



MIGUEL YABEN PERAL

La **responsabilidad
patrimonial objetiva**
por caídas en la vía
pública (certeza de
la incerteza)

PRÓLOGO GRUPO BERYTUS

JIB
BOSCH EDITOR

El objetivo de este libro es el análisis crítico de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, y de modo más concreto el teórico derecho de los ciudadanos a ser indemnizados por las lesiones y daños que sufran por caídas en la vía pública, a consecuencia de deficiencias en su estado de conservación y mantenimiento.

Más allá de su pretensión de orientación jurídico-práctica que sirva como herramienta útil tanto a los operadores de la Administración como a los ciudadanos titulares del derecho, se plantea la incoherencia entre la oscura e imprecisa norma que regula el derecho y su proyección al escenario judicial que la “modula” y la inaplica, ante el estupor y la frustración del justiciable. Resulta paradójico y sorprendente que pretenda garantizarse el derecho a unas calles transitables a través de una ley intransitable. Es en la realidad aplicativa, una falacia jurídica.

Cuando en el Prólogo se dice que “el derecho no es sólo un orden de normas, sino “un delicado equilibrio entre la razón y la justicia”, se está diciendo que estamos en contra de cualquier voluntarismo político o sociológico que ponga en tensión o incluso incompatible esa necesaria simbiosis entre la seguridad jurídica que debería estar representada por leyes claras, precisas y previsibles, y la justicia aplicativa que es, en definitiva, el fin esencial del Derecho. Ese imprescindible equilibrio pasa por modificar la regulación positiva de la responsabilidad patrimonial que por su ambigüedad genera el conflicto y la anomalía jurídica que se critica.

MIGUEL YABEN PERAL

Abogado. Ex Letrado Consistorial
Diplomado Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL OBJETIVA POR CAÍDAS EN LA VÍA PÚBLICA (CERTEZA DE LA INCERTEZA)

PRÓLOGO GRUPO BERYTUS

LCDOS.:

FRANCISCO JAVIER CEPEDA YEPES

BLANCA GALINDO SÁNCHEZ

ANA MARÍA GARCÍA AGUADO

MARINA GONZÁLEZ TORRES

GLORIA GUERRERO ALEJANDRE

REGINA LÓPEZ DEL AMO

RAIMUNDO LÓPEZ-LORENZO

2025



© DICIEMBRE 2025 MIGUEL YABEN PERAL

© DICIEMBRE 2025



Librería Bosch, S.L.

<http://www.jmboscheditor.com>

<http://www.libreriabosch.com>

E-mail: editorial@jmboscheditor.com


Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

ISBN PAPEL: 979-13-88084-04-1

ISBN PDF: 979-13-88084-05-8

ISBN EPUB: 979-13-88084-06-5

D.L.: B 23807-2025

Diseño portada y maquetación: CRISTINA PAYÁ  +34 672 661 611

Printed in Spain – Impreso en España



Índice

PRÓLOGO.....	11
PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN	17
CAPÍTULO I	
EVOLUCIÓN Y MARCO JURÍDICO ACTUAL.....	29
A. Ordenamiento Jurídico preconstitucional	29
B. La Constitución de 1978.....	36
C. La Ley 7/1985 de 2 de abril reguladora de las Bases de Régimen Local.....	40
D. Real Decreto 2568/1986 por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales	41
E. La Ley 30/1992 de 25 de noviembre del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Pro- cedimiento Administrativo Común.....	42
F. Ley 40/2015 de 1 de octubre del Régimen Jurídico del Sector Público	43
CAPÍTULO II	
LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL OBJETIVA POR CAÍ- DAS EN LA VÍA PÚBLICA.....	47
1. Deber – Obligación y responsabilidad en el marco jurídi- co concreto.....	47

2.	El confuso y difuso deber jurídico de la víctima de soportar los daños	60
3.	Elementos determinantes de la decisión judicial	77
A.	El nexo de causalidad adecuada y sus “circunstancias” en la responsabilidad objetiva.....	82
B.	Los estándares del servicio	90
C.	La conducta de la víctima	109
4.	Observaciones doctrinales en torno a la responsabilidad patrimonial objetiva	129

CAPITULO III

CLARIDAD-CERTEZA-SEGURIDAD JURÍDICA. PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y ARBITRIO JUDICIAL	139
---	-----

1.	La claridad en la elaboración de las leyes. De la aspiración al deber	139
2.	La seguridad jurídica como certeza y previsibilidad de la responsabilidad patrimonial objetiva	150
3.	Principio de legalidad. Sumisión del Juez a la Ley. Arbitrio judicial	155

CAPITULO IV

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA EXIGIR LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR CAÍDAS EN LA VÍA PÚBLICA	167
--	-----

1.	Iniciación del procedimiento. Requisitos teórico-prácticos.....	167
A.	Solicitud de iniciación.....	169
B.	Legitimación activa.....	170
C.	Legitimación pasiva.....	171
D.	Circunstancias determinantes de la responsabilidad. Acreditación y cuantificación de daños.....	173

2.	Plazo para ejercitar la acción de responsabilidad patrimonial	185
3.	Incoación, instrucción y terminación	195
	A. La motivación	210
	B. La congruencia	219
4.	Notificaciones y recursos.....	228
	A. Notificaciones.....	228
	B. Recurso potestativo de reposición.....	230
 CAPITULO V		
	CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	237
	 BIBLIOGRAFÍA	 241



Prólogo

“summum ius, suma iniuria”

Cicerón, De Officiis

Al lector cuando se acerque a esta obra con intención de profundizar en el conocimiento sobre la institución de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración le podrá sorprender, por inusual, que la autoría de su prólogo esté a cargo de un grupo de personas y no de una sola. Merece por ello una sucinta aclaración a tal circunstancia.

Suscribe el presente prólogo: el **Grupo Berytus**. Fundado en la ciudad de Alcalá de Henares en la primera mitad de la década de los 90 del siglo pasado por un grupo de estudiantes de la facultad de Derecho de esa ilustre Villa. Evocando a la escuela Berytus *nutrix legum* “madre de las leyes” fundada en el siglo III d.c., fuente del Derecho Romano y referente histórico del derecho Moderno.

Fue nuestro amigo Paco quien tuvo tal genial ocurrencia y adoptamos el nombre al instante, sin actas ni deliberaciones, como se eligen las cosas verdaderamente importantes: sin pretensiones, con naturalidad. Aquella solemnidad clásica armonizaba a la perfección con nuestro alegre desorden estudiantil.

Con el tiempo, el grupo empezó a reconocerse en sí mismo: no teníamos estatutos ni jerarquías, pero sí un idioma propio hecho de bromas, miradas cómplices y debates que empezaban en clase y terminaban en el

café de enfrente, con la complicidad en muchas ocasiones de profesores como Juan Mestre de Derecho Administrativo, o Francisco Javier García-Sotoca de Procesal, de los que aún conservamos un gran recuerdo por su predisposición a elevar y favorecer el nivel participativo y el debate más allá del horario estricto de la clase –y a la sazón, autores de los prólogos de los dos libros anteriores de Miguel Yaben Peral–.

Había quien nos observaba con cierta curiosidad –quizá con simpatía, quizá con desconcierto–, porque aunque **Berytus** estaba siempre abierto, no era para todos. Más que una elección, era una forma de selección natural: entraba quien encajaba sin proponérselo, quien se quedaba un poco más cuando el aula ya se vaciaba, como si aún hubiera algo por aprender o simplemente por compartir.

Eran tiempos en los que aún se podía fumar en clase sin que el aire se declarara en rebeldía y los manuales competían en peso con los códigos que citaban.

No pretendíamos refundar el Derecho romano –aunque alguna noche, con más café que método, lo intentáramos–. Lo nuestro era debatirlo todo: desde la justicia distributiva hasta la injusticia del implacable horario de Procesal, pasando por las penas del Penal, los misterios del Canónico y las inagotables dudas del Administrativo.

Entre una clase de Civil y otra del siempre reivindicativo Laboral, siempre encontrábamos el momento de debatir con gran fervor sobre contratos, sentencias, jurisprudencia, Leyes o convenios...

En aquel tiempo aprendimos que el Derecho no era solo un orden de normas, sino un delicado equilibrio entre la razón y la justicia. Que los principios de Legalidad, Seguridad Jurídica, Responsabilidad de los poderes públicos y de Interdicción de la Arbitrariedad son mucho más que enunciados teóricos constituyendo el verdadero y sutil andamiaje que sostiene la confianza entre el ciudadano y el poder del Estado –en todos sus niveles–.

Éramos, en fin, un grupo de estudiantes que decidimos que estudiar leyes debía ser algo más que repetir fórmulas y artículos y lo hicimos

a nuestra manera: con iniciativa, ilusión y esa imprevisibilidad que solo acompaña a los grupos verdaderamente singulares, capaces de convertir cada tarde de clase en una aventura. Así nació el Grupo **Berytus**.

Cicerón lo había advertido siglos antes: *summum ius, summa iniuria*. El exceso de formalismo puede convertirse en la peor de las injusticias. Quizá por eso, incluso entonces, aprendimos a desconfiar de la norma cuando se usa para amparar el abuso.

Fiel a ese espíritu, el estudio que ahora se presenta aborda la institución de la Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas, y más concretamente, aquella que deriva del derecho de los ciudadanos a ser indemnizados por las lesiones o daños sufridos en relación con la falta de conservación o/y deficiente mantenimiento de la vía pública. Un acontecimiento que se ha convertido en cotidiano por frecuente y que pone de manifiesto, como ningún otro, en qué se traduce en el plano empírico –administrativo y jurisdiccional– la Responsabilidad Objetiva de la Administración que propugna solemnemente el art. 106.2 de nuestra Constitución.

El autor analiza desde una visión crítica el resultado práctico del mandato que recibe el legislador ordinario por parte del Constituyente en el art 106.2, cuando le interpela “para desarrollar los términos en que los particulares deberán ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes o derechos, salvo en los casos de fuerza mayor”.

Sin duda, ese artículo buscaba materializar y garantizar de facto ese derecho de resarcimiento a favor del ciudadano, si bien, en la práctica, como el autor pone de manifiesto con elocuencia, el legislador en los distintos desarrollos normativos ha configurado un sistema de Responsabilidad impreciso, inconexo y ambiguo, nada claro: con especial análisis de la Ley 40/2015 del Régimen Jurídico del Sector Público en su art.32, de la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local en su art.54 y de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común, entre otras.

Una imprecisión y falta de claridad legislativa que ha dado lugar, según señala el autor, a un desmedido arbitrio judicial que con sus resolu-

ciones han ido cubriendo las indefiniciones del derecho, y construyendo una realidad paralela que trasciende el concepto originario de la Responsabilidad Objetiva del art.106.2.

Los principios fundamentales de nuestro Ordenamiento Jurídico reconocidos en el art.9.3 de la Constitución como el de la Legalidad, la Seguridad y Certeza Jurídica o la Interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, son vistos por el autor desde su análisis normativo y práctico de la Responsabilidad Objetiva de la Administración, poniendo de manifiesto la distorsión que algunas veces se produce sobre tales principios cuando se pretende el ejercicio de la acción resarcitoria por parte de los ciudadanos.

Así mismo, el autor clama por superar la situación actual que describe como “la certeza de la incerteza” y aboga por un cambio legislativo que nos lleve a la certeza jurídica entendida como la previsibilidad de las normas y por tanto el derecho de los ciudadanos a conocer anticipadamente el resultado de su acción. Superando la situación de que el éxito o fracaso de su acción dependa en gran medida del arbitrio judicial.

Un sistema del que se espera el sometimiento de los poderes públicos a la ley y al derecho, pero que con demasiada frecuencia convierte al ciudadano, paradójicamente, en víctima del propio mecanismo que debería protegerlo. Cuando la respuesta administrativa o judicial se aleja de la previsibilidad que las normas prometen, esa confianza se resquebraja. Como recuerda el profesor Tommaso Greco en La ley de la confianza. En las raíces del derecho (Dykinson, 2023), debemos mantener “...*la confianza en la Ley, siempre que se trate de una ley merecedora de confianza*”.

Sin duda esta obra se construye sobre el profuso conocimiento por parte de su autor de las normas, doctrinas y jurisprudencia que versan en torno a la institución de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración –como queda acreditado desde el primer capítulo, dando una visión histórica y actual de la normativa que la establece y desarrolla–, pero, además, es reflejo de su larga experiencia profesional como servidor público durante más de 40 años, ejerciendo diferentes funciones públicas, –la última como Letrado en el ámbito de la Administración Local–,

y se completa con la experiencia práctica del ejercicio del Derecho como Letrado en el ámbito Contencioso-Administrativo defendiendo, según el caso, una vez a la Administración y otras veces al ciudadano, lo cual le convierte en un verdadero experto y referente en esta materia.

Contiene este estudio una visión poliédrica de gran valor tanto para operadores jurídicos como para Administración y administrados. En definitiva, para todo el que quiera acercarse a la institución de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración y entender su complejidad legislativa y práctica.

Cuando Miguel Yaben nos pidió prologar su tercer libro, además de ser un honor, sin pretenderlo, nos ha brindado la oportunidad de poder devolverle de alguna forma nuestro profundo agradecimiento por su sincero e incondicional sentido de la amistad, por su generosidad constante compartiendo sin límites su conocimiento y gran bagaje jurídico.

Este prólogo es también un homenaje a aquella hermandad, y también a quienes ya no están pero nos siguen acompañando en la memoria. Miguel, autor de este libro, lo ha escrito desde ese recuerdo común. Sus páginas son también las nuestras, las de quienes compartimos una época que no volverá, pero que sigue viva en cada encuentro, en cada conversación.

PRÓLOGO

PLANTEAMIENTO DE
LA CUESTIÓN

CAPITULO I
EVOLUCIÓN Y MARCO
JURÍDICO ACTUAL

CAPITULO II
LA RESPONSABILIDAD
PATRIMONIAL OBJETIVA POR
CAÍDAS EN LA VÍA PÚBLICA

CAPITULO III
CLARIDAD-CERTEZA-
SEGURIDAD JURÍDICA.
PRINCIPIO DE LEGALIDAD
Y ARBITRIO JUDICIAL

CAPITULO IV
PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO PARA
EXIGIR LA RESPONSABILIDAD
PATRIMONIAL POR CAÍDAS
EN LA VÍA PÚBLICA

CAPITULO V
CONCLUSIONES
Y PROPUESTAS

BIBLIOGRAFÍA

MIGUEL YABEN PERAL,
es Abogado, Colegiado de los
Ilustres Colegios de Oviedo
y Madrid, y ex miembro de la
Corte de Arbitraje de este último.

Ex Letrado Consistorial, se
licenció en Derecho por la
Universidad de Alcalá de
Henares donde cursó estudios
de Doctorado obteniendo la
Suficiencia Investigadora y
seguidamente la Diplomatura
en Estudios Avanzados de
Doctorado por la Universidad
de Valencia. Es Diplomado
Especialista en Derecho
Constitucional y Ciencia Política
por el Centro de Estudios
Constitucionales. Ha sido
Tutor de las Prácticas Jurídicas
Externas de la Facultad de
Derecho de la Universidad Carlos
III. Autor de diversas Memorias
de Investigación y Ponencias
en el orden jurisdiccional
contencioso-administrativo.
Es ex Asesor Jurídico de Empresa.

Su carrera profesional la ha
desarrollado como funcionario
del Excmo. Ayuntamiento
de Galapagar en el que ha
ocupado diferentes puestos en
distintas Escalas y Subescalas,
desde Auxiliar hasta Letrado
Consistorial Jefe de los Servicios
Jurídicos en cuyo cargo se
ha jubilado, y en el que ha
llevado la Dirección Letrada
de centenares de procesos
judiciales, fundamentalmente
en el orden contencioso.