

Este documento está publicado en:

Parejo Alfonso, L. (1980). Un caso singular de responsabilidad patrimonial (Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia de fechas 10 de febrero de 1978 y de 16 de octubre de 1979). *Revista española de derecho administrativo, parte jurisprudencia*, 25, pp. 287-292.

UN CASO SINGULAR DE RESPONSABILIDAD MUNICIPAL

(Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia de fechas 10 de febrero de 1978 y de 16 de octubre de 1979)

I

Son relativamente poco frecuentes, en comparación con las que se refieren a servicios de la Administración del Estado, los pronunciamientos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración Local, de lo que ya de por sí justifica dar noticias aquí de las Sentencias que vamos a comentar. Pero cuando, además, éstas contemplan un supuesto tan singular como el de causación de daños con motivo de la prestación de un «servicio público» como el de organización de las fiestas patronales de la localidad y, más concretamente, de un espectáculo taurino, el interés de dicha noticia parece fuera de toda duda.

Aunque resuelto en dos fallos judiciales, se trata de un mismo asunto. Con motivo de la celebración de las fiestas patronales de San Bartolomé y San Roque en el Municipio de Borriol (Castellón) —organizadas por el Ayuntamiento— y durante un espectáculo taurino en la vía pública, uno de los toros logró romper la barrera que cerraba la calle y alcanzó a uno de los espectadores, produciéndole lesiones de las que tardó en curar 350 días, precisando asistencia facultativa. Formulada por el particular petición formal ante el Ayuntamiento de reconocimiento de su derecho a ser indemnizado de los daños y perjuicios causados por razón de las lesiones sufridas y ante el silencio observado por la Corporación Municipal, se dedujo por aquél recurso contencioso-administrativo.

II

La primera Sentencia recaída, de fecha de 10 de febrero de 1978, no entra en el fondo del asunto, por estimar la excepción de falta de acto administrativo recurrible aducida por la Corporación demandada. Porque, en efecto, el recurso se había deducido contra la supuesta denegación por silencio de la reclamación inicial de la indemnización, pretendidamente producida por no resolución de la misma y sin formulación de denuncia de la mora (entendiendo aplicable, al parecer, el art. 122, párrafo 2 de la Ley de Expropiación Forzosa,

conforme al cual se entiende desestimada la reclamación por el mero transcurso de cuatro meses desde su presentación sin resolución alguna por la Administración). La Sala advierte la derogación por la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de cuantos preceptos anteriores sobre materia procedimental o procesal se opongan a la misma y, por tanto, la exigencia general y sin excepciones —conforme al art. 38, 1 de dicho texto legal— del requisito de la denuncia de la mora para que pueda entenderse producida la denegación presunta de una petición dirigida a la Administración, con independencia de que —en el caso de la Administración Local— pueda discutirse si el régimen concreto de dicha denuncia es el prevenido con carácter general en el artículo 94 de la Ley de Procedimiento Administrativo (en virtud de su aplicabilidad supletoria de las normas del régimen local; art. 1.º, 4) o el establecido en el artículo 374, 1 de la Ley de Régimen Local (cuestión que el fallo deja abierta, pero que parece debe resolverse en el sentido de la derogación en todo caso de este último precepto por el 38, 1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). Concluye, pues, el Tribunal la inexistencia de acto impugnado y, consecuentemente, la inadmisibilidad del recurso, dado el carácter revisor de la Jurisdicción y en aplicación del aludido artículo 38, 1, en relación con el 82, a) de su Ley reguladora.

No obstante, y este es el aspecto que merece ser destacado en este primer fallo, la Sala —al resolver previamente sobre una segunda causa de inadmisibilidad invocada: la falta de jurisdicción— afirma que se está en presencia de una responsabilidad administrativa y desestima dicha causa de inadmisibilidad. El razonamiento judicial, tras constatar la relativa modernidad del régimen jurídico-administrativo de la responsabilidad patrimonial extracontractual y enumerar los textos legales en que ha ido perfilándose hasta llegar a los artículos 40 y 41 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (cuando se dicta la Sentencia aún no se ha promulgado la Constitución, que incorpora a su texto —en el art. 106, 2 y en su versión más perfeccionada— dicho régimen), es el siguiente:

«... se adoptó el sistema de que no es determinante de la competencia ni la resultancia producida, ni la naturaleza de los derechos lesionados, sino la competencia de la actuación originadora de tales daños, siendo de citar a tal efecto las Sentencias de 27 de enero de 1971 y 9 de junio de 1976, por lo que a la Administración Local se refiere, y al pretenderse la indemnización de daños, ocasionados con motivo de las fiestas patronales de San Bartolomé y San Roque, ocasionados por heridas de asta de toro, a la recurrente, al haber cedido ante el empuje de la res las barreras montadas al efecto, es claro que a tenor de lo establecido en el artículo 101, f) de la Ley de Régimen Local los festejos locales, es patente que la mencionada actividad ha de ser exigida al Ayuntamiento organizador de tales festejos, y precisamente en la vía en la que nos encontramos...»

Entroncando expresamente con la jurisprudencia del Tribunal Supremo recaída en materia de responsabilidad de la Administración Local (Ss de 27 de enero de 1971 —Rep. Aranzadi, 284— y 9 de junio de 1976 —Rep. Aranzadi, 3553—) que, a su vez, es plenamente acorde con la dictada en relación con la Administración del Estado, el ámbito de aplicación del sistema jurídico-administrativo de responsabilidad (y, por tanto, el de la jurisdicción de los Tribunales Contencioso-Administrativos) se establece por relación al de «la competencia de la actuación originadora del daño», es decir, del giro o tráfico

Luciano Parejo Alfonso

del organismo administrativo, pero con la importante particularidad —en este caso referido a la Administración municipal— de que este último ámbito se define no con criterio estricto (es decir, por referencia á las competencias o «servicios públicos» obligatorios; arts. 102 y sigs., de la Ley de Régimen Local), sino amplio y generoso (es decir, por referencia al contenido posible, a la total capacidad de actuación municipal; art. 101 de la Ley de Régimen Local).

Por tanto, cualquier actividad local reconducible al concepto de «fomento de los intereses y la satisfacción de las necesidades generales y de las aspiraciones ideales de la comunidad municipal» (estén o no *nominatim* en el listado del artículo 101 de la Ley de Régimen Local) es susceptible, en cuanto perteneciente al giro o tráfico propio de la Corporación municipal, de provocar la responsabilidad de ésta según el sistema jurídico-administrativo. Falta aún aquí, sin embargo, la precisión de que la actividad concreta precisa, para tener dicho efecto, realizarse necesariamente desde una situación iusadministrativa; precisión que, no obstante, hará el Tribunal en el segundo de sus fallos.

III

La Sentencia de fecha 16 de octubre de 1979 pone fin a un segundo proceso, planteado por idéntico recurrente y por el mismo motivo una vez subsanada la omisión de la denuncia de la mora y producido, por tanto, un acto denegatorio presunto impugnado (así debe entenderse, aunque el dato no resulta expresamente del texto de la Sentencia).

Antes de pasar a referir el extremo más destacable del pronunciamiento sobre el fondo, merece la pena aludir, brevemente, a las dos cuestiones formales suscitadas por la Corporación demandada. En primer término, la excepción de *litis*, consorcio pasivo necesario (por no haber sido demandado simultáneamente los agentes o, en su caso, funcionarios del Ayuntamiento —extremo que no se precisa en la Sentencia— que instalaron las barreras y restantes elementos precisos para el espectáculo) que da pie al Tribunal para analizar diversas cuestiones. Por de pronto y aunque no constituya novedad (sino reiteración de un criterio jurisprudencial ya establecido, aunque no unánime), la determinación del régimen de responsabilidad aplicable a la Administración local: el establecido por los artículos 121 y 122 de la Ley de Expropiación Forzosa (133 y 134 de su Reglamento) y no el previsto en los artículos 405, 406 y 409 de la Ley de Régimen Local. El argumento, tomado literalmente de la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de noviembre de 1977 (Rep. Aranzadi, 5032), consiste en que:

«El Texto refundido de la Ley de Régimen Local aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955, a pesar de su posterioridad y rango de Ley que le confiere su carácter de Decreto legislativo, no derogó o modificó en privilegio para las Corporaciones locales, el sentido general del artículo 121 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, pues se limitó a desarrollar en materia de responsabilidad la Base LXII de la anterior Ley de 17 de julio de 1945, modifiqué por la de 3 de diciembre de 1953; y por quedar al margen de la Ley de Expropiación Forzosa —a lo que no contradicen las disposiciones finales del Texto Refundido de dicha

Ley de Expropiación— el Reglamento de ésta, de 1957, adquiere, con base en la misma, aplicación prevalente y unificadora respecto al ámbito de la Administración Local.»

Por más que este argumento, junto a otros, aparezca en la aludida Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de noviembre de 1977, utilizado a mayor abundancia del principal: el principio de igualdad exige que el ciudadano reciba un trato igual por parte de la Administración en su conjunto e impide la situación de dicho ciudadano en condiciones más gravosas cuando se trata de reclamar a la Administración local.

Sentado lo anterior —el carácter objetivo y de directa exigibilidad del sistema de responsabilidad patrimonial aplicable a la Administración local—, se impone de suyo el rechazo de la excepción esgrimida, pues:

«... si la responsabilidad de la Administración Local en el supuesto de daños por funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos es directa, sin perjuicio de que, en caso de dolo o culpa grave del funcionario encargado del servicio, pueda la Administración Central o Local repercutir contra el mismo, después de haber indemnizado directamente a los lesionados (art. 135 del Reglamento), es evidente que carece de base la excepción invocada, pues para el perjudicado, el responsable siempre es la Administración...».

Tanto más —y este nuevo argumento procesal merece destacarse— cuanto que:

«... ello aparte de que como quiera que estamos en un procedimiento contencioso-administrativo, la pretensión básica es siempre la disconformidad a derecho de un acto administrativo, y el emplazamiento de las personas a cuyo favor se deriven derechos del acto cuya anulación se pretende, y que pueden comparecer también como demandados, se entiende hecho por la publicación de la interposición del recurso en el "Boletín Oficial", sin que esté prevista en este proceso la posibilidad de demanda a persona distinta de la Administración».

Una segunda cuestión formal de interés resuelve la Sentencia: la relativa a la prescripción de la acción de reclamación, planteada por el Ayuntamiento en tanto que —acaecido el accidente el día 28 de agosto de 1975— la petición de indemnización se dedujo exactamente al cumplirse el año (el día 28 de agosto de 1976); plazo, éste, fijado para la prescripción en el artículo 122 de la Ley de Expropiación Forzosa. La Sala desestima este nuevo motivo de oposición con base en un impecable razonamiento del cómputo de los plazos

«... pues a tenor del artículo 7.º del Código Civil, cuando los plazos se fijan por años se computan de fecha en fecha, es decir, que en el caso de *litis* el día 28 de agosto de 1976 en el último del plazo anual, interpretación acorde con el sistema establecido para el cómputo de los plazos fijados por días a contar de uno determinado, en que queda éste excluido del cómputo y se empieza a contar desde el siguiente, todo ello con independencia de que la iniciación del procedimiento penal para la averiguación de las posibles responsabilidades de este orden, interrumpe el plazo prescriptivo hasta el sobreseimiento, por todo lo cual procede rechazar igualmente la prescripción alegada».

La Sentencia se cierra con la estimación del recurso para la que el Tribunal —además de la constatación de los restantes requisitos o presupuestos legales y jurisprudencialmente exigidos para el surgimiento de la responsabilidad pa-

Luciano Parejo Alfonso

trimonial (que no presenta novedad destacable)— debe necesariamente establecer, como explícitamente se reconoce en el fallo, el origen del daño en el funcionamiento normal o anormal de un servicio público, es decir, su producción «... actuando la Administración como ente de gestión pública...»; presupuesto, éste, decisivo que, como habíamos visto, quedó sin concretar en el primero de los fallos pronunciados. La implicación de un servicio público municipal y la relación causal entre su funcionamiento —anormal en este caso— y el daño sufrido se precisan, concisamente, así:

«... ha quedado suficientemente acreditado que la barrera que cerraba la calle no reunía las necesarias garantías de seguridad para soportar la previsible embestida del toro, lo que implica un deficiente funcionamiento de los servicios municipales de instalación o de inspección técnica, o sea, un funcionamiento anormal de un servicio público...».

Como se ve, la calificación como «servicio público» de la actividad municipal de organización de las fiestas patronales —indispensable para poder aplicar el sistema administrativo de responsabilidad— no se realiza, al menos claramente, de forma directa (la solución, de haber seguido únicamente este camino, habría sido muy discutible), sino por la vía en todo caso de la involucración de la función municipal de policía de la seguridad (servicio público claro). De ahí que, junto a la instalación de las barreras, se aluda —alternativamente— a los servicios de «inspección técnica».

IV

A título de observación final debe valorarse positivamente la solución alcanzada por las Sentencias comentadas; solución que abre el camino a la decidida imputación de los riesgos sociales (generales o no reconducibles a la organización y gestión de un específico servicio público, que presuponen la asunción del riesgo que su prestación comporta) y sus consecuencias dañosas a la Administración, a través, además, del sistema jurídico-administrativo de responsabilidad (más beneficioso para el particular), sin dislocar, por otra parte, los principios y presupuestos propios de dicho sistema.

Cierto que en las Sentencias analizadas no aparece formulada y desarrollada explícitamente tal solución [pues la mención expresa en el art. 101, *f*), de la Ley de Régimen Local les exonera de toda ulterior fundamentación de la afirmación de la responsabilidad municipal], pero en ellas aparecen ya los elementos básicos para su articulación coherente y completa, a saber: la elemental observación de que los intereses y necesidades colectivos propios de la comunidad territorial correspondiente y, en particular, el básico del orden y seguridad de la convivencia pertenecen de suyo al ámbito propio de actuación, al giro o tráfico de la Administración correspondiente, por cuanto de ésta es en todo caso la responsabilidad de la seguridad de las personas y de los bienes [en nuestro Derecho y para la Administración municipal ello es claro, en virtud de los artículos 101, *b*) —«protección de personas y bienes»— y *k*), —«fomento de los intereses y la satisfacción de las necesidades generales»— y 117, *b*) —«mantener el orden y proveer a la seguridad pública e individual»— y *d*) —sobre adopción de medidas «en caso de gravedad producida por epi-

demia, trastornos de orden público, guerra, inundación o cualquier otro accidente análogo»—, de la Ley de Régimen Local]; y la afirmación, como consecuencia lógica de la anterior observación, de que a la Administración son imputables los riesgos sociales y, por tanto, las consecuencias dañosas que de la quiebra del orden y la seguridad resulten para las personas o los bienes. Es el hecho de la monopolización por la Administración, a través de la atribución legal a la misma, de la función de mantenimiento y preservación del orden y la seguridad pública e individual de las personas y de los bienes, el que posibilita la «socialización» de los riesgos aludidos y su imputación no directamente al colectivo social (como de hecho ocurrió, por ejemplo, en un principio en Francia), sino a la Administración territorial competente y, además, la inserción de dicha imputación (en cuanto la posición de la organización administrativa es de Derecho público) en el sistema más progresivo de responsabilidad administrativa.

Esta es, por demás, la solución legalmente consagrada en Francia desde la Ley de 16 de abril de 1914 y contenida hoy en los artículos 116 a 122 del *Code d'Administration Communale*, por lo que se refiere a los daños y perjuicios por desórdenes sociales (*vid.* sobre el régimen de responsabilidad establecido por estos textos: André DE LAUBADERE: *Traité de Droit Administratif*, volumen I, 8.^a ed., Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, París, 1980, página 758 y sigs.; Ch. BRÉCHON-MOULÉNES: *Les régimes législatifs de responsabilité publique*, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, París, 1974, especialmente, págs. 50 y 51 y 114). Los Ayuntamientos son, en efecto, legalmente responsables de los daños y perjuicios ocasionados a las personas o a las propiedades públicas o privadas por los crímenes o delitos cometidos con empleo de fuerza o violencia por grupos o aglomeraciones, armados o no.

La responsabilidad, como destacan los autores citados, es objetiva (no es precisa la prueba de una *faute*, pues la responsabilidad está fundamentada en la idea de *risque social*; la carga del particular se reduce a la demostración del nexo causal) y exigible directamente a la Administración, que aparece como sólo responsable frente a la víctima del daño. Sin embargo, la solución aquí apuntada como posible a partir de las Sentencias comentadas sería más perfeccionada que la francesa, pues ésta aparece limitada por la exigencia de que el resultado dañoso sea provocado por una conducta calificable de criminal o delictiva.

Luciano PAREJO ALFONSO