
Jurisdicción contencioso-administrativa y responsabilidad patrimonial

Dolores UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO
*Profesora Ayudante de Derecho Administrativo
Universidad de Castilla-La Mancha*

Palabras clave: jurisdicción contencioso-administrativa; legitimación; responsabilidad patrimonial; responsabilidad del Estado legislador.

Keywords: judicial review of administrative action; access to judicial review; public liability; liability for damages caused through law.

SUMARIO: I. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: 1. Reformas normativas. 2. Jurisprudencia destacada: 2.1. Actividad impugnabile y alcance del control jurisdiccional. 2.2. Capacidad procesal y legitimación activa: 2.2.1. Concejales. 2.2.2. Grupos parlamentarios. 2.2.3. Partidos políticos. 2.3. Plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo. 2.4. Acumulación de procesos contenciosos. 2.5. Principio de inmediación en la jurisdicción contencioso-administrativa. 2.6. Otras cuestiones. 3. Desarrollos doctrinales.—II. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL: 1. Reformas normativas: 1.1. Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común. 1.2. Minoración de la responsabilidad de la Administración frente al concesionario insolvente por abono de justiprecios pendientes de pago. 1.3. Responsabilidad por accidentes de tráfico derivados del atropello de especies cinegéticas. 2. Jurisprudencia destacada: 2.1. Responsabilidad por demora en la resolución de procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación o ejecución urbanística. 2.2. Responsabilidad patrimonial del Estado legislador. 2.3. Doctrina sobre responsabilidad patrimonial del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid. 3. Desarrollos doctrinales.

I. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. Reformas normativas

Con fecha de 4 de abril de 2014, el Consejo de Ministros aprobó el *Anteproyecto inicial de nueva Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ)*, que, entre otros extremos, pretende introducir novedades muy relevantes en la configuración normativa de la casación

contencioso-administrativa. El nuevo régimen de la casación en este orden jurisdiccional está contenido en el art. 91 y en la DF 4.^a del Anteproyecto, encaminada a la reforma de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA). Mientras que la regulación de la casación ordinaria y de la casación autonómica para la unificación de doctrina se mantiene inalterada, el Anteproyecto pretende eliminar los recursos (estatal y autonómico) de casación en interés de ley, así como modificar radicalmente el régimen del recurso de casación estatal para la unificación de doctrina. En este último punto, el Anteproyecto de LOPJ acoge parte de las propuestas que, aunque referidas a la reforma del recurso de casación ordinario, se contenían en el *Anteproyecto de Ley de eficiencia de la jurisdicción contencioso-administrativa* de marzo de 2013, del que se dio cuenta en el pasado *Anuario*.

Las novedades en la regulación del recurso de casación estatal para la unificación de doctrina son distintas en función de que la sentencia impugnada haya sido dictada por el Tribunal Supremo (i) o por un tribunal inferior (ii).

i) El recurso estatal de casación para la unificación de doctrina *contra sentencias del Tribunal Supremo* (art. 91 del Anteproyecto) mantiene, en gran medida, su configuración vigente. Sólo podrá interponerse contra sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictadas en única instancia, y su objeto sigue siendo la eliminación de contradicciones entre sentencias dictadas por Secciones distintas de la citada Sala. De este recurso conocerá una Sección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del propio Tribunal Supremo (Sección para la unificación de doctrina contencioso-administrativa), que estará formada por el presidente de la Sala y cinco jueces de la misma, que serán los dos más antiguos y los tres más modernos.

ii) Respecto de la casación para la unificación de doctrina *contra sentencias de tribunales inferiores* (DF 4.^a del Anteproyecto), las novedades afectan, en primer lugar, al círculo de sentencias recurribles. Además de las dictadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia, se incluyen también las dictadas por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Se eliminan la cuantía y la exigencia de que la sentencia haya sido dictada en única instancia como criterios de acceso al recurso. Sí se exige, sin embargo, que la sentencia en cuestión no sea susceptible de ulterior recurso, y que la casación sea conveniente para alcanzar la unificación de doctrina (interés casacional que habrá de ser acreditado por el recurrente). En segundo término, el Anteproyecto prevé la ampliación del objeto del recurso, tasanando hasta diez posibles causas en que éste podrá fundarse. Entre ellas se incluye el motivo a que actualmente responde este recurso (la fijación, en una sentencia, de una interpretación de la norma en que se fundamenta el fallo que resulte contradictoria con la mantenida por otros órganos jurisdiccionales), así como el que, en la actualidad, caracteriza a la casación en interés de ley (la fijación de una doctrina jurisprudencial que pueda ser gravemente dañosa para los intereses generales). En tercer lugar, la admisión del recurso, que hasta ahora era reglada, pasa a ser discrecional: el Tribunal Supremo, si aprecia que el recurso carece de interés casacional, podrá inadmitirlo mediante providencia. El Anteproyecto contiene, en este terreno, una previsión que, *a priori*, parece de difícil encaje

desde el punto de vista del derecho a la tutela judicial efectiva: antes de finalizar cada año natural, el pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo determinará el número máximo de recursos de casación para la unificación de doctrina que deban admitirse a lo largo del año siguiente, y publicará tal acuerdo en el *Boletín Oficial del Estado*. Por lo demás, se introduce una fase de preparación del recurso, que habrá de realizarse ante el Tribunal de instancia, y se prevé que la interposición deberá realizarse ante el propio Tribunal Supremo. Una vez admitido el recurso, su tramitación se regirá por las reglas relativas al recurso de casación ordinario.

Al margen de estas novedades, que afectan específicamente al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, el Anteproyecto de LOPJ recoge otras que afectan, además, al resto de órdenes jurisdiccionales. De entre ellas conviene destacar, de manera sucinta, al menos las dos siguientes.

La primera es la relativa al carácter vinculante de la jurisprudencia (arts. 31 a 40 del Anteproyecto). La reforma proyectada reconoce el valor complementario de la jurisprudencia, en los términos del art. 1.6 del CC. Sin embargo, se añade que determinada jurisprudencia del Tribunal Supremo tendrá carácter de doctrina jurisprudencial vinculante, que será de obligada aplicación para todos los jueces y tribunales y para todos los poderes públicos. La doctrina jurisprudencial vinculante estará integrada por la doctrina legal recaída en recursos de casación de ley hasta la entrada en vigor de la reforma, la doctrina del Tribunal Supremo emanada como consecuencia de una cuestión jurisprudencial previa, y la doctrina contenida en los fundamentos de Derecho de las resoluciones del Tribunal Supremo que así se declare trimestralmente en el acuerdo adoptado al efecto por el Pleno de cada una de las Salas. Baste con dejar apuntado, respecto de esto último, que la articulación de un mecanismo específicamente dirigido a determinar qué parte de la doctrina del Tribunal Supremo tiene carácter vinculante supone otorgar a este órgano jurisdiccional una función de emanación de normas generales y abstractas que dudosamente puede entenderse incluida en su función jurisdiccional *ex art.* 117 CE y que, desde luego, suscita serias dudas a la luz, entre otros, del principio de Estado democrático (art. 1.1 CE). El sistema de prejudicialidad es también una novedad del Anteproyecto, en cuya virtud se prevé que el órgano judicial inferior pueda plantear al Tribunal Supremo una cuestión jurisprudencial previa a través de un procedimiento sumario y preferente a tramitar con anterioridad a la resolución del proceso *a quo*.

La segunda innovación a destacar se refiere a la organización judicial en Tribunales y Salas. El Anteproyecto (arts. 79 y ss.) prevé que la función jurisdiccional será ejercida con exclusividad por el Tribunal Supremo, la Audiencia Nacional, los Tribunales Superiores de Justicia y por los Tribunales Provinciales de Instancia. Estos últimos, que constituyen la novedad más destacada en este terreno, se configuran como los órganos de primer grado en todos los órdenes jurisdiccionales. Tendrían demarcación provincial y supondrían la eliminación de todos aquellos órganos actuales que ejercen su jurisdicción en una demarcación distinta a la estatal o la autonómica (Audiencias Provinciales y Juzgados). De entrar en vigor la reforma en los términos planteados, la creación de los

Tribunales Provinciales de Instancia conllevaría la supresión de los partidos judiciales y, por ende, el alejamiento de la justicia para los ciudadanos no residentes en capitales de provincia.

2. Jurisprudencia destacada

2.1. *Actividad impugnabile y alcance del control jurisdiccional*

El sometimiento o no al control de la jurisdicción contencioso-administrativa de los nombramientos de ciertos altos cargos (miembros y presidentes del Consejo General del Poder Judicial —CGPJ— y del Consejo de Seguridad Nuclear —CSN—) ha sido abordada en varias ocasiones por el Tribunal Supremo durante el año 2014. De su jurisprudencia se deriva que la posibilidad de fiscalización de estas resoluciones en vía contencioso-administrativa depende del carácter, decisorio o no, de la intervención de las cámaras legislativas en el procedimiento legalmente establecido para la formulación de los correspondientes nombramientos. Así, respecto de la designación de los vocales del CGPJ por parte del Congreso y del Senado, el *ATS (Sala 3.ª) de 2 de abril de 2014 (rec. 510/2013)* afirma que constituye una decisión parlamentaria inmune a la fiscalización de la jurisdicción contencioso-administrativa. El Tribunal aduce que la inadmisibilidad, por esta causa, del recurso contra las decisiones de nombramiento, no redundaría en un ámbito de actividad pública inmune a toda supervisión, en tanto que tal fiscalización puede producirse a través de los mecanismos de control parlamentario y, en su caso, a través del amparo parlamentario regulado en el art. 42 de la LOTC. En cuanto al nombramiento, en segundo término, del presidente del Tribunal Supremo y del CGPJ, que corresponde al Pleno del CGPJ, el *ATS* citado concluye que sí constituye actividad administrativa susceptible de control jurisdiccional. Por lo que respecta al nombramiento del presidente y de los consejeros del CSN, la *STS (Sala 3.ª) de 5 de marzo de 2014 (rec. 64/2013)* declara que tal decisión sí constituye actividad administrativa fiscalizable ante la jurisdicción contencioso-administrativa, debido a que su formulación corresponde al Gobierno previa comparecencia de la persona prevista para el cargo ante el Congreso de los Diputados, y que por tanto la actuación de la Cámara no es aquí de carácter decisorio. Señala el Tribunal que, por el contrario, ese carácter decisorio sí existiría en caso de que el Congreso hubiese ejercido su potestad de veto, supuesto en que los nombramientos serían un acto de naturaleza parlamentaria y, como tales, inmunes al control jurisdiccional.

Por otra parte, el alcance de la revisión jurisdiccional de las resoluciones administrativas denegatorias de peticiones de indulto ha sido delimitado mediante *SSTS (Sala 3.ª) de 30 de enero de 2014 (rec. 407/2012)*, *de 6 de junio de 2014 (rec. 159/2013)* y *de 15 de septiembre de 2014 (rec. 109/2014)*. En ellas se reitera la jurisprudencia de la Sala conforme a la cual el control jurisdiccional de los acuerdos de indulto no se extiende a los defectos de motivación o a la valoración de los requisitos de carácter sustantivo, sino

únicamente a los aspectos formales o reglados del procedimiento de indulto. El interés de esta sentencia deriva de que, previamente, la *STS (Sala 3.ª) de 20 de noviembre de 2013 (rec. 13/2013)*, había ampliado el control jurisdiccional del ejercicio del derecho de gracia a la motivación de los acuerdos *favorables* a la concesión de indulto, en virtud del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE). Sin embargo, las citadas SSTs del año 2014 aclaran que esta doctrina no es extensible a la revisión de los acuerdos *denegatorios* a la concesión de indulto, que no son controlables en cuanto al fondo en sede jurisdiccional, sin que proceda aplicarles el referido test de control del art. 9.3 CE. La razón es que, debido a su carácter denegatorio, las resoluciones que rechazan las solicitudes de indulto no se contraponen al principio de ejecutividad de las sentencias firmes. Por lo demás, la invocación de razones de justicia, equidad, igualdad o utilidad pública no pueden ser examinados por la jurisdicción contenciosa, limitada en este ámbito a revisar la coherencia lógica entre el signo del acuerdo y las actuaciones que constan en el expediente.

2.2. Capacidad procesal y legitimación activa

2.2.1. Concejales

Como es sabido, el art. 20.a) LJCA no reconoce legitimación activa para interponer recurso contencioso-administrativo contra los actos de una Administración pública a los órganos de la misma y a los miembros de sus órganos colegiados, salvo disposición legal expresa de autorización. En la esfera de la Administración local, tal excepción está recogida en el art. 63.1.b) LBRL, que reconoce legitimación para impugnar los actos y acuerdos a los miembros de la corporación que hubieran votado en contra de los mismos. El alcance de la legitimación procesal activa de los concejales *ex art. 63.1.b) LBRL* ha sido delimitada por la *STS (Sala 3.ª) de 26 de septiembre de 2014 (rec. 3928/2012)*, para el supuesto de que el concejal, en su condición simultánea de presidente de una Mancomunidad de Servicios incorporada a un Consorcio, pretenda impugnar en sede contenciosa el acuerdo por el que se modifican los Estatutos del citado Consorcio. El Tribunal Supremo comienza recordando que la del art. 63.1.b) LBRL no es una legitimación en defensa abstracta de la legalidad, sino un medio de control del funcionamiento de la entidad local directamente reconocida a quienes se integran en ella con mandato representativo. De ello se infiere que esta legitimación alude a la actividad del concejal en el seno de la entidad local en la que actúa como representante de sus conciudadanos, pero que no puede extenderse analógicamente a su actividad en otros ámbitos en los que actúa no por votación directa de los electores, sino como presidente o representante de una mancomunidad, sin ese vínculo representativo de los ciudadanos. En el caso planteado, la legitimación activa del concejal se rechaza porque éste no actuaba como representante popular, sino como presidente de una Mancomunidad, y carecía por ello del necesario vínculo directo con el mandato representativo de los ciudadanos.

2.2.2. Grupos parlamentarios

La capacidad procesal del grupo parlamentario de Unión, Progreso y Democracia (UPyD) en el Congreso de los Diputados ha sido rechazada por la ya citada *STS (Sala 3.ª) de 5 de marzo de 2014 (rec. 64/2013)*, relativa a la impugnación de los Reales Decretos de nombramiento de los consejeros y del presidente del CSN. El Tribunal Supremo declara inadmisibile el recurso contra los mencionados nombramientos debido a la falta de capacidad procesal del grupo parlamentario, derivada de su carencia formal de personalidad jurídica. Ciertamente, la doctrina del Tribunal Constitucional ha reconocido capacidad procesal a los grupos parlamentarios para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de sus miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo (por todas, *STC 81/1991*, de 22 de abril). No obstante, en el caso enjuiciado el Tribunal Supremo considera que tal doctrina no es aplicable, por no estar concernidos los derechos fundamentales de los miembros del grupo parlamentario de UPyD. Ello es así, según el Tribunal, en la medida en que su recurso no se fundamenta en el derecho de participación de los integrantes del grupo, que intervinieron o pudieron intervenir en las comparecencias parlamentarias impugnadas. El Tribunal Supremo rechaza, además, la legitimación procesal activa del grupo parlamentario recurrente, al considerar que no ostenta interés legítimo alguno en la anulación de la decisión impugnada, sino un mero interés abstracto en la defensa de la legalidad. Debe destacarse que a esta sentencia se han formulado tres votos particulares, suscritos por un total de nueve magistrados de la Sala, que afirman la existencia de capacidad y legitimación procesal del recurrente, y que señalan que lo contrario supone reconocer, a fin de cuentas, la imposibilidad de control jurisdiccional de actuaciones administrativas como la impugnada en el caso enjuiciado.

Asimismo, la legitimación activa del grupo parlamentario de UPyD para recurrir el nombramiento de los vocales y del presidente del CGPJ ha sido rechazada por el *ATS (Sala 3.ª) de 2 de abril de 2014 (rec. 510/2013)*. En él se inadmite el recurso por falta de legitimación procesal activa del grupo parlamentario, dado que éste no intervino en la decisión impugnada, cuya adopción correspondía al Consejo General del Poder Judicial y que se formuló, por tanto, fuera del ámbito parlamentario en que el recurrente desarrollaba su actividad. Una interpretación similar había sido mantenida ya por el *ATS (Sala 3.ª) de 24 de marzo de 2014 (rec. 501/2013)*, para inadmitir el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el partido político Soberanía contra los referidos nombramientos de vocales y presidente del CGPJ.

2.2.3. Partidos políticos

La legitimación procesal activa de los partidos políticos para impugnar actuaciones administrativas en vía contenciosa ha sido abordada por la *STS (Sala 3.ª) de 3 de marzo de 2014 (rec. 4453/2012)*. En ella se declara la falta de legitimación procesal activa de un partido político (el Partido Socialista Obrero Español, PSOE) para impugnar la Or-

den Ministerial que regula la llamada amnistía fiscal en desarrollo de la DA 1.^a del Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo. El Tribunal Supremo recuerda que la existencia de legitimación activa del art. 19.1 LJCA, que debe ser interpretada de acuerdo con el principio *pro actione*, depende de la titularidad de un derecho o interés legítimo cuya tutela se postula. La noción de interés legítimo ha de referirse, según reiterada jurisprudencia del Tribunal, a un interés en sentido propio, cualificado o específico y distinto del mero interés por la legalidad, de modo tal que la legitimación activa existe cuando la actividad administrativa cuestionada pueda repercutir directa o indirectamente, de modo efectivo y acreditado, en la esfera jurídica de quien la impugna. El Tribunal Supremo tiene establecido que, en el caso de los partidos políticos, su función en el sistema democrático no es suficiente para conferirles legitimación para la impugnación de cualquier acto administrativo que pueda tener efectos políticos o relacionados con los fines de política general que pueda perseguir el partido, sino que es necesario que exista una conexión específica de su actuación o funcionamiento con la actuación impugnada. En aplicación de esta doctrina jurisprudencial, el Tribunal Supremo concluye que, en el caso enjuiciado, el PSOE carecía de interés legítimo afectado por la Orden ministerial reguladora de la amnistía fiscal. Según el Tribunal, la legitimación activa de un partido no puede derivarse del hecho de que los diputados y senadores de esa formación hayan interpuesto un recurso de inconstitucionalidad contra la norma con rango de Ley cuyo desarrollo reglamentario pretende impugnarse en sede contenciosa. De otra parte, el Tribunal Supremo afirma que la coincidencia o divergencia de la medida discutida con el ideario político de un partido no basta para reconocer a éste un interés legítimo en la anulación de tal medida, en tanto que el rechazo de una determinada política pertenece al ámbito político, ajeno al control jurisdiccional. Esta STS cuenta con tres votos particulares. El primero de ellos, seguido en esencia por los otros dos, considera que la fundamentación y el fallo de la sentencia contradicen el art. 19 LJCA y vuelven a consagrar ámbitos de inmunidad del poder público frente al control jurisdiccional. Según este voto particular, la opinión de la mayoría carece de cobertura legal cuando afirma que el debate político está excluido de los órganos jurisdiccionales, como prueba el hecho de que la Exposición de Motivos de la LJCA incluya en el ámbito de la jurisdicción contenciosa la defensa de los intereses legítimos de naturaleza política. Además, el voto particular subraya que la sentencia no justifica, como hubiera debido hacer, la ausencia de interés legítimo del recurrente en el caso concreto. En opinión de los magistrados discrepantes, tal interés concurriría por la mera condición de contribuyente del PSOE, y podría fundarse, además, en la intensa actividad parlamentaria, impugnatoria, social y mediática desplegada por el actor respecto del Real Decreto-ley que sirve de cobertura a la norma impugnada en sede contenciosa.

2.3. Plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo

La STC 52/2014, de 10 de abril (rec. 2918/2005) declara la conformidad con el art. 24.1 CE del art. 46.1 LJCA, inciso segundo, relativo al plazo para interponer recur-

so contencioso-administrativo contra actos presuntos. Según la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla-La Mancha, que constituye el origen de esta STC, el art. 46.1 LJCA podría vulnerar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin sufrir indefensión (art. 24.1 CE) al fijar el plazo de seis meses para interponer recurso contencioso-administrativo contra actos desestimatorios emanados mediante silencio administrativo, ya que tal exigencia impondría un obstáculo excesivo e irrazonable al acceso de los ciudadanos a los Tribunales para obtener la protección de sus derechos e intereses legítimos. El TC desestima la cuestión de inconstitucionalidad tras reinterpretar el concepto de «acto presunto» contenido en el art. 46.1 LJCA. Según el Tribunal, tal expresión trae su causa de la homónima utilizada por los arts. 43 y 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP) que incluían en la categoría de «acto presunto» aquellos producidos por silencio administrativo tanto positivo como negativo. Sin embargo, tras la reforma operada mediante Ley 4/1999, el art. 42.2 LRJAP precisa que no existen actos presuntos de carácter desestimatorio, sino que el silencio administrativo negativo o desestimatorio es una mera ficción procesal habilitada por el legislador para permitir a los interesados la interposición de los recursos que resulten procedentes. Como consecuencia de ello, el art. 46.1 LJCA, que establece el plazo de seis meses para recurrir contra actos presuntos, ha dejado de ser aplicable a la impugnación de las desestimaciones administrativas producidas por silencio. Éstas no se someten, en definitiva, al plazo de caducidad del art. 46.1 LJCA, sino que la vía de recurso quedaría abierta en tanto la Administración no dicte una resolución expresa. De ahí que no proceda, según el TC, apreciar vulneración del art. 24.1 CE.

La STC 52/2014 incorpora un voto particular formulado por la magistrada doña Adela Asua Batarrita, que disiente de la opinión de la mayoría por tres motivos. En primer lugar, la fundamentación y el fallo de la sentencia descansarían sobre una interpretación de la legalidad ordinaria que no corresponde efectuar al TC. En segundo término, la interpretación de la mayoría resultaría asistemática, pues su aplicación al conjunto de la LJCA conllevaría que las desestimaciones por silencio, al no poder ser consideradas como actos presuntos, pero tampoco como vías de hecho o inactividad, vendrían a constituir una actividad administrativa inimpugnable. Por último, la opinión mayoritaria resultaría sorpresiva, en tanto que, en reiterada jurisprudencia constitucional anterior, el sometimiento del silencio negativo al plazo de impugnación del art. 46.1 LJCA había sido admitido pacíficamente por el propio TC. Según el voto particular, el TC hubiera debido respetar la regulación elegida por el legislador, sin alterar su sentido, y limitarse a verificar si tal regulación se atiene o no al mínimo exigido constitucionalmente.

2.4. *Acumulación de procesos contenciosos*

La STC 8/2014, de 27 de enero (*rec. 6112/2012*) declara contrario al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho a obtener una resolu-

ción judicial fundada en Derecho, el rechazo judicial, insuficientemente motivado, de la acumulación de recursos contencioso-administrativos. Los hechos que dan lugar a esta STC pueden resumirse como sigue. Los afectados por el cierre del espacio aéreo civil español durante los días 3 y 4 de diciembre de 2010 plantearon reclamaciones en concepto de responsabilidad frente a AENA. Las resoluciones denegatorias de responsabilidad fueron recurridas por los distintos litigantes ante el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 1. Mediante Providencia de 19 de junio de 2012, el citado órgano jurisdiccional ordenó la interposición por separado de los recursos contencioso-administrativos articulados de manera conjunta por los recurrentes. Dicha Providencia rechazó la acumulación de asuntos argumentando que no se solicitaba idéntica cantidad de indemnización para todos y cada uno de los recurrentes, y que tampoco se especificaba ni acreditaba si la situación de todos ellos era la misma, de forma que no parecían darse los requisitos establecidos por el art. 24 LJCA para la acumulación de recursos. Contra esta providencia se interpuso recurso de reposición, que fue desestimado mediante Auto de 17 de septiembre de 2012 del Juzgado Central. Esta última es la resolución judicial frente a la cual se interpuso la demanda de amparo que es estimada mediante STC 8/2014.

Según el Tribunal Constitucional, la negativa judicial a la acumulación de acciones contra un mismo demandado, como decisión procesal que obstaculiza una respuesta sustantiva a las pretensiones formuladas por las partes, debe estar motivada, y esta motivación ha de ser suficiente y ajustada a Derecho. A juicio del Tribunal, el canon constitucional de la «motivación suficiente» no se ve satisfecho en esta ocasión, pues el Juzgado Central se limitó a citar o enunciar dos motivos para denegar la acumulación, sin argumentos que los concretasen y sin razonamiento que los proyectasen sobre las circunstancias del caso. Según el Tribunal Constitucional, las razones aducidas por el Juzgado Central no bastan, sin una mayor fundamentación, para descartar la vinculación entre las pretensiones de los distintos litigantes, aunque no existiese identidad absoluta en el *petitum* de cada uno de ellos. La STC 8/2014 llama la atención sobre el hecho de que el órgano judicial no entrase a considerar en su resolución, entre otros extremos, el alto número de personas afectadas, la tramitación y resolución administrativa unificada de sus reclamaciones, o la circunstancia de que la falta de identidad en el *petitum* indemnizatorio no excluye necesariamente y en todo caso la acumulación. En definitiva, esta doctrina constitucional implica que los arts. 34 a 37 LJCA deben ser interpretados en el sentido de que la tramitación acumulada de recursos contenciosos similares (esto es, no necesariamente idénticos) ha de ser la regla general, cuyas excepciones deben ser, en cada caso, objeto de motivación adecuada y suficiente por los órganos jurisdiccionales.

2.5. Principio de inmediación en la jurisdicción contencioso-administrativa

Según reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, los derechos al juez ordinario predeterminado por la ley y a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) no exigen la inmediación del juez sentenciador en todo caso, sino únicamente cuando la

falta de intermediación se traduzca en una situación de indefensión material para la parte; indefensión cuya existencia depende, a su vez, de los medios objetivos de conocimiento en los que se apoyó el juzgador. La *STC 177/2014, de 3 de noviembre (rec. 2434/2012)* ha concretado los supuestos en que el art. 24.2 CE exige, en el ámbito de la jurisdicción contenciosa, la intermediación judicial de quien dicte el pronunciamiento: aquellos en que la aportación verbal «exija un contacto directo para adquirir conocimiento de causa sobre los elementos fácticos a debate» y, además, sea «la única que fundamenta la resolución» o «esencial para llegar a la conclusión de hecho de la que se parte». A tenor de la mencionada STC, la concurrencia de estas circunstancias debe ser demostrada por la parte que las alega. Según el Tribunal Constitucional, el art. 24.2 CE impondría al juez sentenciador que no presencié la prueba oral, en este tipo de supuestos, una de las siguientes consecuencias, enunciadas por el TC como alternativas: o bien «la repetición de la vista o de la diligencia de prueba correspondiente ante el juez sentenciador», o bien «la reproducción del soporte audiovisual (si existiera) o la lectura del acta que documente la práctica de la prueba en presencia de los declarantes y ante el nuevo juzgador que se dispone a su valoración, pues así podrá apreciarla directamente ante ellos e intervenir en relación con la misma [...] percibiendo la reacción de aquellos acerca de su declaración previa, sea a través de una nueva declaración, sea negándose a llevarla a cabo».

2.6. Otras cuestiones

La *STC 186/2014, de 17 de noviembre (rec. 2996/2011)* examina las consecuencias derivadas de la incorrecta utilización del mecanismo del escrito de aclaración en la jurisdicción contencioso-administrativa desde el punto de vista del ulterior acceso del recurrente al recurso de amparo constitucional. Esas consecuencias afectan tanto al cómputo del plazo de interposición de la demanda de amparo, como al requisito de agotamiento de las vías impugnatorias ordinarias. Por lo primero, el Tribunal Constitucional considera que la interposición del escrito de aclaración interrumpe el plazo para recurrir en amparo, salvo que este instrumento procesal se utilice para un fin distinto del que le es propio. De esta forma, el plazo para interponer el recurso de amparo no se suspende en aquellos casos en que la rectificación de errores se desestime por injustificada —esto es, si esta vía era improcedente pero se utilizó para procurar una prolongación artificial del plazo de interposición del amparo—, tal y como sucede cuando este mecanismo se utiliza con la finalidad de alterar los fundamentos y el fallo de la resolución de instancia. Por lo segundo, el Tribunal Constitucional considera que, cuando se denuncia la irrazonabilidad en los argumentos de la sentencia de instancia y su incidencia sobre un derecho fundamental, el medio de impugnación adecuado para agotar la vía judicial previa es el incidente de nulidad de actuaciones, de forma que el uso desviado del mecanismo de la aclaración supone la falta de agotamiento de los recursos ordinarios.

Por último, aunque su repercusión trasciende al ámbito de lo contencioso-administrativo, debe hacerse mención de la importante *STC 216/2013, de 19 de diciembre*

(*rec. 10846/2009*), que confirma la tendencia del Tribunal a flexibilizar la exigencia de interposición previa de incidente de nulidad de actuaciones para poder recurrir en amparo ante la jurisdicción constitucional. Con mención expresa del cambio de criterio que ello supone respecto de la doctrina constitucional previa al respecto, recogida en el ATC 200/2010, de 21 de diciembre, el Tribunal señala ahora dos criterios que permitirían admitir la demanda de amparo frente a resoluciones judiciales contra las cuales no se ejercitó la nulidad de actuaciones. Primero, la previa interposición de tal incidente no será exigible cuando su pertinencia procesal hubiera sido dudosa en el caso concreto. Y segundo, esa actuación previa no será necesaria si el carácter subsidiario del amparo está suficientemente garantizada por el hecho de que el asunto haya sido objeto de examen en varias instancias jurisdiccionales sucesivas en las que se examinó ya la alegada lesión del derecho fundamental. Cabe destacar que este segundo criterio había sido ya apuntado en las SSTC 182/2011, de 21 de noviembre, y 176/2013, de 21 de octubre.

3. Desarrollos doctrinales

De entre el gran número de estudios sobre jurisdicción contencioso-administrativa que se han publicado durante el año 2014 deben destacarse, por su exhaustividad, dos obras que siguen la sistemática de la LJCA para solventar, en formato pregunta/respuesta, las principales dudas y problemas que la interpretación y aplicación práctica de sus preceptos plantea: *1.700 dudas sobre la Ley de lo Contencioso-Administrativo* (La ley, Wolters Kluwer, 2014), de J. A. SANTAMARÍA PASTOR (dir.) con B. LOZANO CUTANDA, P. J. QUINTANA CARRETERO y R. CASTILLO BADAL, y *Cuestiones prácticas del proceso contencioso-administrativo* (Sepin, 2014), de J. LATORRE BELTRÁN. Otra obra general de referencia en materia contenciosa es el *Estudio de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, dirigido por A. EZQUERRA HUERVA y J. OLIVÁN DEL CACHO (Tirant lo Blanch, 2014). En esta obra se realiza un análisis minucioso y actualizado de la LJCA, estructurado de manera sistemática en torno a los principales elementos, fases y figuras jurídicas que jalonan el proceso contencioso. Un estudio forense del proceso abreviado puede encontrarse en J. L. IBARRA SÁNCHEZ, *Práctica procesal del procedimiento abreviado contencioso-administrativo* (La Ley, 2014).

En torno al problema de la legitimación procesal para la defensa de intereses colectivos y difusos, destaca la obra colectiva dirigida por E. CARBONELL PORRAS y coordinada por R. CABRERA MERCADO, bajo el título *Intereses colectivos y legitimación activa* (Aranzadi, 2014). El volumen está compuesto por un total de veintinueve estudios sobre el acceso a la jurisdicción para la defensa de intereses colectivos y difusos en las distintas ramas del ordenamiento jurídico y, dentro de cada una de ellas, en los sectores normativos más significativos. Desde la perspectiva del Derecho municipal cabe destacar, en particular, la contribución de G. M. DÍAZ GONZÁLEZ, «La legitimación para el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional: un análisis

crítico». De especial interés desde el punto de vista contencioso es el estudio preliminar de E. CARBONELL PORRAS, «Los intereses colectivos en la jurisdicción contencioso-administrativa»; así como los trabajos de M. LÓPEZ BENÍTEZ («Concepto y funcionalidad de la noción de interesado en el ámbito del Derecho administrativo español»), L. MEDINA ALCOZ («El interés legítimo como situación activa del administrado. Razones para no importar la teoría italiana»), T. CANO CAMPOS («La legitimación especial en el contencioso-administrativo de la contratación») y J. CUESTA REVILLA («La acción pública, o popular, en el ámbito urbanístico»).

II. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

1. Reformas normativas

1.1. *Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común*

Durante el año 2014 ha culminado la preparación del *Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, así como del *Anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público*. Ambos han sido aprobados por el Consejo de Ministros con fecha 9 de enero de 2015, y pretenden sustituir a la LRJAP. El Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común diseña el régimen de responsabilidad patrimonial en términos similares a como lo hace la aún vigente LRJAP, aunque introduciendo algunas variaciones de relevancia. En primer lugar, el procedimiento administrativo para la exigencia de responsabilidad deja de ser objeto de regulación separada. El Anteproyecto se limita a recoger algunas normas específicas para este tipo de procedimiento, que se presentan como especialidades del procedimiento administrativo común. Tales especialidades encuentran en el Anteproyecto una regulación más pormenorizada que la existente en la LRJAP, incluyendo las que afectan al procedimiento simplificado de responsabilidad patrimonial. En segundo lugar, se prevé expresamente el derecho a indemnización por los daños causados por la aplicación de leyes que hayan sido declaradas inconstitucionales, cuando concurren los presupuestos generales para la existencia de responsabilidad. También se extiende la aplicación del régimen general de responsabilidad patrimonial a la indemnización de los daños causados a terceros durante la ejecución de contratos cuando sean consecuencia de una orden inmediata y directa de la Administración o de los vicios del proyecto elaborado por ella. Se detallan algunos aspectos del régimen de responsabilidad concurrente de varias Administraciones públicas. Se incorpora la posibilidad de tomar como referencia para el cálculo de la indemnización los baremos en materia de Seguros obligatorios y de la Seguridad Social, cuando los daños sean de muerte o de lesiones corporales. Por último, el Anteproyecto prevé expresamente la derogación del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

1.2. *Minoración de la responsabilidad de la Administración frente al concesionario insolvente por abono de justiprecios pendientes de pago*

Desde el año 2013 se han sucedido las resoluciones judiciales que, en caso de insolvencia sobrevenida del concesionario de obra pública que había actuado como beneficiario de la expropiación, estando aún todos o parte de los créditos por justiprecio pendientes de pago, obligan a la Administración a hacerse cargo de su abono frente a los sujetos expropiados, ya sea en concepto de responsable patrimonial o —interpretación ésta que ha acabado por prevalecer—, por configurar a la Administración expropiante como deudora subsidiaria. Ante esta situación, el legislador estatal ha aprobado el *Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, de Reforma en materia de infraestructuras y transporte y otras medidas económicas*. Entre otros extremos, esta norma modifica, por una parte, el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSPP), aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2014, de 11 de noviembre, añadiendo un apartado séptimo a su art. 271. De otro lado, se modifica el art. 17.2 de la Ley 8/1972, de 10 de mayo, de Construcción, Conservación y Explotación de Autopistas en Régimen de Concesión, más conocida como Ley de Autopistas de Peaje (LAP). La finalidad declarada de la reforma es evitar que el Estado acabe asumiendo dos veces el pago de las expropiaciones, por pagar al expropiado y por abonar al concesionario, además, el importe de la responsabilidad patrimonial derivado de la aplicación de las reglas sobre resolución del contrato de concesión. Para ello, se reconoce a la Administración el derecho a subrogarse en el crédito del expropiado frente al concesionario, procediéndose a minorar el importe de la responsabilidad patrimonial que deba abonarse al concesionario con la parte del crédito no reembolsada a la Administración. La DT 2.^a del Real Decreto-ley 1/2014 establece que las previsiones mencionadas son aplicables a cualquier contrato de concesión, con independencia de su fecha de adjudicación.

1.3. *Responsabilidad por accidentes de tráfico derivados del atropello de especies cinegéticas*

El régimen de responsabilidad civil por los daños derivados de accidentes de tráfico causados por el atropello de especies cinegéticas, contenido en la DA 9.^a de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo), ha sido modificado mediante *Ley 6/2014, de 7 de abril*. Las novedades más significativas se refieren al régimen de responsabilidad del conductor del vehículo accidentado, por una parte, y del titular del aprovechamiento cinegético o del terreno, por otro. En lo que atañe a la responsabilidad patrimonial del titular de la vía pública en la que se produce el accidente, la nueva redacción de la norma prevé que podrá haber lugar a tal responsabilidad únicamente en dos casos: cuando el accidente se produzca «por no haber reparado la valla de cerramiento en plazo, en su caso», o «por no disponer de la señalización específica de la existencia de animales

sueltos en tramos con alta accidentalidad por colisión de vehículos con los mismos». La redacción anterior de la DA 9.^a no detallaba estos supuestos, sino que se limitaba a admitir la posible existencia de responsabilidad patrimonial del titular de la vía «como consecuencia de su responsabilidad en el estado de conservación de la misma y en su señalización». Desaparece, por tanto, la posibilidad de exigir responsabilidad a la Administración por mal estado de conservación de la vía, más allá de los supuestos de falta de reparación de la valla de cerramiento en plazo. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, ya con anterioridad a la reforma, los órganos judiciales del orden contencioso-administrativo venían aplicando este régimen de responsabilidad de forma restrictiva. Buena muestra de ello es la *Sentencia de la Audiencia Nacional de 5 de diciembre de 2014 (rec. 37/2013)* que, en aplicación de la redacción anterior de la norma citada, desestima la pretensión de indemnización del recurrente por no haberse acreditado ni el deficiente estado del vallado de la vía, ni la exigibilidad de señalización específica derivada de la pretendida frecuencia de paso de animales en libertad por el punto kilométrico donde tuvo lugar el accidente.

2. Jurisprudencia destacada

2.1. *Responsabilidad por demora en la resolución de procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación o ejecución urbanística*

La *STC 141/2014, de 11 de septiembre (rec. 6963/2007)* declara la constitucionalidad del art. 11.5 del Texto Refundido de la Ley del Suelo (TRLRSL), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. El citado precepto establece que, cuando los particulares ejerzan la iniciativa en los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación o de ejecución urbanística y el silencio, según la legislación aplicable, sea negativo, el incumplimiento del deber de resolver dentro del plazo máximo establecido dará lugar a indemnización a los interesados por el importe de los gastos en que hayan incurrido para la presentación de sus solicitudes. Según el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, este precepto vulneraría el art. 106 CE al contemplar un supuesto de responsabilidad independiente de la existencia de una lesión efectiva en los bienes y derechos de los interesados en una relación causal con el funcionamiento de los servicios públicos. La *STC 141/2014 (FJ 8.º)* admite que una interpretación literal del art. 11.5 TRLRSL sería incompatible con el art. 106.2 CE, pero aclara que el precepto impugnado es susceptible de una interpretación conforme a la citada norma constitucional. Según el Tribunal Constitucional, el art. 11.5 TRLRSL no es inconstitucional siempre que se interprete en el sentido de que no excluye la necesaria concurrencia de los requisitos establecidos por el art. 106.2 CE para el surgimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración: que el daño sea imputable al funcionamiento de los servicios públicos y que el particular sufra una lesión efectiva.

2.2. Responsabilidad patrimonial del Estado legislador

Por lo que respecta a la responsabilidad de los poderes públicos por los daños causados por la aplicación de Leyes válidas, deben destacarse las *SSTS (Sala 3.ª) de 21 de febrero de 2014 (rec. 623/2012)* y *de 4 de marzo de 2014 (rec. 546/2012)*, que declaran la inexistencia de responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños derivados de la Ley 42/2010, de 30 de diciembre, que modificó la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo, eliminando la posibilidad de que determinados establecimientos abiertos al público cuenten con zonas específicas y delimitadas para fumadores. Los recurrentes reclamaban el importe invertido en las reformas que efectuaron en sus locales para habilitar una zona de fumadores, en el entendido de que la reforma legal vulneraba el principio de confianza legítima, por haberse producido de forma repentina e imprevisible y, además, tras un lapso de tiempo excesivamente breve desde la entrada en vigor de la Ley 28/2005. El TS rechaza la alegada vulneración del principio de confianza legítima y, por tanto, la antijuridicidad del daño y la procedencia de la indemnización. Se basa para ello en que, desde la entrada en vigor de la Ley 28/2005, existía una patente y notoria tendencia a la erradicación del tabaquismo que restaba solidez a la expectativa de los sujetos afectados en el mantenimiento del régimen excepcional de zonas específicas para fumadores en establecimientos abiertos al público.

En cuanto a la responsabilidad derivada de la actividad legislativa contraria al Derecho de la Unión Europea, destaca la *STS (Sala 3.ª) de 21 de febrero de 2014 (rec. 724/2012)*, que declara la inexistencia de responsabilidad patrimonial por los daños derivados para la recurrente de la tardía e indebida trasposición al Derecho español de la Directiva 1999/70/CE, sobre el trabajo de duración determinada. Como es sabido, la declaración de responsabilidad de los Estados miembros por violaciones del Derecho comunitario exige, desde *Franovich Bonifaci* (STJUE de 19 de noviembre de 1991, asuntos acumulados C-6/90 y 9/90), la concurrencia simultánea de tres requisitos. En primer lugar, debe existir una violación de una norma de Derecho de la Unión que confiera derechos a los particulares. En segundo término, esa violación debe ser suficientemente caracterizada, esto es, que sea de tal grado o entidad que resulte clara, intencional o inexcusable. Por último, debe existir una relación de causalidad entre la infracción y el daño causado. Pues bien, según la STS citada al inicio de este párrafo, la mera demora en la trasposición de una Directiva no constituye, de por sí, una violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión Europea, sino que es necesario valorar el grado de claridad y precisión de la norma vulnerada, la amplitud del margen de apreciación otorgado a los Estados para su cumplimiento, el carácter intencional de la infracción, su carácter excusable o inexcusable, y el mantenimiento de medidas contrarias al Derecho de la Unión. El TS concluye que la norma vulnerada en el caso concreto no tiene el grado de claridad y precisión necesario para entender que haya existido una infracción «suficientemente caracterizada» y que, además, no puede apreciarse intencionalidad en la violación producida, ni ésta ha perdurado tras haberse declarado judicialmente su existencia.

La STS que acaba de reseñarse pone de manifiesto la importancia del requisito de caracterización suficiente de la violación del Derecho de la Unión para poder exigir responsabilidad de la Administración en nuestro país. Sin embargo, tal requisito no existe cuando se trata de reclamaciones de responsabilidad por daños derivados de leyes declaradas inconstitucionales. Ello hace surgir el interrogante de si el mantenimiento de este régimen diferenciado no es contrario a los principios de equivalencia y efectividad del Derecho de la Unión. Debe recordarse que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) tiene declarado que la regulación nacional de los recursos judiciales destinados a garantizar los derechos que las normas de la Unión conceden a los justiciables no puede ser menos favorable que la referente a recursos semejantes de naturaleza interna, ni hacer imposible en la práctica, o excesivamente difícil, el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento comunitario (por todas, STJUE de 15 de septiembre de 1998, *Edis*, C-231/1996, apdo. 19). En concreto, el TJUE ha declarado que el principio comunitario de equivalencia se opone a la aplicación, en un Estado miembro, de requisitos más estrictos a las reclamaciones de responsabilidad patrimonial del Estado cuando éstas se basan en una infracción de Derecho de la Unión, que cuando lo hacen en una infracción de la Constitución interna (STJUE de 26 de enero de 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL contra Administración del Estado*, C-118/08, apdo. 48).

En dos recientes *SSTS (Sala 3.ª) de 22 de septiembre de 2014 (rec. 390/2012 y 394/2012)* se aborda directamente, por vez primera, la cuestión de si el mantenimiento de la exigencia de que la violación sea suficientemente caracterizada sólo cuando la responsabilidad pretende fundarse en la infracción del Derecho de la Unión es o no contraria al principio comunitario de equivalencia. Según el FJ 4.º de ambas sentencias, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo consideró plantear cuestión prejudicial ante el TJUE, acerca de si los principios de equivalencia y efectividad rigen no sólo para los requisitos procedimentales de la responsabilidad patrimonial, sino también para los sustantivos. No obstante, la Sala llega a la conclusión de que no procede plantear cuestión prejudicial, por estimar que no existiría realmente similitud entre la declaración de inconstitucionalidad de una ley por el Tribunal Constitucional y la estimación de un recurso de incumplimiento por el TJUE, de modo tal que los principios de equivalencia y efectividad no resultarían de aplicación. Razonan las *SSTS* citadas que la declaración de inconstitucionalidad de una ley implica —salvo en casos verdaderamente excepcionales— su invalidación con efectos *ex tunc*, sin otro límite que la fuerza de cosa juzgada, de modo tal que los actos administrativos dictados en su aplicación quedan sobrevenidamente viciados; mientras que, por el contrario, la estimación de un recurso de incumplimiento por el TJUE tiene un carácter meramente declarativo, y por tanto no determina, por sí sola, la invalidez *ex tunc* de la ley nacional afectada ni de los actos administrativos dictados en aplicación de la misma. Según el TS, esta diferencia permite que, en este segundo tipo de supuestos, sigan aplicándose los requisitos sustantivos de la responsabilidad patrimonial que contempla el Derecho de la Unión Europea. Por tanto, se mantiene la exigencia de que la violación que produce los daños a indemnizar sea suficientemente caracterizada.

2.3. *Doctrina sobre responsabilidad patrimonial del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid*

De los numerosos Dictámenes emitidos por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid durante el año 2014 en materia de responsabilidad patrimonial, procede destacar de manera sucinta los siguientes aspectos. En varios Dictámenes (18/2014, de 15 de enero; 151/2014, de 9 de abril; 257/2014, de 11 de junio, y 427/2014, de 8 de octubre), el Consejo Consultivo ha tenido ocasión de reiterar que la responsabilidad de los ayuntamientos por los daños derivados del funcionamiento de servicios de su competencia no se ve modificada por el hecho de que la gestión de los correspondientes servicios se encuentre contratada externamente con un tercero. Ello sin perjuicio de que, si la causa determinante del daño fue la transgresión de las obligaciones del prestatario del servicio público, el ayuntamiento afectado pueda repetir contra él. Por lo que respecta a los títulos de imputación y la estimación de su concurrencia, destaca el *Dictamen 297/2014, de 1 de julio*, que, para valorar el cumplimiento de los estándares de seguridad exigibles a la Administración, a la hora de atribuirle responsabilidad fundamentada en la *culpa in vigilando*, tiene en cuenta los recursos presupuestarios disponibles y el principio de eficiencia del gasto público conforme a los arts. 31.2 y 135 CE.

En cuanto a los daños causados a alumnos por accidentes producidos en un centro escolar, el *Dictamen 66/2014, de 12 de febrero*, aclara que la mera circunstancia de producirse el hecho lesivo en horario escolar y en el centro educativo no convierte necesariamente en indemnizable el perjuicio ocasionado, sino que es necesario que el hecho guarde relación con una concreta y directa actividad educativa que pudiera considerarse generadora del daño. En este tipo de situaciones, la intensidad del deber de vigilancia que pesa sobre la Administración titular del centro debe medirse en función de la edad de los escolares. También alude a este deber de vigilancia el *Dictamen 352/2014, de 3 de septiembre*, relativo a un supuesto de agresión sexual entre alumnos, considerando que en el ámbito educativo, el título de imputación de responsabilidad a la Administración por los daños ocasionados dentro del recinto escolar y con motivo de actividades escolares, o fuera de él y a propósito de actividades extraescolares organizadas por el centro escolar, se deriva del deber de vigilancia y custodia que recae sobre el personal docente. En cuanto a la responsabilidad patrimonial de la Administración en el ámbito laboral, los *Dictámenes 94/2014, de 5 de marzo, y 358/2014, de 3 de septiembre*, consideran que, ante una situación de hostigamiento laboral provocado por el personal de la Administración, para ésta no surge el deber de indemnizar a menos que muestre inactividad o pasividad al abrir una investigación de oficio para depurar posibles responsabilidades e incoar los oportunos expedientes disciplinarios al personal hostigador.

3. **Desarrollos doctrinales**

Desde el punto de vista de la Administración local, la obra más destacada de los últimos meses es la de S. M. MARTÍN VALDIVIA, *Una aproximación jurisprudencial a la*

responsabilidad patrimonial de la Administración local (Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 2014). Se trata de un estudio completo y actualizado, muy útil para los aplicadores prácticos del Derecho, acerca del régimen positivo y de la jurisprudencia más relevante en torno a los presupuestos generales de la responsabilidad patrimonial, que incluye también un estudio específico de la responsabilidad en materia de urbanismo y de empleo público. Otra obra general de carácter práctico acerca de la responsabilidad patrimonial y del procedimiento para su exigencia, aunque no centrada específicamente en el ámbito local, es la de T. COBO OLIVERA, *El procedimiento para la exigencia de responsabilidad patrimonial a las Administraciones públicas: normativa, jurisprudencia, doctrina y formularios* (Dykinson, 2014).

Por último, debe destacarse el estudio de I. FORTES GONZÁLEZ, *Responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones públicas* (Instituto Nacional de Administración Pública, 2014). La autora examina el régimen jurídico de las distintas clases de responsabilidad civil de las autoridades y empleados públicos frente a la Administración, las causas de su inaplicación, los problemas que plantea la regulación de la responsabilidad contable de funcionarios y agentes públicos (figura ésta que sí encuentra aplicación en la práctica), así como otros aspectos de sumo interés, tales como la relación entre la acción de responsabilidad directa por los daños causados al patrimonio de la propia Administración y la responsabilidad disciplinaria del empleado público. El estudio propugna, entre otros extremos, una regulación detallada del procedimiento para la exigencia de responsabilidad patrimonial a empleados y autoridades públicas, y un régimen jurídico sustantivo guiado por el principio de eficacia de la Administración al servicio de los intereses generales (art. 103.1 CE).