

Tribunal Supremo

(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) Sentencia de 28 noviembre 1998

[RJ1998\9967](#)



RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA: carácter objetivo: efectos: es indiferente que la actuación administrativa haya sido normal o anormal, bastando para declararla que como consecuencia directa de aquélla se haya producido un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado; Nexo causal: requisitos: «causalidad adecuada»: consiste en determinar si la concurrencia del daño era de esperar en la esfera del curso normal de los acontecimientos, o si, por el contrario, queda fuera de este posible cálculo, de forma que sólo en el primer caso si el resultado se corresponde con la actuación que lo originó, es adecuado a ésta, se encuentra en relación causal con ella y sirve como fundamento del deber de indemnizar: doctrina legal; Concurrencia de culpas: fallecimiento por siniestro de aeronave que prestaba servicios de aero-taxi para el que no estaba autorizada, autorizándose sin embargo tal vuelo por funcionario de la Administración de Aviación Civil, con incumplimiento de la Ley de Navegación Aérea: concurrencia de conductas con la entidad propietaria de la aeronave que presta tal servicio sin hallarse autorizada para ello: determinación de las respectivas cuotas de responsabilidad entre la Administración y la citada entidad.

Jurisdicción: Contencioso-Administrativa

Recurso de Casación 2864/1994

Ponente: Excmo Sr. Francisco José Hernando Santiago

Es recurso de casación interpuesto por el señor Abogado del Estado en la representación que le es propia contra Sentencia dictada por la Audiencia Nacional, en su Sección 4ª en 22-2-1994 en pleito sobre responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

El TS **declara haber lugar** al recurso de casación deducido por el señor Abogado del Estado, anulando y dejando sin efecto la sentencia objeto del recurso y estimando en parte el recurso contencioso-administrativo deducido ante la Audiencia Nacional, declara la nulidad de las resoluciones administrativas objeto de impugnación jurisdiccional y la responsabilidad de la Administración del Estado por los hechos objeto de la reclamación, debiendo indemnizar la Administración demandada a la recurrente doña Margarita P. G. en el 60% de la cantidad que por tales conceptos se determine en ejecución de sentencia más los correspondientes intereses legales.

Recurso de Casación Núm.: 2864/1994

Votación: 19/11/98

Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco José Hernando Santiago

Secretaría Sr./Sra.: Fernández de Arévalo y Delgado

SENTENCIA

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Sexta

Excmos. Sres.:

D. Francisco José Hernando Santiago (Presidente)

D. Pedro Antonio Mateos García

D. Juan Antonio Xiol Ríos

D. Jesús Ernesto Peces Morate

D. Francisco González Navarro

D. José Manuel Sieira Míguez

D. Juan José González Rivas

En la Villa de Madrid, a veintiocho de noviembre de mil novecientos noventa y ocho.

Visto por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida en Sección por los señores al margen anotados, el presente Recurso de Casación que con el número 2864/1994, ante la misma pende de resolución. Interpuesto por el señor Abogado del Estado en nombre y representación de la Administración, contra la Sentencia dictada por la Sala de esta Jurisdicción -Sección Cuarta- de la Audiencia Nacional, con fecha 22 febrero 1994, en su Pleito número 21/1991. Sobre **responsabilidad patrimonial** de la Administración por anormal funcionamiento de los servicios públicos. Siendo parte recurrida doña Margarita P. G.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. -La sentencia recurrida contiene la parte dispositiva del tenor literal siguiente:

FALLAMOS:

«Que desestimando la causa de inadmisibilidad alegada por la Administración demandada y estimando el recurso contencioso- administrativo interpuesto por el Procurador señor Ruiz Martínez Salas, en nombre y representación de **doña Margarita P. G.**, contra las resoluciones a que se contraen estas actuaciones, debemos anularlas por no ser ajustadas a derecho, con todas las consecuencias inherentes a esta declaración, acogiendo la pretensión indemnizatoria por **responsabilidad patrimonial** de la Administración, en la cuantía que se determine en ejecución de sentencia. Sin expresa imposición de costas».

SEGUNDO. -Notificada la anterior sentencia el señor Abogado del Estado en la representación que por su cargo ostenta, presentó escrito ante la Sala de esta Jurisdicción -Sección Cuarta- de la Audiencia Nacional, preparando recurso de casación contra la Sentencia dictada por dicha Sala con fecha 22 febrero 1994. Por Providencia de fecha 28 marzo 1994, la mencionada Sala tuvo por preparado en tiempo y forma recurso de casación, admitiéndolo y emplazando a las partes para que comparezcan ante el Tribunal Supremo.

TERCERO. -Recibidas las actuaciones en este Tribunal, por esta Sala, se confiere traslado de las mismas al señor Abogado del Estado en nombre y representación de la Administración, para que manifieste si sostiene o no el recurso preparado ante la Sala de esta Jurisdicción de la Audiencia Nacional, y en caso afirmativo, formule el escrito de interposición dentro del plazo de treinta días, evacuando el traslado conferido mediante escrito en el que después de manifestar los motivos que estimó pertinentes, terminó suplicando a la Sala dicte sentencia por la que estimando el presente recurso de casación en todas sus partes, case y anule la sentencia recurrida y dicte otra por la que se desestime el recurso originario, confirmando las resoluciones impugnadas, por ser conformes a Derecho.

CUARTO. -Teniendo por interpuesto recurso de casación por esta Sala, se emplaza a la representación procesal de doña Margarita P. G., parte recurrida, para que en el plazo de treinta días, formalice escrito de oposición.

QUINTO. -Por el señor Ruiz, Procurador de los Tribunales y de doña Margarita P. G., se presenta el escrito de oposición al recurso interpuesto, en el que tras impugnar los motivos del recurso de

casación en virtud de las razones que estimó procedentes, terminó suplicando a la Sala tenga por formalizada la oposición y, en su momento, desestime el recurso, manteniendo en todos sus términos la sentencia recurrida.

SEXTO. -Conclusas las actuaciones, se señaló para votación y fallo el día 25 de junio de 1998. Esta Sala y Sección, por Providencia de 24 junio del mismo año deja sin efecto el señalamiento por necesidades del servicio, y señala nuevamente para la deliberación y fallo del presente recurso el día **19 de noviembre de 1998**, en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **Francisco José Hernando Santiago**.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.-

El presente recurso de casación ordinario tiene como finalidad impugnar la Sentencia dictada por la Sección Cuarta de la Sala de esta Jurisdicción de la Audiencia Nacional, con fecha 22 febrero 1994, que estima el recurso contencioso-administrativo deducido por doña Margarita P. G. -viuda de don Tomás M. T., fallecido en el accidente aéreo que dio origen a estas actuaciones- contra la desestimación presunta, por silencio, de la reclamación de indemnización, por **responsabilidad patrimonial** del Estado, formulada por la antirreglamentaria autorización de vuelo concedida a la aeronave Piper Séneca «PA 34», matrícula «EC-CUR» para trasladarse a Canarias, con escala en Tánger, aeronave que se estrelló en las cercanías del aeropuerto de Tánger y de cuyo accidente resultó muerto el esposo de la reclamante. La sentencia impugnada estima el recurso por entender: a) que la citada aeronave efectuaba un vuelo en servicio de aero-taxi, para el que no estaba autorizada, b) que, pese a ello, el vuelo fue autorizado por el Oficial del Aeropuerto de origen -Barajas-, don Julián P. L., funcionario de la Administración Pública Española de Aviación Civil, que autorizó dicho vuelo, sin estarle permitido a la aeronave realizar el tipo de transporte que efectuó y sin contar con plan de vuelo previamente, ni seguro de viajeros, lo que no impidió la preceptiva autorización del vuelo, por lo que considera que si la autorización se hubiera prestado por el servicio administrativo en legal forma, esto es, con sujeción a lo prevenido en los artículos 150 y 151 de la Ley de Navegación Aérea ([RCL 1960\1041](#), 1259 y NDL 22247), la aeronave habría de haber quedado en tierra al denegarse, como hubiera sido lo correcto, la autorización de vuelo solicitada y el accidente habría sido imposible que se produjera, existiendo, por consiguiente, vinculación entre el nexo causal y daño, por cuanto esta actuación administrativa desencadenante de los perjuicios exigidos no se puede considerar irrelevante, ni indiferente, respecto de su cumplimiento para que se hubiese producido el accidente, dado que dichos servicios se encuentran impuestos para proteger el tráfico aéreo y a las personas que los usan, por cuya razón ha de entenderse la actuación administrativa negligente o, simplemente omisiva, como productora del daño. De tal decisión se discrepa por el señor Abogado del Estado, interponiendo contra la precitada sentencia el presente recurso de casación, en el que formalizado por un único motivo al amparo del artículo 95.1.4 de la Ley Jurisdiccional ([RCL 1956\1890](#) y NDL 18435), se considera infringido el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado ([RCL 1957\1058](#), 1178 y NDL 25852) y los preceptos concordantes y la Jurisprudencia dictada en su aplicación ya que no existe, a su juicio, o está ausente, una relación causal directa y exclusiva entre aquel actuar administrativo y la generación del perjuicio padecido.

SEGUNDO.-

La **responsabilidad patrimonial** de la Administración consagrada en el artículo 106.2 de la Constitución ([RCL 1978\2836](#) y ApNDL 2875) y regulada con anterioridad en el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y hoy en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992 ([RCL 1992\2512](#), 2775 y RCL 1993\246), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, es de carácter objetivo y directo. Al afirmar que es objetiva se pretende significar que no se requiere culpa o ilegalidad en el autor del daño, a diferencia de la tradicional **responsabilidad** subjetiva propia del Derecho Civil ya que se trata de una **responsabilidad** que surge al margen de cuál sea el grado de voluntariedad y previsión del agente, incluso cuando la acción originaria es ejercida legalmente, y de ahí la referencia al funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en la dicción del artículo 40 de la Ley antes citada, pues cualquier consecuencia dañosa derivada de tal funcionamiento debe ser, en principio, indemnizada,

porque de otro modo se produciría un sacrificio individual en favor de una actividad de interés público que, en algunos casos, debe ser soportada por la comunidad. Y es directa por cuanto ha de mediar una relación de tal naturaleza, inmediata y exclusiva de causa a efecto entre el actuar de la Administración y el daño producido, relación de causalidad o nexo causal que vincule el daño producido a la actividad administrativa de funcionamiento, sea éste normal o anormal, que la Jurisprudencia de esta Sala viene reiteradamente exigiendo.

TERCERO.-

Las circunstancias concurrentes en el recurso que enjuiciamos nos conduce necesariamente a examinar si en los hechos ha existido la concurrencia de una relación causal, directa y exclusiva entre el actuar de la Administración y hecho luctuoso acaecido. El concepto de relación causal a los efectos de poder apreciar la **responsabilidad patrimonial** de las Administraciones Públicas, se resiste a ser definido apriorísticamente, con carácter general, puesto que cualquier acaecimiento lesivo se presenta normalmente no ya como el efecto de una sola causa, sino más bien como el resultado de un complejo de hechos y condiciones que pueden ser autónomos entre sí o dependientes unos de otros, dotados sin duda, en su individualidad, en mayor o menor medida, de un cierto poder causal, reduciéndose el problema a fijar entonces qué hecho o condición puede ser considerado como relevante por sí mismo para producir el resultado final y la doctrina administrativa tratando de definir que sea relación causal a los efectos de apreciar la existencia, o no, de **responsabilidad** para las Administraciones Públicas, se inclina por la tesis de la causalidad adecuada que consiste en determinar si la concurrencia del daño era de esperar en la esfera del curso normal de los acontecimientos, o sí, por el contrario, queda fuera de este posible cálculo, de tal forma que sólo en el primer caso si el resultado se corresponde con la actuación que lo originó, es adecuado a ésta, se encuentra en relación causal con ella y sirve como fundamento del deber de indemnizar. Esta causa adecuada o causa eficiente exige un presupuesto, una «conditio sine qua non», esto es, un acto o un hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del primero. Ahora bien, esta condición por sí sola no basta para definir la causalidad adecuada sino que es necesario, además, que resulte normalmente idónea para determinar aquel evento, o resultado, tomando en consideración todas las circunstancias del caso; esto es, que exista una adecuación objetiva entre acto y evento, lo que se ha llamado la verosimilitud del nexo y sólo cuando sea así, dicha condición alcanza la categoría de causa adecuada, causa eficiente o causa próxima y verdadera del daño, quedando así excluidos tanto los actos indiferentes como los inadecuados o inidóneos y los absolutamente extraordinarios. Así lo hemos afirmado en nuestra reciente Sentencia de 28 octubre 1998 ([RJ 1998\8420](#)).

CUARTO.-

Aplicado cuando se lleva expuesto al caso aquí controvertido, no puede afirmarse con la plenitud deseable que el actuar de la Administración, aun resultando inapropiado, no sea la única causa eficiente y en relación exclusiva y directa con el resultado lesivo acontecido, pues es de observar como la incidencia de otra concausa interfiere en dicha relación causal, si no como causa adecuada suficiente para embridar a ella únicamente el resultado dañoso padecido por el ocupante de la aeronave, sí al menos, para ser considerada como factor coadyuvante a tal resultado. Nos estamos refiriendo a la conducta observada por la propiedad de la aeronave siniestrada, dado que no parece desacertado el afirmarse que, conociendo como conocía, que la avioneta no estaba autorizada para efectuar vuelos de aero-taxi, ni pudo, ni debió, solicitar el permiso de vuelo a realizar desde Barajas a Islas Canarias con escala en Tánger, y si bien tal conducta no disturba plenamente la relación de causalidad, sí afecta al nexo causal entre el actuar administrativo y la lesión padecida, puesto que el «iter» procedimental administrativo sea éste normal, o anormal, no se hubiese iniciado si la propiedad de la aeronave, bien directamente, o bien a través del piloto de la avioneta siniestrada, -el dato es irrelevante a los efectos aquí enjuiciados-, no hubiese aceptado un servicio de vuelo para el que no estaba autorizada, con lo cual, los servicios administrativos autorizantes del vuelo que acabó en fatal desenlace no habrían actuado. En razón de todo ello, no cabe decir en aplicación del principio ya desechado, «causa causae causa causati» ni que el actuar de la Administración fue la única condición determinante del daño en particular ni que, tampoco, la conducta desplegada por la propiedad de la aeronave fue la determinante del suceso, pues aun siendo evidente que los servicios administrativos no habrían entrado en funcionamiento si los titulares de la avioneta no hubieran solicitado un permiso de vuelo para uno de tal clase no autorizado, también parece evidente que si

los servicios administrativos autorizantes hubieran actuado conforme previene la Ley de Navegación Aérea, la nave debería haber quedado en tierra, sin poder precisar qué hecho, o condición, puede ser considerado como relevante por sí mismo para producir el resultado lesivo final, que de suyo, por una u otra razón, no era de esperar en la esfera del curso normal de los acontecimientos. Ha habido, pues, concurrencia de causas, o condiciones, determinantes de la lesión jurídica sufrida por la reclamante a la que han de darle satisfacción tanto la Administración demandada como la propiedad de la aeronave siniestrada, y en la medida en que la sentencia impugnada no lo efectúa así, ha de considerarse que ha infringido el contenido del artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, y en consecuencia, ha de darse lugar al recurso de casación interpuesto por el señor Abogado del Estado y casarse la sentencia combatida.

QUINTO.-

Al estimarse el único motivo de casación aducido por el señor Abogado del Estado y casarse la sentencia recurrida, ha de estarse al mandato recogido en el artículo 102.1.3.º de la Ley de la Jurisdicción, esto es, resolver lo que corresponda dentro de los términos en que aparezca planteado el debate y habiéndose apreciado, como ha quedado expuesto, una concurrencia de causas en el daño padecido, ha de precisarse en qué medida han incidido cada una de ellas en el resultado acontecido, pues cuando existen concurrencia de causas diferentes, unas imputables a la Administración y, otra, u otras, a conductas ajenas, debe valorarse dicha concurrencia para atemperar equitativamente la **responsabilidad** administrativa (Sentencias de esta Sala y Sección de 19 noviembre 1994 [RJ 1994\10469] y 25 febrero 1995 [RJ 1995\2096], entre otras), puesto que la concurrencia de causas distintas en la producción de un resultado dañoso no exonera de **responsabilidad patrimonial** a la Administración, sino que ha de valorarse para moderar equitativamente, como se acaba de exponer, la cuantía de la **responsabilidad** indemnizatoria de ésta y la Sala, en ponderación de las circunstancias concurrentes en el caso, y aun habiéndose afirmado como se ha hecho, que no puede determinarse qué condición de las concurrentes es causa adecuada y eficiente, con carácter excluyente para la otra que concurre y para haber generado la lesión jurídica objeto de reclamación entiende, no obstante, que en el actuar de la Administración ha existido un plus adicional respecto de la otra concausa que debe llevar la consecuencia inherente de tener que hacer frente a una mayor parte de la **responsabilidad** reclamada, y por ende, que ha de afrontar una mayor carga reparatoria, estimándose, en razón de ello, que la Administración ha de soportar el sesenta por ciento de la **responsabilidad** exigida frente al cuarenta por ciento que se debe entender soportable por la titular de la aeronave, estableciéndose lo que antecede a los solos efectos de precisar en qué proporción queda minorada la **responsabilidad** administrativa en esta litis y dejando a salvo y sin prejuzgar la **responsabilidad** de otra naturaleza exigible por otra vía y ante otra Jurisdicción, estableciéndose dicha minoración, y por tal, la proporción antes expuesta, porque se considera que si bien la propiedad de la avioneta siniestrada incurre en ilegalidad en la medida que contrata una clase de vuelo para el que no estaba autorizada la aeronave, no resulta menos cierto que los servicios administrativos deben llevar un exhaustivo control y ejercerlo, en garantía de las personas y bienes, de las naves o aeronaves destinados al tráfico, o transporte, de personas y bienes, control que en este caso presentó deficiencias muy acusadas, como pone de relieve lo actuado en el expediente administrativo y la propia sentencia recurrida.

En función de todo ello, procede la estimación en parte del recurso contencioso-administrativo en su día deducido y anulando como anulamos las resoluciones administrativas objeto de impugnación jurisdiccional, declarar la responsabilidad de la Administración demandada en el sesenta por ciento de la cuantía que se determine en ejecución de sentencia.

SEXTO.-

De conformidad con lo prevenido en el artículo 102.2 de la Ley de esta Jurisdicción al haberse declarado haber lugar al recurso de casación interpuesto, cada parte ha de satisfacer las costas producidas a su cargo en el mismo y sin que haya lugar a efectuar declaración expresa respecto de las de instancia, por no haberse dado las circunstancias exigidas por el artículo 131.1 de la Ley de la Jurisdicción para ello.

FALLAMOS

Que debemos declarar haber lugar al recurso de casación ordinario interpuesto por el señor

Abogado del Estado, contra la Sentencia dictada por la Sección Cuarta de la Audiencia Nacional con fecha 22 febrero 1994, al conocer del recurso contencioso- administrativo deducido por doña Margarita P. G., contra la resolución denegatoria presunta, por silencio, del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones que desestima la reclamación de daños y perjuicios, solicitados por la reclamante con fecha 5 de diciembre de 1988 y contra la Resolución expresa, también, desestimatoria de fecha 22 enero 1992, (Autos 773/1991 del Registro General y 21/1991 de la Sección), cuya sentencia debemos anular y dejamos sin efecto y con estimación parcial del expresado recurso debemos declarar y declaramos:

1.º) La nulidad de las resoluciones administrativas objeto de impugnación jurisdiccional.

2.º) La responsabilidad de la Administración del Estado por los hechos objeto de reclamación, debiendo indemnizar la Administración demandada a la expresada señora doña Margarita P. G. en el sesenta por ciento de la cantidad que por tales conceptos se determine en ejecución de sentencia, más los intereses legales a contar desde la fecha inicial de la reclamación administrativa y a girar sobre la cifra que se fije.

3.º) Todo ello sin efectuar expresa declaración respecto de las costas producidas en la instancia y debiendo satisfacer cada parte las causadas en el presente recurso de casación.

Así por esta nuestra sentencia firme, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACION. -Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. D. Francisco José Hernando Santiago, en audiencia pública celebrada en el mismo día de su fecha. Certifico.