dinámica, muchas veces se ha sustituido la correcta y completa instrucción de estos procedimientos por el silencio o las contestaciones estereotipadas que tienden a la desestimación automática, con solo invocar el cumplimiento de estándares medios y la presumible negligencia de las víctimas. Razonamientos que lo mismo valen para un roto que para un descosido son esgrimidos frente y exasperan, con razón, a los ciudadanos que reclaman de buena fe.

Refiriéndose este trabajo a la responsabilidad por daños derivados de accidentes producidos en edificios y vías públicas, se deja apuntada también la problemática que deriva del cumplimiento de las obligaciones municipales de reparación, mantenimiento, limpieza y vigilancia de los centros públicos pertenecientes a los niveles obligatorios de la educación.

En efecto, sin ser Administración Educativa, la legislación vigente atribuye a los Ayuntamientos, entre otras, competencias tan importantes como la participación en la programación de la enseñanza y la cooperación con la Administración Educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, así como la intervención en sus órganos de gestión y la participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria; competencias que derivan de lo previsto en la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación y en el artículo 25.2.n) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Asimismo, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, precisa en su

αλετηρεια

disposición adicional decimoquinta, que las Administraciones Educativas podrán establecer procedimientos e instrumentos para favorecer y estimular la gestión conjunta con las Administraciones locales y la colaboración entre centros educativos y Administraciones Públicas (apdo. 1). Y esta misma disposición, en su apartado 2, establece que la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, corresponderán al municipio respectivo. Dichos edificios no podrán destinarse a otros servicios o finalidades sin autorización previa de la Administración Educativa correspondiente. A su vez, el apartado 3 prevé que cuando el Estado o las Comunidades Autónomas deban afectar, por necesidades de escolarización, edificios escolares de propiedad municipal en los que se hallen ubicados centros de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, dependientes de las Administraciones educativas, para impartir educación secundaria o formación profesional, asumirán, respecto de los mencionados centros, los gastos que los municipios vinieran sufragando de acuerdo con las disposiciones vigentes, sin perjuicio de la titularidad demanial que puedan ostentar los municipios respectivos. Lo dispuesto no será de aplicación respecto a los edificios escolares de propiedad municipal en los que se impartan, además de educación infantil y educación primaria o educación especial, el primer ciclo de educación secundaria obligatoria. Si la afectación fuera parcial se establecerá el correspondiente convenio de colaboración entre las Administraciones afectadas. Las disposiciones que se acaban de mencionar, junto con otras como la que contempla que los centros puedan llegar a acuerdos con los municipios respectivos para el uso de bibliotecas municipales (art. 113.5), llevan a advertir sobre la necesidad de deslindar en cada caso cuál es la Administración que por acción u omisión en el cumplimiento de sus obligaciones ha generado el daño.

En cada caso particular, habrá que verificar si las obligaciones desatendidas tienen que ver con el mantenimiento y conservación de las instalaciones y ni siquiera esto bastará para decidir la reclamación. La desidia de la Administración Educativa ante un peligro que no haya advertido la Administración Municipal puede ser una vía para la imputación

αλετηρεια

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR ACCIDENTES

EN EDIFICIOS O VÍAS PÚBLICAS

José Luis Martín Moreno

ata/2-2007/ Págs. 1 a 27

de la responsabilidad a la Comunidad Autónoma responsable del servicio público de enseñanza que se presta en las instalaciones.

Ejemplo de lo que se dice es el supuesto que examina la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de junio de 2004, donde la propia Administración Educativa pretendió responsabilizar a un Ayuntamiento por el accidente sufrido por un menor en las instalaciones deportivas de un Colegio, al caerle encima una canasta de baloncesto. Y ello sobre la base de argumentar que los artículos 334.4 y 376 del Código civil permiten sostener que la canasta de baloncesto forma parte del edificio, en cuanto elemento unido al mismo, de manera que, con arreglo a lo entonces contenido en la LOGSE, dicho Ayuntamiento habría de responder del daño. Interpretando que la ficción del Código Civil se lleva indebida y forzosamente al campo de la responsabilidad y subrayando además (V. STS de 24 de marzo de 1992) que la canasta de baloncesto, transportable y un elemento más propio del material deportivo del Centro Educativo, queda fuera del concepto de edificio, correspondiendo la conservación y mantenimiento de la misma a la Administración Educativa, el recurso es desestimado en este punto. En esta misma línea, la STSJA de 21 de enero de 2002, había condenado a la Administración Educativa, considerando la falta de legitimación pasiva de la Administración municipal, subrayando que la única Administración que podía conocer su estado y, en su caso, la necesidad de sustitución por deterioro o rotura, era la autonómica.

Con todo, como ha expuesto en numerosas ocasiones el Consejo Consultivo de Andalucía, recordando la doctrina del Consejo de Estado, ni la índole de la Administración educativa ni la objetivación alcanzada por el instituto de la responsabilidad patrimonial permiten concebir al servicio público como el centro de

αλετηρεια

imputación automática de cualesquiera hechos que acaezcan en el área material de aquél, ni puede tampoco elevar la debida diligencia de los servidores públicos a un cuidado total sobre las personas que se encuentren en el recinto del servicio y de las conductas, del tipo que fueren, que aquéllas desarrollen dentro de él (dictamen 298/1994 del Consejo de Estado, entre otros).

Mutatis mutandis, las anteriores consideraciones son trasladables a otro tipo de servicios públicos e instalaciones. A lo anterior, cabe añadir, para terminar este apartado, que tampoco son infrecuentes los supuestos donde existe dificultad para identificar no ya cuándo un determinado espacio es de titularidad de una u otra Administración (que no son rara avis), sino el carácter público o privado del mismo. A un supuestos de estas características obedece la sentencia de 14 de mayo de 2004, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, que considera ajustado a Derecho la desestimación de la reclamación y declara inadmisibile el recurso, por falta de legitimación pasiva, habida cuenta que el lugar donde se produjo el accidente era espacio de titularidad privada, al constituir un pasaje de comunicación entre los diversos bloques de la urbanización, cuyo mantenimiento y conservación está atribuido a la comunidad de propietarios, configurándose como vía pública exclusivamente la acera perimetral de la urbanización.

V. PARA FINALIZAR: EXAMEN DE UN CASO COMPLEJO

Nos referimos en este último apartado a un supuesto de caída en las escaleras de un edificio público que ilustra sobre la complejidad de estas reclamaciones. Se trata de la reclamación por caída de una persona en un edificio público al que acude para realizar una determinada gestión, alegando que el accidente se produjo por falta de un pasamanos en el lado interior de la escalera, cuya existencia lo hubiera impedido, según la versión de la parte reclamante.

En concreto, no existe duda sobre el requisito de la imputabilidad, pues el daño acontece en las dependencias municipales, en un bien de dominio público destinado al

αλετηρεια

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR ACCIDENTES

EN EDIFICIOS O VÍAS PÚBLICAS

José Luis Martín Moreno

ata/2-2007/ Págs. 1 a 27

servicio público que compete al Municipio, de conformidad con los artículos 74.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, y 3.3 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, aprobado por Decreto 18/2006, de 24 de enero). A lo dispuesto en el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, se añaden en esta ocasión las exigencias de la legislación urbanística de aplicación, en lo relativo a la habitabilidad y uso de los edificios, y las de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

Pero la cuestión controvertida es la existencia de nexo causal entre la actividad de la Administración y el daño alegado, teniendo en cuenta que no es bastante que la persona reclamante sufriera una caída cuando bajaba por las escaleras del interior del Ayuntamiento. Como ya se ha apuntado en un apartado anterior, los órganos consultivos vienen subrayando que la configuración objetiva de la responsabilidad patrimonial no significa la automática imputación a la Administración titular de todos los hechos lesivos que acaezcan en el espacio físico en que un servicio público se presta, prescindiendo de la relación que guarden con su funcionamiento y de cómo este haya podido incidir en la efectiva producción del daño (dictámenes del Consejo Consultivo 114/1999 y 362/2003, entre otros).

Tal y como se advirtió al abordar el requisito de la relación causal, es necesario realizar un juicio lógico-jurídico a la luz de las circunstancias del caso. Sólo éstas permiten saber si el funcionamiento del servicio público fue causa determinante de la producción o agravación del daño. En esta tarea hay que determinar si la caída y el daño producido se deben o no al funcionamiento del servicio público o si, por el contrario, han

αλετηρεια

incidido otros factores o se ha producido injerencias capaces de romper el nexo causal o atemperar la pretendida responsabilidad patrimonial de la Administración.

En este análisis se repasa la actuación de la Administración de cara al establecimiento de las condiciones de seguridad, accesibilidad y funcionalidad del edificio público municipal y la conducta de la persona reclamante. Sobre la base de este planteamiento, y no negándose que la escalera carecía de pasamanos por el lado interior, se advierte, asimismo, que existen previsiones establecidas a este respecto, tanto por las correspondientes NPT, elaboradas por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, como las derivadas del Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo, norma que, por lo demás, comporta la transposición a nuestro ordenamiento de la Directiva 89/654 CEE. Se hace notar que la prescripción de una obligación nacida en el seno de una relación laboral que no es, precisamente, la que mantiene la interesada con el Ayuntamiento, puede influir en el pronunciamiento sobre el fondo, en tanto que se trata de un elemento –el pasamanos- que objetivamente debía estar colocado en la escalera. Desde ese momento, hay que contar con que tal elemento de seguridad, inicialmente pensado para los trabajadores, ha de servir igualmente (esto es indudable) para la seguridad de los ciudadanos que utilizan las escaleras en cuestión.

Lo anterior da pie para recordar la relevancia que en el contexto de las caídas en las vías y edificios públicos pueden tener normativas contenidas en la legislación sectorial, estatal y autonómica, sobre protección y accesibilidad de personas con discapacidad a lugares y edificios públicos. En el caso objeto de consideración, el Decreto

αλετηρεια

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR ACCIDENTES EN EDIFICIOS O VÍAS PÚBLICAS

José Luis Martín Moreno

ata/2-2007/ Págs. 1 a 27

72/1992, de 5 de mayo, por el que se aprueban las normas técnicas para la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas en Andalucía, y la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de atención a las personas con discapacidad en Andalucía.

El incumplimiento de las exigencias de la legislación sectorial sobre seguridad en los lugares de trabajo y sobre las condiciones de accesibilidad a los edificios públicos de personas con discapacidad, puede crear, como en este supuesto sucede, una situación objetiva de riesgo potencial. En tal sentido se pronuncia, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 23 de enero de 2004, que declara el derecho de la parte actora a ser indemnizada en concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que, llega a la conclusión de que la causa del accidente sufrido por la recurrente fue consecuencia del defectuoso mantenimiento de las escaleras donde se produjo la caída, así como de la configuración de éstas, analizando entre otra normativa la legislación sobre supresión de barreras urbanísticas del País Vasco e invocando la existencia de pasamanos o barandilla a ambos lados de la escalera.

Cuando un edificio sea centro de trabajo de los empleados públicos, por un lado, y dependencia administrativa abierta al uso ciudadano, por otro, resultaría artificioso tratar de separar las exigencias que para el edificio, como un todo, derivan de ambas condiciones. En tal caso, resulta justificado que los efectos deducibles del incumplimiento

αλετηρεια

sirvan también a los efectos de la posible apreciación de una responsabilidad patrimonial municipal. Establecida objetivamente la obligación de instalación del pasamanos, lo cierto es que éste está llamado a la protección de todos los usuarios que pueden utilizar la escalera, ya sean trabajadores o simples ciudadanos. Distinto es que el incumplimiento pueda tener otras repercusiones en el plano estrictamente laboral

Ahora bien, con ser importante, el defectuoso funcionamiento del servicio público (dado el factor objetivo del riesgo creado) no permite entender acreditado, sin más, el nexo causal. La responsabilidad no está basada en el carácter antijurídico del actuar de la Administración, sino en la producción de una lesión antijurídica que derive de dicho actuar, incluso si éste es normal. La aplicación del principio “*versari in re illicita*” ha de ser excluida de antemano por ser ajeno al fundamento de la responsabilidad, como en reiteradas ocasiones ha expresado el Consejo Consultivo de Andalucía (por todos, dictamen 50/2002). Serán las circunstancias del caso concreto relativas a la causalidad y su evaluación, desde una perspectiva jurídica, las que permitan establecer una conclusión sobre el nexo causal.

En estos casos, es importante que quede precisado el mecanismo causal de la caída, y no sólo ésta junto con el incumplimiento de una obligación (prescripciones constructivas, fallo de elementos de seguridad, falta de señalización, etc.). Es cierto, como se dijo en el apartado correspondiente, que la parte reclamante no está obligada a probar que actuó con la prudencia requerida al descender las escaleras, y en este sentido es donde entra en juego la consideración del elemento de seguridad omitido como factor que hubiera podido evitar el daño. Es decir, que más allá de la constatación de un incumplimiento de una medida de seguridad, lo importante es que pueda concluirse

αλετηρεια

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR ACCIDENTES EN EDIFICIOS O VÍAS PÚBLICAS

José Luis Martín Moreno

ata/2-2007/ Págs. 1 a 27

racionalmente que la inexistencia del pasamanos de referencia se revela como un factor eficiente que explica la producción del daño, en tanto que el asimiento de la interesada podría haber evitado la caída o minorado sus efectos.

En tales condiciones, el análisis en profundidad de los hechos permitirá saber si existe una coeficiencia causal favorecedora del resultado por parte de la víctima, de modo que deba ser o no moderada la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento (conurrencia causal que como tal se admite en la SSTS de 25 de enero de 1997, 6 de octubre de 1998, y 6 de febrero de 2001, entre otras). Habría que ver en qué condiciones se descende, analizando para ello las declaraciones de los testigos. No son pocas las veces en que el despiste de los ciudadanos provoca la caída, sin que ésta resulte atribuible al funcionamiento del servicio público. Sólo una detenida observación de los datos obrantes en el expediente permitiría establecer una conclusión fiable. Así, han de ser consideradas el resto de condiciones subjetivas (edad, discapacidad, etc.) y objetivas del caso, como la peligrosidad intrínseca de la escalera por su diseño (v.gr.: altura de los peldaños), antigüedad, materiales empleados, desgaste, rotura, materiales deslizantes, posibilidad de utilizar la barandilla exterior.

En definitiva, la exposición de este supuesto revela la dificultad que en muchos casos aparece, tanto en el terreno probatorio como valorativo para establecer un

αλετηχεια

pronunciamiento sobre la responsabilidad patrimonial por caídas en las vías y edificios públicos, pero en cualquier caso, hay que proceder de manera equilibrada y sin olvidar las bases sobre las que descansa este instituto jurídico.

αλετηρεια