



# TRABAJO FINAL DE GRADO

## MEMORIA

GRADO EN DERECHO

CURSO 2017-18

# LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR DAÑOS EN LAS VÍAS DE COMUNICACIÓN

**Autora:** LAURA VILA GÒDIA

**Tutor:** ANTONIO EZQUERRA HUERVA

**Fecha:** 15/06/2018

## **RESUMEN**

Este trabajo de Final de Grado pretende estudiar la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración, a la luz de la nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, aplicado al ámbito de las carreteras.

El objetivo es contrastar la Ley con el análisis jurisprudencial de distintos casos, juntamente con la observancia de doctrina para averiguar como en esta figura se articula el funcionamiento normal o anormal de la Administración y cuál es la posición del contratista, como gestor de un servicio público o una infraestructura, respecto a la posible causación de daños a los particulares que circulen por las vías.

## **PALABRAS CLAVE**

Responsabilidad patrimonial; Administración; carreteras; normativa técnica; contratista; exigencia; riesgo

## SUMARIO

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>4</b>
<b>1. APROXIMACIÓN A LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b> .....	<b>6</b>
1.1. CONCEPTO Y RÉGIMEN JURÍDICO .....	6
1.2. PRESUPUESTOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.....	7
<b>2. LOS ESTÁNDARES DE CALIDAD Y SU PAPEL EN LA DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDAD</b> .....	<b>8</b>
2.1. CONCEPTO .....	8
2.2. <i>SOFT LAW</i> : REGULACIÓN DE LOS ESTÁNDARES DE CALIDAD. EN PARTICULAR, LA NORMATIVA TÉCNICA .....	9
2.3. DETERMINACIÓN DEL NORMAL O ANORMAL FUNCIONAMIENTO DE ACUERDO CON LOS ESTÁNDARES .....	11
<b>3. ÁMBITOS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN LAS VÍAS</b> .....	<b>12</b>
3.1. ACCIDENTES POR ATROPELLOS DE ESPECIES CINEGÉTICAS.....	13
3.2. DEFICIENTE SEÑALIZACIÓN DE LAS VÍAS DE COMUNICACIÓN .....	16
3.2.1. <i>Ausencia de señalización</i> .....	16
3.2.2. <i>Deficiente mantenimiento de la señalización</i> .....	23
3.3. DESPRENDIMIENTOS DE TIERRA, PIEDRAS U OTROS ELEMENTOS.....	26
<b>4. RESPONSABILIDAD DEL CONTRATISTA EN RELACIÓN CON LA NORMATIVA TÉCNICA</b> .....	<b>29</b>
4.1. CUMPLIMIENTO E IMPUGNABILIDAD DE LA NORMATIVA TÉCNICA .....	29
4.2. CULPA DEL CONTRATISTA EN CONCURRENCIA CON LA ADMINISTRACIÓN.....	31
4.3. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL DE LA RESPONSABILIDAD DEL CONTRATISTA.....	32
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>35</b>
<b>REFERENCIAS</b> .....	<b>37</b>
<b>ABREVIATURAS</b> .....	<b>38</b>

## Introducción

Exigencia y riesgo. Estos son los términos con los que podríamos definir la sociedad actual en la que vivimos. Ya no basta con que algo sea eficaz, tiene que ser eficiente. Pero, ¿porque esta exigencia? Porque cada vez hay más avances técnicos y científicos cuya misión es facilitarnos la existencia y como tales se les exige que cumplan unas determinadas expectativas.

Lejos queda ya el contrato social de Rousseau donde se concebía el Estado como un acto de asociación con la finalidad de producir un cuerpo moral y colectivo.<sup>1</sup> Ahora además se exige a ese Estado que responda de los perjuicios que pueda causar a los depositantes de esta voluntad. Pero no solo eso, sino que también se quiere que responda por no haber evitado dichos perjuicios aunque no los haya causado, como digo, fruto de esta exigencia colectiva en la que estamos inmersos.

Paralelamente, cuantos más avances y progresos hay en una sociedad más riesgo se asume con lo cual el Derecho tiene la misión de regular este fenómeno, que a su vez se distingue de los peligros por su aparente imperceptibilidad si no es con la ayuda de la técnica. Tal y como señala FERNANDEZ DE GATTA, quien crea el riesgo asume la responsabilidad.<sup>2</sup>

El propósito de este trabajo es analizar la configuración actual del régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial en el ámbito de las carreteras y su aplicación en sectores concretos, campo este donde cobran importancia las expresiones de exigencia y riesgo. Exigencia porque los conciudadanos esperan que la Administración mantenga en buenas condiciones las vías de comunicación, correctamente señalizadas, valladas, sin obstáculos, etc. Y porque es también uno de los principales sectores donde el factor riesgo más se visibiliza por el simple hecho de conducir un vehículo, junto con otros componentes como el estado del conductor, el de la vía, etc. Por tanto, vemos aquí como esta unión de conceptos

---

<sup>1</sup> ROUSSEAU, J.J (2014). *El contrato social*. E-artnow (versión online)

<sup>2</sup> FERNANDEZ DE GATTA SANCHEZ, D. (2013). Riesgos, Seguridad vial y responsabilidad patrimonial de la Administración por accidentes de tráfico en vías interurbanas. En QUINTANA LOPEZ. T. (Dir.), *Tomo II. La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*. 2ª Edición. VALENCIA: Tirant Lo Blanch, p. 1697

son directamente proporcionales; a más riesgo (enlazado con el progreso científico – técnico que se comentaba al principio) más se exige que la Administración este presente.

Las hipótesis que me planteo al inicio del trabajo son las siguientes:

1. ¿Se cumple en el caso de la responsabilidad patrimonial de las carreteras la objetividad propugnada por el artículo 106.2 de la Constitución Española y el artículo 32.1 de la Ley 40/2015 del Régimen Jurídico del Sector Público?
2. ¿Qué papel juegan los estándares de servicio en la imputación de responsabilidad patrimonial de la Administración?
3. ¿Cuál es la posición del contratista en la responsabilidad patrimonial?

A lo largo del discurso se intentará dar respuesta a estas preguntas iniciales así como a aquellas cuestiones que aparezcan en el estudio de la responsabilidad patrimonial en el ámbito de las vías para llegar a unas conclusiones sobre cuál es el estado actual de esta institución en este concreto sector en nuestro Derecho.

Las fuentes que se van a utilizar serán principalmente jurisprudencia del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia de diferentes Comunidades Autónomas, así como artículos doctrinales y manuales de diferentes autores. El trabajo consistirá básicamente en contrastar el marco teórico de la responsabilidad patrimonial de la Administración y las opiniones de los distintos autores respecto a esta institución con la solución aportada por los tribunales a los diferentes casos que se plantean en las carreteras y vías en reclamación de los daños personales y materiales (y morales si cabe), sufridos en las mismas como consecuencia del actuar administrativo, supuestamente.

La motivación principal para hacer este trabajo se debe a que siempre le he encontrado el gusto a analizar la seguridad vial de nuestras carreteras y en definitiva mi fascinación por el tráfico vial y todos lo que ello conlleva. Posteriormente, se me ocurrió que podría indagar acerca de los daños que en ellas se producen relacionándolo con el Derecho Administrativo, área de conocimiento de las que más ha conseguido despertar mi interés.

Una vez hecha esta introducción y expuestos los motivos que dirigen e informan este trabajo, es momento de entrar en la materia objeto de estudio.

# 1. Aproximación a la Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública

## 1.1. Concepto y régimen jurídico

Primeramente, debemos examinar en qué instrumentos normativos está prevista esta Responsabilidad Patrimonial de la Administración y de los poderes públicos en general. Siguiendo la jerarquía de fuentes, el primer precepto que informa la regulación de la responsabilidad patrimonial es el artículo 9.3 de la Constitución Española que consagra la responsabilidad de los poderes públicos. Más adelante, en el artículo 106.2 CE se establece 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». Debemos prestar atención a la expresión *en los términos establecidos por la ley*, porque de alguna forma acota este derecho que tienen los particulares y evita en parte que la Administración se convierta en garante universal de todos los daños que pudieran sufrir los ciudadanos en cualquier circunstancia.

La ley que anteriormente desarrollaba estos preceptos constitucionales era la ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común. Actualmente, con la reforma de 1 de octubre de 2015, está en vigor la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público cuyos artículos 32 y ss regulan la Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas. Ello no obstante, la regulación es sustancialmente la misma.

Para intentar definir qué significa la responsabilidad patrimonial en el ámbito de las vías de comunicación, el artículo que aquí interesa es el 32 de la Ley 40/2015: «Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley». Como sabemos, la circulación en las carreteras se da en el marco de una obra pública que puede estar gestionada de forma directa o de forma indirecta, mediante contratos de concesión de obras o de servicios, como es el caso de las autopistas de peaje, mayoritariamente. Pues bien, es posible que mientras circulemos por alguna de estas vías

podamos sufrir algún daño que sea consecuencia de un normal o anormal funcionamiento de la Administración Pública (señalización, limpieza de la calzada, etc) y por ello nos debe indemnizar, siempre y cuando sea un daño que no tengamos el deber de soportar (más adelante se contrastará este deber jurídico con los estándares de calidad).

Aunque a priori parece que la Administración responde de manera objetiva, la jurisprudencia ha ido matizando caso a caso los supuestos en los que cabe indemnización y mayoritariamente esta se da cuando el servicio ha funcionado anormalmente.<sup>3</sup> Cabe destacar que las vías de circulación son obras públicas con regulación adicional en materia de seguridad del tráfico y circulación de vehículos porque en definitiva son un medio para que un servicio público, en sentido amplio, funcione como así lo detalla el preámbulo de la Ley de Carreteras al señalar que el concepto clásico de carretera se define mediante tres elementos: dominio público, obra pública y soporte para la prestación de un servicio público.

Teniendo en cuenta pues, la regulación expuesta anteriormente de esta institución, una posible definición de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en el ámbito de las vías de circulación podría ser: Deber jurídico de las Administraciones Públicas de resarcir el daño sufrido por los ocupantes de las vías de circulación en sus bienes y derechos, debido a un normal o anormal funcionamiento de la prestación del servicio público cuando estos no tengan la obligación de soportarlo de acuerdo con la Ley y con la observancia de los estándares mínimos.

## 1.2. Presupuestos de la responsabilidad patrimonial

El artículo 32 de la LRJSP recoge los principios de responsabilidad patrimonial de las Administraciones y consustancialmente se mantienen respecto de la Ley 30/1992. En concreto GARCÍA y FUENTES resumen la responsabilidad patrimonial de la Administración en estas cinco características: «régimen unitario, es decir, que rige para cualquier Administración Pública; régimen general que abarca la totalidad de la actuación

---

<sup>3</sup> Así lo detalla BUSTILLO BOLADO, R.O. (2013). Responsabilidad patrimonial de la Administración por daños sufridos a causa de deficiencias en calles y vías. En QUINTANA LOPEZ. T. (Dir.), *Tomo II. La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales. 2ª Edición*. VALENCIA: Tirant Lo Blanch. P. 1786.

administrativa, sea fáctica o jurídica, y por acción u omisión; régimen de responsabilidad objetiva y responsabilidad en la pretensión que se admite íntegramente, aunque limitada en el tiempo y a un plazo de prescripción de un año». Como consecuencia la responsabilidad patrimonial de la Administración sigue el concepto clásico de objetividad y dirección que según GARCÍA y FUENTES, se traduce en la innecesidad del ciudadano de identificar el funcionario concreto que ha causado el daño. <sup>4</sup> Es importante que este daño sea antijurídico, es decir que el particular no tenga el deber jurídico de soportar, - como es el caso de los riesgos comunes o las cargas sociales- porque de lo contrario no cabría la indemnización.

En cuanto al contenido de la responsabilidad patrimonial que es el daño producido por la Administración, se exige que sea efectivo, evaluable económicamente e individualizable en relación con una persona o grupo de personas (art. 32 Ley 40/2015).

## **2. Los estándares de calidad y su papel en la determinación de responsabilidad**

### **2.1. Concepto**

Según la Real Academia Española, estándar significa que sirve como tipo, modelo, norma, patrón o referencia. Por lo tanto, debemos entender que un servicio se ha prestado correctamente cuando puede servir de modelo. Posteriormente veremos cómo se articulan estos estándares y en qué instrumentos están previstos.

Tal y como señala M<sup>a</sup> del Mar Caraza, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios era el organismo autónomo que anteriormente realizaba las evaluaciones y análisis de impacto de las políticas y programas públicos así como el impulso de la gestión de la calidad de los servicios<sup>5</sup>. Con la entrada en vigor del Real Decreto 769/2017, de 28 de julio estas funciones han pasado a ser asumidas por la Secretaría de Estado de la Función Pública mediante el Instituto para la Evaluación de las

---

<sup>4</sup> García Rubio, F., & Fuentes i Gassó, J. R. (2017). *La Responsabilidad de las Administraciones Públicas tras la nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público : cuatro estudios*. Barcelona . P. 55 - 56

<sup>5</sup> Agencia de Evaluación y Calidad – *Misión y visión*. (n.d.). Retrieved March 4, 2018, from [http://www.aeval.es/es/la\\_agencia/presentacion/index-2.html](http://www.aeval.es/es/la_agencia/presentacion/index-2.html)

Políticas Públicas y de la Dirección de Gobernanza Pública. La autora señala, utilizando el glosario de la antigua AEVAL, que «*el estándar sería el valor que sirve de referencia para medir la evolución de un determinado indicador, y a su vez, representa el nivel que, en relación con un objetivo, pretende conseguir una organización en un tiempo determinado*».<sup>6</sup>

Es por ello que la Administración debe recoger todos los datos posibles sobre aquellos aspectos que se consideren relevantes a efectos de poder determinar cómo debe prestarse aquel servicio y, sobre todo, tal y como apunta M<sup>a</sup> del Mar Caraza, acudir si es necesario a referencias de otras organizaciones. En el caso que nos ocupa, el de las carreteras, unos indicadores esenciales para poder luego determinar los objetivos de calidad podrían ser *a bote pronto*, el número de kilómetros de un determinado tramo de una carretera, la estimación del número de vehículos que circulan por ella a diario, etc. No obstante, los indicadores deben ser: relevantes, capaces de ser variables, útiles, precisos, accesibles, objetivos y periódicos.<sup>7</sup>

## **2.2. *Soft law*: regulación de los estándares de calidad. En particular, la normativa técnica**

Analizado ya el concepto de estándar de calidad la pregunta que debemos hacernos es dónde podemos encontrar la regulación de estos mínimos que informan el mantenimiento de un servicio público y, más importante, si estos estándares vinculan de forma alguna al comportamiento que debe adoptar la Administración al respecto.

En relación con la segunda pregunta planteada podemos decir de entrada que las normas *soft law* (o normas blandas) no son de obligado cumplimiento, cuya consecuencia lógica, por tanto, es que su incumplimiento no comporta sanción alguna. Este término de Derecho débil o suave ha tenido su máximo exponente en la normativa de la Unión Europea donde hay una clara distinción entre el Derecho imperativo o duro (Reglamentos y Directivas) y el Derecho suave (recomendaciones). Pues bien, el *soft law* tiene principalmente una función

---

<sup>6</sup> Caraza Martín, M. del M. (2016). *La responsabilidad patrimonial de la Administración y su relación con los estándares de calidad de los servicios públicos*. Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública. P. 99-100

<sup>7</sup> Caraza Martín, M. del M. (2016). *La responsabilidad patrimonial de la Administración y su relación con los estándares de calidad de los servicios públicos*. Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública. P. 100

interpretativa y de favorecimiento a la seguridad jurídica, tal y como apunta M<sup>a</sup> del Mar Caraza.

Las características principales de las normas *soft law* son las siguientes: son normas pluridestinatarias, sin efectos obligatorios, no son susceptibles de impugnación ante el orden contencioso administrativo y, sobre todo, se sitúan en el terreno de la interpretación como complemento del *hard law*,<sup>8</sup>

En el caso, pero, de las carreteras no existen unos estándares de servicio como tal sino una normativa técnica, que informa la construcción de las mismas. Esta normativa técnica es fruto del progreso técnico y de esa exigencia que se apuntaba al principio en relación con calidad y la seguridad. Son normas elaboradas, generalmente, por organismos independientes a nivel nacional, europeo o internacional (AENOR, CEN e ISO, respectivamente). Su principal función es la de determinar un protocolo de actuación y unas características determinadas de los productos y servicios que representen unos niveles de normalización. Estas normas no son disposiciones reglamentarias propiamente por ello, en principio no son de obligado cumplimiento aunque, como se emiten certificados de calidad, puede ser que en las relaciones comerciales con terceros o con la propia administración se exijan para concluir contratos con unos estándares mínimos de calidad y seguridad. Ello no obstante, puede suceder que una norma de rango reglamentario tome como propia esta normativa técnica imponiendo su obligado cumplimiento como señala alguna sentencia (STS de 14 de junio de 2001).<sup>9</sup>

En el caso de las carreteras como no son un servicio público en sentido estricto sino una infraestructura no disponen de cartas de servicio, sino de una serie de normativa técnica aprobada por el Ministerio de Fomento con las características específicas que han de tener los distintos tipos de vías. En el capítulo siguiente observaremos como incide esta normativa técnica en la jurisprudencia de 3 sectores concretos.

A modo de ejemplo, la ORDEN FOM/3459/2003 de Rehabilitación de firmes establece, entre otras regulaciones, los criterios de aplicación de las técnicas de reciclado de firmes

---

<sup>8</sup> Vid. Caraza Martín, M. del M. (2016) op. cit. P. 103.

<sup>9</sup> Sánchez Morón, M. (2015). *Derecho Administrativo. Parte general*. Madrid: TECNOS. P. 193

donde se clasifican las carreteras en atención a los vehículos pesados que circulan por día en ellas. Así pues, por ejemplo, en las carreteras con categoría T00 (+ de 4.000 vehículos pesados/día) no se podrán utilizar materiales reciclados para rehabilitar el firme. En cambio por las carreteras de T2 a T4, donde la ratio de vehículos pesados/día es menor, se permite utilizar todas las técnicas de reciclado que se contemplan en la misma orden.

No obstante, de toda la normativa técnica existente relativa a la construcción y adecuación de carreteras quizás una de la más perceptible por el usuario de las mismas sea la iluminación, cuya regulación se contiene en la Orden Circular 36/2015. En el caso de las autovías y autopistas estará justificada su iluminación cuando estas discurran por suelo urbano o cuando exista una determinada intensidad media de vehículos o condiciones meteorológicas adversas gran parte del año. Igualmente en las carreteras convencionales no habrá iluminación con carácter general aunque podrá existir en tramos que sean de concentración de accidentes y en los dos últimos años el 50% de estos se hayan producido en nocturnidad.

Aspecto también importante son las inspecciones que debe llevar a cabo la Dirección General de Carreteras para detectar elementos susceptibles de mejora (art. 18 Real Decreto 345/2011), deber concretado en la Orden Circular 30/2012 sobre la gestión de la seguridad de las infraestructuras viarias en la red de carreteras del Estado.

### **2.3. Determinación del normal o anormal funcionamiento de acuerdo con los estándares**

M<sup>a</sup> del Mar Caraza recoge en su obra los diferentes puntos de vista de la doctrina respecto a esta institución y su formulación en las leyes. La conclusión de los teóricos, en general, es que los estándares de normalidad deberían ser el marco para definir qué se entiende por el concepto de funcionamiento anormal de la Administración y aquello que no lo fuere – no es coherente, apuntan, que la responsabilidad de la Administración tenga tan amplio margen-. Asimismo algún autor como Martín Rebollo señala que el legislador debería proporcionar al poder judicial unos estándares mínimos, muy conveniente a efectos de tener jurisprudencia consolidada acerca de los diferentes campos de actuación de la Administración, a través de las ya mencionadas cartas de servicios.

Estos estándares positivizados, es decir vinculantes, serían de gran importancia en aquellos casos donde opera la responsabilidad patrimonial por omisión, inactividad o retraso en la prestación de un servicio y se traduciría en mayor seguridad jurídica para todos los operadores y la ciudadanía en general.

Aunque no todo son ventajas porque el hecho de dejar libre albedrío a la Administración para elaborar sus propios estándares de calidad podría implicar que esta nunca o casi nunca tuviese que responder por el bajo nivel de exigencia propuesto para la prestación de servicios. De ahí la importancia de los organismos independientes antes comentados que elaboran normativa técnica y conceden certificados de calidad.

Según Caraza, «el incumplimiento de los estándares fijados por el legislador o por la Administración, bien sea en normas de *hard law* o de *soft law* (pero que tengan carácter vinculante de conformidad con una expresa remisión realizada por una ley o por un reglamento) sería equivalente a una presunción *iuris et de iure* de que el funcionamiento del servicio público ha sido anormal». Mientras que «el cumplimiento de dichos estándares habría de identificarse con una presunción *iuris tantum* de que la actuación administrativa ha sido normal. En consecuencia, habría que estar a las circunstancias del caso, etc.»<sup>10</sup>

Por tanto, teniendo en cuenta que gran parte de las órdenes (normativa técnica) de Fomento sobre las carreteras tiene su origen en disposiciones de agencias de calidad, (véase por ejemplo la Nota de servicio 2/2015 sobre el sellado de grietas en pavimentos bituminosos, donde se establece que la productos de sellado serán en cumplimiento de la norma UNE-EN 14.188-1:2004) y han sido “convertidas” de *soft law* a una orden ministerial, tal y como apuntaba Caraza, parece que su incumplimiento ha de tener un papel clave a la hora de determinar si ha existido funcionamiento anormal.

### 3. Ámbitos de Responsabilidad Patrimonial en las vías

Una vez analizada la responsabilidad patrimonial de la Administración desde el punto de vista teórico así como la incidencia de los estándares de calidad en aquella, concretados en

---

<sup>10</sup> Vid. Caraza Martín, M. del M. (2016) op. cit. Vid apartado 3. *Aplicación de los estándares como parámetro delimitador de la normalidad o anormalidad del servicio*. P. 298 a 316.

el ámbito de las carreteras, es el momento de comprobar su aplicación en la práctica. Es por ello que nos centraremos en la línea jurisprudencial existente sobre varios de los aspectos acerca de los cuales puede versar la Responsabilidad Patrimonial en este sector.

### **3.1. Accidentes por atropellos de especies cinegéticas**

Inicialmente, procederemos a analizar la variación legislativa habida en relación con la responsabilidad de los aprovechamientos cinegéticos. Para ello hemos de tener en cuenta la Disposición Adicional séptima del Real Decreto Legislativo 6/2015 de 30 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, donde se establece literalmente que: «En accidentes de tráfico ocasionados por atropello de especies cinegéticas en las vías públicas será responsable de los daños a personas o bienes el conductor del vehículo, sin que pueda reclamarse por el valor de los animales que irrumpen en aquéllas.» Ello no obstante, también puede responder el titular del aprovechamiento cinegético o el titular del terreno si se ha llevado a cabo una acción de caza colectiva el mismo día del accidente o que haya concluido doce horas antes y que se deba a la misma. A *sensu contrario* debe entenderse que si el accidente se ha producido cerca de un coto de caza pero no habido tal acción este no puede responder por los daños sufridos. También la Administración puede ser responsable si no ha reparado las vallas que separan el aprovechamiento con la calzada o bien no ha dispuesto la señalización específica para advertir a los usuarios del peligro por irrupción de animales en la vía.

Esta redacción es fruto de la modificación legislativa introducida por la Ley 17/2005 de 19 de julio, por la que se regula el permiso y la licencia de conducción por puntos pero anteriormente esta disposición estaba redactada de la siguiente manera: «En accidentes de tráfico ocasionados por atropello de especies cinegéticas será responsable el conductor del vehículo cuando se le pueda imputar incumplimiento de las normas de circulación.

Los daños personales y patrimoniales *en estos siniestros*, sólo serán exigibles a los titulares de aprovechamientos cinegéticos o, en su defecto, a los propietarios de los terrenos, cuando el accidente sea consecuencia directa de la acción de cazar o de una falta de diligencia en la conservación del terreno acotado.[...].»

Nótese que la diferencia es sustancial ya que en la primera regulación los cotos de caza (según la jurisprudencia menor de las Audiencias) respondían tanto de forma subjetiva como de forma objetiva (tal y como se señala en el FJ1 de la STS 50/2016 de 11 de febrero - RJ 2016\247 Aranzadi-) bien a través de la aplicación de la entonces Disposición Adicional novena de Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo por falta de diligencia en la conservación del terreno (concepto jurídico indeterminado) o bien a través de la Ley 1/1970, de 4 de abril, de caza que establece en su artículo 33 la responsabilidad de los titulares de aprovechamientos cinegéticos por los daños que causen las piezas de caza procedentes de los cotos.

Lo que sustancialmente viene a decir la Sala Civil del Tribunal Supremo en la STS 50/2016 de 11 de febrero es que los accidentes por atropellos de especies cinegéticas no se pueden catalogar como accidentes de caza sino como accidentes de circulación (he aquí la modificación de 2014 de la DA 9ª del Real Decreto Legislativo 339/1990) y por tanto, cuando estos ocurren, se deben interpretar a la luz de la ahora DA 7ª Real Decreto Legislativo 6/2015 – responsabilidad subjetiva- y no de la Ley de Caza de 1970 – responsabilidad objetiva- (FJ2). Esta modificación es fruto de las reivindicaciones de los cotos de caza por el excesivo gravamen al que se veían sometidos por el hecho de tener que responder bien subjetivamente cuando el conductor incumplía la normas de seguridad vial o bien objetivamente por los daños causados por las piezas de caza, así recogido en la Ley de Caza.

No obstante, aun cuando la Sala apuesta por este tipo de responsabilidad, desestima el recurso de casación en cuestión, en virtud del principio de doctrina de efecto útil, porque en segunda instancia quedó establecido que el arrendatario del coto de caza no había cumplido «en sus justos y estrictos términos el programa de actuación cinegética establecido» y por tanto no había habido la diligencia exigible contemplada en la redacción original de la Disposición Adicional novena.

Planteada ya la problemática de los cotos de caza conviene ahora centrarnos en el papel que juega la Administración en este tipo de siniestros aunque, al contrario de lo que ha ocurrido con los cotos de caza, no ha habido modificación legislativa respecto a la responsabilidad de la Administración en este punto.

La STJCyL 96/2007 de 23 de febrero (ARANZADI - RJCA\2007\244) arroja luz sobre la posición de la Administración en el caso de atropellos a especies cinegéticas y es que parte

de la responsabilidad objetiva de la Administración contenida en la CE y en la nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público para decir que «es indiferente que la actuación administrativa haya sido normal o anormal [...]», y luego introducir la necesidad de la existencia de un riesgo inherente a la utilización del servicio que haya rebasado los «estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social» para poder hablar de un daño antijurídico (FJ4). He aquí una manifestación de lo que se apuntaba al principio sobre la modulación de la responsabilidad de la Administración en estas circunstancias. En este caso la discusión recae sobre si debe responder el coto de caza o la Junta de Castilla y León a lo que la Sala de lo Contencioso- Administrativo dictamina que del artículo 12.1 de la Ley 4/1996 de Caza de Castilla y León no se puede desprender una responsabilidad del coto de caza por atropello de especies que no estén incluidas en el aprovechamiento y, por tanto, debe responder la Junta de Castilla y León.

Otro caso a tratar es el recurso interpuesto por la compañía de seguros Zurich Insurance contra el Departament de Territori i Sostenibilitat con ocasión de la denegación de la reclamación por daños al cliente de la compañía (SJCA de Barcelona 270/2017 de 29 de septiembre en CENDOJ - SJCA 1809/2017). El suceso es una colisión del vehículo por aparición de un jabalí en la calzada. Luego de analizar toda la normativa aplicable al caso (DA9ª de la que se ha hablado anteriormente) el juez sentencia que si bien la responsabilidad de la Administración solo puede tener lugar por falta de señalización y estado de la vía, resulta imposible *exigirle* (recordemos este término) vallar todo tipo de carreteras «por ser imposible y antieconómico», como tampoco una colocación indiscriminada de señalización que haga confundir al conductor del vehículo. Llegamos pues al punto donde aparecen de nuevo los estándares que nos deben guiar sobre si era procedente la señalización en tal lugar de colisión para lo cual se tiene en cuenta el Estudio de Accidentalidad que da como resultado la no consideración del tramo en cuestión como un punto de frecuente colisión con especies cinegéticas.

En definitiva, hemos podido observar como, en el caso del atropello a especies cinegéticas, la jurisprudencia atiende a diferentes criterios para modular la responsabilidad de la Administración Pública aun cuando está previsto en el ordenamiento jurídico que esta responda de forma objetiva tanto si ha funcionado de forma normal o anómala.

### **3.2. Deficiente señalización de las vías de comunicación**

El Real Decreto 6/2015, de 30 de octubre, del Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (en adelante, LTSV) señala en su artículo 57 que corresponde al titular de la vía la instalación y conservación de las señales y marcas viales, aunque los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico podrán instalar señales sin autorización previa. Por otro lado, continúa el artículo, «la responsabilidad de la señalización de las obras que se realicen en las vías, corresponderá a los organismos que las realicen o a las empresas adjudicatarias de las mismas ». Más aún, el artículo 53.2 obliga, salvo circunstancias especiales, a obedecer las prescripciones indicadas por las señales aun cuando parezca que están en contradicción con el normal comportamiento de las circulación.

#### **3.2.1. Ausencia de señalización**

En atención a lo expuesto anteriormente debemos inferir que el hecho de no existir determinada señalización es un supuesto de deficiencia y, por tanto, contrario al artículo 57 de la LTSV. A priori parece, pues, que haya de existir funcionamiento anormal porque en sentido amplio se obliga a la Administración a señalar correctamente las vías. Esta afirmación contrasta con el principio necesidad por cuanto habremos de comprobar si realmente la Administración es condenada en todos los supuestos de falta de señalización o si por el contrario solo en determinadas circunstancias concretas, eximiéndola cuando dicha señalización no sea necesaria o bien no exista nada que señalar realmente.

El Tribunal Supremo tiene doctrina consolidada al respecto sobre ausencia de señalización. Una de la sentencias es la de 15 de abril de 2011 que resuelve el recurso de casación 1993/2009 (ARANZADI - RJ\2011\3532). El procedimiento en primera instancia en la Audiencia Nacional versa sobre la desestimación de una reclamación por daños por parte del Ministerio de Fomento originada por una salida de la vía debido, supuestamente, a una ausencia de señalización de un estrechamiento de calzada y la existencia de un escalón lateral en la vía. La Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Audiencia Nacional desestima el recurso contencioso- administrativo por no quedar acreditado el nexo causal entre el posible funcionamiento anormal de la Administración y los daños causados en el particular, teniendo en cuenta que este último superaba la velocidad máxima permitida en 30 km/h,

siendo esta de 50 km/h. Continúa diciendo que el punto quilométrico donde se produjo el accidente no puede ser considerado un punto negro, según la información aportada por la Jefatura Provincial de Tráfico de León, por cuanto, y este es un argumento muy importante que permite la exoneración de responsabilidad de la Administración, el hecho de reforzar la medidas de seguridad de una vía o reparar algún desperfecto después de tener lugar un accidente no implica automáticamente una presunción *iuris et de iure* de reconocer la responsabilidad de la propia Administración.

Otro argumento que utiliza el particular es el incumplimiento de la Orden Circular 8.1-IC sobre señalización (reformada actualmente) porque, según su apreciación, dicha norma obliga a una preceptiva colocación de la señal P-17 de estrechamiento de la calzada, a lo cual la Sala desestima el motivo por considerar que un desnivel de 8 cm no se puede considerar escalón lateral en la calzada (así consta en el aestado de la Guardia Civil de Tráfico). Además, continúa diciendo esta última, que en el tramo de producción del accidente existía una curva peligrosa señalizada correctamente, por lo que el accidentado debió adecuar la velocidad del vehículo.

Se saca a colación también, por parte del particular, la Orden Circular 321/95 T y P de *Recomendaciones sobre sistemas contención de vehículos* (sustituida actualmente por la Orden Circular 28/2009) porque aduce que debería haber existido una barrera de seguridad de acuerdo con dicha orden, aunque esta claramente establece que solo será preceptiva en el caso de terraplenes de altura superior a 3 metros, como no es el caso.

Acaba sentenciando, pues, la Sala de la Audiencia Nacional que el accidente se produce como consecuencia de una maniobra evasiva incorrecta por parte del conductor, en parte, por el exceso de velocidad y por conducir manifiestamente distraído.

Posteriormente, el particular interpone recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso - Administrativo del Tribunal Supremo por vulneración del artículo 24 CE, por infracción de la Orden de arceles (23 de abril de 1964), así como la norma O.C 321/95 T y P entre otras, omisión y infracción valorativa de la prueba sobre la existencia del escalón lateral y, entre otros motivos, introduce subsidiariamente la concurrencia de culpas. En síntesis, la Sala en cuestión del TS señala que los informes obrantes en el expediente administrativo son claros al respecto sobre el siniestro ocurrido y no cabe imputar a la Administración incumplimiento de medidas de seguridad por ausencia de las señales de peligro de estrechamiento de calzada

y escalón lateral. Confirma también el argumento de la Sala de la Audiencia Nacional en el sentido de que una mejora en la calzada posterior a un siniestro, en palabras del propio tribunal, “no desvirtúa por si solo que la vía, en el momento en que se produjo el accidente, gozaba de las condiciones de señalización e infraestructuras suficientes para garantizar la circulación segura por si misma”. El recurrente, a juicio de la Sala, interpreta erróneamente la calificación de objetividad en la responsabilidad de la Administración por alegar que debió ser esta última quien tenía que probar el buen estado de la vía en el momento del accidente ya que es jurisprudencia consolidada que debe probar la relación de causalidad aquel que formula la reclamación. Por último, no ha lugar a la concurrencia de culpas ya que es un hecho novedoso que no se adujo en la primera demanda y por todo lo comentado en líneas superiores es desestimado el recurso de casación.

Caso otro el resuelto por la STSJ Andalucía 1166/2009 de 27 de mayo cuyo objeto es la desestimación por silencio de una reclamación por daños al sufrir un accidente supuestamente a causa de unas obras sin señalizar y sin la iluminación correspondiente. El Ayuntamiento de Coin, como parte demandada, sostiene que no hay ningún vicio que se pueda relacionar con el servicio público en cuestión. Después de la Sala apuntar los requisitos del nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración menciona la doctrina jurisprudencial consolidada que entiende que dicha responsabilidad es de resultado, por tanto, lo importante no es tanto el *iter*, es decir, la forma de proceder antijurídica de la Administración, sino que dicho comportamiento al final termine causando un resultado antijurídico. Esa antijuridicidad pasa, según jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS 22 abril de 1994), por entender la lesión como daño antijurídico que quien lo padece no tiene el deber jurídico de soportar. Esta afirmación contrasta con lo planteado anteriormente que es que la Administración no tiene penalización alguna si ha actuado de forma antijurídica siempre que no haya causado un menoscabo a algún administrado, cosa que confronta con el principio de legalidad. Por otro lado, el Tribunal recuerda que la obligación de indemnizar nace sin la necesidad de haya existido dolo o culpa, aunque ello no convierte a la Administración en aseguradora universal. Sin embargo, la prueba testifical no arroja luz sobre la producción del accidente ni cual podría ser la vinculación de la actuación de la Administración presuntamente responsable, por tanto, no cabe estimar el recurso.

A continuación, se expone un caso, que bajo mi modesto punto de vista, se trataría de un funcionamiento normal (más adelante se intentará justificar por qué) y no de anormalidad tal y como señala el Tribunal. Esto es un recurso de apelación resuelto por la sentencia 522/2013 del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco el 2 de setiembre de 2013 (ARANZADI - JUR\2014\143900) contra la sentencia del Juzgado Contencioso Administrativo de Bilbao por desestimación presunta de una reclamación a la Concejala Delegada del Área de Circulación y Transportes del Ayuntamiento de Bilbao por fallecimiento de la víctima. Son partes apeladas el Ayuntamiento de Bilbao, Axa Aurora Ibérica S.A y EUSKO TRENBIDEAK- FERROCARRILES VASCO S.A.

Los hechos consisten en un atropellamiento, en este caso en vía urbana, por parte de un tranvía a una viandante que resultó fallecida en el acto por los diferentes traumatismos. Juntamente con el procedimiento contencioso se siguió un procedimiento penal contra el conductor del tranvía que resultó absuelto por resultar probado que no actuó ni con culpa ni dolo. Los fundamentos de derecho de la sentencia apelada contienen parte de la transcripción de la sentencia penal aduciendo que en el lugar de los hechos existía señalización vertical que consistía en la advertencia de peligro por cruce tranvía con prioridad de paso (P-6) y señales de circulación prohibida excepto para el tranvía, así como balizas cilíndricas delimitando la zona de jardines hasta la cuadrícula amarilla que prohíbe detenerse para no obstaculizar el paso. Igualmente queda probado que el conductor comenzó a tocar la campana cuando se percató que la peatón empezó a cruzar las vías de espaldas al tranvía y cuando observó que esta no variaba su comportamiento accionó el freno de emergencia.

Asimismo, en la sentencia recurrida la magistrada a quo ampara la pretensión de inadmisibilidad del recurso por falta de jurisdicción en relación con EUSKO TRENBIDEAK, S.A porque aún siendo su régimen jurídico de entidad pública empresarial perteneciente al Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes del Gobierno Vasco, su actuación queda sujeta al Derecho privado, sentenciando que «El hecho de que EUSKO TRENBIDEAK, S.A desarrolle su labor en el ámbito público no implica necesariamente ni su sujeción al Derecho Administrativo ni que la resolución de los litigios [...] hayan de ser resueltos por la jurisdicción contencioso -administrativa».

En relación con la responsabilidad del Ayuntamiento de Bilbao, este se opone a la demanda por existir prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial ejercitada por parte de

la actora y así lo estima la jueza a quo por entender «que en la misma causa ninguna acción fue dirigida frente a la Entidad Local ahora demandada, como tampoco en la reclamación seguida en vía civil por los mismos hechos», lo que finalmente lleva a desestimar el recurso Contencioso- Administrativo.

Ya en sede de apelación, la parte apelante (los familiares de la víctima) insta que se revoque íntegramente la sentencia de instancia y se condene al pago de 199.025 € a EUSKO TRENBIDEAK, S.A y al Ayuntamiento de Bilbao, junto con sus respectivas aseguradoras de forma solidaria, mediante la articulación de los siguientes motivos: impugnación de la inadmisibilidad del recurso contra Ferrocarriles Vascos, infracción de la normativa y la jurisprudencia en relación con su régimen jurídico aplicable, impugnación de la desestimación por prescripción en relación con el Ayuntamiento de Bilbao y se dicte sentencia de conformidad con la LJCA.

Por su parte, presentan los respectivos escritos de oposición las partes apeladas exponiendo lo que consideran oportuno en derecho como falta de legitimación pasiva por parte del Ayuntamiento por no haber resultado perjudicado por la sentencia, culpa exclusiva de la víctima, ausencia de nexo de causalidad, inadmisibilidad del recurso por falta de jurisdicción en relación con Ferrocarriles Vascos, etc.

Una vez oídas las partes, el Tribunal procede a valorar los motivos de impugnación. En relación con la inadmisibilidad por falta de jurisdicción de EUSKO TRENBIDEAK, S.A no puede ni deber ser admitida por cuanto la magistrada “a quo” obvia el auto 29/2009 de 1 de abril de la Sala de Conflictos del Tribunal Supremo aportado en primera instancia donde se declara competencia para conocer de la pretensión con el argumento de que «es cierto que [...] es una sociedad pública que queda sometida al régimen jurídico vigente en cada momento respecto de aquella categoría de sociedad, sin embargo ello no afecta a la competencia jurisdiccional antes expuesta, cuando, como sucede en el caso, el capital de la sociedad es totalmente público». Jurisprudencia esta muy importante a efectos de economía procesal como sucede en el caso de la demanda conjunta a la compañía aseguradora en base a la reforma del artículo 9. 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial tal y como también señala

Miguel Pasquau Liaño en su artículo,<sup>11</sup> rompiendo así la regla de la vis atractiva del Derecho Civil.

Sobre el tema de la prescripción, existe también jurisprudencia consolidada (STS, de 7 de febrero de 2013) en el sentir que, y en palabras del propio Tribunal, «la Administración demandada puede invocar válidamente en su escrito de contestación la excepción de prescripción, aún cuando no se consignara en la resolución administrativa recurrida como causa de desestimación de la reclamación», porque del mismo modo que en sede judicial el particular puede aducir nuevos motivos distintos a los del expediente administrativo, así puede actuar la Administración demandada también. Todo ello de acuerdo de la misma forma a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relacionando este proceder en relación con el efectivo respeto a la tutela judicial efectiva. Continuando con el motivo de la prescripción, a parecer de la Sala, no puede hacerse valer porque la acción civil que interpuso la parte actora en contra de EUSKO TRENBIDEAK S.A (debido a la imposibilidad de demandarla en vía contenciosa-administrativa) interrumpe el plazo de prescripción.

No cabe tampoco, a juicio del Tribunal, poner de manifiesto la falta de legitimación pasiva del Ayuntamiento puesto que se trata de legitimación de la causa y como tal pertenece al fondo del asunto que ha de dirimirse. Su exoneración, por tanto, estará condicionada a que no se le pueda imputar responsabilidad patrimonial.

Pues bien, ya inmersos en el fondo del asunto, la Sala de lo Contencioso del TS señala que su valoración se debe estar a los hechos probados en el procedimiento penal por cuanto este tiene preferencia sobre la vía administrativa y por haber recaído sentencia firme. De lo contrario «no resulta compatible la efectividad de dicha tutela y la firmeza de pronunciamientos judiciales contradictorios». El juez de instrucción puso de relieve la conducta imprudente de la víctima al cruzar las vías del tranvía sin reparar en su posible aproximación, habiendo perfecta visibilidad el día del accidente, incurriendo así en infracción, según el mismo juez, del artículo 124.2 a) del Reglamento General de Circulación que obliga a los peatones a cruzar con la debida diligencia y precaución. Por tanto, como

---

<sup>11</sup> Liaño, M. P. (n.d.). El ejercicio de la acción directa contra la Aseguradora de la Administración Pública. Retrieved from <http://www.asociacionabogadosres.org/doctrina/MiguelPasquauLiano.pdf>

mínimo se debe dar como solución la concurrencia de culpas entre las partes apeladas, dice la Sala, «de quedar acreditado el anómalo actuar administrativo». En cuanto a la responsabilidad de FERROCARRILES VASCOS, SA por no instalar mecanismos que impidiesen la introducción de objetos debajo del tranvía es desestimada porque no es una *exigencia* normativa prevista y porque resulta imposible debido a la configuración de este, en opinión del perito interviniente en el proceso. En cambio, a juicio del Tribunal sí es responsable el Ayuntamiento de Bilbao por no existir paso habilitado de peatones ni el punto del accidente ni en las proximidades para cruzar las vías, aunque con fecha posterior al siniestro se instaló un paso regulado por un semáforo. Para finalizar, se aduce que como concausas del siniestro hay por un lado el comportamiento imprudente de la víctima y por otro el anormal funcionamiento del Ayuntamiento demandado al no instalar la señalización adecuada, como le exige el artículo 57.1 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 marzo (LTSV), y por ello dicha corporación local solidariamente con su aseguradora deberá abonar a la parte actora el 30% de los daños baremados.

Tal y como se ha apuntado al principio del comentario de esta sentencia, mi modesto parecer es que se trata de un funcionamiento normal por tres motivos. El primero es que en el punto del accidente existía señalización vertical suficiente para advertir la presencia del tranvía, como así lo recoge la sentencia de instancia con lo cual se ve cumplida la previsión de artículo 57.1 antes mencionado. El segundo motivo es que el Reglamento General de Circulación en su artículo 124 hace una distinción entre el cruce de peatones por un paso habilitado a tal efecto y el cruce de la calzada sin dicho paso, siendo este último adecuado cuando se haga «cerciorándose de que pueden hacerlo sin riesgo ni entorpecimiento indebido», así como de forma perpendicular a la calzada (no en oblicuo tal y como hizo la víctima) sin demorarse ni detenerse. En este artículo, por tanto, se está afirmando la facultad que tiene el titular de la vía de instalar pasos peatonales o de no hacerlo en algún punto. El tercer motivo es el recogido en artículo 57.1 del Reglamento de Circulación donde se establece la preferencia de paso de los vehículos que circulen por railes respecto al resto de usuarios, debiéndose entender como usuarios a todos aquellos ocupantes de la vía. Por todo ello, creo que en este caso no hay mal actuar de la Administración sino únicamente culpa exclusiva de la víctima, sin dejar de observar la jurisprudencia antes mencionada respecto a las mejoras que se efectúan con posterioridad a los siniestros y que no implican un reconocimiento expreso de responsabilidad necesariamente.

### 3.2.2. Deficiente mantenimiento de la señalización

Otra posibilidad que podría originar Responsabilidad de la Administración sería la mala conservación de las señales instaladas en las vías, de forma que puedan causar siniestros.

Un ejemplo es el caso de un motorista que para detener la motocicleta en un cruce frenó encima de una señal horizontal de “ceda el paso” perdiendo el control del vehículo debido a que la pintura de la indicación vial se encontraba mojada por el rocío (STSJ Andalucía 680/2015 de 9 de julio -ARANZADI JUR 2015\223729). Este supuesto se produce en la Autovía A-92, cuyo mantenimiento y conservación en el punto del accidente corresponde a la Unión Temporal de Empresas ESCA-LOP, por lo que se discute, a parte de la conducta de la víctima, es la concurrencia de culpas entre la Administración andaluza y la empresa concesionaria.

En la argumentación el Tribunal recuerda los presupuestos que deben darse para que tenga lugar la responsabilidad patrimonial, que son principalmente los ya contenidos en la Ley 40/2015, pero añade un matiz basándose en la jurisprudencia del Tribunal Supremo y es que «el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal – es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una *relación directa e inmediata* y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que puedan influir, alterando, el nexo causal». Aquí tenemos la clave para que la Administración no se convierta en un seguro universal tal y como se ha venido apuntando anteriormente.

Volviendo al caso, como consecuencia del informe emitido por la Guardia Civil el día del siniestro se terminó borrando la marca vial para sustituir el «ceda el paso» por una señal vertical. Además en el informe constaba la existencia de sustancias deslizantes que mezclado con la pintura resbaladiza supone un peligro especial para los motoristas. En referencia a la responsabilidad de la UTE el Tribunal sentencia que si bien la inclusión de determinada señalización corresponde a su titular (en este caso la Junta de Andalucía), la UTE debió asegurarse a su vez que no existiesen sustancias deslizantes que, junto con el rocío en la señal, fueron los factores clave para la producción del accidente. El veredicto del Tribunal es la estimación del recurso presentado por el motorista, condenando solidariamente a la Consejería de Fomento y Vivienda y a la UTE ESCA -LOP al pago de la indemnización por los daños materiales en la motocicleta así como los daños personales del conductor.

El segundo caso que se analiza es el de otro motorista que interpone recurso contencioso administrativo ante la Audiencia Nacional (SAN de 28 de junio de 2010 – ARANZADI JUR 2010\257096) contra la resolución dictada por la Subsecretaría de Fomento, mediante delegación, por la que se desestima la solicitud de responsabilidad patrimonial presentada por el afectado. En el recurso se reclama una cantidad de 125.000 € porque el recurrente afirma que circulaba por la N-III cuando sufrió un accidente y se golpeó contra una señal vertical que se encontraba tumbada en la zona de protección de dicha calzada y que, además, su función era reducir la velocidad máxima genérica de la vía de 100 km/h a 60km/h. Según el recurrente, el exceso de velocidad se debió a este motivo, que no podía percibir la señal. El Abogado del Estado alega inadmisibilidad del recurso por falta de litisconsorcio pasivo necesario, porque no se ha demandado a GRUPISA INFRAESTRUCTURAS, S.A, empresa concesionaria encargada de la conservación en el tramo del accidente, aunque es desestimado, aplicando la jurisprudencia del Tribunal Supremo, por que los títulos de imputación son distintos; la acción contra la Administración es de responsabilidad objetiva mientras que la acción contra el contratista sería por culpa, señala la Sala.

El Tribunal por su parte, recuerda los elementos necesarios ya mencionados para que tenga lugar la responsabilidad patrimonial (nexo causal entre actividad y daño, lesión individualizable, cuantificable, sin obligación de soportar, etc), contrastándolos con la innecesidad del afectado de probar que ha habido dolo o culpa ni que el servicio ha funcionado de forma anormal. Basta solo con que «se hayan rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social».

En este caso, donde parece evidente que debería existir responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal de la Administración se deniega la pretensión puesto que de los informes de la Guardia Civil no se puede concluir que existiera la señal tumbada tal y como aduce el recurrente, como tampoco se desprende de los informes forenses que, en el caso de haber existido dicha señal caída al pie de la calzada, hubiera sido la causa del traumatismo craneal. El dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado también concluyó que no resultaba acreditada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los daños reclamados. Todo ello en contraste con testigos que sí percibieron en el lugar de los hechos la señal tumbada.

El tercer caso a analizar es un recurso de casación del Tribunal Supremo (4113/2007 – ARANZADI: RJ\2011\5665) sobre la ubicación incorrecta de una señal de tráfico, que de ser así, sería un ejemplo de funcionamiento anormal de la Administración, en este caso, del Ministerio de Fomento. El recurrente alega en el recurso unos daños, consistentes en la pérdida de un ojo, provocados por una colisión con el retrovisor del camión con una señal de limitación de velocidad mal situada en la calzada de forma que sobresalía de la línea de la mediana.

En segunda instancia quedó acreditado que el Servicio de Conservación y Explotación de La Coruña había llevado a cabo una revisión de toda la señalización de la periferia de Santiago de Compostela y que esta se ajustaba a la Normativa de señalización vertical de la Dirección General de Carreteras (8.1-IC) – actualmente sustituida por la Orden 20 de marzo de 2014, con el mismo nombre-. Por tanto, podemos observar qué importancia tiene el cumplimiento de esta normativa para poder establecer si el funcionamiento ha sido normal o anormal. Es más, el informe del Servicio de Conservación y Explotación de La Coruña afirmaba que la distancia desde la arista exterior de la calzada respecto al lado más próximo de la señal era de 0,35 metros en contraste con los 0,30 metros que exige la normativa técnica, por tanto, concluye que se cumple la normativa prevista al tiempo del caso. Por el contrario la parte actora aporta un informe pericial contradictorio que afirma de contrario que la señal sí se encontraba dentro del espacio aéreo del arcén pero que éste no es válido porque las marcas longitudinales de la calzada no estaban situadas correctamente según el tipo de vía. A eso debe añadirse que no se realizó atestado policial por parte de la Guardia Civil pero que en juicio uno de ellos comentó que “la señal sobresalía un poco de la mediana”. Finalmente la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional desestimó el recurso por cuanto, a su juicio, no quedó probada la mala colocación de la señal con la producción del accidente, teniendo también en cuenta que la prueba pericial no pudo combatir el informe del Servicio de Carreteras que afirmaba el buen estado de toda la señalización.

Ya en casación, la Sala de lo Contencioso Administrativo desestima los motivos del recurso, entre ellos la infracción del antiguo artículo 139 LRJPAC porque según jurisprudencia del mismo Supremo (STS de 25/09/2007) la viabilidad de la responsabilidad patrimonial exige la antijuridicidad de la lesión y que exista siempre un nexo causal entre el normal o anormal funcionamiento y el resultado lesivo y en este caso no se puede probar esta conexión. Es también doctrina jurisprudencial consolidada que si ha existido culpa exclusiva por parte del

perjudicado en la causación del daño habrá exoneración de la Administración, aunque responda de forma objetiva y el funcionamiento haya sido anormal. Una manifestación esta que matiza la responsabilidad objetiva de la Administración puesto que se está afirmando que ha existido un funcionamiento anormal y aún así la Administración no tiene responsabilidad alguna, ya no por haber causado o no el daño con su actividad o inactividad, sino ni tan siquiera por haber incumplido sus deberes, porque si afirmamos la anormalidad es que “los estándares exigibles de funcionamiento” no han sido observados.

### **3.3. Desprendimientos de tierra, piedras u otros elementos**

El último supuesto a analizar es el caso de los desprendimientos de tierra, piedra u otros elementos que pueden ocupar la calzada e incidir en la producción de accidentes. Habremos de analizar cuál es la concreta responsabilidad de la Administración por mantenimiento de elementos externos a la vía *strictu sensu*.

Este es un caso donde se produce un accidente con resultado de muerte en un puente situado sobre el río Cidacos, para acceder a Arnedillo (La Rioja), al perder el control del vehículo y posteriormente caer al río. Recurso contencioso -administrativo este resuelto por la STSJ La Rioja 155/2011 de 14 de abril (ARANZADI- JUR\2011\198411). El mismo día antes del mencionado accidente tuvo lugar otro como consecuencia de un desprendimiento que provocó daños en el cárter de otro vehículo y el consecuente esparcimiento de aceite por la calzada. Sin embargo, según comenta el Tribunal, no queda acreditado en autos que este accidente incrementara la posibilidad de producción de otros con posterioridad (entendemos que se refiere tanto a los posibles restos de aceite que quedasen en la calzada como a las piedras desprendidas).

En la tramitación del expediente administrativo, la parte afectada adujo ante la Consejería de Vivienda y Obras Públicas de la Comunidad Autónoma de la Rioja que el accidente fue causa de una combinación entre ausencia de señalización y mantenimiento de la vía. Aunque la Administración en cuestión le respondió que había la señalización vertical luminosa adecuada y balizas en el túnel próximo al puente.

Ya en sede judicial, la parte recurrente afirma que el accidente sufrido por sus hijos, con resultado mortal, fue consecuencia de una mala actuación administrativa, apoyado todo ello en informes periciales recabados exponiendo la mejora que la Administración demandada

había hecho en la vía para incrementar la seguridad tras el accidente que nos ocupa (recordemos que, tal y como se ha expuesto anteriormente, la mejora por parte de la Administración no implica una aceptación tácita de su responsabilidad). Según la parte demandada, de contrario, afirma que el accidente fue exclusivamente imputable a la víctima puesto que cogió la curva a una velocidad superior a la que las circunstancias de la vía aconsejarían, motivo por el que el vehículo colisionó contra la valla de seguridad y cayó.

El Tribunal para establecer su *ratio decidendi*, como ya es de costumbre en la jurisprudencia relativa a responsabilidad patrimonial de la Administración, expone los elementos necesarios para que nazca esta institución, pero en este caso también se mencionan las características de la misma en nuestro Derecho. Y es que se trata de un sistema unitario ya que alcanza a toda la actividad administrativa tanto en los hechos como en el Derecho así como por la acción u omisión. Sistema este que abarca la responsabilidad directa de los funcionarios y personal que la integra y que «pretende una reparación integral» (es decir, la indemnidad del sujeto afectado), puesto que se deja el elemento de culpabilidad a un lado para observar la causalidad de la actuación administrativa con la producción del daño. Añadiendo a todo ello que la relación de causalidad, uno de los elementos más controvertidos de la responsabilidad patrimonial, no implica un seguro universal para cubrir todas aquellas lesiones producidas en el ámbito de un servicio público sino que esta se romperá cuando el daño se consecuencia de la conducta del administrado o «completamente ajeno al funcionamiento de la Administración por más que se haya producido en el ámbito de una dependencia pública».

Por todo ello, y teniendo en cuenta los dictámenes contradictorios tanto de la parte recurrente como del órgano consultivo correspondiente, el Tribunal no puede concluir que la principal causa del accidente fuese una velocidad inadecuada pero sí tener en cuenta dos hechos objetivos como son la reducción de la limitación de la velocidad en la zona en cuestión y el estado de obsolescencia del puente. A la luz de lo expuesto, la Sala considera que hay razones suficientes para apreciar el nexo de causalidad pero no excluye la posibilidad de que hayan intervenido otros factores a parte de la actuación administrativa y por tanto se estima el recurso minorando la cantidad indemnizatoria a favor de la Administración.

Otro supuesto es el de un conductor que iba circulando por una vía cuando al salir de una curva colisionó con una roca que se había desprendido del talud contiguo a la calzada. El

afectado interpuso recurso contencioso – administrativo contra la desestimación por reclamación patrimonial contra el Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya, cuyo fallo fue que no concurría el nexo de causalidad «entre el funcionamiento del servicio público de carreteras y el resultado lesivo», ya que en los días previos al siniestro se efectuaron tareas de vigilancia y mantenimiento y no se contempló la posibilidad que pudiesen caer rocas en la calzada.

El particular afectado presentó recurso de apelación en base a la presencia indebida de la piedra de gran volumen debido a la nefasta calidad de la red que no contuvo el desprendimiento, cosa que correspondía a la Administración comprobar en las tareas de mantenimiento, así como la inexistencia de fuerza mayor. Por su parte la Administración apelada, afirma de contrario que la «aparición de una piedra es un hecho imprevisible» y que solo se le puede imputar a la Administración la conservación y el mantenimiento del pavimento en sí. A la luz de los argumentos expuestos, la Sala considera que hay elementos suficientes que indican que la prueba se valora erróneamente en primera instancia ya que esta valoró el deber de mantenimiento y conservación de forma restrictiva pero el desprendimiento debe imputarse a la falta de diligencia de la Administración por cuanto también le corresponde el mantenimiento de los taludes en buen estado de conservación. Además, continúa, el hecho de que puedan desprenderse rocas de los taludes es un evento previsible y por tanto evitable (con lo cual, el Tribunal con esta afirmación descarta la posible existencia de fuerza mayor en este ámbito). En este caso, lo que determina la responsabilidad de la Administración es su inactividad. Por tanto, se estima el recurso de apelación por existencia efectiva del nexo causal (eso sí, como consecuencia de un funcionamiento anormal) y se condena a la Administración demandada al pago de la cantidad de 17.214,01€.

Como hemos ido observando, en estos casos de deber de mantenimiento y conservación de carreteras se ha pronunciado el Tribunal Supremo en jurisprudencia no precisamente reciente, aunque aplicable, a mi entender, si tenemos en cuenta que la regulación actual de las carreteras es consustancialmente igual, al menos, por lo que respecta al garante de la conservación en el caso de las vías de comunicación. De acuerdo con la sentencia del Juzgado de lo Contencioso – Administrativo de Barcelona 232/2013, de 2 de octubre que cita la jurisprudencia sobre este aspecto, debemos buscar la causalidad del actuar administrativo y la lesión en relación o bien con una omisión de quien tiene la obligación de conservar y mantener las vías en buen estado o bien en «relación a una situación de ineficacia

administrativa en la restauración de las condiciones de seguridad alteradas mediante la eliminación de la fuente de riesgo». Por tanto, aunque se hayan cumplido los estándares socialmente aceptables por cuanto los servicios de limpieza y mantenimiento hayan efectuado tareas de mantenimiento necesarias, no será eximente en el caso de los desprendimientos porque se exige un plus y es no solo la inspección del estado del pavimento con los posibles obstáculos y deficiencias que pueda haber sino que también se *exige* que se revisen las mallas de contención en los taludes, como fuente previsible de riesgo para la seguridad vial.

#### **4. Responsabilidad del contratista en relación con la normativa técnica**

Este último epígrafe del trabajo tiene el objetivo de enlazar el apartado segundo relativo a los estándares de calidad y, en concreto la normativa técnica, con el grado de cumplimiento de esta por parte del contratista de la Administración en la ejecución de obras en las vías o en el mantenimiento de las mismas y su posible responsabilidad por daños juntamente con la Administración.

##### **4.1. Cumplimiento e impugnabilidad de la normativa técnica**

Según Víctor Manteca Valdelande, Doctor en Derecho y Diplomado en Derecho Constitucional y Europeo, las instrucciones, circulares y órdenes son normas internas de la Administración cuya función principal es la de regular su organización así como servir de instrumentos normativos para las relaciones de sujeción especial. Entonces para que este tipo de normativa surta efectos es necesaria su publicación, por el hecho de pretender una vocación externa.

El autor distingue entre dos tipos de instrucciones y circulares donde el primer tipo tiene un contenido reglamentario con o sin habilitación legal o reglamentaria y el segundo tipo, sin contenido reglamentario con el único fin de ejercer el poder jerárquico de los órganos superiores hacia los inferiores. Por otro lado «el incumplimiento de las instrucciones u órdenes de servicio no afecta por sí solo a la validez de los actos dictados por órganos administrativos» (art. 6.2 Ley 40/2015). También es preceptivo comentar que el hecho de publicar las instrucciones y las órdenes de servicios no las convierte en auténticas normas, sino que dicha publicación puede obedecer a tres motivos distintos: que una disposición

específica así lo establezca, que se crea conveniente por razón de los destinatarios a quienes vayan dirigidas y cuando se crea conveniente por razón de los efectos que se espera que produzcan.<sup>12</sup>

He aquí la explicación de porque en el caso que nos ocupa, el Ministerio de Fomento publica las notas de servicio, las instrucciones y las órdenes: porque se supone que van dirigidas a un colectivo especial que no es ni el personal subordinado de la Administración ni los ciudadanos, sino los contratistas, que mantienen una relación de sujeción especial respecto a la Administración.

Otra cuestión es la impugnabilidad de este tipo de normas puesto que según Manteca Valdelande «el Tribunal Constitucional tiene declarado que, aunque se trata de algo elemental y de pacífica aceptación, es conveniente referir aquí que las denominadas instrucciones, al igual que las circulares, no alcanzan propiamente el carácter de fuente del derecho, sino tan sólo el de directivas de actuación que las autoridades superiores imponen a sus subordinados en virtud de las atribuciones propias de esa jerarquización, no siendo una especial manifestación de la potestad reglamentaria», aunque sin perjuicio de todo ello, el Tribunal Constitucional admite la impugnación directa de tales disposiciones, aún no siendo normas ni actos administrativos, por parte tanto de funcionarios como terceros afectados con el objetivo de controlar la actividad administrativa y corregir los criterios erróneos que haya podido adoptar la Administración.<sup>13</sup>

Esta exposición contrasta de alguna manera con lo visto en el apartado segundo de este trabajo puesto que se ha afirmado que la normativa *soft law* no es de obligado cumplimiento ni susceptible de impugnación en el orden contencioso -administrativo, aunque también cabe destacar, como ya se ha separado oportunamente, que las disposiciones que informan la construcción y mantenimiento de las carreteras es normativa técnica y, por tanto, incorporada por la Administración en base a estándares de calidad de otras instituciones. En conclusión, no se puede afirmar que la normativa técnica se trate, en modo alguno, de

---

<sup>12</sup> MANTECA VALDELANDE, VM. (2015). Instrumentos reguladores internos de las Administraciones Públicas. *Diario LaLey: Wolters Kluwer*.

<sup>13</sup> MANTECA VALDELANDE, VM. (2015). Op. Cit.

Derecho suave sino que, como hemos estudiado, se trata de disposiciones normativas que vinculan a terceros y pueden ser objeto de impugnación.

#### **4.2. Culpa del contratista en concurrencia con la Administración**

A lo largo del estudio de los aspectos concretos de responsabilidad en el ámbito de las carreteras de manera frecuente se menciona en el proceso a un tercero que es la empresa contratista, encargada del mantenimiento y limpieza de las calzadas o de su construcción así como su posible implicación en el caso.

El marco normativo de la responsabilidad del contratista, en primer lugar, debemos buscarlo en la nueva Ley de Contratos del Sector Público, concretamente en la Disposición Adicional Vigésima Octava donde se establece que «la responsabilidad patrimonial de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas derivada de sus actuaciones en materia de contratación pública [...] se exigirá con lo dispuesto en la Ley 40/2015. A su vez, el artículo 36 de la Ley 40/2015 prevé que los particulares puedan acudir directamente a la Administración para solicitar la indemnización correspondiente por los daños causados por autoridades y personal a su servicio. El fundamento de este artículo, a mi juicio, es que el particular no tenga que hacer esfuerzos indebidos para averiguar qué determinada empresa se encontraba a cargo de las labores de limpieza y mantenimiento o de la construcción de la vía. Si el daño es consecuencia de una orden directa e inmediata de la Administración al contratista o de vicios de un proyecto elaborado por ella misma, se seguirá el procedimiento establecido en la LRJCA (art. 32.9 LRJSP).

En el caso del mantenimiento y conservación de las vías de circulación estaríamos delante de un contrato de servicios, ya que no se traslada el riesgo operacional a la empresa contratista. El incumplimiento por parte del contratista, a mi parecer, va a ser esencialmente contractual (frecuencia de inspecciones, maquinaria a utilizar, etc.) y no legal porque la normativa técnica de fomento se refiere a cuestiones de infraestructuras y no de prestación de servicios. Ahora bien, si el contrato es de concesión de obras, como es el caso de la construcción de autopistas, el artículo 14 de la Ley de Contratos del Sector Público prevé que este tipo de contrato pueda incluir la obligación para el contratista de efectuar actuaciones de reposiciones y gran reparación así como de reforma y modernización entre otras. El artículo 259 de la Ley de contratos, además, establece claramente que el uso y conservación de las obras en buen estado pasa por mantenerlas de conformidad con lo que

disponga la normativa técnica, medioambiental, etc, de acuerdo al progreso científico del momento. Por otro lado, la Administración podrá incluir en el pliego de condiciones determinados mecanismos para asegurarse que las obras reúnen unos determinados estándares de calidad, así como ventajas o penalizaciones económicas en función de su cumplimiento.

Sucede que en el contrato de servicios (art. 311 de la LCSP) será el contratista el encargado de la calidad técnica de los trabajos a realizar así como de las consecuencias respecto de terceros por el hecho de actuar con errores o métodos inadecuados. Es por ello, que en el caso de responsabilidad en el contrato de servicios nos encontraríamos delante de un incumplimiento contractual porque será la Administración quien establezca en los pliegos del contrato unos mínimos de gestión que luego corresponderá al contratista habrá de prestar con la mayor diligencia, mientras que en el caso de los contratos de concesión de obras se obliga legalmente al contratista a actuar de acuerdo con la normativa técnica existente en el momento.

Es por todo lo expuesto, que de acuerdo con la actual regulación del la Ley de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa se facilita al ciudadano en el artículo 2 f) demandar a la Administración responsable juntamente con el contratista, precisamente porque este último también puede responder por los daños que cause en su actividad de mantenimiento o conservación y evitar así que el particular tenga que acudir por un lado a la vía contencioso – administrativa y por otro, a la vía civil para ver satisfecho su derecho a la indemnidad.

#### **4.3. Análisis jurisprudencial de la responsabilidad del contratista**

Visto el marco normativo de la responsabilidad del contratista y su responsabilidad conviene centrarse en la jurisprudencia concreta donde se demanda al particular que tiene encomendada la gestión de una vía para estudiar qué exigencias le son impuestas por los Tribunales y si estas coinciden con las de las Administraciones.

Un primer caso trata sobre un conductor que circulaba por la carretera Nacional I, Madrid-Irún cuando tuvo un accidente a causa de un objeto metálico situado en la calzada, sin existir fuerza mayor ni conducta imprudente del mismo. La titularidad de la vía en el punto concreto del siniestro pertenece al Gobierno de Navarra pero su conservación en aquel momento estaba atribuida a la empresa Arian, SA, que realizaba operaciones como retirar objetos de la

calzada, sometidas a un determinado plazo y procedimiento de ejecución. Luego de mencionar el juez de instancia los requisitos del nacimiento de la responsabilidad de la Administración en base a la jurisprudencia del Tribunal Supremo – que no es necesario nombrar más por haber aparecido ya recurrentemente- recuerda que en los casos de obstáculos en las calzadas es obligación de la parte demandante probar la existencia de un daño antijurídico así como su imputación a la Administración aunque esta, como titular del servicio, debe probar la eficiencia de la intervención de un tercero como causante del daño si pretende su exoneración. También es deber administrativo demostrar qué estándares de rendimiento se han ofrecido por parte del servicio público para evitar que ese riesgo de intervención de terceros pudiese provocar algún daño.

A juicio del juez en este caso no es posible establecer el nexo causal entre la permanencia del objeto en la vía y la mala praxis de la Administración o del contratista puesto que en el pliego de cláusulas del contrato de servicios se establece que en el caso de tener que realizar alguna tarea de limpieza o mantenimiento el plazo de actuación será de una hora, desde que se conozca la incidencia. Por tanto, si la entidad adjudicataria no conocía este hecho y, teniendo en cuenta que no tenía atribuidas tareas de vigilancia, no podía actuar de ninguna otra forma, ya que dicha función de inspección estaba atribuida al Servicio de Carreteras de la Administración Foral que indicó que el día del accidente no recibió ningún aviso de otra colisión anterior o caída de algún objeto ni apreció tal obstáculo cuando se hizo la inspección rutinaria. Por tanto, no puede tener otra suerte el recurso que ser desestimado. (Juzgado de lo Contencioso – Administrativo, sentencia 69/2004 de 19 de mayo – RJCA\2004\435-

El segundo caso es un recurso contencioso- administrativo contra la Resolución de la Consejería de Obras Públicas que desestima una reclamación de responsabilidad patrimonial por un accidente en la autovía A-1992 a causa de una mancha de aceite en la calzada y cuyo mantenimiento estaba encargado a Ferrovial Agromán, S.A (STSJ Andalucía de 15 de julio – JUR\2003\52125-). Según el pliego de cláusulas técnicas del contrato de servicios dicha empresa tenía encargada la conservación del tramo donde se produjo el accidente que incluía la limpieza y la retirada de sustancias que se hubiesen derramado sobre la vía, estableciendo como en el caso anterior que desde que se conozca el hecho hasta la actuación sobre el mismo solo transcurra una hora. A juicio de Tribunal no parece que sea una cláusula excesiva y por tanto no se puede *exigir* más a la empresa que aquello *contractualmente* establecido. En el caso de la responsabilidad de la Administración, aduce el Tribunal, solo cabría imputarla si

las exigencias contractuales hacia el contratista hubiesen estado por debajo de los estándares exigibles, que pasaría por consentir un tiempo superior de respuesta. En el caso que nos ocupa no se superó este plazo de una hora desde que el contratista conoció de la mancha hasta que se produjo el accidente. Por todo lo expuesto se desestima el recurso por falta del nexo causal entre el accidente y la actuación de la Administración y del contratista.

FIDELE

## Conclusiones

Finalmente, se procederá a dar respuesta las hipótesis planteadas al inicio de este trabajo juntamente con las conclusiones que se han ido derivando del planteamiento de los diversos casos jurisprudenciales así como las fuentes manejadas.

1. En todos los casos analizados la Administración ha respondido por un funcionamiento anormal porque ha habido alguna mala actuación que ha comportado la causación de un daño. Esperaba poder encontrar algún supuesto de funcionamiento normal e indemnizable (como es el caso de los delitos cometidos en régimen de permiso penitenciario) pero sería muy difícil en este concreto sector, porque implicaría, por ejemplo, que el cumplimiento de la normativa técnica prevista para la construcción de carreteras entrañase peligro para los usuarios debido a su configuración.
2. Para la acreditación de la responsabilidad de la Administración es necesario que el afectado vincule la prestación del servicio o la inactividad del mismo con el daño que ha sufrido que además ha de ser causa probable y suficiente, sin intervención de elementos extraños, puesto que no basta con alegar que el daño se ha producido en el marco de dicha prestación o de dicho bien demanial, como el caso de las carreteras.
3. Se considera a la normativa técnica como un auténtico cuerpo legal susceptible de impugnación que informa la gestión de la infraestructura de las carreteras, tal y como afirma en su artículo el Doctor Manteca Valdelande, en contraposición al resto de Derecho suave como podrían ser las Cartas de Servicio, mencionadas Caraza, y que después de la redacción del trabajo, he advertido que se aplican a órganos de la propia Administración en la prestación de servicios, *strictu sensu*.
4. No se puede responsabilizar a la Administración por más de lo socialmente aceptable, en el caso de que no haya parámetros para medir el estándar, porque de lo contrario se convertiría en una aseguradora universal tal y como está confeccionado nuestro sistema de responsabilidad patrimonial cuya objetividad ha sido tarea jurisprudencial ir matizando caso por caso.

5. El hecho de que después de un siniestro la Administración repare o mejore los elementos que lo causaron no implica una presunción *iuris et de iure* de su responsabilidad.
6. La responsabilidad de la Administración es de resultado, por tanto, no importa tanto el quebrantamiento de alguna norma o la inobservancia de estándares de calidad sino que se produzca un daño antijurídico, real y efectivo, afirmación que plantea una clara contradicción con el principio de legalidad, porque la Administración le es de aplicación tanto en la vertiente positiva como negativa. A mi juicio debería haber otra institución complementaria a la responsabilidad patrimonial que recogiese este actuar antijurídico, más que por el deber de cumplimiento a la Ley, para evitar futuros daños que luego hagan operar la responsabilidad de la Administración.
7. No tiene la misma exigencia de responsabilidad el contratista que la Administración puesto que el primero normalmente se ceñirá a un pliego de cláusulas técnicas establecido en un contrato público mientras que la Administración responde de forma más genérica, teniendo en cuenta que está sujeta a un régimen objetivo. Ello implica, que el contratista tenga que “rendir cuentas” a la Administración por un incumplimiento contractual y a la vez poder ser objeto de una acción por daños como cualquier particular que cause un menoscabo a otro, mientras que la Administración aún y tener más posibilidades de responder dada la objetivación de su conducta al final, en la mayoría de casos, acaba siendo exonerada puesto que resulta muy difícil probar que realmente ha participado en el daño o no lo ha impedido.

## REFERENCIAS

- Agencia de Evaluación y Calidad (n.d.). Extraído de [http://www.aeval.es/es/la\\_agencia/presentacion/index-2.html](http://www.aeval.es/es/la_agencia/presentacion/index-2.html)
- Caraza Martín, M. del M. (2016). *La responsabilidad patrimonial de la Administración y su relación con los estándares de calidad de los servicios públicos*. Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública.
- García Rubio, F., & Fuentes i Gassó, J. R. (2017). *La Responsabilidad de las Administraciones Públicas tras la nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público : cuatro estudios*. Barcelona : Atelier.
- González Pérez, J. (2016). *Responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas* (8ª ed.). Navarra: Civitas Thomson Reuters.
- Manteca Valdelande, V. M. (2015). *Instrumentos reguladores internos de las Administraciones Públicas*. Extraído de [http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAkMDQxNjE7Wy1KLizPw8WyMDQ1MDEwMLkEBmWqVLfnJIZUGqbVpiTnEqAHkm\\_LU1AAAAWKE](http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAkMDQxNjE7Wy1KLizPw8WyMDQ1MDEwMLkEBmWqVLfnJIZUGqbVpiTnEqAHkm_LU1AAAAWKE)
- Normativa técnica - Normativa técnica - Carreteras - Áreas de actividad - Ministerio de Fomento. (n.d.). Extraído de [https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG\\_CASTELLANO/DIRECCIONES\\_GENERALES/CARRETERAS/NORMATIVA\\_TECNICA/](https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/CARRETERAS/NORMATIVA_TECNICA/)
- Quintana López, T., & Casares Marcos, A. (2013). *La Responsabilidad patrimonial de la administración pública : estudio general y ámbitos sectoriales*. Valencia : Tirant lo Blanch.
- Rousseau, J.J (2014). *El contrato social*. E-artnow (versión online)

## ABREVIATURAS

AENOR	Asociación Española de Normalización y Certificación
CE	Constitución Española
CEN	Comité Europeo de Estandarización
DA	Disposición Adicional
FJ	Fundamento Jurídico
FOM	Ministerio de Fomento
IC	Instrucción Circular
ISO	Organización Internacional para la Estandarización
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público
LJCA	Ley de la Jurisdicción Contenciosa- Administrativa
LRJPAC	Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LRJSP	Ley del Régimen Jurídico del Sector Público
LTSV	Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial
RJCA	Repertorio de Jurisprudencia Contencioso- Administrativa
SJCA	Sentencia del Juzgado Contencioso -Administrativo
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TS	Tribunal Supremo
UNE-EN	Una Norma Española
UTE	Unión Temporal de Empresas