



**TRABAJO DE FIN DE GRADO EN DERECHO**

**DOBLE GRADO EN ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS Y  
DERECHO**

**QUINTO CURSO ACADÉMICO**

**PRIMERA CONVOCATORIA**

**ANÁLISIS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES  
PÚBLICAS EN LA REALIZACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS DE INTERÉS GENERAL: LOS  
PROBLEMAS DE APLICACIÓN DE LA NORMA**

AUTORA: AGÓN SAAVEDRA, LAURA

DNI: 48226765C

TUTORA: GUERRERO RON, ANA GEORGINA

EN MADRID, A 9 DE JULIO DE 2023

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	4
<b>OBJETIVOS Y ALCANCE</b> .....	6
<b>REGULACIÓN EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS SUPUESTOS DE OBRAS PÚBLICAS DE INTERÉS GENERAL</b> .....	8
<b>I. Un análisis de la legislación en esta materia</b> .....	8
1. La ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.....	9
2. La ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas .....	11
1.1. De las especialidades de los procedimientos de responsabilidad patrimonial de la administración en la fase de inicio del procedimiento .....	12
1.2. De las especialidades de los procedimientos de responsabilidad patrimonial de la administración durante la instrucción del procedimiento.....	13
1.3. De las especialidades de los procedimientos de responsabilidad patrimonial de la administración en la fase de finalización del procedimiento .....	13
<b>II. Análisis del concepto de lesión y de la antijuridicidad</b> .....	14
1. Hechos que determinan la antijuridicidad de una lesión .....	14
2. Otras características que debe cumplir una lesión para ser indemnizada.....	16
3. El papel de la culpa en la determinación de la antijuridicidad .....	19
<b>III. Análisis de responsabilidad patrimonial de la Administración en supuestos concretos de obras públicas de interés general</b> .....	20
1. El funcionamiento de los contratos celebrados para la realización de obras públicas y su posible influencia en el nexo causal .....	22
1.1. El contrato de obras.....	22
1.2. El contrato de concesión de obras .....	23
1.3. La colaboración de empresarios particulares o medios no personificados en la ejecución directa de prestaciones por la Administración Pública .....	24
1.4. La responsabilidad extracontractual del contratista .....	25
2. Análisis del supuesto concreto. ....	28
2.1. Los supuestos de expropiación forzosa para la realización de obras públicas de interés general. ....	29
<b>ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN PRÁCTICA DE LA LEGISLACIÓN EN ESTA MATERIA: LOS PROBLEMAS DE APLICACIÓN DE LA NORMA</b> .....	35
<b>I. La situación de desamparo del ciudadano que debe ser indemnizado por el contratista. Problemática Jurídica.</b> .....	36
<b>II. El problema en la previsión del daño. Límites en la obligación de soportar.</b> .....	39

<b>UNA NUEVA PROPUESTA PARA ALCANZAR SOLUCIONES ANTE LOS PROBLEMAS DE APLICACIÓN DE LA NORMA EN ESTA MATERIA .....</b>	<b>42</b>
<b>I. Propuesta de solución frente al desamparo que sufre el perjudicado que debe ser indemnizado por el contratista .....</b>	<b>42</b>
<b>II. Propuesta de solución para los problemas en la previsión del daño y los límites en la obligación de soportar. ....</b>	<b>45</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>47</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>49</b>
<b>I. Recursos bibliográficos citados a lo largo del trabajo.....</b>	<b>49</b>
<b>II. Recursos bibliográficos generales utilizados para la investigación y elaboración del trabajo.....</b>	<b>49</b>

## INTRODUCCIÓN

El hecho de vivir en sociedad conlleva que sea necesario establecer mecanismos por parte de los organismos públicos para que esta convivencia se lleve a cabo de la mejor manera posible. En cumplimiento de este propósito, en España disponemos de la Administración pública, cuyo objetivo es el de garantizar el bienestar del ciudadano y perseguir el interés general.

Seamos más o menos conscientes, es una realidad el hecho de que todos y cada uno de nosotros disfruta de los servicios que nos proporciona la Administración. Todos paseamos por calles bien acondicionadas, conducimos por carreteras y frecuentamos parques y otros espacios públicos a menudo.

De la misma manera, todos hemos tenido que soportar el perjuicio de caminar por una calle con grietas o baldosas levantadas, de conducir por una carretera que no es agradable transitar, o de acudir a parques infantiles con columpios rotos o en mal estado.

Los servicios públicos no son únicamente lo que coloquialmente entendemos como tal, sino que se trata de cualquier medio a través del cual las Administraciones Públicas proporcionan a los ciudadanos los recursos y abastecimientos necesarios para su bienestar.

Para proporcionar a la sociedad todo lo necesario, la Administración debe llevar a cabo determinadas acciones. Entre ellas se encuentran las obras públicas de interés general, que constituyen un auténtico servicio público de creación o mejora de un espacio u otro servicio, como una carretera o una línea de metro, por ejemplo.

En el transcurso de las obras necesarias para proporcionar bienestar al ciudadano, este debe soportar ciertas cargas. Estas cargas se constituyen en pequeños perjuicios que toda persona tiene el deber de soportar por el hecho de vivir en sociedad. Hablamos de cosas como la existencia de polvo o ruido al andar por una calle en obras, o los cortes de líneas de metro mientras se trabaja en su mejora.

Todos estamos obligados a soportar estas molestias a cambio de obtener un beneficio mayor, que puede ser el de un mejor transporte público, la construcción de un parque infantil, la mejora de la calle por la que caminamos... o cualquier otra consecuencia positiva para la sociedad en general.

Dejan de ser cargas propias de vivir en sociedad cuando estas molestias pasan a lesionar derechos de los ciudadanos de manera individualizada. Por ejemplo, nadie está obligado a soportar en favor del interés general el derrumbamiento de su casa, o la pérdida de su negocio consecuencia de una obra pública.

Esto son cargas que se reflejan más en unas personas que en otras, que claramente afectan a un grupo concreto de individuos, causando una desigualdad y un sacrificio excesivo de estos en relación con el resto de los ciudadanos.

En estos casos, unos más vistosos y significativos que otros, la Administración incurrirá en la necesidad de reparar el daño causado.

En este contexto, nos encontramos ante dos extremos: el de la simple molestia generalizada que provoca una obra pública, que como hemos dicho será una de las consecuencias de vivir en sociedad; y el de la privación total de una propiedad privada, daño individualizado que la Administración deberá reparar necesariamente.

Dentro de este margen nos moveremos nosotros, haciendo alusión a lo que estamos obligados a soportar y las situaciones en las que se producirá un daño que debe ser indemnizado previamente: la expropiación forzosa.

Aunque nosotros nos centremos en los casos que se encuentran entre estos dos extremos, es necesario que estudiemos los daños que no son indemnizables por la Administración, ya que esto marcará el límite inferior de la responsabilidad patrimonial, superado el cual, se deberá indemnizar al damnificado.

De la misma manera, aunque los daños derivados de la ejecución de una obra pública, que no son del todo predecibles, no se rigen por el mismo régimen jurídico que los provocados por la expropiación forzosa, también debemos dedicarle un apartado del trabajo a esta institución, ya que marcará el límite superior del daño que la Administración puede provocar al ciudadano.

Se trata de supuestos muy significativos que, al fin y al cabo, parten de los mismos principios que la responsabilidad patrimonial de la Administración, lo cual nos ayudará a la hora de entender y analizar las bases de la misma.

## **OBJETIVOS Y ALCANCE**

Lo que se pretende con este trabajo es analizar estos supuestos de obras públicas de interés general en los que se produce una lesión al ciudadano que la Administración está obligada a reparar.

Para ello, se analizará el concepto de daño antijurídico, las características que debe cumplir el mismo para ser indemnizable, los supuestos en los que una lesión se podrá considerar individualizada a pesar de afectar a una pluralidad de personas, la valoración económica del daño, los supuestos de fuerza mayor que pueden eliminar la necesidad de indemnizar y, a rasgos generales, todo lo que rodea a la posibilidad de que surja la necesidad de indemnizar por parte de la Administración Pública.

Así mismo, el trabajo pretende centrarse en cualquier aspecto que tenga que ver con la percepción de la indemnización por parte del damnificado. A propósito de esto, es necesario saber que la Administración, en numerosas ocasiones, recurre a terceras personas de carácter privado para ejecutar una obra pública. En relación con estos supuestos, uno de los objetivos del trabajo también será el de investigar la mejor manera de atribuir la responsabilidad al causante, así como el régimen de responsabilidad aplicable.

Los supuestos que vamos a tratar partirán siempre de una situación de lesión al ciudadano por parte del sector público. Es decir, que este estará en posición de reclamar a la Administración para que se indemnicen los daños causados, por lo que nos encontraremos ante un conflicto entre dos partes en desigualdad de condiciones, ya que la Administración siempre partirá de una superior posición con respecto a las personas que viven en la sociedad que ella misma regula.

Esta posición superior de la Administración con respecto a los ciudadanos tiene ciertas particularidades y matices que se abordarán a lo largo del trabajo. Se analizará para ello la sujeción del sector público a la legalidad y a los principios establecidos en el artículo 103 de la Constitución de 1978.

En este sentido, nosotros trataremos los casos en los que surge responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en la ejecución de una obra de interés general y nos preguntaremos la razón por la que surge esta responsabilidad.

Nos preguntaremos también por las posibilidades que tenía la Administración antes de iniciar la obra, ya que muchas veces existen distintos caminos más o menos perjudiciales para el ciudadano entre los que esta puede elegir.

Es de conocimiento general que el procedimiento administrativo establecido para atender a las necesidades del ciudadano no siempre funciona como esperamos. Este trabajo también trata de identificar los problemas que surgen a la hora de aplicar la norma general al caso particular.

Asimismo, es necesario recordar y tener en mente en todo momento que la persona damnificada debe ser siempre el centro de la legislación. La norma debe estar dedicada a que todos los ciudadanos soportemos en igual medida las cargas sociales, así como a la consecución

de la indemnidad de las víctimas de perjuicios causados por el funcionamiento de los servicios públicos. En este sentido, es necesario que todo el ordenamiento jurídico, así como el análisis jurisprudencial y doctrinal del mismo, partan siempre de lo dispuesto por el artículo 10.1 de la Constitución Española:

“La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.” (Constitución Española, 1978)

Finalmente, se pretende realizar propuestas concretas que puedan mejorar la situación en la que se encuentra la institución de reparación del daño patrimonial causado por la Administración en el ejercicio de sus potestades. Concretamente, en el trascurso de la ejecución de una obra pública de interés general.

## **REGULACIÓN EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS SUPUESTOS DE OBRAS PÚBLICAS DE INTERÉS GENERAL**

### **I. Un análisis de la legislación en esta materia**

La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas viene regulada de manera general en distintas leyes. Entre ellas, la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, regula en su Capítulo IV el régimen jurídico de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Por su parte, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se ocupa de regular los procedimientos administrativos comunes a todas las Administraciones Públicas. En concreto y en relación con lo que a nosotros nos atañe para el desarrollo de este trabajo, esta norma establece disposiciones especiales para los casos de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Junto con estas normas existen otras en las que se regula, de manera general o específica, la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, ya que se trata de un aspecto a tener en cuenta en un Estado de Derecho en el que la Administración tiene potestades especiales de actuación y una posición de supremacía con respecto al ciudadano individual.

Es importante, por lo tanto, tener en cuenta siempre que tratemos este tema, que todo lo relacionado con la Administración Pública partirá de una situación de subordinación o inferioridad del ciudadano con respecto a ella. Pero no hay que perder la perspectiva, debemos entender que estas posiciones están justificadas por lo establecido en el artículo 103.1 de la Constitución Española:

“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.” (Constitución Española, 1978)

Esto significa que la actuación de la Administración Pública estará siempre supeditada al interés general, por lo que, cuando hablamos de potestades administrativas y su superior posición con respecto a los ciudadanos, en realidad estamos hablando de la protección del interés general en relación con los intereses privados de los particulares.

Por esta razón, la ley debe actuar con cautela cuando establece límites a los poderes de las Administraciones, al igual que cuando regula las potestades administrativas. Es necesario que siempre exista un equilibrio entre el interés particular y el interés general, primando el segundo sobre el primero, pero sin que esto pueda justificar una situación de abuso de poder.

Sin embargo, aunque las Administraciones dispongan de prerrogativas con respecto a los ciudadanos, estas se encuentran sujetas al control de los Tribunales y, como ya se ha explicado, al interés general. En el momento de actuar, la Administración lo hace con el fin de satisfacer los intereses generales, no pudiendo desviarse de este propósito. Y esta es la razón por la que el ciudadano tiene a su disposición medios para reaccionar ante los perjuicios que puedan sufrir y auténticos derechos que hacer valer.

Ante esta realidad, es lógico y necesario exigir una legislación que establezca los límites y las prerrogativas de la actuación de los poderes públicos con respecto a la materia en la que se centra este trabajo: los supuestos de obras públicas sustentadas en la consecución del interés general.

Como ya se ha señalado, nuestro ordenamiento jurídico reúne en este aspecto diversas normas que tratan de recoger los principales supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración y establecer garantías para ambas partes: los ciudadanos individuales y la sociedad, por medio de la protección de los intereses generales.

1. La ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público

La Ley 40/2015 dedica su Capítulo IV a la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. En ella se regulan los principios rectores de la actuación administrativa, además del resto del régimen jurídico del sector público.

En primer lugar, es necesario destacar el artículo 32.1 y 2 de esta ley, ya que establece las características necesarias de la actuación administrativa que causa un daño en los bienes o patrimonio de los particulares, así como las características de dicho daño para que el mismo sea indemnizable.

La primera parte del artículo 32 dicta lo siguiente: “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.” (Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, 2015)

De este párrafo deducimos que, para que exista responsabilidad patrimonial de la Administración en favor de un particular, el mismo debe haber sufrido una lesión en sus bienes o derechos. Esta lesión se define en el apartado 2 del mismo artículo: “En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.” (Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, 2015).

Dicha lesión, por lo tanto, debe ser efectiva, lo que significa que en ningún caso la Administración tendrá el deber de indemnizar un daño hipotético o esperado, sino que solo deberá subsanar las lesiones que efectivamente se causen sobre los bienes o derechos de los particulares.

También es necesaria la evaluación económica del daño para poder indemnizarlo, es decir, que no será indemnizable la lesión que no sea susceptible de valorarse en dinero, sin perjuicio de que sí se indemnicen los daños morales causados por la actuación de la Administración. Esto se hace a través del premio, que constituye siempre el 5% del valor por el que se haya fijado el justiprecio a pagar por la Administración en concepto de daños morales.

La individualización del daño causado también es un aspecto a tener en cuenta a la hora de repararlo, pues no será objeto de indemnización ninguna lesión que no pueda ser atribuida a una persona o grupo concreto de personas, ya que, en ese caso, no solo sería imposible concretar

la cuantía y los destinatarios de la restitución, sino que estaríamos hablando de un daño causado a la sociedad en general.

Si ya sabemos que la actuación de la Administración Pública debe subordinarse a la consecución de los intereses generales, no tendría sentido que esta actuación los perjudicara, por lo que no se establece responsabilidad patrimonial de la Administración en caso de que los intereses dañados no sean los de un grupo concreto de personas o una sola en concreto, totalmente determinable. En otras palabras, no tiene sentido que el sector público indemnice un daño causado a la sociedad en general, ya que él mismo representa el interés general.

Volviendo al artículo 32.1, este continúa con la concreción de la actuación administrativa consecuencia de la cual puede producirse un daño indemnizable. Dicha actuación puede ser cualquiera, ya que la ley la define como “el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”. Esto quiere decir que no será necesario que la forma de actuar de la Administración resulte negligente para que la lesión que cause sea objeto de compensación económica por su parte. Simplemente deberá ser consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

Otra concreción sobre esta actuación es que no puede existir una razón por la que la Administración no hubiera podido actuar de otra manera, o una situación que no se haya podido predecir mediante los conocimientos de la ciencia, o, de ser predecible, los actos de los poderes públicos no hubieran podido influir de ninguna manera en el resultado dañoso causado. Esto es la existencia de fuerza mayor, en cuyo caso la Administración no tendrá el deber de indemnizar.

Tampoco estaremos ante supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración en los casos en los que la ley establezca la obligación por parte del particular de soportar el daño que causa la actuación administrativa. Esto nos da una pista de que existen supuestos en los que los ciudadanos están obligados a soportar un daño, siempre en atención al interés general. Se deduce, por lo tanto, que en nuestro sistema se protegen los bienes, derechos y libertades de los ciudadanos, pero que, en ocasiones estos habrán de ser sacrificados para alcanzar el interés de la sociedad en general.

Para resolver este tipo de choque de intereses, es preceptivo conocer el significado de “interés general” del que habla la Constitución en su artículo 103, ya que, si toda la actuación administrativa está supeditada a ello, no podríamos hacer un análisis adecuado de la responsabilidad de la Administración sin saber en qué debe basarse su actuación.

En pocas palabras, podríamos definir el interés general como los valores y objetivos comunes, o mayoritarios, en la sociedad. Se trata de un concepto muy abstracto, pero que se identifica, en ocasiones, fácilmente según el contexto. A la hora de tomar la decisión de realizar una obra pública, la Administración se tendría que preguntar: ¿a quién va a beneficiar? Si la respuesta pasa por un sector importante de la sociedad o ella misma en su conjunto, se trata de una obra al servicio del interés general. Por ejemplo, la construcción de un parque infantil se realiza en beneficio de un sector amplio de la sociedad como son los niños y sus familiares. En otras ocasiones es más difícil distinguir, pero habrá que estar siempre a los objetivos de la ciudadanía en general y a no quebrantar los valores básicos de la cultura y el momento en el que se deba tomar la decisión, sea cual sea.

El concepto de interés general es muy discutido y sin duda se podría desarrollar una tesis completa solo en torno a lo que significa, a su importancia y a la actuación de la Administración al respecto, pero para el objetivo de este trabajo tenemos suficiente con el apunte realizado anteriormente, que se desarrollará más profundamente a lo largo del mismo.

Es necesario concretar que los supuestos de obras públicas de interés general no son suficiente justificación como para causar un daño a los ciudadanos que estos estén obligados a soportar. No es solo el interés general lo que debe justificar la obligación de un grupo de ciudadanos de soportar un daño en favor de la sociedad, sino que esta obligación, además, debe ser proporcionada y necesaria.

Aquí se ve efectivamente la igualdad que debe existir siempre entre todos los ciudadanos. Y es que no se puede permitir que un ciudadano tenga que soportar un perjuicio en su patrimonio debido a una obra pública si este no se encuentra entre sus obligaciones por el hecho de vivir en sociedad. Estaríamos ante una situación de desigualdad con respecto al resto de particulares. Por esta razón, los daños causados por la Administración en estos supuestos que no se encuentren entre lo que debe exigirse a un ciudadano por el hecho de serlo, deben ser indemnizados. Solo así podrá garantizarse la igualdad de todos los particulares en su obligación de soportar las cargas sociales.

Ante todo, vivimos en un Estado de Derecho en el que se protegen los bienes y derechos de los ciudadanos individuales, por lo que una lesión sobre ellos no se podrá producir sin que esta sea total y absolutamente necesaria para la consecución del fin que se persigue y, a su vez, sin el correspondiente resarcimiento del daño producido. Esto lo establece de manera clara la Constitución en su artículo 106.2 en los siguientes términos:

“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.” (Constitución Española, 1978)

Ahora que hemos definido los conceptos generales en relación con la responsabilidad patrimonial de la Administración, es preceptivo que antes de analizar los casos concretos de supuestos de obras públicas, hagamos un repaso a través de la ley 39/2015 sobre Procedimiento Administrativo Común, en concreto, sobre las especialidades que esta ley establece para los procedimientos de responsabilidad patrimonial de la Administración.

## 2. La ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas

Como su propia denominación indica, esta norma regula el procedimiento que ha de seguir la Administración para realizar actos de naturaleza diversa. Entre ellos, la ley regula los procesos de responsabilidad patrimonial de la administración a través, sobre todo, de especialidades con respecto al procedimiento común.

Estos procesos particulares tienen especialidades en las fases de iniciación, tanto de oficio como a solicitud del interesado; instrucción del procedimiento, concretamente, en la fase de solicitud de informes y dictámenes; y finalización, en la fase de resolución.

Con el fin de contar con un punto de partida teórico basado en la legislación actual de la actuación en los procesos administrativos, debemos analizar las especialidades que esta ley introduce con respecto a este tipo de procedimientos, los que van acompañados de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

#### 1.1. De las especialidades de los procedimientos de responsabilidad patrimonial de la administración en la fase de inicio del procedimiento

La primera especialidad la encontramos al inicio del procedimiento. Cuando se produce un acto administrativo que cause un daño en un ciudadano o en un grupo concreto de ciudadanos, estos dispondrán de un plazo de un año para reclamar la responsabilidad patrimonial de la Administración por este daño, según el artículo 67 de la LPAC.

Si el damnificado hiciera uso de este derecho a reclamar, entonces estaremos ante un procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración iniciado a solicitud del interesado. Para estos casos, el artículo 66 establece unos requisitos generales que debe cumplir la solicitud que inicia el procedimiento.

Además de los requisitos establecidos en este precepto, que se exigirán tanto en procedimientos de responsabilidad patrimonial de la Administración, como en el resto de los procesos, en el caso específico de que se esté reclamando una indemnización a la Administración por haber causado un daño, la solicitud debe contener los siguientes datos:

- Las lesiones que efectivamente se han producido;
- La relación de causalidad que el interesado considera que existe entre las lesiones sufridas y la actuación de la Administración;
- Si es posible, la cantidad monetaria exacta de responsabilidad patrimonial en el momento en el que se produjo el daño; y
- Las alegaciones, pruebas, documentos y cualquier otra información que el interesado considere oportuna.

En caso de que el procedimiento se inicie de oficio por la Administración, esta tendrá el mismo plazo de un año para ello, ya que el artículo 65 de la LPAC especifica que el derecho de reclamación del interesado no puede haber prescrito cuando las Administraciones decidan iniciar un procedimiento de este tipo.

En este caso, los interesados serán notificados y se les deberá conceder un plazo de 10 días para aportar alegaciones, documentos o informaciones, si así lo consideran, así como las propuestas de pruebas que estimen necesarias.

Una especialidad de este tipo de procesos es la instrucción e impulso de oficio por parte de la Administración Pública aun cuando el interesado no se persone en el plazo que se le concede para ello, lo cual asegura el resarcimiento de los ciudadanos ante actuaciones administrativas dañosas.

1.2. De las especialidades de los procedimientos de responsabilidad patrimonial de la administración durante la instrucción del procedimiento

En la fase de instrucción del procedimiento, se establece una especialidad para los procesos de responsabilidad patrimonial: para la elaboración de informes y dictámenes. Esto viene dictado por el artículo 81 de la Ley 39/2015, que en su apartado 1 reza lo siguiente:

“En el caso de los procedimientos de responsabilidad patrimonial será preceptivo solicitar informe al servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable, no pudiendo exceder de diez días el plazo de su emisión.” (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, 2015)

Esto quiere decir que todo órgano que haya causado un daño deberá, obligatoriamente, emitir un informe al respecto, asegurando así que quedan explicadas todas las razones por las que la actuación tuvo lugar de una manera concreta, y que el órgano al que se reclama el abono de la indemnización se pronuncia al respecto con el fin de esclarecer la realidad.

Además, este mismo artículo, en su apartado 2 establece la obligación de realizar una consulta al Consejo de Estado o al órgano consultivo que corresponda en la Comunidad Autónoma que proceda en caso de que la responsabilidad patrimonial supere las cifras establecidas por la legislación automática, la Ley 3/1980, de 22 de abril, o 50.000 euros.

El dictamen que emita el Consejo de estado en el plazo de 2 meses deberá pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño indemnizable, y sobre la cuantía de la indemnización a percibir por el damnificado.

1.3. De las especialidades de los procedimientos de responsabilidad patrimonial de la administración en la fase de finalización del procedimiento

Finalmente, el artículo 91 de la LPAC regula las especialidades de la resolución en estos procedimientos.

El órgano responsable debe emitir una propuesta de acuerdo, que deberá ser formalizada por el interesado y por la Administración. Esta es la terminación convencional de procedimiento, pero cuando no se considere conveniente esta forma de finalización, entonces entrará en juego el apartado 2 del mismo artículo.

Este apartado establece las materias sobre las que debe pronunciarse la resolución del procedimiento, además de contener los requisitos exigidos por el artículo 88, que se exigen para todos los procedimientos de las Administraciones Públicas regulados por esta norma.

En este sentido, la resolución deberá pronunciarse sobre: “la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado, la cuantía y el modo de la indemnización, cuando proceda, de acuerdo con los criterios que para calcularla y abonarla se establecen en el artículo 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.” (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, 2015)

Este termina determinando el sentido desestimatorio del silencio en el caso de que transcurra el plazo de seis meses sin pronunciamiento por parte de la Administración.

Estas son las tres especialidades de procedimiento que contiene la ley 39/2015 con respecto a los procesos en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración. Son apuntes importantes ya que, habitualmente, la consecución de una obra pública irá acompañada de una obligación de indemnizar por parte de los poderes que la llevan a cabo. Esto es porque suelen afectar a bienes y derechos de los ciudadanos, a los que estos se ven obligados a renunciar parcial o totalmente en favor de la obra de que se trate.

## **II. Análisis del concepto de lesión y de la antijuridicidad**

Hasta ahora, lo que está claro es que para que exista responsabilidad patrimonial de la Administración, debe existir un daño causado por el funcionamiento de un servicio público en un bien jurídico protegido perteneciente a un ciudadano o grupo de ciudadanos. Esto implica dos cosas:

- La existencia de una lesión, que tendrá unas características concretas; y
- Un nexo causal entre la actuación de la Administración y dicha lesión.

Antes de analizar a fondo los supuestos de obras públicas que generan en los ciudadanos un derecho a ser indemnizados por la Administración, debemos entender qué tipo de lesión deberá ser indemnizada en estos y en otros supuestos de responsabilidad patrimonial, pues queda claramente determinado que esta lesión, junto con un nexo causal que la relacione con el funcionamiento de un servicio público, es presupuesto indispensable para que se dé la indemnización del damnificado.

### **1. Hechos que determinan la antijuridicidad de una lesión**

Lo primero que hay que entender en este aspecto es el significado de la expresión utilizada por la ley en diversas ocasiones: “la lesión de un derecho”. Esta expresión reduce la lesión al ámbito del menoscabo de derechos de los individuos. Es decir, cuando hablamos de lesión en este ámbito, estamos hablando de un concepto específico, y esto es importante, ya que los derechos y los bienes no son lo mismo. Los bienes constituyen el objeto sobre el que se goza de un derecho. El derecho no es el bien en sí, por lo tanto, sino el dominio sobre el mismo.

De esta manera, el concepto de derecho recoge un dominio, ya sea sobre un bien, sobre el comportamiento de otra persona, o sobre uno mismo. Se trata de una relación de poder entre la persona que goza de él y el objeto sobre el que recae. Como ya sabemos, disponer de un derecho subjetivo se traduce en que la persona titular del mismo tendrá unas facultades con respecto al resto de los particulares, conllevando esto unas obligaciones para las personas que han de respetar o hacer valer ese derecho. Esto quiere decir, en definitiva, que un derecho subjetivo se ejercita frente a otros.

Lo realmente importante que de todo esto se desprende, es, por un lado, que la lesión de un derecho debe constituir un daño que afecte o sea sufrido por una persona. Esto significa que no constituirá la lesión de un derecho el daño que se cause en una cosa que no sea objeto de ningún derecho subjetivo, sino que el daño que se produzca debe afectar, como la legislación administrativa específica, a un particular.

Para continuar, la lesión no puede ser culpa exclusiva de quien la sufre o de circunstancias de la naturaleza o fortuitas, atendiendo a lo que se ha explicado anteriormente: que el derecho subjetivo conlleva en sí mismo la relación entre una o más personas. Es decir, que una persona no posee un derecho contra sí misma, sino siempre contra otras personas.

Por esta razón, por el carácter social del derecho subjetivo, el hecho de que una persona que dispone de dominio sobre sí misma cause una lesión en sus propios derechos subjetivos, nunca podrá generar la obligación de indemnizar por parte de un tercero. En todo caso, se generará una responsabilidad por parte del que ha causado la lesión, siempre y cuando esta afecte a terceras personas o a la sociedad en su conjunto.

Tampoco podrá la lesión ser consecuencia de circunstancias de la naturaleza, ya que no existe una relación entre los particulares y esta, pues un daño causado por las condiciones naturales del mundo en el que vivimos no puede imputarse a un sujeto concreto al que podamos reclamar responsabilidad patrimonial. En este caso hablaremos de la mera pérdida o detrimento de un derecho, no causada por nadie a quien pueda exigirse la indemnización por el mismo. Esta es la razón por la que la legislación administrativa incluye como supuesto específico en el que no surge la obligación de indemnizar el daño causado por motivos de fuerza mayor.

No podemos aplicar este supuesto de fuerza mayor en todos los casos en los que la naturaleza simplemente tenga algo que ver con el daño causado. Esto es porque hay diversas circunstancias que vienen dadas por las leyes naturales, pero en la lesión de un derecho afectado por ellas influye también la acción humana, ya sea por acción o por omisión, sin evitar las consecuencias dañosas del hecho natural. Estos serán los supuestos generales en los que no podremos alegar fuerza mayor, y sí surgirá la obligación de indemnizar al damnificado.

Como ya hemos explicado en el apartado anterior de este trabajo, un supuesto de fuerza mayor solo se dará si el resultado no puede ser evitado por actos humanos, o previsto por los conocimientos de la ciencia, siempre dentro de las capacidades de la persona relacionada con la lesión producida.

Este planteamiento conduce a los tribunales a condenar a la Administración a indemnizar los daños causados contra particulares siempre que hubieran podido evitarlos y no lo hubieran hecho, así como siempre que se hubiera podido prever el resultado a través de una actuación diligente y esta no se hubiese llevado a cabo. Así mismo, la Administración Pública tendrá el deber de indemnizar, y así lo establecen los Tribunales, siempre que exista concurrencia de culpas entre esta y las circunstancias de la naturaleza, ya que existirá lesión típica en los derechos de un particular o de un grupo concreto de ellos.

En sentido objetivo, la lesión causada solo será indemnizable si en el momento de darse constituyera un daño sobre un bien o derecho perteneciente a una persona o grupo de personas. Esto quiere decir que no conllevarán responsabilidad patrimonial de la Administración las lesiones que se causen en bienes que no estuvieran protegidos por un derecho subjetivo en el momento de producirse el daño.

Una vez que se ha delimitado el concepto de lesión de derechos indemnizable, debemos distinguir la lesión de un derecho de la privación del mismo. Tenemos claro que no conlleva el mismo resultado la lesión de un derecho que la privación de un derecho, pero es conveniente

entender bien la diferencia entre estas dos expresiones para analizar en todas sus dimensiones el concepto de lesión.

La privación de un derecho puede consistir en la consecución de alguna condición preestablecida a la hora de definir el derecho concreto que se está limitando. Eso son condiciones inherentes al derecho que causarán su desaparición, pero ninguna lesión sobre el mismo.

Para que se desprenda de la actuación administrativa la obligación de indemnizar, esto es, para que se dé realmente una lesión antijurídica, el menoscabo producido en el derecho que lesiona tal comportamiento debe ser causado por algo distinto a las previsiones inherentes al nacimiento del propio derecho. Además, esta lesión ha de darse sin consentimiento del titular del derecho lesionado.

## 2. Otras características que debe cumplir una lesión para ser indemnizada

Como ya se ha apuntado en este trabajo, la ley 40/2015, en su artículo 32.2, establece que, para que pueda darse la obligación de indemnizar por parte de la Administración Pública, “el daño alegado habrá de ser

- Efectivo,
- Evaluable económicamente, e
- Individualizado con relación a una persona o grupo de personas.”

(Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, 2015)

En primer lugar, la efectividad del daño hace referencia a que este debe ser cierto para ser indemnizable. Es decir, que los daños eventuales o posibles no serán objeto de responsabilidad patrimonial de la Administración, en principio.

Y decimos en principio porque la jurisprudencia ha venido determinando que sí habrá ciertos daños no devengados en el momento de dictada la sentencia, que serán objeto de indemnización. Esto es porque también los daños futuros que pueden anticiparse con certeza son considerados daños efectivos. Así las cosas, el daño efectivo será aquel que efectivamente sea causado, o vaya a serlo en el futuro consecuencia de la actuación administrativa.

En cuanto a la evaluación económica del daño como condición para que este sea indemnizado, nos conduce a pensar que solo los derechos patrimoniales podrán ser objeto de responsabilidad patrimonial de la Administración. Esto no es cierto, ya que también son indemnizables los daños morales causados por lesiones en derechos personalísimos, o como consecuencia de lesiones en otro tipo de derechos.

Ciertamente los daños morales, aun no constituyendo lesión en derechos patrimoniales, son evaluables económicamente. Cosa distinta es que esta evaluación se haya venido realizando en base a unos baremos establecidos por las leyes y por la práctica jurídica, tales como el premio en concepto de daños morales del 5% de la indemnización a la que tendrá derecho el damnificado por lesión en cualquiera de sus derechos de otra naturaleza distinta a la moral.

En cualquier caso, debemos tomar este criterio definitorio del daño como una limitación a la obligación resarcitoria de la Administración, de tal forma que se establece la necesidad de que el daño, de una u otra manera, pueda ser evaluado económicamente para que exista indemnización.

En otro sentido, este criterio también es garante de la reparación integral del daño causado. Es decir, si la lesión puede ser evaluada económicamente, esto nos dará la posibilidad de establecer una responsabilidad administrativa suficiente para cubrir el daño efectivo.

Este es un punto importante, ya que la indemnización tiene la finalidad, como indica la propia palabra “indemnización”, de asegurar que el lesionado quede indemne en sus bienes y derechos, que la situación del mismo se reestablezca a la anterior a la producción del daño. Como esto podemos decir que es imposible, mediante la evaluación económica del daño conseguimos que, al menos en términos monetarios, se pueda lograr la indemnidad del perjudicado por el acto administrativo.

Así mismo, la evaluación económica, tanto del daño emergente como del lucro cesante causados por cualquier tipo de actuación administrativa, no podrá ser, en ningún caso, causa de enriquecimiento injusto. Habrán de ser indemnizados los particulares con el fin de restablecer su situación, como ya se ha indicado, por lo que el cálculo de la indemnización habrá de hacerse rigurosamente, atendiendo al daño cierto, para lo cual es necesario que, en alguna dimensión, la lesión causada pueda ser evaluada económicamente.

Esto requiere que, en los casos de daños futuros o lucro cesante, sean necesarias pruebas reales con las cuales se pueda calcular el perjuicio monetario efectivamente causado, o que va a ser efectivamente causado en el futuro, como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

Finalmente llegamos a la última de las características que ha de tener la lesión causada para que esta sea indemnizable. Esta es la posibilidad de individualizar el daño en una persona o grupo de personas.

Este requisito elimina la posibilidad de indemnizar las cargas colectivas, ya que un daño, para ser resarcido por la Administración, debe haber sido causado en un patrimonio concreto, y no puede ser consecuencia de la necesidad de soportar ciertas cargas comunes propias de la vida en sociedad.

Este es, por un lado, un límite práctico para la protección de la sociedad en general, ya que la Administración, que defiende los intereses generales y se encuentra financiada por todos los ciudadanos de manera directa e indirecta, no posee una capacidad resarcitoria inacabable. Se trata de una limitación que establece la ley para evitar que colectivos demasiado extensos puedan tener acceso a indemnización por parte de la Administración Pública, ya que se trataría de una petición imposible o muy difícil de cubrir sin menoscabar los derechos del resto de la sociedad.

Verdaderamente la determinación de este criterio en supuestos concretos es muy complicada. La ley, por su carácter general, no tiene capacidad suficiente para determinar los casos o supuestos en los que el daño podrá ser generalizado y aquellos en los que deberá ser

individualizado. Es por esto por lo que esta labor queda en manos de los Tribunales, en atención al caso concreto en el que nos encontremos, como ya hemos explicado, en base al criterio del interés general y a muchos otros factores que afectan a la determinación de la individualización del daño.

Dentro de esta característica, que contribuye a la antijuridicidad de la lesión, es necesario que entendamos cuáles serán los supuestos en los que estaremos obligados a soportar un daño y, por lo tanto, no tendremos derecho al resarcimiento del mismo.

Este deber jurídico emana de tres fuentes distintas: que la ley o un título lo establezca expresamente, que no se rompa el principio de igualdad que debe darse ante las cargas públicas y que el daño sea consecuencia de la conducta del perjudicado. Es necesario cercionarse de que estos requisitos no se dan para poder determinar que una lesión es indemnizable por la Administración.

El primer requisito es sencillo. La ley contempla ciertos supuestos concretos en los que el particular está obligado a soportar un daño causado por el funcionamiento de los servicios públicos en favor del resto de la sociedad. Estos son casos como las obligaciones tributarias o la necesidad de soportar una expropiación cuando se dé con el fin y como único medio de satisfacer el interés general.

Este requisito contempla también la posibilidad de que exista un título que establezca el deber jurídico de una persona de soportar un daño. Esto es, cuando el particular ejerza una profesión de riesgo por la que deba exponerse a ciertos daños debidos a esta circunstancia, por ejemplo. Sería el caso de los guardias civiles, policías o bomberos, quienes, por el cargo que desempeñan, están obligados a soportar ciertos daños o lesiones.

Otro título que constituye esta obligación puede ser también una sentencia firme que resulte ser desfavorable para un ciudadano y que, por lo tanto, sea susceptible de causar un perjuicio en su patrimonio o derechos. En ambos casos, los particulares tendrán obligación de soportar el daño causado.

Esta obligación no solo debe basarse en preceptos legales o títulos que así lo establezcan, sino que también existe la posibilidad de que la Administración, en el ejercicio de su potestad discrecional, y siempre dentro de unos márgenes razonables de actuación, genere daños en los particulares que deberán ser soportados por estos. Se trata de una actuación que deberá ser proporcionada, y se fundamenta en los conceptos jurídicos indeterminados. Estaremos entonces ante casos concretos que deberán evaluar los Tribunales de la jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Partiendo de estas bases, para que una persona deba soportar un daño causado por la Administración es necesario que no se rompa el principio de igualdad ante las cargas públicas. Es decir, que un particular o grupo no soporte el daño en su totalidad o de manera desproporcionada en relación con el resto.

Las cargas públicas deben seguir el criterio de la proporcionalidad. No se puede permitir que un solo ciudadano o grupo de ciudadanos quede obligado a soportar enteramente un daño en favor de la sociedad en general, ya que se trata de una desproporción que quiebra el principio

de igualdad que debe regir en todo momento las actuaciones de la Administración Pública. Si esto no fuera así, entonces, como establece el Tribunal Supremo en varias ocasiones, “se produciría un sacrificio individual en favor de una actividad de interés público que debe ser soportada por la comunidad” (Sentencia del Tribunal Supremo, de 5 de abril de 2011, rec. 2550/2009, ECLI:ES:TS:2011:1715, 2011).

Por último y para terminar con este apartado, una lesión indemnizable nunca podrá provenir de la conducta del perjudicado, como ya se ha indicado previamente. Esto no solo va en contra del concepto de derecho resarcible, sino que el hecho de que se indemnizaran las lesiones provocadas por el comportamiento del damnificado abriría la puerta a estafas por parte de los particulares a la Administración.

En una lesión antijurídica el particular que reclama una indemnización nunca podrá ser parte del problema, hasta cierto punto, por su puesto, ya que en la vida cotidiana puede resultar muy difícil determinar cuándo una persona ha tenido influencia sobre los resultados.

Lo más importante de este requisito es que exista un nexo causal entre la actuación de la Administración y el daño causado. Es decir, que la actuación del particular no rompa la relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos y la lesión a indemnizar.

### 3. El papel de la culpa en la determinación de la antijuridicidad

Para terminar de analizar este tema es necesario descubrir cuál es el papel de la culpa en la determinación de la existencia o no de responsabilidad patrimonial de la Administración. Esto es tan importante porque para que una lesión resulte ser antijurídica, tiene que estar causada, necesariamente, por una actuación libre por parte de una persona, por lo menos.

Esto conlleva que, para poder hablar de antijuridicidad de una lesión, y por lo tanto, surgimiento de responsabilidad patrimonial, debe existir culpa de una de las partes.

Esto ya lo sabíamos, ya que anteriormente hemos analizado la necesidad de que el daño no se haya podido evitar mediante una actuación de la Administración para que surja la obligación de indemnizar. Es decir, si el daño se ha producido únicamente por circunstancias no imputables de ninguna manera a la Administración, esta no tendrá que repararlo. Por lo tanto, si no ha habido culpa o, en otras palabras, si la Administración no ha sido causa evitable del daño, esta no deberá hacerse cargo de resarcir al damnificado.

Esto, por supuesto, en ningún momento implica la necesidad de imputar el daño a una persona concreta dentro de la Administración, ya que, en pro de los ciudadanos, esta será directamente responsable de los daños que se causen por su actuación. Otro tema será, posteriormente y en los casos concretos para los que se prevé, el posible derecho de repetición que pueda tener la Administración contra la persona que haya actuado negligentemente, si es que la hay.

Esto no se contraviene con lo que establece la ley 40/2015 cuando en su artículo 32 habla de la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración cuando se produzca un daño imputable al funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Aparentemente, este párrafo deja fuera la necesidad de existencia de culpa por parte de la Administración para tener que indemnizar, pues establece que siempre que la lesión se deba al funcionamiento de un servicio público, esta será antijurídica, y por lo tanto, indemnizable.

Sin embargo, aunque esto pueda afirmarse como cierto, dependerá totalmente del concepto de culpa que se maneje. Si leemos este apartado en conexión con el que exime de responsabilidad patrimonial a la Administración en casos de fuerza mayor, podemos concluir que siempre que no exista fuerza mayor existirá culpa, porque nos encontraremos ante una actuación libre por parte de la Administración, al haber podido prever o evitar los daños y no haberlo hecho.

Como consecuencia, se desprenderá de esta actuación libre la antijuridicidad de la lesión producida, lo que determina que exista obligación de indemnizar.

En realidad, de este planteamiento se desprende que siempre que la lesión causada a un particular o grupo de particulares sea causa del funcionamiento de un servicio público, esta será antijurídica e indemnizable, en consecuencia, ya que las lesiones causadas por fuerza mayor de por sí no pueden ser imputables al funcionamiento de la Administración.

Esto quiere decir que la culpa no será por sí misma el aspecto determinante de la responsabilidad patrimonial de la Administración en el momento en el que queremos entrar a analizarla detalladamente, sino que lo determinante será, de nuevo, la posición de vulnerabilidad del ciudadano con respecto a la Administración.

Es cierto que según el concepto de culpa y antijuridicidad de la lesión que hemos analizado en este apartado, se podría atribuir a la culpa el surgimiento de responsabilidad patrimonial por parte de la Administración, pero debemos tener en cuenta que, en comparación con el régimen de indemnizaciones en el Derecho Privado, estamos manejando un concepto de culpa muy amplio, casi presunto en algunos supuestos.

Esto es porque la Administración, como ya hemos señalado, se encuentra en una posición jurídica de superioridad con respecto al ciudadano, por lo que será necesario hacer lo posible por igualar, hasta donde se pueda, a ambas partes. Por esta razón, el único supuesto en el que se exime de responsabilidad a la Administración es cuando existe fuerza mayor.

(Ramos)

### **III. Análisis de responsabilidad patrimonial de la Administración en supuestos concretos de obras públicas de interés general**

Una vez analizados los requisitos que deben concurrir para que exista responsabilidad patrimonial de la Administración y la legislación que la regula, podemos pasar a analizar casos concretos de responsabilidad en supuestos de obras públicas de interés general.

Antes de empezar con este apartado del trabajo, es necesario delimitar el concepto de “obra”. El artículo 13.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, define el término “obra” como el resultado de trabajos que tengan por objeto un bien inmueble, sean de construcción o ingeniería civil y cuyo fin sea, por sí mismo, para cumplir funciones técnicas o económicas.

En esta definición, por una parte, debemos destacar el hecho de que una obra debe tener un fin propio. Es decir, que no es una obra lo que se trata de un medio para conseguir otra cosa, lo que es accesorio, sino que esta debe ser el objeto principal.

Por otra parte, como ya sabemos, el contrato de obra conlleva una obligación de resultado. Esto significa que, cuando hablemos de este tipo de contratos, “la obra” no será la ejecución, sino que será el resultado final obtenido efectivamente. Cuando queramos hablar de los trabajos que se llevarán a cabo para conseguir dicho resultado, nos referiremos a ellos como “la ejecución” o “la realización” de la obra.

Jurídicamente, esto trae consigo consecuencias importantes: la distinción entre el contrato de medios y el contrato de resultado. Estos son conceptos básicos que debemos manejar para entender las implicaciones reales cuando hablamos de un contrato de obras.

En el contrato de medios lo que se acuerda es la realización de unas tareas, trabajos o prestaciones de servicios que, si bien pueden tener un fin, no aseguran su consecución. Por el contrario, debemos tener en mente que siempre que hablemos de contratos de obras, no estamos acordando la realización de las mismas, sino la realización efectiva de un fin: la obra. El que se obliga en este tipo de contratos se está comprometiendo a conseguir un resultado. Esto implica que, si la empresa se desvía de este resultado y ejecuta otro o no llega a obtener lo que se pactó en un principio, estaría incumpliendo el acuerdo con la Administración, a salvo de que este pueda ser modificado a lo largo del tiempo dentro de lo legalmente establecido.

Sin perjuicio de todo esto, el segundo párrafo del artículo 13.2 de la misma ley, define también como “obra” a todo trabajo que modifique “la forma o sustancia del terreno o de su vuelo”, o que sirva para la “mejora del medio físico o natural.” (Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, 2017)

En estos supuestos concretos, de “obras”, debemos tener en cuenta que nos encontramos con dudas que no surgen en otros casos. Por ejemplo, podríamos considerar erróneamente que el hecho de que la obra que causa el daño se lleve a cabo por una empresa privada rompe el nexo causal.

La Sentencia 10236/2004 de la sala 3ª del Tribunal Supremo, de lo Contencioso-Administrativo, que resuelve el recurso de casación interpuesto por “Hotel Miguel Ángel, S.A.”, aborda este temas de manera clara y directa. Dicha resolución estima el recurso de casación interpuesto estableciendo responsabilidad Patrimonial por parte de la Administración en favor del recurrente debido a la realización de unas obras que tenían el fin de unir la línea 10 con la línea 8 del metro de Madrid.

En primer lugar, cuando abordemos este tipo de supuestos, debemos preguntarnos si la obra realizada es realmente de interés general. En este caso la respuesta parece ser clara: una obra que tiene el fin de mejorar la movilidad de los ciudadanos es de interés general. El beneficiario es directamente el ciudadano y contribuye a mejorar su calidad de vida, por lo que en este caso no hay duda. Podremos entrar en los requisitos que deben cumplir las obras públicas para que sean consideradas de interés general más adelante.

En este caso concreto, la obra es llevada a cabo por una colaboración de empresas privadas, y no por la Administración. ¿Significa esto que se rompe el nexo causal y que, por lo tanto, los daños causados al recurrente no son imputables a la Administración?

Los magistrados abordan este tema explicando que la Administración debe responder, ya que no se rompe el nexo causal “cuando los daños deriven de manera inmediata y directa de sus órdenes o de los vicios del proyecto elaborado por ella misma”. (Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 23 de marzo de 2009, rec. 10236/2004,, 2009).

Tener en cuenta este apunte resulta muy importante, ya que hay muchas obras públicas dirigidas por la Administración y de interés general que se llevan a cabo por empresas privadas. Aquí el Tribunal está determinando como aspecto clave el hecho de que los daños sean consecuencia directa, no del hecho material que los ha causado, sino del proyecto elaborado por la Administración.

Las obras públicas se pueden realizar por empresas privadas, pero no podemos olvidar que, para que esto ocurra, previamente debe existir un contrato entre la Administración y la empresa que ejecute el proyecto, ya sea de obras, de concesión de obra pública o de colaboración entre sector público y privado.

El tipo de contrato que exista en cada caso, así como las actuaciones de las partes durante la realización de la obra, podrá influir en la responsabilidad sobre los daños que se causen a los ciudadanos. Es por esto por lo que debemos entender los tipos de contratos que pueden darse, su funcionamiento y su influencia en la determinación de la existencia de responsabilidad patrimonial por parte de la Administración.

1. El funcionamiento de los contratos celebrados para la realización de obras públicas y su posible influencia en el nexo causal

Los contratos típicos que puede celebrar la Administración en general vienen regulados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Esta disposición regula todo lo relacionado con el régimen contractual del sector público. Los contratos que vamos a tratar a continuación son los que pueden darse en supuestos de obras públicas de interés general.

- 1.1. El contrato de obras

Este primer contrato típico viene regulado en el artículo 13 de la Ley 9/2017, en adelante denominada para “LCSP”, el cual establece que serán contratos de obras los que tengan por objeto alternativamente: “la ejecución de una obra, aislada o conjuntamente con la redacción del proyecto, o la realización de alguno de los trabajos enumerados en el Anexo I” o “la realización, por cualquier medio, de una obra que cumpla los requisitos fijados por la entidad del sector público contratante que ejerza una influencia decisiva en el tipo o el proyecto de la obra.” (Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, 2017)

Con respecto al primero de los que pueden ser objeto de un contrato de obra, la realización de una obra, ya sea junto con un proyecto, o separadamente, abre dos posibilidades de contratación.

La primera posibilidad es que se contrate la ejecución de una obra previamente sujeta a un proyecto que presenta la empresa que lo llevará a cabo. Es decir, que lo que el sector público estaría contratando en este caso será tanto el proyecto como la obra: no solo la ejecución material de la misma, sino también su planificación.

De la otra manera, lo que se contraría sería la ejecución de la obra separada del proyecto en el que debe basarse para llevarse a cabo.

Vemos que en esta parte del artículo se habla del proyecto bajo el cual se ejecuten las obras. Este es un punto importante a tener en cuenta, ya que el artículo 238.1 de la LCSP establece lo siguiente: “Las obras se ejecutarán con estricta sujeción a las estipulaciones contenidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares y al proyecto que sirve de base al contrato y conforme a las instrucciones que en interpretación técnica de este diere al contratista la Dirección facultativa de las obras.” (Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, 2017)

Eso quiere decir que el constructor deberá actuar siempre en atención a lo dispuesto en el proyecto bajo el cual se ejecuten las obras, ya que, en todo caso, responderá de los daños que provoquen sus actuaciones, siempre y cuando estas excedan de lo acordado con la Administración. Este es un supuesto que puede romper el nexo causal y que, en consecuencia, eliminaría la responsabilidad por parte de la Administración, por lo menos en lo que se salga de la ejecución del proyecto aprobado por esta.

Debemos hacer mención al Anexo I, al que hace referencia el artículo 13 de la LCSP. Simplemente mencionar que aquí se ofrece un listado de trabajos que podrán ser objeto del contrato de obras, entre los cuales se encuentran algunos como preparación de obras, obras hidráulicas, instalación de edificios y obras, instalaciones eléctricas, etc.

En segundo lugar, podrá ser objeto de un contrato de obras la ejecución de una obra que se realice en cumplimiento de un proyecto íntegramente desarrollado por la Administración. Este es el caso en el que será el sector público el que establezca el proyecto en su totalidad, contratando solamente la ejecución del mismo.

Ambos subtipos de contratos conllevarán el mismo régimen de responsabilidad que, aunque no será igual para todos los casos debido al carácter general de la ley, se guiará por el ajustamiento de la ejecución al proyecto concreto, que puede ser elaborado por la Administración o aprobado por ella. En cualquier caso, esta será la base de la actuación de la empresa ejecutora de la obra.

## 1.2. El contrato de concesión de obras

El artículo 14.1 de la LCSP define el objeto del contrato de concesión de obras como “la realización por el concesionario de algunas de las prestaciones a que se refiere el artículo anterior, incluidas las de restauración y reparación de construcciones existentes, así como la conservación y mantenimiento de los elementos construidos, y en el que la contraprestación a

favor de aquel consiste, o bien únicamente en el derecho a explotar la obra en el sentido del apartado cuarto siguiente, o bien en dicho derecho acompañado del de percibir un precio.” (Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, 2017)

Este nuevo contrato contempla la realización de las obras o parte de ellas. A cambio de ello, el concesionario tendrá derecho a explotar la obra resultante. Esta explotación podrá ir acompañada de una cantidad de dinero también en concepto de contraprestación o no.

De este primer apartado del artículo 14 se desprende la diferencia entre el contrato de obras y el de concesión de obras: en el primero se acuerda la ejecución de la obra a cambio de un precio, mientras que en el segundo lo que se pacta consiste en esta misma ejecución, siendo la contraprestación un derecho de explotación del resultado obtenido, que puede acompañarse, o no, de un precio al igual que en el primer tipo de contrato.

En este sentido, el nexo causal de los daños que la obra pudiera provocar en los ciudadanos no cambia, ya que la diferencia radica en la forma de la contraprestación. En el contrato de obras será el sector público el que explotará el resultado en todo caso, mientras que en el de concesión será el concesionario. Lo que a nosotros nos interesa es la realización de la obra, no la utilización posterior de esta.

Sí nos interesa, sin embargo, entender lo que dispone el apartado 3 del mismo artículo: “El contrato de concesión de obras podrá también prever que el concesionario esté obligado a proyectar, ejecutar, conservar, reponer y reparar aquellas obras que sean accesorias o estén vinculadas con la principal y que sean necesarias para que esta cumpla la finalidad determinante de su construcción y que permitan su mejor funcionamiento y explotación, así como a efectuar las actuaciones ambientales relacionadas con las mismas que en ellos se prevean.” (Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, 2017)

Esto significa que el concesionario deberá hacerse cargo de que el resultado, la obra, se mantenga perfectamente conservada y en consonancia con las nuevas necesidades que van surgiendo consecuencia de los avances de la sociedad o de los cambios que puedan darse a lo largo de su vida útil. Pero, ¿qué tiene esto que ver con la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública?

El hecho de que la conservación de la obra sea responsabilidad del concesionario implica que los daños causados por la falta de una correcta reparación, actualización o del cuidado de sus elementos no se impute, a priori, a la Administración, cosa que sí se hace cuando esta tarea corresponde al sector público.

### 1.3. La colaboración de empresarios particulares o medios no personificados en la ejecución directa de prestaciones por la Administración Pública

Para terminar con el análisis de las distintas formas de ejecución de obras públicas, el artículo 30 de la Ley 9/2017 establece la posibilidad de que la Administración ejecute obras de manera directa, pero con la colaboración de empresarios particulares o a través de medios no personificados.

Esto quiere decir que las obras públicas podrán realizarse exclusivamente a través de los medios de los que dispone el sector público, que son los llamados “medios no personificados”, pero también se podrá contar en esta tarea con la colaboración de empresarios particulares. Esto se podrá dar en los siguientes supuestos:

- Cuando la Administración disponga de los medios suficientes para la realización de los trabajos. En este caso, deberá ser primordial la utilización de este sistema.
- Cuando la Administración pueda utilizar, aportando ventajas en la ejecución o una economía superior al 5% del coste del proyecto, elementos auxiliares.
- Cuando se haya realizado previamente una licitación, pero no haya habido ofertas de empresarios particulares.
- En supuestos de emergencia. Estos supuestos y la forma de actuación que debe seguirse vienen regulados en el artículo 120 de la misma ley. Se trata de situaciones en las que sea necesario actuar inmediatamente debido a catástrofes, situaciones muy peligrosas o supuestos en los que pueda verse afectada la defensa nacional.
- Cuando no se pueda acordar previamente a la ejecución un precio cierto o presupuesto por la propia naturaleza de la obra que se va a realizar.
- Cuando no se haya podido acordar un precio sobre ciertas prestaciones y por ello haya que relevar al contratista en ellas.
- Cuando se trate de obras que sirven únicamente para la conservación o el mantenimiento de instalaciones, infraestructuras o inmuebles.
- Cuando se trate de obras que disponen de un anteproyecto, pero no se haya aplicado el artículo 146.2, que versa sobre “la valoración de las ofertas con más de un criterio de adjudicación.” Esto solo se dará en supuestos excepcionales.

En todos estos supuestos se podrán utilizar medios exclusivos de la Administración Pública o colaborar con empresarios particulares, lo que conservará el nexo causal por ser la Administración la que estaría realizando la obra en su totalidad, aunque ya hemos visto que lo verdaderamente importante es la ejecución conforme al proyecto aprobado.

El proyecto, en todos los casos anteriores y en los restantes deberá cumplir unos requisitos establecidos legalmente. Estos requisitos dependerán del supuesto concreto en el que nos encontremos, del contrato que se realice y del tipo de obra.

#### 1.4. La responsabilidad extracontractual del contratista

Como ya hemos visto, en las obras públicas realizadas por la Administración suelen intervenir terceras personas que pueden alterar el nexo causal entre la lesión sufrida por el particular y el sector público.

A la hora de analizar la responsabilidad del contratista en estos supuestos, es necesario hacer referencia a artículo 196 de la LCSP, que reza lo siguiente en su primer apartado: “Será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato.” (Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, 2017)

Si tomamos individualmente este primer apartado podemos entender que todo daño causado en el transcurso de la obra debe ser indemnizado por el contratista. Es decir, por la persona que realiza la obra pública a cambio de un precio por parte de la Administración.

Sin embargo, el apartado dos de este mismo artículo establece la obligación de indemnizar por parte de la Administración cuando el daño causado haya sido consecuencia directa de una orden suya, así como en el supuesto de vicios en el proyecto. En caso de encontrarnos en este último escenario, el sector público podrá repetir contra el redactor del proyecto, siempre en atención a lo dispuesto en las leyes y al contrato firmado.

Con esto podemos ver que no siempre será la Administración la encargada de indemnizar, ya que podrá haber ocasiones en las que sea el contratista o el redactor del proyecto el que deba hacerlo. Todo dependerá del nexo causal y del supuesto concreto, dicho en líneas generales.

Con respecto a este tema se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2009, ya mencionada en este trabajo. Dicho pronunciamiento establece en su fundamento de derecho quinto que, al haberse desarrollado la obra conforme al proyecto realizado por la Administración, esta es causa directa del daño producido, por lo que no habrá responsabilidad extracontractual por parte del contratista en este caso concreto.

De nuevo, el nexo causal pasa a tener una importancia crucial a la hora de determinar la responsabilidad por la realización de una obra pública. Para que la Administración deba indemnizar, la lesión debe ser causada directa y exclusivamente por su actuación. Lo mismo ocurre con la responsabilidad del contratista. Lo que establece el artículo 196 de la LCSP es que será el contratista el que responderá, excepto en los casos en los que el daño hubiera sido causado por la Administración o por la persona que redacte el proyecto seguido.

Esto, en otras palabras, lo que sugiere es que el contratista resarcirá a los particulares que sufran daños consecuencia de una obra pública en los casos en los que sea este, mediante su propia actuación autónoma, el que los cause.

Ante esta situación puede surgir la siguiente duda: ¿no es la Administración la que autoriza los proyectos de las obras públicas? ¿No debe someterse toda actividad del contratista a una aprobación por parte de la Administración?

Francisca Villalba Pérez, en su artículo publicado en la Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma titulado “Responsabilidad extracontractual del contratista por daños causados a terceros en la ejecución del contrato”, señala de manera muy acertada el carácter público de la actuación del contratista cuando este ejecuta una obra de interés general en atención a un contrato con la Administración.

Lo que sugiere la autora es que, en efecto, la actuación del contratista, aunque este sea una empresa o persona privada, tiene carácter administrativo, al igual que su titularidad, a fin de cuentas, es administrativa. Por lo tanto, el papel del contratista será el de intermediario o gestor de la obra, que interviene con el fin de que se hagan realmente efectivos los derechos de los ciudadanos.

Por esta razón, se señala que la responsabilidad patrimonial del contratista debería ser igual que la de las personas que trabajan por cuenta de la Administración. (Villalba Pérez, 2005)

Raúl Bocanegra Sierra, catedrático en Derecho Administrativo en la Universidad de Oviedo, en su publicación titulada “La responsabilidad civil de los concesionarios y contratistas de la Administración por daños causados a terceros”, de 1994, habla del tipo de responsabilidad que le corresponde al contratista en caso provocar daños en la ejecución de una obra pública. (Bocanegra Sierra, 1994)

Aquí el catedrático nos recuerda que la normativa debe estar siempre centrada en resarcir a la persona damnificada. Para ello, y con el fin de facilitar a la víctima el proceso de solicitar la indemnización para volver a una situación de igualdad con respecto a resto de los ciudadanos, se habla de que toda responsabilidad que derive de un acto de titularidad administrativa, debe ser objetiva.

Tal y como se ha indicado previamente, la ejecución de una obra pública, aunque se realice a través de intermediarios, gestores o concesionarios, será siempre de titularidad administrativa y utilidad pública. Esto quiere decir que nunca deja de ser consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

No podemos olvidar lo que establece el artículo 32.1 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”

Este precepto solamente exige para la indemnización que el daño causado sea “consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”. Ahora bien, ¿sigue siendo un servicio público una obra ejecutada por una empresa privada? La respuesta a esta pregunta no podría ser negativa, ya que, como hemos dicho previamente, la titularidad del servicio no cambia.

Además, dejando a un lado las cuestiones meramente técnicas, el profesor Bocanegra recuerda que, al considerar de manera diferente un servicio de otro en función de la persona que lo haya ejecutado materialmente, estamos incurriendo en una infracción del artículo 14 de la Constitución Española.

Como ya sabemos, el artículo 14 habla de la igualdad ante la ley de todos los españoles. En el caso de considerar que, por el hecho de que en la ejecución de la obra haya intervenido o no una persona privada, entonces el criterio para la reparación del daño causado debe ser diferente, estaríamos incurriendo en una discriminación.

La responsabilidad de la Administración, como establece el artículo 32 de la LRJSP, es objetiva. Esto significa que siempre que se cause un daño, se devengará esta responsabilidad, aunque no medie dolo ni negligencia, sin perjuicio de las excepciones y exigencias que ya hemos visto previamente. Por su parte, la responsabilidad civil establecida para un contratista o concesionario actúa en caso de que exista dolo o negligencia, no es objetiva.

¿En qué lugar queda la víctima que debe demostrar la existencia de una de estas dos circunstancias frente a la que no debe hacerlo? Queda en una posición de desigualdad, de discriminación, por el hecho de que la Administración haya escogido un régimen de actuación u otro. En ningún caso la forma de ejecución de la obra, que es una mera cuestión técnica, administrativa, debe afectar al derecho de la víctima a ser resarcida.

Esto, simplemente, no sería justo. Tampoco lo sería el hecho de que el damnificado tuviera que estar al tanto del sistema que ha decidido seguir la Administración para realizar las obras, ni la consecuencia de tener que dirigir su petición contra un organismo público o privado en función de ello. El ciudadano debe sufrir el menor perjuicio posible y encontrarse en una situación de igualdad con respecto a resto de los ciudadanos, en la medida de lo posible.

La única opción ante esta situación, entonces, es que la responsabilidad, independientemente de que exista o no un contrato de obras, sea siempre objetiva. Siempre que se den las circunstancias para ello tal y como hemos visto a lo largo de este trabajo, deberá devengarse responsabilidad patrimonial por parte de la Administración, sin perjuicio de la acción posterior de regreso que pueda tener la Administración contra el redactor del proyecto o el contratista.

Este planteamiento puede parecer para muchos demasiado garantista. Sin embargo, es muy peligroso encontrarnos con que dos víctimas en una situación similar se cogen a regímenes distintos, una al establecido por el Código Civil y otra al Contencioso-Administrativo, de los cuales el segundo es considerablemente más garantista que el primero.

Tampoco será justo que las peticiones de ambas víctimas vayan dirigidas a jurisdicciones diferentes cuando, a fin de cuentas, ambos casos son de titularidad administrativa.

Por estas razones, mayormente basadas en la conservación del principio de igualdad, consideramos que la responsabilidad derivada de la ejecución de una obra de interés general debe ser siempre objetiva, con independencia de la persona que materialmente la lleve a cabo.

## 2. Análisis del supuesto concreto.

Ya hemos visto que para determinar la existencia o no de responsabilidad, es necesario entender cuál fue el origen de la obra, es decir, el régimen por el que se realiza en cada caso concreto. Indagando un poco más en los supuestos específicos de obras públicas de interés general, es necesario identificar la causa por la que el ciudadano tendrá la necesidad de ser indemnizado.

Parece muy evidente que dicha causa será el surgimiento de un daño en su provocado por una lesión antijurídica, lo que engloba el cumplimiento de todos los requisitos que hemos visto hasta ahora. Sin embargo, es necesario distinguir unos supuestos de otros, ya que no siempre vamos a encontrarnos ante el mismo tipo de proceso, pues no siempre estaremos ante la misma actuación de la Administración.

Dicho esto, es necesario distinguir entre los supuestos en los que, consecuencia de la ejecución de las obras, se causen daños en el patrimonio de las personas; y supuestos en los

que, para poder realizar la obra, la Administración acuerde acciones que en sí mismas hacen nacer la obligación de indemnizar. Estas son, por ejemplo, las expropiaciones forzosas, que siguen su propio régimen indemnizatorio por ser situaciones de naturaleza particular.

En primer lugar, mencionar que los primeros supuestos ya los hemos analizado cuando hablábamos de responsabilidad patrimonial de la Administración en general, ya que se trata de la lesión antijurídica. Hemos visto que estas lesiones deben cumplir unos requisitos, tanto en sí mismas, como en la forma de actuar del sector público que las causa.

Estos son supuestos en los que la Administración lleva a cabo una obra, ya sea con sus propios medios o a través de concesiones o contratos de obras, y se causan daños en el patrimonio de un particular o grupo de particulares. En estos casos, deberemos analizar el nexo causal entre el daño y la actuación administrativa, la antijuridicidad de la lesión causada y la adecuación de la indemnización al daño efectivamente sufrido, a grandes rasgos.

Habiendo recordado esto, podemos pasar a analizar lo que todavía no hemos mencionado en este trabajo: la situación ante la que nos encontramos cuando es necesario expropiar bienes de naturaleza privada para poder realizar una obra en favor de la sociedad en general.

Antes de comenzar con este apartado del trabajo, es necesario especificar que los supuestos de expropiación forzosa son casos particulares, disponiendo de su propia legislación y régimen jurídico. Esto quiere decir que, debido a su singularidad y particular afección a los derechos de los ciudadanos, se tratan de manera aislada por nuestro ordenamiento jurídico, lo cual es completamente necesario.

Mientras que la institución de la responsabilidad patrimonial actúa para restituir un daño causado por la actuación de la Administración, a posteriori, la expropiación es una figura que lesiona derechos de manera consciente y con antelación a la realización de la obra. Esto hace que sean instituciones totalmente distintas entre sí. Pero debemos mencionar la expropiación forzosa en este trabajo, ya que es otra forma de indemnización de la ciudadanía por una actuación de la Administración en supuestos de obras públicas de interés general. Además, aunque posea su propia normativa, en realidad se basa en los mismos principios generales que el resto de supuestos de indemnización por parte del sector público.

## 2.1. Los supuestos de expropiación forzosa para la realización de obras públicas de interés general.

En primer lugar, diremos que la expropiación forzosa se encuentra regulada como el único supuesto en el que una persona podrá ser privada de sus bienes y derechos, en el artículo 33.3 de la Constitución Española, en los siguientes términos:

“Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.” (Constitución Española, 1978)

Este artículo establece tres condiciones para que pueda darse la expropiación forzosa:

- Que dicha expropiación esté justificada en una necesidad de utilización pública o para el interés general.
- Que se acompañe de una indemnización.
- Que se realice conforme a lo que establece el Ordenamiento Jurídico al respecto.

A continuación, pasamos a analizar estos requisitos, que son las garantías constitucionales establecidas con el fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la propiedad privada contemplado en el artículo 33 de la Constitución Española.

### *2.1.1. La necesidad de que sea la utilidad pública o el interés social lo que motive la actuación expropiatoria.*

En cuanto al primero de los requisitos exigidos, ya en el propio proyecto para la ejecución de la obra deben especificarse los fines que esta persigue, y estos deben ser de interés social. Toda la actuación de las Administraciones Públicas está supeditada al interés general, por lo que no se admitirán otras causas para realizar cualquier tipo de obra pública, que es lo que en este caso nos atañe.

Ya hemos analizado el concepto de interés general, que es cambiante, ya que depende de las necesidades de la sociedad en cada momento, por lo que ante la propuesta de expropiar bienes o derechos de un particular hará que analizar las causas que lo motivan para determinar si son o no legítimas. Es decir, si son o no por razones de interés público.

Una obra, a rasgos generales, será de interés público cuando su beneficiario resulte ser la sociedad. Es decir, cuando las consecuencias que se deriven de ella sean para un mayor bienestar de la sociedad. Esta utilidad pública se entiende implícita en casos de obras públicas de interés general. Así lo establece el artículo diez de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa:

“La utilidad pública se entiende implícita, en relación con la expropiación de inmuebles, en todos los planes de obras y servicios del Estado, Provincia y Municipio. En los demás casos en que por Ley se haya declarado genéricamente la utilidad pública, su reconocimiento en cada caso concreto deberá hacerse por acuerdo del Consejo de Ministros, salvo que para categorías determinadas de obras, servicios o concesiones las Leyes que las regulan hubieren dispuesto otra cosa.” (Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa, 1954)

Tan importante es que se cumpla este primer requisito que, a pesar de que en supuestos de obras públicas venga implícito, este artículo establece la aprobación por el Consejo de Ministros de la utilidad pública de la obra en casos concretos. Esto se excluye para supuestos que ya contemplen las leyes específicamente.

Actualmente, disponemos de una legislación en materia de contratos del sector público que analiza exhaustivamente las diferentes motivos por los que pueden llevarse a cabo obras públicas. Esto no excluye la necesidad de someter al Consejo de Ministros los demás casos concretos que vengan contemplados solo de manera genérica por la ley.

El artículo once se dedica a los casos en los que la expropiación de bienes inmuebles no se realiza para la consecución de una obra pública. Estos supuestos podrán regularse por

disposiciones especiales o, en ausencia de estas, deberá aprobarse una ley para cada supuesto concreto que reconozca la utilidad pública de la actuación administrativa en este sentido.

El resto de las disposiciones contenidas en el Título Segundo, Capítulo I, de la Ley sobre expropiación forzosa, vienen referidas a expropiaciones de naturaleza distinta a la ejecución de obras públicas, por lo que no entraremos a analizarlas.

De esta manera se asegura la utilidad pública de la expropiación, garantía constitucional indispensable para llevarla a cabo.

La segunda garantía que la Constitución establece para que pueda llevarse a cabo la expropiación forzosa es que esta vaya siempre acompañada de una indemnización. Es decir, que se resarza al particular al cual se le priva de su derecho a la propiedad privada. Esta indemnización debe cumplir algunas características reguladas por la ley.

### *2.1.2. La indemnización como garantía del derecho a la propiedad privada.*

El Capítulo III de la Ley sobre expropiación forzosa versa sobre la determinación del justo precio, o justiprecio, que debe entregarse al propietario del bien o derecho expropiado para que la actuación de la Administración se realice conforme a derecho.

En primer lugar, como es habitual en lo que afecta a bienes de naturaleza privada, el artículo veinticuatro de esta ley da prioridad a la consecución de un acuerdo entre el particular afectado y la Administración para determinar el justo precio.

Si se alcanzara este acuerdo, el expediente finalizará. Esta es la denominada “adquisición amistosa”. Sin embargo, debemos saber que no siempre, o más bien pocas veces, se logra un acuerdo de adquisición amistosa, por lo que se establece un plazo de quince días para ello, que una vez concluido abrirá el procedimiento establecido en los artículos que siguen a este.

Este proceso no se realizará unilateralmente por la Administración, sino que deberán existir conversaciones constantes con la parte expropiada, intentando en todo momento alcanzar un acuerdo. Esto se realiza mediante distintos mecanismos. Entre ellos, la hoja de aprecio, que deberá ser redactada y presentada por los particulares afectados, es una de las maneras que se contemplan para que los titulares de los bienes o derechos objeto de la expropiación forzosa los valoren, debiendo motivar esta valoración, que puede avalarse por un perito a cargo de los propietarios.

Los bienes expropiados deberán valorarse por separado y atendiendo a sus características concretas. La valoración deberá ajustarse a la descripción exacta de los bienes expropiados. Esto hace referencia a la valoración efectiva del daño que se produce, ya que deberán evitarse justiprecios que no sean fieles al valor real de los bienes expropiados, lo que incluye tanto la ausencia de enriquecimiento injusto como la necesidad de cubrir enteramente el valor de los bienes o derechos objeto del proceso.

Algo que es importante tener en cuenta a la hora de elaborar el justiprecio es que se valorarán los bienes o derechos conforme al valor que estos tenían en el momento de iniciar el

expediente expropiatorio. Determinar el momento es fundamental debido a la variabilidad de los precios.

La determinación de este momento concreto viene motivada por la consideración de que, de ninguna manera, se podrá tener en cuenta para el cálculo de la indemnización el valor superior que aporte el hecho de que se vayan a realizar obras públicas en el lugar en el que se encontraba el bien o derecho expropiado, lo cual, objetiva e inevitablemente, dispararía su precio.

La elección del momento como aquel en el que se inicia el expediente expropiatorio atiende, por lo tanto, a un ajuste a la realidad, ya que no se está expropiando lo que hace un tiempo tenía un valor concreto, o un bien que en el futuro será valorado de forma diferente. Se expropia un bien o derecho con el valor exacto que posee en el momento en el que se decide realizar esta acción.

De nuevo volvemos a la necesidad de que el titular del bien o derecho afecto quede indemne, sin salir perjudicado por la actuación administrativa ni gozar de un enriquecimiento injusto por ello. Esta es la teoría. En el siguiente apartado de este trabajo analizaremos los problemas de aplicación de la norma en la práctica.

Es necesario añadir que el artículo cuarenta y siete de la ley sobre expropiación forzosa establece un premio de afección del 5% en todos los casos, además del justo precio. Esto se abona en sustitución de los daños morales, estandarizándolos en este porcentaje.

Para terminar con el requisito indemnizatorio, debemos saber que la ley establece la necesidad de abonar el justiprecio antes de la ocupación. Esta es una cuestión que también debemos abordar en el análisis de la aplicación práctica de la legislación, ya que habría que descubrir si este requisito se cumple en todos los casos y cuáles son las razones por las que no se lleva a cabo.

### *2.1.3. Otras exigencias del Ordenamiento Jurídico en materia de expropiación forzosa.*

Por último, el tercer requisito en lo que se refiere a expropiaciones forzosas, es que esta privación de derechos se realice siempre conforme a lo dispuesto en las leyes. Es decir, no está permitido expropiar bienes o derechos de una manera que no se encuentre contemplada en el Ordenamiento Jurídico.

De la misma forma, no cualquier persona dispone de la facultad expropiatoria, y las personas que sí que lo hacen deben hacer uso de ella de la manera concreta que disponen las leyes que la regulan. Esto quiere decir, siguiendo el procedimiento establecido y en los casos para lo que se prevé.

La Ley sobre expropiación forzosa dicta en su artículo segundo que serán el Estado, la Provincia o el Municipio los únicos organismos que podrán acordar una expropiación. Sin embargo, esos no serán necesariamente los beneficiarios de la expropiación, sino que podrá serlo cualquier entidad o concesionario en la medida en que se reconozca esta condición a través de una ley. De la misma manera, cualquier otra persona, natural o jurídica, que reúna los

requisitos reconocidos por la ley correspondiente, podrá ser también beneficiaria de la expropiación.

Esta es la consecuencia de la garantía de utilidad pública que debe cumplir la expropiación: las personas con la facultad de ejecutarla no son las mismas que quienes se beneficiarán de ella, ya que se realiza con fines de interés general, por lo que irá destinada, a través de los medios legales establecidos, a cualquier persona que cumpla con los requisitos que legalmente se exijan en cada caso.

Por ejemplo, si el Estado expropia un terreno para construir sobre él una vía de tren o una autopista, el beneficiario, además de la empresa a la que se le puede conceder la facultad de explotar esta infraestructura, será cualquier persona que utilice el tren para cualquier fin o, en el caso de la autopista, se beneficie de esta obra para realizar cualquier tipo de transporte.

Estos beneficiarios deben cumplir los requisitos legalmente previstos. Por ejemplo, en el caso de la vía de tren, la persona que deba pagar el precio y no esté dispuesta a ello, no podrá beneficiarse directamente de la nueva infraestructura. Ocurre algo parecido si para utilizar la autopista el conductor debe abonar una cantidad de dinero o, incluso si no se exige esta condición, se deberá cumplir el requisito de utilizar la autopista a través de un vehículo habilitado para ello, ya que no cualquier medio de transporte podrá acceder a ella.

Pero la ley no se limita a hablar de las personas que participan de la expropiación o se benefician de ella, ya que dentro de esta garantía constitucional que protege la propiedad privada, existen muchos preceptos legales que regulan cómo ejercerla.

El Capítulo II del Título Segundo de la Ley sobre expropiación forzosa versa sobre la necesidad de ocupación de los bienes expropiados o, en el caso de los derechos, la necesidad de su adquisición. Estos son requisitos legales indispensables para poder ejercerla facultad expropiatoria.

En este capítulo se establece que, aunque ya haya sido declarada la utilidad pública de la expropiación, la Administración deberá resolver sobre la necesidad concreta por la que acude a este medio, especificando los bienes que son completamente necesarios para la consecución del propósito que se persigue. Así mismo, se pueden incluir los bienes necesarios para ampliaciones o mejoras de la infraestructura, pero esto deberá hacerse mediante un acuerdo en el Consejo de Ministros.

Así mismo, tanto la determinación del justiprecio, como su abono, el procedimiento establecido para llevar a cabo la expropiación, la ocupación, o cualquiera de los requisitos establecidos para poder llevarla a cabo y todos los aspectos relativos a ella, vienen regulados en la Ley de 16 de diciembre de 1954, sobre expropiación forzosa.

En ninguno de los supuestos que no venga contemplado en dicha ley, y de ninguna manera diferente a como viene establecido en ella podrá llevarse a cabo una expropiación, ya que es garantía constitucional hacerlo conforme al Ordenamiento Jurídico.

Esta misma ley, con el fin de agotar los supuestos en los que se puede dar la expropiación forzosa y no dejar nada al arbitrio de la Administración, regula una serie de procedimientos

especiales para la expropiación de ciertos bienes o derechos. Algunos ejemplos de ello son los procedimientos establecidos para “la expropiación por zonas o grupos de bienes”, “por incumplimiento de la función social de la propiedad”, “o por los bienes de valor artístico, histórico y arqueológico.” (Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa, 1954)

Tras haber analizado los supuestos de expropiación forzosa para la realización de obras públicas de interés general, solo debemos añadir que estos son casos en los que surge responsabilidad patrimonial de la Administración, aunque esta sea de naturaleza distinta a la de los daños de los que hemos estado hablando hasta ahora.

Mientras que las lesiones antijurídicas causadas por las obras públicas surgen de un desvío del proyecto inicial, de un análisis incorrecto de las condiciones y mejores maneras de actuar, de una actuación negligente por cualquier otra causa o, aun siendo diligente la Administración, de una diferencia en las cargas soportadas por un grupo de ciudadanos con respecto a las cargas que todos estamos obligados a soportar, la lesión resarcible que se causa mediante la expropiación forzosa es, en sí misma, el objetivo que persigue la Administración cuando abre el expediente expropiatorio.

Esto no quiere decir que cuando se inicia un expediente de este tipo, el único objetivo sea expropiar. De hecho, ya hemos visto que la intención de la Administración debe ser de utilidad general. Sin embargo, la diferencia en la naturaleza de los daños provocados por el desarrollo de una obra pública y los que causa una expropiación forzosa, nace de que los primeros son consecuencia, asumimos que involuntaria, de la realización de una obra, mientras que los segundos son necesarios para la consecución de un objetivo de interés general.

Es decir, la Administración, al tiempo de expropiar, conoce perfectamente sus opciones, y ha considerado que la mejor manera de atender a los intereses de la sociedad debe pasar por suprimir el derecho a la propiedad privada de un particular. Se trata de una actuación completamente consciente del daño que causa, y con una indemnización que, por lo menos en la teoría, debe acordarse y abonarse antes de la realización efectiva del daño. Es, por lo tanto, una responsabilidad que se predice y que surge antes que el daño, impulsada por la propia Administración que debe hacerse cargo de ella.

Por su parte, los daños generados por la realización de una obra pública constituyen lesiones antijurídicas que, tras ser ocasionados, se tasarán en función del nivel de perjuicio causado efectivamente al particular. No surgen amparadas por un plan previo, sino que deben ser impulsadas por el particular, situando a ambas partes, Administración y damnificado, en posiciones contrapuestas, pues se trata de una reclamación de responsabilidad.

## **ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN PRÁCTICA DE LA LEGISLACIÓN EN ESTA MATERIA: LOS PROBLEMAS DE APLICACIÓN DE LA NORMA**

Tras haber estudiado lo que legalmente se establece para este tipo de supuestos, es preceptivo analizar detenidamente la aplicación práctica de la norma. Es un hecho que la ley es de carácter general, pero debe ser aplicada a casos particulares. Por esta razón pueden generarse problemas de aplicación.

En primer lugar, hay que destacar que los daños producidos por la realización de una obra pública pueden ser previstos antes de ser causados, razón por la que la Administración debe tratar de minimizarlos lo máximo posible antes de que sean efectivos.

En este punto, debemos distinguir unos daños de otros. Por un lado, habrá algunos tipos de daños que serán de fácil previsión. Por ejemplo, durante algunas obras públicas se causará la imposibilidad de aparcar en un garaje privado, razón por la cual la Administración decide entregar a los vecinos una tarjeta de la ORA, de aparcamiento regulado. De la misma manera, existe legislación que especifica la manera de señalizar las calles para que los ciudadanos que las transiten no sufran accidentes.

Esto son daños previsibles y evitables, que la Administración, un órgano que lleva siglos realizando este tipo de actuaciones, conoce de sobra y se ocupa de paliar antes de que se hagan efectivos. Aún así, asumimos que pueden ocurrir errores de previsión o errores humanos por los que puedan ocurrir accidentes. Estos serán supuestos particulares ante los que la Administración tendrá que responder, también previstos en las leyes como hemos visto en el apartado anterior de este trabajo.

De la misma manera, como ya se ha mencionado en este trabajo, otro supuesto de daño previsible es la expropiación forzosa de inmuebles. Cuando para realizar una obra pública es necesario privar totalmente a un particular de un bien jurídico, estaremos ante un caso de expropiación en el que la Administración preverá una indemnización con antelación.

Estos, aunque puedan parecer casos muy diferentes entre sí, son supuestos que se encuentran, para lo que a nosotros nos interesa, en una situación similar: son extremos. En primer lugar hemos hablado de simples molestias que pueden producirse debido a una obra pública, y en segundo lugar se ha mencionado la posibilidad de que sea necesario privar a un particular de su propiedad, pero ambos son supuestos completamente predecibles para los que la Administración establece con antelación una solución para que el ciudadano afectado quede, en la medida de lo posible, indemne.

Por otra parte, y esto es lo que a nosotros nos incumbe, encontramos daños que surgen con la propia ejecución de la obra. Estos son daños más imprevisibles y que se dan durante la realización de los trabajos en sí. Para paliar estas lesiones se redactan las cláusulas generales de responsabilidad.

Estas cláusulas generales pueden surgir de la ejecución de la obra o de los pliegos o proyecto redactados al efecto. Como ya hemos visto, en el caso de que el daño sea causado por el contratista, será este quien responderá. Si, en caso contrario, el daño es provocado por una

orden directa de la Administración Pública o proviene de la redacción de los pliegos o proyecto por el sector público, entonces será este el responsable de indemnizar.

En este sentido, vemos que la responsabilidad es siempre objetiva. Es decir, que no dependerá de la existencia de culpa o negligencia para que haya obligación de indemnizar el daño causado. En el caso de que se detectara culpa o dolo en la actuación de la Administración o del contratista, estaríamos ante un caso que deberá ser resuelto por los tribunales penales, no por la vía contenciosa.

La responsabilidad patrimonial surgirá siempre que estemos ante una lesión antijurídica. El problema viene a la hora de determinar si la lesión debe ser indemnizada o en el momento de acordar la cuantía de dicha indemnización. Incluso pueden surgir problemas de aplicación a la hora de determinar la entidad responsable del daño causado. Será en estos supuestos en los que los juzgados pasarán a tener un papel en el procedimiento.

### **I. La situación de desamparo del ciudadano que debe ser indemnizado por el contratista. Problemática Jurídica.**

La ley en este aspecto es clara. Ya se ha analizado el artículo 196 de la Ley de Contratos de Sector Público, en la que se especifica que será el contratista el encargado de responder por los daños causados en la ejecución de la obra, excepto en el supuesto de que este respondiera a órdenes directas de la Administración. Además, este precepto también indica que se podrá trasladar la responsabilidad y reclamar a través de la acción de regreso al redactor de proyecto si el fallo estuviera en el planteamiento de la obra.

Esta solución parece acertada, ya que obedece al criterio de justicia que debe perseguir la ley. Sin embargo, a la hora de aplicarla el ciudadano se encuentra con un problema: ¿a quién acudir en caso de reclamar la responsabilidad por daños provocados por una obra pública?

En numerosas ocasiones nos encontramos con reclamaciones de responsabilidad ante un Ayuntamiento o cualquier otro organismo público que son denegadas, no por el fondo de la cuestión, sino por no reclamar la indemnización a la persona adecuada.

Es decir, que es habitual la situación en la que es el contratista el que debe responder por los daños causados, pero el perjudicado no es consciente de la existencia del contrato celebrado, dirige su petición contra la Administración correspondiente y por esta razón es desestimada.

No debe extrañarnos esta situación, ya que, por lo general, los ciudadanos no tenemos conocimiento de los contratos y circunstancias internas de cada actuación administrativa. No es ninguna sorpresa que la mayoría de los ciudadanos no son conscientes del funcionamiento de las instituciones, así como de los procesos administrativos en general.

Y es que esto no debe ser de conocimiento general. A pesar de que los contratos administrativos sean públicos y, por lo tanto, todos tengamos la posibilidad de conocerlos, no podemos exigir al ciudadano el dominio del caso concreto y el conocimiento de la persona contra la que debe reclamar.

No olvidemos que, para saber exactamente a quién se debe reclamar la responsabilidad, el damnificado debe tener, como mínimo, conocimiento sobre:

- el régimen general de responsabilidad patrimonial en supuestos de obras públicas de interés general; o, por lo menos, sobre el artículo 196 de la LCSP;
- el contrato realizado en el caso concreto que a él le afecta;
- la acción exacta que ha provocado el daño;
- y el nexo causal que conecta esta acción con la efectividad de la lesión producida.

Exigir que un ciudadano medio pueda dominar estos aspectos es del todo ilógico. Este deseo por tener una sociedad en la que cada persona sabe exactamente la reclamación que tiene que realizar, el organismo al que lo tiene que dirigir, el tiempo, la forma y otros aspectos, es irreal.

Por no mencionar que en vía administrativa la asistencia de letrado no es obligatoria, por lo que, al exigir al ciudadano este nivel de dominio del procedimiento, se está generando una desigualdad grave e inevitable.

Esto es porque el ciudadano que sufra un daño derivado de una obra pública, reclamará, lógicamente, contra la Administración que impulsaba dicha obra. Imaginemos dos situaciones: una en la que un ciudadano sufre un daño del que es responsable directa la Administración; y otra en la que un particular sufre un daño del que es responsable la entidad contratista que ejecuta la obra. Ambos daños se derivan de una obra pública y ambas peticiones son susceptibles de ser estimadas, ya que los dos sujetos tienen derecho a ser indemnizados.

En el primer caso, el damnificado reclamará directamente contra la Administración. Si esta actúa coherentemente, ya que el fondo de la reclamación es correcto, estimará la petición e indemnizará al demandante.

En el segundo caso, en el que el damnificado reclama una indemnización que debe atender una empresa privada contratada para la ejecución de la obra, el ciudadano se dirigirá contra la Administración, igual que en el caso anterior. En esta situación, debido a un error en la persona a la que se dirige la reclamación, la petición quedará desestimada, aunque, en efecto, el ciudadano tenga derecho a ser indemnizado.

Si analizamos ambos supuestos de manera conjunta, tenemos a dos personas que se encuentran en una situación análoga, pero que no han podido hacer valer sus derechos de la misma manera.

Por una parte, el primero de ellos recibirá la indemnización que le corresponde, mientras que el otro tendrá que hacer frente, bien a una desestimación que le indica quién es el responsable del daño causado, en cuyo caso deberá realizar una segunda reclamación retrasando la percepción de la indemnización e invirtiendo más dinero en el proceso; o bien a un silencio negativo por parte de la Administración, que no es poco habitual.

En este segundo caso, además de retrasar la percepción de la reparación que se le debe, el ciudadano se encontrará ante el problema añadido de no saber la razón por la que se ha desestimado su petición, y podrá optar por un recurso administrativo o contencioso a ciegas,

sin saber realmente si la razón del silencio es el fondo del asunto o un error en la forma o en cualquier otro aspecto del proceso. Esto podrá desembocar en tres opciones:

La primera es que el ciudadano recurra la desestimación por su cuenta, en cuyo caso la Administración tendrá que responder expresamente denegando de nuevo, pero explicando la razón de esta denegación. En este caso, el particular habrá dedicado más tiempo y dinero al proceso que el afectado por el primero de los supuestos. Además, tendrá que averiguar la manera de reclamar la reparación al contratista.

La segunda opción es que el damnificado decida contratar un abogado, asesor, gestor o análogo para continuar con su reclamación, ya que los procedimientos administrativos son algo desconocido para la mayoría de las personas, a lo que no es de buen gusto enfrentarse en solitario, sobre todo ante una desestimación no motivada. La decisión de contratar servicios o asistencia jurídica es del particular, y podríamos decir que se trata de un gasto que ha elegido este libremente. Sin embargo, esta libertad queda anulada cuando se ha desestimado una petición y no se cuenta con la justificación de la misma, como es el caso del silencio administrativo. No podemos olvidar que estamos analizando dos casos conjuntamente, por lo que esta situación ya constituye una desigualdad a la hora de tomar una decisión libre a cerca de los recursos que se desean invertir en el procedimiento.

Por último, hay un tercer escenario en el que el ciudadano renuncia a la indemnización que se le debe por interpretar que no le corresponde, ya que no dispone de las razones por la que se le deniega. Esta tampoco es una decisión libre ya que, de nuevo, no podemos exigir a un ciudadano un conocimiento del Derecho tan amplio como para que este pueda ser capaz de deducir que sí le corresponde la indemnización, pero debe dirigir la petición contra otra persona, sobre todo cuando inicialmente esta se la dirigido contra la Administración.

Acerca de la cuestión particular sobre el silencio administrativo, dedicaremos un análisis en la sección posterior de este trabajo, ya que la jurisprudencia ha ofrecido una solución a los problemas derivados de la inacción por parte de la Administración en supuestos de reclamación de responsabilidad patrimonial.

Esto, indudablemente, causa una desigualdad entre los ciudadanos, que según el artículo 14 de la Constitución Española, son iguales ante la ley. No estamos situando a todos los particulares en igualdad cuando a algunos, o a muchos, les exigimos el dominio de un sistema desconocido para ellos mientras que otros que se encuentran en la misma situación no lo necesitan.

De esta manera, el problema de aplicación de la norma viene porque se está dejando en situación de desamparo a determinados ciudadanos afectados por una obra pública debido a una exigencia excesiva a la hora de reclamar lo que les corresponde.

Sobre esto mismo se pronuncia el Consejo de Estado en su Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Contratos. En él se dispone que los daños que el contratista cause a los terceros “deben ser reclamados ante la Administración, quien deberá satisfacer en su caso la correspondiente indemnización, sin perjuicio de ejercer la acción de repetición contra el contratista”. (Consejo de Estado, 2016)

El Consejo de Estado históricamente se ha pronunciado en sentido garantista para los ciudadanos. En este caso, trata de facilitar las acciones que estos pueden ejercer frente a la Administración. Trata de no poner al ciudadano en la obligación de determinar quién es el responsable de los daños causados, al igual que prima el régimen de responsabilidad objetiva frente al criterio de la culpa establecido en el Código Civil, que se aplicaría de manera automática al contratista si no existieran pronunciamientos al respecto.

Es necesario indicar que debemos tener cuidado a la hora de enunciar este problema de aplicación. Tiene que quedar claro que no se está detectando un problema de desigualdad del ciudadano en situaciones desiguales, sino en circunstancias análogas. La igualdad proclamada por nuestra Constitución conlleva el tratamiento desigual de los casos desiguales, lo cual obedece al valor superior de justicia enunciado en el artículo 1 de nuestra carta magna. No estamos, por lo tanto, ante un ciudadano al que no le corresponde o no está claro que le corresponda indemnización y otro al que sí se le debe indemnizar, sino ante dos supuestos en los que se debe indemnizar, pero a través de entes diferentes.

## **II. El problema en la previsión del daño. Límites en la obligación de soportar.**

Como ya hemos visto, otro de los problemas de aplicación de la norma es la previsión que se hace del daño que la obra puede causar al ciudadano. Mientras que las simples molestias causadas por los trabajos normales realizados no son indemnizables y las privaciones totales de bienes jurídicos deben restituirse económicamente, en el medio de estos dos extremos encontramos toda una escala de grises en la que se debe determinar cuál es el límite a partir del cual se deberá indemnizar o cambiar el planteamiento de la obra prevista.

Para ejemplificar este supuesto, vamos a utilizar la Sentencia del Tribunal Supremo ya analizada en este trabajo a nivel teórico, de 23 de marzo de 2009, en la que se reconoce el derecho de “Hotel Miguel Ángel S.A.” a ser indemnizado por los daños ocasionados por la Administración en la ejecución una obra pública de interés general consistente en conectar la línea 8 con la 10 del metro de Madrid. (Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 23 de marzo de 2009, rec. 10236/2004,, 2009)

En este caso concreto, la Administración, a la hora de planificar la ejecución de la obra, podía optar por dos sistemas: “en bóveda” o “cielo abierto”. Se decidió realizar la obra mediante el sistema de “cielo abierto”, de manera que no se silenciaron los ruidos tal y como podría haberse hecho a través del otro sistema. Tampoco se ocultó el polvo que se generó a lo largo de la obra, afectando a los inquilinos del hotel y a todos los que lo habrían elegido para pasar allí unos días de descanso.

La sentencia detalla que, al elegir el sistema de “cielo abierto”, se perturbó más de lo necesario el descanso de los inquilinos del hotel. Al fin y al cabo, el servicio que ofrece un hotel consiste en proporcionar un espacio de descanso y tranquilidad a sus clientes. Es indiscutible el hecho de que, con unas obras que operaban durante gran parte del día, este objetivo se veía frustrado, afectando la obra a los beneficios del negocio.

Indiscutiblemente, la elección de la Administración fue, y era previsible que lo fuera, la más perjudicial para el hotel, que claramente se iba a ver afectado por el exceso de ruidos y polvo que generó la obra.

¿Significa esto que se cometió un error en la redacción del proyecto? ¿Cuál es el límite a partir del cual se debe optar por la posibilidad de causar un mayor perjuicio al ciudadano a cambio de un menor coste para la Administración?

Entre los supuestos difíciles de valorar, en los que habrá que tomar una decisión en base a criterios subjetivos o no estandarizados, es donde surge el conflicto. En términos generales, podemos pensar que la elección del sistema de “cielo abierto” no es la que minimiza todo lo posible el perjuicio para el Hotel Miguel Ángel, y que por lo tanto se debería haber elegido el otro sistema para la ejecución de la obra.

Sin embargo, el sistema “en bóveda” conlleva unos gastos mucho mayores, lo cual también supone un perjuicio para los ciudadanos, ya que no podemos olvidar que los fondos administrativos son los suministrados por toda la población. Es decir, que un mayor coste en la elaboración de una obra pública, repercutirá en el ciudadano, de manera más o menos directa, ya que se corre el riesgo de incurrir en un coste excesivo para una tarea determinada, descuidando o dejando a otras sin posibilidad de realizarse, por ejemplo.

El dinero que mueve el sector público es dinero de todos los ciudadanos, por lo que a la hora de decidir entre sistemas alternativos, lo justo para todos es que se elija el que mejor funcione y menos perjuicios cause, pero sin que esto conlleve un coste excesivo.

En este caso, se eligió el sistema de “cielo abierto”, probablemente sin poder prever el daño que exactamente se iba a causar al hotel con esta decisión. Se optó por la vía menos costosa, lo cual es beneficioso para la sociedad en general, pero perjudicial para el hotel en particular.

Realmente, no podemos exigir que la Administración elija siempre la opción menos gravosa para ciertos particulares, ya que se debe ponderar el interés general y el interés privado de los potenciales afectados. Primará siempre el interés general, aunque no podemos olvidar que no se puede cargar en exceso al particular, ya que en ese caso estaríamos faltando al principio de igualdad proclamado en el artículo 14 nuestra Constitución como ya se ha indicado en este trabajo.

Dentro de esta consideración se deben establecer los límites de actuación. El problema es que la ley se expresa siempre en términos generales, como no puede ser de otra manera, por lo que los casos particulares a menudo son difíciles de prever. Es irreal pretender que cada daño que potencialmente pueda realizarse pueda ser valorado y evitado a priori por la Administración, ya que muy habitualmente los daños producidos en la ejecución de una obra pública se hacen patentes cuando esta se desarrolla y no antes.

La cuestión en este caso particular, como lo podría ser en otros de similares características es que el Hotel Miguel Ángel, tuvo que llegar al Tribunal Supremo para lograr ser indemnizado por la Administración. En sí esto no es un problema de aplicación, ya que el sistema de recursos existe precisamente para poder ser utilizado. El recurso ante el Tribunal Supremo fue, de hecho, la solución definitiva que buscaban los propietarios del negocio.

El problema viene cuando la Administración, a pesar de ser consciente de que ha elegido el sistema más gravoso para este negocio, no prevé la posibilidad de resarcirlo, por lo menos en una cantidad limitada.

Tanto es así que ni si quiera a través la primera petición en vía administrativa se concede una indemnización o parte de ella. Pero es que además, la Administración continúa negando el derecho del hotel a ser resarcido de los perjuicios causados por el funcionamiento normal de un servicio público.

## **UNA NUEVA PROPUESTA PARA ALCANZAR SOLUCIONES ANTE LOS PROBLEMAS DE APLICACIÓN DE LA NORMA EN ESTA MATERIA**

Tras haber repasado la legislación vigente y sus problemas de aplicación, es pertinente que realicemos algunas propuestas de solución.

Entre la problemática expuesta, hemos encontrado dos grandes inconvenientes a la hora de aplicar la norma: el problema derivado de la reclamación de responsabilidades, dentro del cual analizaremos también la solución propuesta por el Tribunal Supremo para supuestos de silencio desestimatorio; y el límite en la obligación de soportar un daño causado en la ejecución de una obra pública.

En este apartado hablaremos de estos dos problemas de aplicación y del supuesto de desestimación de una petición de responsabilidad patrimonial de la Administración por silencio y los problemas derivados de ello.

### **I. Propuesta de solución frente al desamparo que sufre el perjudicado que debe ser indemnizado por el contratista**

Ya se ha indicado que el ciudadano damnificado que debe ser indemnizado por el contratista se encuentra en una posición de desigualdad en relación con el que debe ser indemnizado por la Administración Pública.

De la misma manera, esto podría extrapolarse a la situación de desamparo de cualquier ciudadano que a la hora de dirigir una reclamación contra la Administración se encuentra con que no está utilizando el cauce correcto.

Exigir al ciudadano un dominio tal del proceso administrativo y, concretamente, del procedimiento de ejecución de obras públicas de interés general como para saber a quién tiene que reclamar la responsabilidad en cada caso concreto, supone el desamparo de la mayoría de los potenciales perjudicados, y esto se maximiza con la existencia del silencio administrativo desestimatorio.

Por no insistir en el hecho de que se sitúa a unos ciudadanos en una posición desigual con respecto a otros a los que no se les exige este nivel de conocimiento.

Partiendo de estas bases, que ya se han analizado en el apartado anterior de este trabajo, la solución debe centrarse en el acceso a la vía administrativa de reclamación de la que disponen los ciudadanos.

Según el artículo 67.1 de la LPAC, los ciudadanos tendrán la potestad de iniciar un proceso de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración antes de transcurrido un año desde que se hubiera producido el hecho que lo motive o se hubieran manifestado las consecuencias del mismo o, si los daños fueran corporales, desde su curación o determinación de su alcance.

En el apartado segundo del mismo artículo y en el 66, se establecen los contenidos mínimos que debe contener la solicitud que realicen los interesados. No forma parte de estos

requisitos determinar cuál es el órgano responsable, pero la propia petición incluye lo que se está solicitando y a quién se solicita.

Lo que se propone en este trabajo para solucionar el problema de la desigualdad y desamparo a la hora de solicitar la reparación debida es que la resolución administrativa de la solicitud se centre únicamente en el fondo del asunto.

Es decir, que la administración resuelva sobre el derecho a percibir indemnización por parte del perjudicado y posteriormente, sin perjuicio de lo que establezca la petición concreta, resuelva sobre el nexo causal, lo que implica decidir si la responsabilidad es de la propia Administración, del contratista o si hay concurrencia de responsabilidad entre ambos.

De esta manera, si al particular le corresponde percibir una indemnización en concepto de daños y perjuicios causados por una obra pública, la Administración deberá reconocer este derecho, independientemente de la persona que deba hacerse cargo de ello. Posteriormente será cuando se determine quién debe atender a la indemnización debida, lo cual podrá requerir un análisis del nexo causal y de los hechos que la motivaron.

La clave de esto es que, como ya se ha señalado en este trabajo, la responsabilidad patrimonial derivada de una obra de titularidad administrativa debe ser objetiva. En caso contrario, estaríamos ante una vulneración del principio de igualdad, de nuevo, por considerar que el régimen de responsabilidad debe ser diferente en función del contrato que haya firmado la Administración para la ejecución de la obra.

Si la responsabilidad es siempre objetiva, existirá o no con independencia de que esta deba ser sufragada por el sector público o por una entidad privada. Esto hará que el problema de determinar la existencia de responsabilidad patrimonial no quede afectado por la persona responsable, por lo que la Administración siempre tiene la capacidad para pronunciarse acerca de la existencia de indemnización.

De esta manera, el particular sabrá si le corresponde o no la reparación por el perjuicio causado, y será la propia Administración la que, ejerciendo su papel de juez en la vía administrativa, corrija o redirija la petición contra el contratista.

Pero esta solución solamente será válida si establecemos que la Administración siempre debe responder a este tipo de peticiones. Sabemos de sobra que esto no siempre ocurre. En nuestro Ordenamiento Jurídico existe el silencio administrativo, que puede ser positivo o negativo. ¿Qué pasará entonces en los casos en los que la petición sea desestimada por silencio?

En este sentido encontramos una solución propuesta por la jurisprudencia para paliar los problemas derivados del silencio de la Administración Pública.

Los casos que alcanza la solución jurisprudencial que se va a analizar incluyen tanto las reclamaciones de responsabilidad patrimonial cuando debe hacerles frente la Administración como las mismas cuando quien debe atenderlas es el contratista. Esto es porque, aunque sean personas distintas las que deben reparar el daño, el régimen continúa siendo el mismo.

Acerca de esto mismo se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, Sección 6ª, de 11 de febrero de 2013, Rec. 5518/2010. La sala de lo Contencioso-Administrativo indica

que está fuera de lugar que la Administración declare simplemente su irresponsabilidad de manera tácita. De esta manera, se está dejando al particular sin conocimiento sobre la razón de la desestimación. Además, la Administración está incumpliendo el deber de resolver establecido en el apartado primero del artículo 21 de la Ley 39/2015 en los siguientes términos:

“La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación.” (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, 2015)

Esta inactividad de la Administración, en palabras del Alto Tribunal “hurta al ciudadano la contestación a la que tiene derecho” (Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, Sección 6ª, de 11 de febrero de 2013, Rec. 5518/2010, 2013), y permite suponer que la Administración considera que no hay responsabilidad por parte del contratista, en este caso concreto, negándole a este su derecho a defenderse. Se omite cualquier tipo de juicio acerca de la conducta del contratista y de la propia, por lo que se puede entender que se ha considerado que no concurren los requisitos necesarios para que exista responsabilidad patrimonial.

En esta situación, la sentencia afirma que el debate en el que debe centrarse la jurisprudencia es la existencia o inexistencia de responsabilidad de la Administración ante un daño que nadie discute. Al considerarse que mediante la desestimación se ha resuelto tácitamente en contra de la existencia de responsabilidad por parte del contratista, entonces no se puede aceptar que en un recurso posterior la Administración alegue que el daño debe ser reparado por el contratista, ya que esto va en contra de su decisión anterior, que ha sido expresada tácitamente.

En otras palabras, en el proceso Contencioso-Administrativo posterior, no es posible que se exonere a la Administración que ha resuelto por silencio. Lo mismo se aplica para los casos en los que se ha resultado expresamente, pero concluido el plazo para ello. Se entenderá entonces que la Administración se ha pronunciado en relación con su propia responsabilidad, excluyéndola, pero no sobre la responsabilidad del contratista, no pudiendo hacerlo tampoco posteriormente.

El artículo 91.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común establece un plazo máximo de seis meses para la resolución de los procedimientos de reclamación de responsabilidad patrimonial. Si la Administración responde en este plazo, será perfectamente aceptable que, de manera motivada, se derive la responsabilidad al contratista. No podrá aceptarse que esto se realice cuando la resolución del proceso se haya realizado extemporáneamente o por silencio.

Esto es porque la resolución expresa posterior iría manifiestamente en perjuicio del damnificado. Recordemos que la Administración podrá modificar sus decisiones siempre que este cambio sea igual o más favorable para el interesado que el anterior, pero nunca en caso contrario.

Con esta solución, lo que se hace es evitar que el perjudicado deba recurrir contra el contratista por su cuenta, cambiando de proceso y provocándole una situación de desamparo por no conocer las causas de la desestimación. Lo que se consigue es que la desestimación por silencio tenga siempre el mismo significado. Es decir, se aumenta la seguridad jurídica del

interesado al no permitir un cambio de criterio que causaría graves perjuicios al damnificado y dar la posibilidad de interpretar en un único sentido los silencios administrativos ante reclamaciones de responsabilidad patrimonial.

Todo esto se establece sin perjuicio del derecho de repetición del que posteriormente pueda disponer la Administración contra el contratista, siempre y cuando así lo hubiera estimado la sentencia correspondiente.

## **II. Propuesta de solución para los problemas en la previsión del daño y los límites en la obligación de soportar.**

El problema ya analizado del límite en el que se sitúa la obligación de soportar el daño tiene que ver con la previsión que se puede realizar de este. Hemos determinado que no existe un límite claro a partir del cual el particular no tenga que soportar un daño, pero sí hay criterios para calcularlo en cada caso particular.

El límite depende, fundamentalmente, de dos fuerzas: la del interés general y la del principio de igualdad.

Por una parte, la fuerza que ejerce el interés general juega, en cierto sentido, en contra el interés particular de quien deberá soportar el daño en favor del resto de la sociedad. En este sentido, siempre que ponderemos intereses particulares y generales, primarán los segundos, por lo que la balanza se inclinará hacia la producción del daño en un ciudadano concreto si así se puede evitar un mayor perjuicio para el conjunto de la población.

En contraposición y limitando esta primera fuerza, encontramos una fuerza opuesta: la del principio de igualdad enunciado por nuestra Constitución en su artículo 14, mencionado en múltiples ocasiones en este trabajo. Este principio lo que hace es limitar el abuso que se podría hacer de la obligación de soportar en el caso de que solo ponderara para establecer su límite el interés general.

En otras palabras, a la hora de decidir a partir de qué momento el particular no está obligado a soportar un daño causado en la ejecución de una obra pública habrá que contraponer el interés general al particular, a su vez que limitar la prevalencia del primero sobre el segundo a través del principio de igualdad.

Aquí es donde se encuentra el límite. En el momento en el que se quiebra el principio de igualdad. Cuando un ciudadano pasa a soportar un daño mucho más intensamente que los demás, recayendo un superior impacto de la obra de manera que le haga encontrarse en una situación desfavorable con respecto al resto de la población, entonces desaparece el deber de soportar y entra en juego la institución de responsabilidad patrimonial.

Llegados a este punto, la pregunta que debemos hacernos es la siguiente: ¿qué ocurrirá en el caso de que la Administración haga prevalecer el interés general sobre el particular con conocimiento de que esta circunstancia puede provocar una desigualdad en un ciudadano concreto?

Este es el caso que resuelve el Alto Tribunal a través de la sentencia de la sala 3ª de 23 de marzo de 2009. Pero lo hace estableciendo la obligación que tiene la Administración de

indemnizar en este caso concreto. Lo que a nosotros nos incumbe para el objeto de este trabajo es determinar qué se puede hacer para asegurar que, desde el principio, el particular quede, al menos en parte, resarcido.

Aunque existen ciertos daños que no son previsibles, ante la situación de haber escogido un sistema que es mucho más perjudicial que otro en pro del interés general, el ente público debería ser capaz de reservar unas cantidades de dinero en concepto de indemnización, de manera similar a lo que se establece para los casos de expropiación forzosa, ya que, en determinados casos, al primar el interés general sobre el particular, se puede prever que esto va a suponer una quiebra del principio de igualdad, por lo menos parcialmente.

De esta manera, ante una petición de reparación por parte del perjudicado, la Administración, habiendo realizado el análisis del caso a posteriori que sea pertinente, podrá, si corresponde, estimar en parte la solicitud del interesado, facilitando con agilidad una parte de la indemnización.

Lo que no podemos aceptar de ninguna manera, aunque sea cierto que hay casos complicados en los que solo un análisis jurisdiccional puede determinar si corresponde o no indemnización, es que la Administración recurra sistemáticamente a la respuesta negativa, ya sea expresa o tácitamente.

Por eso, se pretende que, siempre que haya que tomar la decisión más perjudicial para una persona o grupo de personas en pro del interés general, se reserve una cantidad de dinero para atender a la posible petición de reparación, así como la presunción de veracidad en favor del interesado, sin perjuicio de que la Administración pueda y deba resolver motivadamente el fondo del asunto.

Esto, inevitablemente, conlleva la obligación de resolver expresamente. O, en caso contrario, la concesión de esta cantidad reservada en concepto de indemnización en parte por el hecho de haber quebrado el principio de igualdad y de no haber atendido a la obligación de resolver del artículo 21.1 de la LPAC.

Actuaría a modo de seguro, de garantía para el interesado. Esta garantía serviría para varias causas: aseguraría la estimación en parte de la petición del interesado; limitaría la arbitrariedad de la Administración a la hora de decidir el mejor sistema para realizar una obra pública, sin caer en la prevalencia del interés individual frente al interés general; y evitaría la de callada por respuesta al establecer su sentido estimatorio para parte de la petición realizada.

Respecto a esta última consecuencia, hay que destacar que sería realmente útil, ya que, como hemos visto antes, la Administración no podrá contravenir posteriormente la estimación parcial de la indemnización ya concedida, lo que impulsaría al ente público a resolver expresamente, debiendo motivar siempre su decisión. Esto proporciona una verdadera seguridad jurídica a todos los ciudadanos que potencialmente puedan ejercer el papel de interesados en un proceso de reclamación de responsabilidad patrimonial.

## CONCLUSIONES

Los ciudadanos solemos ver a la Administración Pública como un ente que todo lo puede y que actúa en base a sus propios intereses, aunque la ley disponga que debe hacerlo en atención al interés general.

La primera conclusión a la que se puede llegar a través de este trabajo es que, a medida que se profundiza en un tema, se va descubriendo que no todo son blancos y negros, y que los supuestos concretos son muy difíciles de prever por parte de la ley, que está redactada en términos generales.

La jurisdicción Contencioso-Administrativa existe para poder esclarecer esa escala de grises que encontramos al adentrarnos en la complejidad de los supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración. No es poco habitual la discrepancia a la hora de reclamar responsabilidades al sector público por el funcionamiento de sus servicios. Por ello, la problemática que se ha analizado en este trabajo, de responsabilidad patrimonial por la ejecución de obras públicas, es muy recurrente.

Estas discrepancias entre el particular y el órgano administrativo concreto pueden surgir por muy variadas razones. Lo importante es que, como juristas, sepamos diferenciar lo que son discrepancias legítimas que deben ser resueltas en los juzgados y lo que realmente constituye un problema de base.

Parecidos a los conflictos jurisdiccionales y, en ocasiones, difíciles de predecir, se encuentran los problemas de aplicación de la norma. Esto no son simples conflictos, sino que son aspectos de nuestro Ordenamiento Jurídico que sistemáticamente presentan inconvenientes que hacen tambalearse derechos que tenemos todos los ciudadanos.

Se trata de anomalías, de disposiciones que se redactaron con el propósito de que los ciudadanos pudieran hacer valer sus derechos individuales en consonancia con los intereses públicos, pero que no funcionan como deberían. Esto es lo que causa problemas a la hora de aplicar lo que la ley establece.

Este trabajo ha tratado de descubrir cuáles son esos problemas de aplicación de la norma y proponer soluciones. Hemos detectado dos problemas fundamentales que en la práctica hacen que los derechos de los ciudadanos puedan verse afectados: el desamparo del perjudicado que debe ser indemnizado por el contratista y el problema del límite de la obligación de soportar y la previsión del daño.

Resultado de la realización de este trabajo se ha concluido lo que ya hemos señalado en este apartado, que la ley puede tener una intención concreta y legítima, pero que no siempre es posible alcanzarla, de lo que surgen los problemas de aplicación.

Por lo tanto, la ley no siempre resulta perfectamente aplicable. Tampoco podemos decir que siempre que surja un conflicto la ley no está funcionando como debería, ya que el hecho de vivir en sociedad implica que va a haber conflictos y que vamos a sufrir daños en beneficio de otros, forma parte del modo de vida que hemos elegido.

También podemos concluir que en Derecho, si bien existen límites nítidos para algunas cosas, en otros aspectos, o en la mayoría de situaciones a las que nos enfrentamos, los límites no estarán claros, pues dependerán del supuesto concreto y de la interpretación que le demos.

Esto no hace que la aplicación del Derecho sea injusta o arbitraria, sino que confirma su carácter social, ya que no se trata de una ciencia exacta que nos proporciona siempre soluciones ciertas, sino de una cuestión interpretable y más complicada de lo que puede parecer.

Estos límites operan a la hora de proponer la solución para el segundo problema de aplicación detectado, así como para prever el daño que una obra puede causar y tratar de minimizarlo.

Junto con todo esto, podemos concluir también que un gran problema aplicativo de la legislación administrativa, no solo en este, sino en la mayoría de supuestos, será la existencia de silencio desestimatorio, tras el cual el interesado queda en una posición de indefensión y desigualdad con respecto al resto de ciudadanos.

Ante este problema, la jurisprudencia ofrece una solución para los supuestos de reclamación de responsabilidad patrimonial derivada de la realización de obras públicas de interés general. Esta resolución también se ha analizado en el trabajo y podemos concluir que es aplicable a reclamaciones análogas contra la Administración.

Otra de las conclusiones alcanzadas consiste en la apreciación y necesaria mención de la exigencia de la ley y la Administración al ciudadano cuando este se dispone a iniciar una solicitud haciendo valer sus derechos. Esto es, que se exige un conocimiento demasiado amplio para lo que realmente alcanza el común de los ciudadanos, y esto sitúa a los particulares en una posición de vulnerabilidad con respecto a la Administración contra la que actúan, a la vez que en desigualdad con respecto a aquellos que no necesitan disponer del mismo dominio para hacer valer sus derechos.

En definitiva, aunque bien es cierto que los contratos y actos administrativos tienen detrás mucha historia y experiencia y por ello se encuentran bien perfilados hoy en día, todavía hay flecos sueltos que los juristas deben vigilar.

El hecho de que las leyes se hayan redactado de forma consciente y con intención de conservar y promover el bienestar del ciudadano no quiere decir que siempre se consiga. De la misma manera, no podemos presuponer la idoneidad de una disposición o de una decisión por el hecho de que esta vaya acompañada de años de experiencia en la materia.

Los errores existen, también en la ley. Pero esto no quiere decir que no seamos capaces de subsanarlos.

## BIBLIOGRAFÍA

### I. Recursos bibliográficos citados a lo largo del trabajo.

1. Bocanegra Sierra, R. (1994). *La responsabilidad civil de los concesionarios y contratistas de la Administración por daños causados a terceros*.
2. Consejo de Estado. (10 de marzo de 2016). Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público 1116/2015.
3. *Constitución Española*. (29 de diciembre de 1978).
4. *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*. (1 de octubre de 2015).
5. *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*. (1 de octubre de 2015).
6. *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público*. (8 de noviembre de 2017).
7. *Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa*. (16 de diciembre de 1954).
8. Ramos, F. J. (s.f.). *La Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*. Thomson Aranzadi.
9. Sentencia del Tribunal Supremo, de 5 de abril de 2011, rec. 2550/2009, ECLI:ES:TS:2011:1715. (5 de abril de 2011).
10. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 23 de marzo de 2009, rec. 10236/2004,. (23 de marzo de 2009).
11. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, Sección 6ª, de 11 de febrero de 2013, Rec. 5518/2010. (11 de febrero de 2013).
12. Villalba Pérez, F. (2005). Responsabilidad extracontractual del contratista por los daños causados a terceros en la ejecución del contrato. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, págs. 87-127.

### II. Recursos bibliográficos generales utilizados para la investigación y elaboración del trabajo.

1. Cano Campos, Tomás (2009). La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas. Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo. *Iustel*, págs. 31-179.
2. Santamaría Pastor, Juan Alfonso (2018). Principios de Derecho Administrativo General, Tomo I. *Iustel, Portal Derecho*.

3. García de Enterría, Eduardo & Fernández, Tomás-Ramón (2022). Curso de Derecho Administrativo I (20ª edición). *Editorial Civitas*.
4. Fernández-Farreres, Germán (2008). Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y títulos de imputación del daño. Extracto del Seminario “Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Locales”. *Fundación Democracia y Gobierno Local*, págs. 99-130.
5. García de Enterría, Eduardo (2001). La ley de expropiación forzosa de 1954, medio siglo después. Texto de la intervención realizada por el Profesor García de Enterría en el curso organizado por el Consejo de Estado en los “Cursos de Verano” de la Universidad Complutense de Madrid en El Escorial, el día 23 de julio de 2001. *Revista de la Administración Pública*, págs. 251-268.
6. Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Burgos, de 3 de julio de 2023. Magistrado D. Óscar Luis Rojas de la Viuda (3 de julio de 2023).
7. Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 22 de Madrid, de 23 de septiembre de 2022. Magistrado D. José Manuel Ruiz Fernández (23 de septiembre de 2022).