

UNIVERSIDAD DE
MURCIA



<http://revistas.um.es/analesderecho>

ANALES de **DERECHO**

**La ejecución de la resolución de
responsabilidad patrimonial en vía
administrativa contra terceros**

EDUARD-VALENTIN PAVEL

Universidad de Lleida

Resumen

El presente trabajo pretende estudiar el camino a seguir en aquellos supuestos en los que la responsabilidad patrimonial de la Administración se imputa a algún tercero particular, fruto de su participación en la provocación del daño y su vinculación con la actividad administrativa. Se trata de una de las problemáticas más acuciadas de esta tipología de procedimiento administrativo, dado que ni la jurisprudencia, ni los órganos consultivos, como tampoco la doctrina científica han llegado a un consenso sobre la forma de actuar. Por un lado, se analizan las diferentes corrientes interpretativas sobre las posibilidades que tiene la persona interesada para hacer efectivo su derecho a ser resarcido de los daños y perjuicios causados por la actuación administrativa cuando la responsabilidad es imputable a un tercero. Y, por otro lado, la idea-fuerza del presente trabajo defiende la posibilidad de que la Administración ordene y, en su caso, ejecute, el pago de la indemnización a la persona perjudicada a costa del tercero responsable, sin que quepa su derivación a la jurisdicción civil ni otras soluciones intermedias. Esta perspectiva pone de manifiesto, además, la necesidad de repensar la participación del tercero en este procedimiento como un *interesado* cualquiera, con el correspondiente reconocimiento de las mismas garantías procedimentales que cualquier otro interesado principal.

Palabras clave: Responsabilidad patrimonial; determinación; ejecución directa; terceros; jurisdicción civil; interesado; procedimiento administrativo.

“The enforcement of decisions on administrative liability against third parties”

Abstract

This paper aims to study the path to follow in those cases in which the liability of the Administration is imputed to a particular third party, as a result of its participation in causing the damage and its link with the administrative activity. This is one of the most pressing problems of this type of administrative procedure, since neither the case law, nor the advisory bodies, nor the scientific doctrine have reached a consensus on how to proceed. On the one hand, the different interpretative currents on the possibilities that the interested party has to make effective its right to be compensated for the damages caused by the administrative action when the liability is attributable to a third party are analyzed. And, on the other hand, the main idea of this paper defends the possibility of the Administration ordering and, where appropriate, enforcing the payment of compensation to the injured party at the expense of the responsible third party, without the possibility of referral to the civil jurisdiction or other intermediate solutions. This perspective also highlights the need to rethink the participation of the third party in this procedure as any interested party, with the corresponding recognition of the same procedural guarantees as any other main interested party.

Keywords: *asset liability; determination; direct enforcement; third parties; civil jurisdiction; interested party; administrative procedure.*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: LA NECESIDAD DE UN ESTATUTO JURÍDICO DEL TERCERO INTERESADO EN EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL; II. LAS DIFERENTES CORRIENTES INTERPRETATIVAS SOBRE LOS CAUCES A SEGUIR CUANDO LA RESPONSABILIDAD ES ATRIBUIBLE A UN TERCERO PRESUNTO RESPONSABLE; III. EL REENVÍO DE LA PERSONA INTERESADA A LA JURISDICCIÓN CIVIL; IV. EL PAGO DIRECTO POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN Y LA REPETICIÓN CONTRA EL TERCERO; V. LA DETERMINACIÓN Y EJECUCIÓN DIRECTA CONTRA EL TERCERO RESPONSABLE; 1. El planteamiento general: la administración debe ordenar el pago de la indemnización al tercero; 2. La vía gallega: la previsión legal de que la Administración ordene y ejecute el pago de la responsabilidad patrimonial contra el tercero; 3. Los argumentos contrarios a que sea la Administración quien ejecute, contra terceros, la resolución de responsabilidad patrimonial; 4. La inconsistencia de dichos argumentos desde la defensa de la potestad administrativa de determinar la responsabilidad de terceros interesados y ejecutar “lo determinado”; 5. La fuerza del acto ejecutable frente a tercero en el procedimiento de responsabilidad patrimonial; 6. ¿La condena y su ejecución en vía administrativa incurriría en un exceso en la autotutela de la Administración?; VI. FINAL: LA POSICIÓN PROCEDIMENTAL DE LOS TERCEROS INTERESADOS COMO CONSECUENCIA DE SU AFECTACIÓN DIRECTA POR CAUSA DE LA RESOLUCIÓN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL. VII. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

I. INTRODUCCIÓN: LA NECESIDAD DE UN ESTATUTO JURÍDICO DEL TERCERO INTERESADO EN EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

Hace más de medio siglo desde que el modelo de la actuación de las administraciones públicas ha dejado de ser una cuestión administrativa o en la que esté presente única y exclusivamente la Administración en sentido estricto. El clásico sistema administrativo ha sido testigo de una transformación profunda en lo referente a la forma de prestación de los servicios públicos. Como consecuencia de la necesidad de preservar el encaje de la prestación de los servicios públicos con la *libre competencia* que se postula en los artículos 101 y siguientes del ahora denominado Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Estado ha pasado de ser un prestador directo de los servicios a encargarse de la vigilancia y la regulación de las actividades de los operadores económicos¹. A la luz de la política europea y la evolución de los propios tiempos, se dio una situación de retraimiento del Estado, explicada por el hecho de que los servicios

¹ MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general*, Tomo XIV, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015, pág. 25 y ss.

públicos empezaban a ser gestionados por sujetos privados². Esta situación supuso que el suministro de prestaciones pasaba a procurarse tanto por la Administración de forma directa, pero también por otras figuras, intermedias entre lo público y lo privado, así como por sujetos nítidamente privados³, sin perjuicio del mantenimiento de la titularidad pública del servicio.

El panorama descrito ha pujado con notoriedad en el terreno de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, hasta el punto de que ha sido uno de los artífices más destacados de la aparición de la *responsabilidad patrimonial por hecho de tercero o por hecho ajeno*. Y ello porque es precisamente el *funcionamiento* de estos servicios (con independencia de los sujetos que los gestionen o en los que –de alguna forma u otra– intervengan), el que justifica el nacimiento de la responsabilidad patrimonial según señala el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (en adelante, LRJSP).

A pesar de la notoriedad del fenómeno descrito, este no ha sido el único que ha realizado la categoría del tercero presunto responsable en materia de responsabilidad patrimonial. En la jurisprudencia se hallan una multitud de supuestos en los que terceros (normalmente) privados participan de alguna forma u otra, con un título jurídico más o menos claro, en dicho funcionamiento de los servicios públicos susceptible de generar daños a los particulares. El registro más destacado es el de los contratistas y concesionarios de la Administración, supuesto al que incluso la LRJSP le ha dedicado una previsión expresa en su artículo 32.9. Pero la realidad práctica está lejos de quedarse ahí, ya que existen muchos otros sujetos susceptibles de estar junto con la Administración ocupando la plaza de la legitimación pasiva, sujetos como por ejemplo: las entidades aseguradoras, los sujetos habilitados por la Administración (autorizados, concesionarios demaniales, etc.); los sujetos habilitados colaboradores en el ejercicio de las potestades públicas; o, por poner un último ejemplo, los usuarios de establecimientos de titularidad pública⁴.

² MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M., “El servicio público”, en la obra colectiva coordinada por EZQUERRA HUERVA, A. y MENÉNDEZ, P., *Lecciones de Derecho administrativo*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2021, págs. 719 a 727.

³ Véase, en este sentido, MALARET GARCÍA, E., “Servicios públicos, funciones públicas, garantías de los derechos de los ciudadanos: perennidad de las necesidades, transformación del contexto”, *Revista de Administración Pública* (en adelante, RAP), núm. 145, enero-abril, 1998, págs. 86 y ss.

⁴ A mayor abundamiento, véase PAVEL, E-V., *El procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial*, Tecnos, Madrid, 2020, págs. 131 a 151.

En lo tocante al aspecto procedimental, este horizonte sugiere que se deba revisar la configuración del procedimiento de responsabilidad patrimonial a raíz de la presencia de los terceros presuntos responsables. Los terceros no solo dan su opinión sobre la marcha del procedimiento y tampoco son meros espectadores, sino que son unos interesados más [art. 4.1 b) de la LPAC], con intereses contrapuestos a los interesados reclamantes. Y como estos pueden resultar directamente afectados por la resolución administrativa o cualquier otra modalidad de terminación es preciso concretar la forma de gestión de su participación en el marco de la vía administrativa previa. Es lo que el Tribunal Supremo ha denominado como “una de las cuestiones de más honda polémica en nuestro Derecho (...) al menos en lo que a los trámites para su reclamación, dada la línea fronteriza que hay entre la responsabilidad de las Administraciones y los particulares cuando actúan vinculados a ellas”⁵. Sin embargo, la generación de situaciones como la indicada no debe ser equivalente a una disminución en las garantías de la víctima del daño⁶.

Con vistas en una integración y uniformización de los terceros interesados posiblemente responsables del daño en el procedimiento administrativo, pretendo enfocar el presente trabajo a partir una pregunta elemental: ¿cuál es el desenlace de una eventual resolución de condena únicamente al tercero particular? La respuesta que se proporcione será la que, además, resolverá algunas otras incidencias procedimentales básicas sobre la *posición de los terceros interesados* en el procedimiento de responsabilidad patrimonial que en la práctica se suelen presentar con habitualidad: a) si estos deben ser llamados desde el inicio al procedimiento; y b) cuál es el rol que juegan durante el *iter* procedimental.

De las tres vertientes señaladas, la primera se perfila como esencial, ya que la respuesta sobre la afectación de una hipotética resolución declarativa de responsabilidad a estos interesados justificará, en mayor o menor medida, su intervención en el procedimiento y conllevará la obtención de respuestas diáfanas sobre los diferentes matices que puedan darse respecto de la actuación procedimental. Todo ello con el

⁵ STS de 25 de octubre de 2016 (ROJ 4625/2016), Ponente: Olea Godoy. Si bien el pronunciamiento del TS se refiere al supuesto de la determinación de la imputación de los daños ocasionados por concesionarios y contratistas, el alegato va más allá, resultando aplicable en todos aquellos supuestos en los que el daño es provocado por un “delegado” de la Administración o, más ampliamente, en los términos del presente trabajo, por un tercero vinculado a la Administración.

⁶ En este sentido, es clara la *Memoria del Consejo Consultivo de Andalucía 2019*, pág. 114.

propósito de hallar un mejor encaje, a modo de punto de partida, del *estatuto de los terceros interesados* en los procedimientos de responsabilidad patrimonial en particular y de los procedimientos administrativos en general.

II. LAS DIFERENTES CORRIENTES INTERPRETATIVAS SOBRE LOS CAUCES A SEGUIR CUANDO LA RESPONSABILIDAD ES ATRIBUIBLE A UN TERCERO PRESUNTO RESPONSABLE

Si bien resulta meridianamente diáfano que en los casos de *daños de relevancia pública* –provocados por terceros interesados de naturaleza jurídica mixta o privada– se debe acudir a la vía administrativa para reclamar responsabilidad patrimonial y que estos serán *codemandados* en un ulterior proceso judicial (art. 21.1 LRJCA), con todo lo que ello implica, es decir, que podrán salir condenados, la cuestión no es para nada pacífica cuando la resolución deviene firme en vía administrativa. Esta razón justifica la necesidad de empezar por el final porque la respuesta que se proporcionará en la presente, influirá en toda la tramitación administrativa en lo que a los *terceros interesados* atañe. Las principales teorías que se barajan para seguir el camino de la *ejecución* de la resolución administrativa de condena de un tercero interesado son tres, sin perjuicio de las subdivisiones o matices existentes para cada una de ellas.

En primer lugar, que una vez declarada la responsabilidad del tercero interesado en el procedimiento administrativo se interpele al reclamante a acudir a la jurisdicción civil para hacer efectivo su derecho. En segundo lugar, que sea la Administración la que afronte el coste de la indemnización y, posteriormente, repita contra el tercero responsable. Y, en tercer lugar, que la Administración, además de realizar un pronunciamiento declarativo de la responsabilidad del tercero, *ordene a este y, en su caso, ejecute, el pago de la indemnización*. Lo pretendido en este trabajo es reflexionar sobre los posibles cauces (ya sean jurisdiccionales o no) habilitantes para que se pueda ejecutar dicha resolución de responsabilidad patrimonial y la víctima pueda verse resarcida por los daños causados por la actuación administrativa.

III. EL REENVÍO DE LA PERSONA INTERESADA A LA JURISDICCIÓN CIVIL

La primera de las posibilidades anunciadas es una opción que tiene una destacada trayectoria en nuestro ordenamiento jurídico y especialmente en el terreno

jurisprudencial. Su origen, podría fijarse en la regulación prevista en el artículo 196.3 de la actual Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público (en adelante, LCSP)⁷, aunque la solución que a raíz de este precepto se propone sería defendible en todos los casos en que la responsabilidad fuera imputable a los terceros particulares. El mencionado precepto acoge la posibilidad de que las víctimas requieran previamente al órgano de contratación para que informe a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños. Es pertinente adentrarse en los caminos que emprender cuando eso sucede y las diferentes opciones que se pueden barajar teniendo en consideración las tres disyuntivas antes expuestas.

Ahora bien, a modo de cuestión previa indispensable, cabe subrayar que es conveniente su análisis a los efectos del presente trabajo con independencia de que su ubicación temporal se produzca antes de la formulación de una reclamación de responsabilidad patrimonial *stricto sensu* y, por tanto, con carácter previo a la iniciación del procedimiento administrativo. Este hecho no impide apreciar los efectos que se producen a partir de esta regulación y trasladarlos en sede de terminación y, en su caso, ejecución del procedimiento. La misma situación se podría generar con ocasión de una declaración de responsabilidad única y exclusivamente del contratista al término de la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial y así lo dispone también la propia jurisprudencia. No en todo caso será clara la imputación al contratista o concesionario (o cualquier tercero particular) en ese trámite previo, mucho más superfluo que una tramitación procedimental. Así que es factible –y, en mi opinión, recomendable– que la Administración abra e instruya el procedimiento. Como consecuencia de esa tramitación podría llegar a la conclusión de que la responsabilidad debe atribuirse en exclusiva a ese tercero particular⁸, igual que en el caso del artículo 196.3 LCSP.

⁷ Aunque esta previsión también se podía localizar en anteriores leyes de contratación pública, como por ejemplo, en el art. 214.3 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, el artículo 198.3 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, el artículo 97.3 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, o, lo que fue su primera incorporación en el Derecho positivo español, el artículo 98.3 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas. De ahí que su tradición sea más arraigada de lo que a primera vista parece.

⁸ De este modo lo entienden también GIMÉNEZ, J. y GARCÍA, M., “Artículo 32 Ley 40/2015”, en la obra colectiva dirigida por BAÑO LEÓN, J.M. y LAVILLA RUBIRA, J-J., *Comentarios al procedimiento administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pág. 1147.

Para mayor abundamiento, PAVEL, E-V., *El procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial*, *op. cit.*, págs. 143 a 146.

Emprendiendo este camino, el análisis de la encrucijada entre acciones a emprender como consecuencia de la declaración de una posible imputación a uno u otro sujeto se ha de valorar sobre la base de dos premisas diferenciadas: por un lado, la posibilidad de que la responsabilidad sea imputable únicamente a la Administración o a la Administración juntamente con el contratista; y, por otro lado, cuando la responsabilidad sea imputable solo al contratista⁹.

La primera de las opciones bascula sobre la disyuntiva entre el orden jurisdiccional competente para conocer de la impugnación de la resolución administrativa que imputa la responsabilidad patrimonial a un sujeto privado. Este debate ya ha sido zanjado por el art. 9.4 de la LOPJ y el 2 e) de la LRJCA, atribuyendo competencia al orden contencioso-administrativo cuando las reclamaciones se dirijan contra las Administraciones Públicas, ya sea de forma individual o conjuntamente con un particular al que sea imputable el daño o haya contribuido a su generación; mientras que la jurisdicción civil es competente cuando la acción de responsabilidad se ejercita única y exclusivamente contra los sujetos privados (ya sean concesionarios o contratistas de la Administración)¹⁰. En términos semejantes ha sido acogida dicha postura también por la Sala Primera del Tribunal Supremo con respecto a las aseguradoras de la Administración, llegando a determinar incluso que en aquellos supuestos en los que se acude a la vía civil contra la Aseguradora sin previa declaración de responsabilidad patrimonial por la actuación administrativa, este

⁹ Sobre los desenlaces que pueden generarse a partir del requerimiento potestativo previsto en el artículo 196.3 de la LCSP se ha pronunciado GAMERO CASADO, E., “Responsabilidad extracontractual de la Administración y del contratista por daños a terceros en la ejecución del contrato”, en la obra coordinada por el autor, *Tratado de Contratos del Sector Público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, consulta *online*. Destaca que podría haber tres resultados. Primero, que la Administración indique al perjudicado que el contratista es el causante de los daños. Segundo, que entienda que no hay responsabilidad y, consecuentemente, archive las actuaciones. Y, tercero, que decida incoar el procedimiento de responsabilidad de oficio con indicación al perjudicado de su derecho a presentar una reclamación.

Sobre la posibilidad de archivar las actuaciones, que ciertamente puede existir, no me referiré en este trabajo. Sobre las otras dos opciones considero oportuno realizar algún matiz. La opción de que la Administración declare la responsabilidad del contratista considero que es errónea, si bien es una consecuencia que el legislador de contratos del sector público quiere adoptar. Ahora bien, considero que un pronunciamiento administrativo debería venir precedido, en todo caso, de la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, sin que sea demasiado pertinente que la Administración se pronuncie sobre una posible responsabilidad patrimonial (aunque imputable a un tercero) sin dicha tramitación. De ahí que el pronunciamiento administrativo inherente al art. 196.3 de la LCSP deba tener la consideración de meramente informativo. Por tanto, la tercera de las opciones, la iniciación de oficio del procedimiento debería ser, en mi opinión, la regla general.

¹⁰ Este es el criterio que ha establecido la Sala Especial del TS, recordando su consolidada doctrina, mediante el ATS de 24 de abril de 2015 (2965/2015), Ponente: Huerta Garicano. Son muchas, asimismo, las ocasiones en las que la Sala Primera del TS conoce de reclamaciones de responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados por contratistas o concesionarios, así como por aseguradoras de la Administración.

orden jurisdiccional debería determinarla conforme los cánones del Derecho administrativo¹¹.

Por su parte, la Sala Tercera TS¹² ha apuntado en alguna ocasión¹³, a raíz de los daños derivados de la ejecución de los contratos del sector público, que si la Administración, en la vía preliminar del (ahora) artículo 196.3 LCSP, considera que la responsabilidad es del contratista, “dejará expedita la vía para que los perjudicados se dirijan contra él”, es decir, la vía civil. Sin embargo, si el interesado no acude a este mecanismo voluntario de la LCSP y, como consecuencia de la tramitación del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial se imputa la responsabilidad únicamente al contratista, “deberá reconducir a los interesados hacia el cauce adecuado”.

¹¹ Así, véase la STS, Sala Primera, de 5 de octubre de 2020 (ROJ 3172/2020), Ponente: Seoane Spiegelberg; o la STS del Pleno de la Sala Primera, de 17 de septiembre de 2020 (ROJ 2849/2020), Ponente: Seoane Spiegelberg. Estas sentencias sientan el criterio sobre las diferentes opciones que tienen los interesados para reclamar responsabilidad patrimonial a la aseguradora de la Administración. En primer lugar, la posibilidad de “formular reclamación administrativa previa ante la propia Administración para obtener el resarcimiento del daño, en cuyo caso finalizado el expediente administrativo, con reconocimiento de responsabilidad y fijación de la indemnización correspondiente, se producen las consecuencias jurídicas siguientes (...): (i) fijada la indemnización, la aseguradora o la propia asegurada pueden pagarla y extinguir el crédito; (ii) una vez declarada la responsabilidad y establecida la indemnización, el perjudicado no acude a la vía contenciosa, esos pronunciamientos quedan firmes para la administración; (iii) pueden producirse, potencialmente, todos los efectos propios de las obligaciones solidarias, además del pago, ya mencionado; y (iv) la indemnización que queda firme en vía administrativa es el límite del derecho de repetición que el art. 76 LCS reconoce a la aseguradora”. En segundo lugar, las víctimas que hayan optado por la vía administrativa y la reclamación es desestimada o cuando consideren insuficiente la cantidad reconocida, podrían cuestionar tal resolución ante la jurisdicción contencioso-administrativa contra la Administración o la Administración conjuntamente con la aseguradora. Y la tercera posibilidad sería prescindir de la vía administrativa y demandar únicamente a la compañía aseguradora ante la jurisdicción civil, ejercitando la acción directa del artículo 76 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro. Esta posibilidad, dice el tribunal, provocará que la jurisdicción civil deba determinar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración asegurada *bajo los parámetros propios del derecho administrativo*, lo que, a su juicio “no es cuestión extravagante sino expresamente prevista en el art. 42 de la LEC, que regula las cuestiones prejudiciales no penales que se susciten en el proceso civil”.

¹² Las SSTS de 30 de marzo de 2009 (ROJ 1754/2009), Ponente: Huelin Martínez de Velasco; de 11 de febrero de 2013 (ROJ 647/2013), Ponente: del Riego Valledor; y la de 14 de octubre de 2013 (ROJ 4996/2013), Ponente: Lesmes Serrano.

Siguen esta postura, entre otras, la STSJ de La Rioja de 21 de julio de 2016 (ROJ 398/2016), Ponente: Valentín Sastre; STSJ de Castilla-La Mancha de 15 de mayo de 2017 (ROJ 1294/2017), Ponente: Fernández Buendía; STSJ de Cataluña de 17 de septiembre de 2019 (ROJ 11378/2019), Ponente: Bassols Muntada; STSJ de Castilla y León de 5 de febrero de 2021 (ROJ 357/2021), Ponente: González García; o, por poner un último ejemplo, STSJ de Castilla y León de 16 de julio de 2021 (ROJ 2925/2021), Ponente: Alonso Millán.

¹³ Ahora bien, tal y como destaca RIVERA FRADE, M.D, “Responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas cuando actúan a través de sujetos privados. Especial referencia a los contratistas y a los concesionarios”, en la *Revista Galega de Administración Pública* (en adelante, RGAP), núm. 58, julio-diciembre, 2019, pág. 372, y, como se pondrá de manifiesto a lo largo del presente trabajo, la línea jurisprudencial del TS, no es del todo coincidente.

Por el contrario, solo en el caso de que la responsabilidad pueda ser de la propia Administración, se debería tramitar conforme a la –actual– Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC). Con independencia de que el requerimiento previo del artículo 196.3 de la LCSP no conlleva la tramitación de un procedimiento administrativo y, por tanto, una declaración de imputación de responsabilidad ningún efecto debería tener¹⁴, dado que la jurisprudencia parece otorgarle un poder desmedido a tal requerimiento, cabría plantearse la viabilidad de una tal posibilidad consistente en *dejar expedita la vía para que los perjudicados se dirijan contra el contratista*.

La negativa a una tal viabilidad no se hizo esperar. El alzamiento de la doctrina se produjo prácticamente en bloque frente a esta solución porque rompía la unidad del fuero jurisdiccional; llevaba a la víctima a embarcarse en un letárgico peregrinaje jurisdiccional (en detrimento, como es natural, de la seguridad jurídica); y, además, comprometía la efectividad del derecho a una tutela judicial¹⁵. Específicamente conflictiva resulta la

¹⁴ Como ya he apuntado con anterioridad, coincido en este punto con REBOLLO PUIG, M., “La reclamación de la indemnización”, en la obra colectiva dirigida por QUINTANA LÓPEZ, T., y coordinada por CASARES MARCOS, A., *La responsabilidad patrimonial de la administración pública*, Tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pág. 113, por cuanto matiza que la consulta del reclamante al órgano contratante sobre qué parte contractual considera responsable (del ahora art. 196.3 LCSP), no es un *procedimiento de reclamación de la indemnización*, sino una simple consulta con un carácter orientativo para este. Por ello, el autor insiste en la superfluidad de esta previsión.

¹⁵ La confusión de los Tribunales con este tema, debido, en parte, a una defectuosa técnica legislativa (sobre todo del legislador de contratos), es apuntada –en lo que podría considerarse como el sentir doctrinal en la materia– por REBOLLO PUIG, M., “La reclamación de la indemnización”, *op. cit.*, pág. 116. Además, el autor traza un itinerario a seguir en estos supuestos, que es holgadamente claro: a) Con carácter potestativo los perjudicados podrán consultar a la Administración sobre a qué parte contractual le corresponde la responsabilidad; b) en cualquiera de los supuestos, sea cual sea el responsable, el perjudicado deberá presentar una reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Administración titular del servicio; c) la Administración tramitará el procedimiento; d) Dicha resolución será impugnabile ante la jurisdicción contencioso-administrativa, por parte de cualquiera de los interesados.

También es clara CASARES MARCOS, A., “Responsabilidad patrimonial de la Administración por daños causados a terceros con motivo de la ejecución de contratos”, en la obra colectiva dirigida por QUINTANA LÓPEZ, T., y coordinada por CASARES MARCOS, A., *La responsabilidad patrimonial de la administración pública*, Tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, consulta *online* en octubre de 2021, en cuanto subraya que “[a]mbos preceptos imponen (en referencia a los arts. 9.2 de la LOPJ y 123 de la LEF), en definitiva, la unidad jurisdiccional en la materia, al menos para sancionar el conocimiento del orden contencioso-administrativo en todos aquellos supuestos en que la reclamación por los daños ocasionados se dirija a la Administración, independientemente de que pueda ir acompañada, a su vez, de una reclamación simultánea contra el contratista o concesionario”.

Del mismo modo coinciden, ALONSO MAS, M.J. y NARBÓN LÁINEZ, E., *La responsabilidad por los daños causados en la ejecución de contratos administrativos*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2013, pág. 184; CANTERO MARTÍNEZ, J., “La responsabilidad patrimonial por actuaciones sanitarias realizadas por contratistas o concesionarios de la Administración en los dictámenes del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha”, *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núm. 47, diciembre, 2009, págs. 205 a 209; CUETO PÉREZ, M., “Incidencia de las leyes 39 y 40/2015 en la responsabilidad patrimonial por asistencia sanitaria en supuestos de gestión privada” *Revista de Administración Pública* (en adelante, RAP), núm. 201, 2016, pág. 327; o COLLADO MARTÍNEZ, R.M., “Algunas notas sobre la responsabilidad patrimonial en las Leyes

primera de las razones apuntadas, ya que las sentencias mencionadas fueron dictadas a pesar de que la unidad del fuero jurisdiccional ya se encontraba recogida en el art. 9.4 de la LOPJ o el 2 e) de la LRJCA. El primero de los preceptos determina que incluso en el supuesto de concurrencia entre Administración y sujetos privados, el reclamante deberá acudir al orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Y, por otro lado, el artículo 2, apartado e) de la LRJCA establece que será el orden contencioso-administrativo el que conozca de los asuntos relativos a la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, vetando la posibilidad de plantear demandas en esta materia ante los órdenes jurisdiccionales civil o social, incluso cuando concurren con particulares o cuenten con un seguro de responsabilidad civil. Estos preceptos y el propio entendimiento del espíritu de la responsabilidad patrimonial de la Administración impiden que los reclamantes deban embarcarse en la búsqueda de la jurisdicción correcta cuando la pretensión se base en la responsabilidad de los poderes públicos *ex art. 106.2 de la CE*, sin perjuicio del sujeto que finalmente deba responder por este concepto¹⁶.

Ya he indicado que la atribución competencial es clara en favor de la vía administrativa cuando el reclamante se dirige contra la Administración o contra ella y un particular. Ahora bien, en aquellos supuestos en los que se dirige únicamente contra un particular, la competencia resultaría ser de la jurisdicción civil tal y como sostiene la Sala Primera del TS y como, en ocasiones, parece que se derive de algunos pronunciamientos de la Sala Tercera.

IV. EL PAGO DIRECTO POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN Y LA REPETICIÓN CONTRA EL TERCERO

Al margen de la derivación del reclamante a la jurisdicción civil –antes o después de obtener un pronunciamiento en vía administrativa–, es preciso estudiar la segunda de las opciones antes señaladas. Esta es la postura, de marcado carácter garantista, defendida esencialmente por el Consejo de Estado, conforme a la cual la Administración deberá en

39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y 40/2015, de 1 d octubre, de régimen jurídico del sector público”, *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* (en adelante, RPAM), núm. 34, 2016, págs. 159 a 162.

¹⁶ Contundente ha sido también el Consejo Consultivo de Andalucía en su Memoria del año 2019, pág. 115, cuando expone –en relación con los artículos antes citados– que “[l]a claridad y contundencia de dichos preceptos relevan de una mayor argumentación y permiten sostener que con ellos culmina la pretendida unificación jurisdiccional en este ámbito, cuya proyección no admite fisuras y alcanza sin duda a la responsabilidad por daños a terceros imputables a los contratistas y concesionarios de servicios públicos”.

todo caso indemnizar al reclamante cuando así proceda y dirigirse después en vía de regreso contra el contratista o tercero responsable.

Se trata de una manera de facilitar el ejercicio de acciones frente a la Administración, porque, además, de esta manera se garantiza la *responsabilidad objetiva de la Administración* frente a la responsabilidad civil subjetiva¹⁷. Aunque la distancia entre ambos regímenes no sea tan importante como se antojaría sobre el papel, podemos decir, en líneas generales, que el afectado sí tiene mayores garantías bajo el régimen de la responsabilidad patrimonial de la Administración que en el marco de la responsabilidad civil extracontractual. Por ello, esta posición cuestiona lo determinado por el TS tanto en las sentencias citadas anteriormente, así como en otras anteriores¹⁸. Del mismo modo que el Consejo de Estado, la *Comissió Jurídica Assessora* de Cataluña también ha considerado, con carácter general, la conveniencia de la imposición del *deber de pago directo* de la Administración, haciendo gala de los mismos tintes garantistas que el Consejo de Estado, doctrina a la que sigue, aunque con pequeños matices¹⁹.

Una de las voces doctrinales más autorizadas en la materia, el profesor REBOLLO PUIG, ha considerado, sin embargo, que esta no es una solución conforme con la voluntad legal y que, a la postre, implicaría que la Administración sufragara lo que le corresponde al contratista²⁰. Coincido con ello, aunque he de decir que esta solución es, en cualquier caso, mejor que la remisión del interesado a la vía civil, ya que, siguiendo a COLLADO MARTÍNEZ, “[u]na Administración acostumbrada a tramitar los expedientes ofrece siempre una mayor garantía para el reclamante”²¹.

¹⁷ *Memoria del Consejo de Estado del año 2009*, Madrid, diciembre, 2010, págs. 200 y ss.

¹⁸ Ello sin perjuicio de la polémica, pero no seguida STS de mayo de 1989 (ROJ 2879/1989), Ponente: González Navarro.

¹⁹ Véase, de este modo, el Dictamen de la *Comissió Jurídica Assessora* de 7 de julio de 2018, núm. 184/2016, Ponente: Marc Marsal Ferret, en la que además se hace recordatorio del inmenso elenco doctrinal de este órgano consultivo sobre dicha cuestión. Ahora bien, llama la atención que la *Comissió* observa alguna excepción a esta regla general y, prevé la obligación de imputar directamente el pago de la indemnización al contratista (aunque no menciona cómo ha de hacerse) cuando las circunstancias del caso así lo aconsejen. El ejemplo *circunstancial* se puede encontrar en la misma resolución citada, en la que la *Comissió* razona que debe imputarse la responsabilidad (entiéndase, sin que deba hacerle frente el Ayuntamiento de Barcelona de forma directa, sin perjuicio de una ulterior acción de repetición) a la empresa contratista porque, a pesar de haber sido notificada de la reclamación y del inicio del procedimiento, así como del trámite de audiencia, esta no hizo acto de presencia alguno ni presentó alegaciones.

En este sentido, también la *Memoria d'activitats de la Comissió Jurídica Assessora del año 2011*, Barcelona, mayo, 2012, págs. 210 y ss.

²⁰ REBOLLO PUIG, M., “La reclamación de la indemnización”, *op. cit.*, págs. 116 y 117.

²¹ COLLADO MARTÍNEZ, R.M., “Algunas notas sobre la responsabilidad patrimonial...”, *op. cit.*, pág. 161.

V. LA DETERMINACIÓN Y EJECUCIÓN DIRECTA CONTRA EL TERCERO RESPONSABLE

1. *El planteamiento general: la administración debe ordenar el pago de la indemnización al tercero*

En mi opinión, a fin de preservar el equilibrio entre el dictado de la ley y la garantía más efectiva para el afectado, la mejor solución es la tercera de las indicadas. De apreciarse la existencia de responsabilidad patrimonial atribuible al contratista o, por extensión, a un tercero interesado, la Administración deberá *ordenar el pago de la indemnización*. Se trata de una tendencia más bien minoritaria que, sin embargo, a la vista de las limitaciones de las anteriores propuestas, se está abriendo paso.

De este modo lo defiende, con determinación, el Consejo Consultivo de Canarias en algunos de sus dictámenes²². Lo curioso del razonamiento que proporciona dicho órgano consultivo es que, para llegar a la conclusión que luego sienta, utiliza los razonamientos de la STS de 2 de diciembre de 2010, que, si bien clara en tanto que lamenta el peregrinaje jurisdiccional de los perjudicados²³, no es menos cierto que se encuentra entre un mar de decisiones de signo contrario. Lo que en ningún caso establece la resolución del TS es lo que acaba esgrimiendo el Consejo Consultivo canario. El TS

²² Dictámenes del Consejo Consultivo de Canarias de 15 de diciembre de 2021, Ponente: Fajardo Spínola; de 11 de julio de 2019, Ponente: Marrero Sánchez; 24 de julio de 2018, núm. 338/2018, Ponente: de Haro Brito; de 8 de febrero de 2017, núm. 41/2017, Ponente: Lorenzo Tejera.

²³ Más en concreto, y además de las sentencias citadas en los anteriores párrafos, el Consejo Consultivo canario utiliza el siguiente pronunciamiento que proporcionó el TS en la época de los vaivenes interpretativos sobre esta cuestión, en concreto, me refiero a la STS de 2 de diciembre de 2010 (ROJ 7256/2010), Ponente: Carlos Lesmes Serrano, que decía lo siguiente: “[c]ierto es que la concurrencia de los particulares con la Administración en la producción del daño es el presupuesto habilitante para el conocimiento de estas pretensiones por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo y que su presencia en el proceso se explica en la medida en que está presente la Administración. Sin embargo ello no respalda necesariamente que cuando la Administración resulte excluida como responsable de la producción del daño por declararlo así el Tribunal, como aquí acontece, debamos entender que la habilitación desaparece y con ella la competencia para conocer de la pretensión ejercitada contra el particular causante del daño, obligando al perjudicado a acudir a la jurisdicción civil para que sea ésta, con su vis atractiva, la que la resuelva, pues esta solución obligaría al perjudicado a entablar dos procesos distintos y sucesivos, uno inicial ante la jurisdicción contencioso-administrativa y otro posterior, por los mismos hechos, fundamentos y pretensiones, ante la jurisdicción civil, lo que pugna con elementales principios de economía procesal, con un lamentable regreso al peregrinaje jurisdiccional cuya evitación ha motivado las sucesivas reformas realizadas y puede llegar a contravenir el derecho a la tutela judicial efectiva al imponer a dicho particular, que es quien ha sufrido los daños, unas cargas procesales excesivas e injustificadas, cuando, como hemos visto en el anterior fundamento, la Jurisdicción contencioso-administrativa tiene la habilitación y las herramientas precisas para dar respuesta a su pretensión, razones todas ellas que nos llevan a rechazar esta solución y a considerar correcta la realizada por el Tribunal de instancia”.

sostuvo que el hecho de reenviar al interesado a la vía civil una vez que en el procedimiento administrativo se excluye la responsabilidad de la Administración y se observa la del contratista, suponía una carga para el perjudicado consistente en entablar dos procesos distintos y sucesivos. De ahí que, por razones de economía procesal y a efectos de evitar el peregrinaje jurisdiccional, la Sala Tercera considerara en esa ocasión que la jurisdicción contenciosa-administrativa tenía la habilitación para conocer de la responsabilidad del contratista.

Sin embargo, el Consejo Consultivo de Canarias va más allá del limitado pronunciamiento del TS antedicho. A partir del momento en el que descarta que los reclamantes deban acudir a la vía civil, en primer lugar, y de que sea la Administración quien pague (para su posterior repetición contra el contratista), en segundo lugar, entre otras cosas, porque –la actual LCSP, entonces TRLCSP– no prevé procedimiento de repetición alguno contra el contratista, el órgano consultivo propone una idea muy sensata. Y no es otra que si la Administración, tras pronunciarse acerca de la imputabilidad de los daños y considerando que estos le son inherentes al contratista, este debe, simplemente, efectuar el pago al perjudicado, debiéndosele ordenar la Administración en su resolución. La contundencia del pronunciamiento ha de ser objeto de transcripción:

“Por consiguiente, en el procedimiento de reclamación de la responsabilidad extracontractual de una Administración por daños que resulten causados por su contratista, la Administración se debe pronunciar acerca de si son imputables a ella o al contratista y, en este caso, debe ordenarle que pague al perjudicado, porque es a la regulación de dicho procedimiento a la que remite el TRLCSP”.

Esta postura también ha comenzado a mostrar sus primeros brotes en el ámbito judicial, donde cabe citar la STSJ de Madrid de 13 de diciembre de 2017²⁴. La sentencia conocía de un recurso de apelación en materia de responsabilidad patrimonial por el fallecimiento de un usuario en la piscina de una instalación deportiva de titularidad del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón, pero gestionada por una empresa concesionaria. Como paso previo a la observancia de la decisión tomada finalmente por el TSJ, es preciso contextualizar brevemente el asunto desde la resolución proporcionada en sede

²⁴ STSJ de Madrid de 13 de diciembre de 2017 (ROJ 13085/2017), Ponente: Lescure Ceñal.

administrativa. Así, la secuencia procedimental y procesal anduvo como explico acto seguido.

La resolución administrativa declaró, de un lado, la existencia de relación de causalidad entre el servicio público (operado en el marco de una concesión de servicios) y la lesión causada (la muerte de un usuario); y, de otro lado, la responsabilidad de la empresa concesionaria (por una deficiente ejecución contractual)²⁵. Pero no se quedó ahí la cosa. Con buen criterio, le *impuso además a la concesionaria la obligación de abonar las cantidades indemnizatorias fijadas*, bajo el apercibimiento de que, en caso de incumplir, *se procedería por parte del Ayuntamiento a su ejecución forzosa*²⁶. Con esta perspectiva y, una vez dado el salto a la vía contencioso-administrativa, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 9 de Madrid matizó la resolución administrativa declarando la responsabilidad de la concesionaria, pero determinando que el pago indemnizatorio debía recaer en el Ayuntamiento, en aplicación del posicionamiento anteriormente explicado conforme al cual es este el que ha de soportar el pago de la indemnización y, en todo caso, repetir posteriormente contra la empresa concesionaria²⁷.

Frente a esta situación reaccionó el TSJ de Madrid revocando la sentencia *a quo* y confirmando la resolución administrativa, porque la solución proporcionada por el juzgado de instancia carecía de sustento legal alguno, y estableciendo que la orden administrativa (y la posibilidad de una consiguiente ejecución forzosa) impuesta a la concesionaria no era nada más que el mantenimiento, por parte del Ayuntamiento, de una “posición de garante de la ejecución indemnizatoria por parte de la concesionaria en aras de la indemnidad de los beneficiarios”²⁸.

²⁵ Es de observar que esta decisión fue tomada por la corporación local a pesar de que, en la tramitación del procedimiento se dedujo el preceptivo Dictamen del entonces Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid de 3 de septiembre de 2014, núm. 256/2014, que solamente observó que la responsabilidad patrimonial le correspondía al Ayuntamiento, sin nada mencionar sobre la eventual responsabilidad del concesionario.

²⁶ En este caso, la ejecución forzosa a la que se refería el Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón era la relativa a la deducción de dichas cantidades (que debía pagarles a los reclamantes) a la empresa contratista, e incluso, en caso de que fuera necesario, mediante la iniciación del expediente de incautación de las garantías contractuales. De todos modos, el término de la expresión es muy relevante a efectos del encauzamiento en una determinada forma de actuar.

²⁷ Aunque se debe decir que el Juzgado aplicó dicha doctrina porque la resolución administrativa había obviado el hecho de remitir a los reclamantes a la vía civil, vía que consideró pertinente.

²⁸ La posibilidad de que la Administración, como consecuencia del requerimiento previo de la legislación de contratos del sector público, ordene al contratista a hacerse cargo del pago de la indemnización al perjudicado también ha sido defendida por el TSJ de Madrid, en su sentencia de 4 de diciembre de 2014 (ROJ 13663/2014), Ponente: Fernández Romo.

2. *La vía gallega: la previsión legal de que la Administración ordene y ejecute el pago de la responsabilidad patrimonial contra el tercero*

Tal y como ya he avanzado, que la Administración ordene y, en su caso, ejecute, el pago de la responsabilidad patrimonial contra el tercero es el posicionamiento que, en mi opinión, debe valer ante los supuestos en los que se estima la reclamación de responsabilidad patrimonial en vía administrativa con imputación de la responsabilidad a un tercero particular (sea contratista, aseguradora o cualquier otro sujeto vinculado con la Administración). Y esta opción se ha hecho realidad en alguna legislación autonómica, más concretamente, la regulación de la Ley gallega 1/2015, de 1 de abril, de garantía de la calidad de los servicios públicos y de la buena administración (en adelante, LGCSPBA).

Con inspiración directa localizable en el artículo 41 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea (regulador del derecho a la buena administración), la Ley 1/2015 transmite, entre otras cuestiones, una vocación integral del reforzamiento y mejora de los estándares de calidad de los servicios públicos²⁹. De este modo, en el Título III regulador de esta cuestión, la Ley introduce también un mecanismo de responsabilidad patrimonial que, según su exposición de motivos “compromete indemnizaciones en el caso de incumplimientos”. Una expresión que no es baladí, por cuanto que el artículo 41 de la ley introduce lo que viene a ser una especialidad procedimental de la responsabilidad patrimonial referente a la intervención del gestor del servicio causante del daño cuando la gestión se realiza de forma indirecta, esto es, mediante la interposición de un contratista. Y, en la redacción de esta especialidad se observa una previsión muy singular:

²⁹ De hecho, no está de más recordar que el derecho a una buena administración de los ciudadanos, en este caso, de los perjudicados, conlleva la vertiente según la cual que sea utilizado para mejorar y optimizar la gestión de los asuntos de responsabilidad patrimonial, tal y como se pone de manifiesto en PAVEL, E-V., *El procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial*, op. cit., pág. 157. Ello supone que enfocar las incidencias del procedimiento a la luz del derecho a una buena administración para mejorar la efectividad de la institución de la responsabilidad patrimonial es una opción idónea y necesaria para la persona perjudicada. Es más, según como apunta PONCE SOLÉ, J., *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento y del ejercicio de la discrecionalidad*, Lex Nova, Valladolid, 2001, pág. 434, el derecho de buena administración implica un deber de comportamiento activo de la Administrativo, cuya imposición se encuentra en el mandato de la eficacia que el artículo 103.1 de la CE impone a los poderes públicos.

La utilización de este derecho en los procedimientos de responsabilidad patrimonial se deja ver con abundancia entre la doctrina de los órganos consultivos, por citar algunos ejemplos, véase los Dictámenes de la *Comissió Jurídica Assessora* de Cataluña, de 14 de junio de 2018, núm. 113/2018, o de 28 de julio de 2020, núm. 194/2020.

Y también cabe recordar que la propia Sala Tercera del TS ha tildado de *derecho fundamental*, al derecho a una buena Administración, por todas, la STS de 18 de julio de 2018 (ROJ 3001/2018), Ponente: Bandrés Sánchez-Cruzat.

si en el procedimiento se imputa la responsabilidad patrimonial al contratista, la Administración garante deberá ordenar a aquél el abono de la indemnización con indicación de un plazo al efecto. Es más, en caso de incumplimiento de la resolución por parte del contratista la cuantía de la indemnización se deberá recaudar por el órgano competente de la Administración, previendo al efecto que dichas cantidades tendrán la consideración de crédito de derecho público a los efectos de facilitar esta tarea. Finalmente, prevé dicho precepto la posibilidad (que no obligatoriedad) de que sea la Administración la que abone directamente las cantidades determinadas en el procedimiento de responsabilidad sobre la base de que es la *responsable última del servicio* para luego exigirlo como crédito de derecho público al contratista (en vía de repetición)³⁰.

Este precepto fue felizmente aplicado por la Xunta de Galicia y confirmado por la STSJ de Galicia de 19 de diciembre de 2018³¹, conecedora de un asunto de responsabilidad patrimonial por los daños producidos en un accidente de circulación que tuvo lugar como consecuencia de la irrupción de varios jabalíes en la calzada. El accidente se produjo en una autovía gestionada por una empresa concesionaria a la cual jurídicamente se le atribuyó la responsabilidad (por la vía del art. 196 LCSP) debido a la falta de señalización viaria, una obligación de hacer intrincada en el deber general de mantenimiento de la autovía y de velar por la seguridad de los usuarios que a través del pliego de prescripciones técnicas particulares se atribuía a la entidad gestora. La Xunta de Galicia instruyó el procedimiento tal y como especifica el art. 41.3 de la Ley 1/2015, resolviendo la procedencia de la indemnización y su determinación en la entidad concesionaria, hecho que fue ratificado luego por el TSJ de Galicia.

De ahí que el laboratorio gallego demuestre que es posible y viable incorporar en nuestro ordenamiento jurídico la opción de que, al término de la tramitación del

³⁰ Con el objetivo de facilitar la comprensión del lector, se transcribe a continuación el art. 41.3 de la Ley 1/2015: “[s]i en el procedimiento se determina la existencia de responsabilidad patrimonial del contratista, la Administración, como garante de la posición de las personas usuarias, en virtud de la ley y en el uso de sus potestades contractuales, ordenará a aquél el abono de la indemnización a la persona usuaria y le indicará un plazo para ello. En caso de incumplimiento de la resolución por el contratista, las cantidades determinadas por la Administración en el procedimiento tendrán la consideración de crédito de derecho público, a efectos de su recaudación por el órgano competente de la Administración. Las cantidades recaudadas serán objeto de entrega a la persona usuaria del servicio perjudicado. Asimismo, el régimen jurídico del servicio podrá prever el abono de las cantidades determinadas en el procedimiento directamente por parte de la Administración como responsable última del servicio y su posterior exigencia como crédito de derecho público al contratista”.

³¹ STSJ de Galicia de 19 de diciembre de 2018 (ROJ 5032/2018), Ponente: Rivera Frade.

procedimiento de responsabilidad patrimonial, si se imputa la responsabilidad al contratista, la opción más respetuosa con el principio de economía procedimental y con el de eficacia del actuar administrativo sea que la propia Administración que resuelva se encargue de la materialización de su resolución, sin que sea procedente acudir a la jurisdicción civil en este caso.

3. *Los argumentos contrarios a que sea la Administración quien ejecute, contra terceros, la resolución de responsabilidad patrimonial*

La última de las teorías en torno a la afectación de la resolución de responsabilidad patrimonial a terceros interesados que resultan declarados responsables, como he anticipado, tiene más detractores que defensores, incluso sin ser objeto de estudio (directo) en el derecho administrativo. Sin embargo, la doctrina poco se ha pronunciado sobre esta concreta posibilidad, más allá de considerar que la Administración deberá declarar la responsabilidad patrimonial *ex arts.* 32 y siguientes de la LRJSP, sea quien sea el sujeto concreto responsable. En la jurisprudencia menor, si bien el descarte mayoritariamente ha sido tácito (porque los tribunales se han posicionado – principalmente – sobre las otras dos teorías) en los últimos años han hecho acto de presencia varios pronunciamientos que rechazan de plano la posibilidad de que la Administración ordene el pago y, en su caso, ejecute contra tercero. Es la situación de la Sala tercera del TSJ de Castilla y León, que se ha postulado como “la voz judicial” activamente discordante³².

Sus postulados son esencialmente dos. El primero, es relativo a la *inexistencia de norma que habilite a la Administración* para reconocer el derecho indemnizatorio a un particular a cargo de otro particular (ya sea persona física o jurídica). Es más, apunta que

³² Entre muchas otras, las SSTSJ de Castilla y León de 13 de diciembre de 2013 (ROJ 5474/2013); de 29 de enero de 2016 (ROJ 448/2016); de 18 de septiembre de 2012 (ROJ 4356/2012), Ponente: Pardo Muñoz; o de 5 de abril de 2013 (ROJ 2084/2013), Ponente: Zatarain Valdemoro.

Además del TSJ de Castilla y León, se asumió dicha doctrina, entre otras, en la STSJ de La Rioja de 10 de marzo de 2016 (ROJ 146/2016), Ponente: Valentín Sastre; o la STSJ de Andalucía de 26 de abril de 2016 (ROJ 3484/2016), Ponente: Galindo Sancristán.

Debo especificar que la posición ideada por el TSJ de Castilla y León deriva, en gran parte, del seguimiento de la doctrina antes mencionada y recogida, entre otras, en la STS de 30 de marzo de 2009 (ROJ 1754/2009), Ponente: Huelin Martínez de Velasco, conforme a la que, en caso de que la Administración considere responsable al contratista, debe reenviar al perjudicado a la vía civil. Ahora bien, ello no implica que, directamente entienda este TSJ que debe reenviarse al interesado a la vía civil, sino que –al igual que dijere el TS–, se considerará que la responsabilidad le pertenece a la Administración (en la propia vía contencioso-administrativa) si esta no se ha encargado de llamar al procedimiento administrativo a aquel contratista que posteriormente, en la vía judicial, considera responsable. Véase, en este último sentido, la primera de las mencionadas sentencias.

el entonces art. 1.3 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 (en adelante, RPRP) –ahora art. 32.9 de la LRJSP– se refiere expresamente a que, en los supuestos de reclamación de responsabilidad por los daños y perjuicios causados a terceros durante la ejecución de contratos solo se puede “determinar la responsabilidad de las Administraciones públicas”, siendo esta previsión incompatible con la determinación, asimismo, de la responsabilidad del contratista. Y el segundo responde a la idea de que una Administración que considere responsable exclusivamente al contratista no puede así declarar la responsabilidad patrimonial de este porque –bajo esta concepción– “es contrario a la lógica jurídica”³³.

4. *La inconsistencia de dichos argumentos desde la defensa de la potestad administrativa de determinar la responsabilidad de terceros interesados y ejecutar “lo determinado”*

Ya he anticipado mi opinión en torno al pleno encaje jurídico de la potestad administrativa de determinar y, en su caso, ejecutar, la responsabilidad a quienes tengan con ella una relación contractual (o asimilada) así como a quienes, siendo particulares, no tengan esta relación con ella, pero sí posean la condición de legitimados pasivos en el procedimiento de responsabilidad patrimonial. Dicho de otro modo, a los sujetos privados o terceros condenables. Ahora bien, como cuestión previa a la defensa de este posicionamiento, debo realizar un inciso. No se debe confundir esta declaración *de responsabilidad patrimonial* (que guarda causa en el funcionamiento *de los servicios públicos*) con una figura afín, que es la declaración de responsabilidad civil conforme lo dispuesto en los artículos 1902 y siguientes del CC (entre particulares). Dicho de otro modo, en el momento en el que los terceros particulares no son *interesados necesarios* (legitimados pasivos), sino que simples concurrentes o copartícipes en la producción del daño, por tanto, sin vínculo jurídico alguno con la Administración, estos no podrán ser “condenados” en una resolución administrativa a pagar, al menos en parte, la indemnización al perjudicado³⁴. Para que un tercero particular tenga legitimación pasiva

³³ Me interesa la transcripción del texto que defiende dicha idea, por ser un tanto curiosa: “(...) es contrario a la lógica jurídica que una Administración que no se considera responsable por entender que la responsabilidad corresponde al contratista o concesionario, pueda, sin embargo, valorar y decidir sobre la concurrencia o no del resto de los elementos que configuran la responsabilidad patrimonial– que sería de otro– tales como el nexo causal, la antijuridicidad o, señaladamente la existencia misma y cuantía del daño”.

³⁴ También, en este sentido, REBOLLO PUIG, M., “La reclamación de la indemnización”, *op. cit.*, págs. 181 y 182. El autor señala que la Administración, en estos supuestos, puede tener en consideración la

en el procedimiento de responsabilidad patrimonial, *strictu sensu*, ha de existir un vínculo jurídico que le ate con la Administración, donde esta ostente una posición de garante, o al menos, un mínimo deber de control o vigilancia sobre la actividad o conducta de aquel particular; y, además, que el daño sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. Aunque lo haya repetido en multitud de ocasiones, esta última es la situación a partir de la que se defiende todo el siguiente posicionamiento.

Cerrando el inciso, y volviendo al tema central, he de subrayar que discrepo de todas las posiciones anteriores conforme a las que se considera que la Administración no puede ordenar el pago a particulares legitimados pasivos en el procedimiento y presuntos responsables de los daños y me posiciono en la línea de lo resuelto por el Consejo Consultivo de Canarias y del TSJ de Madrid, además de constituirse como una tesis que ya defendió, en su momento, una autorizada voz doctrinal. Es el caso de BELADIEZ ROJO³⁵. La autora partía de un análisis muy simple pero esencial, ya que parece que, lamentablemente, en muchas ocasiones, los operadores jurídicos se alejan de aplicar las reglas más básicas de la técnica jurídica en un determinado marco de conocimiento a la hora de reforzar (o simplemente, justificar) sus argumentos³⁶. Su parecer, enmarcado en el ámbito de la responsabilidad de los contratistas, es que la resolución administrativa declarativa de la responsabilidad patrimonial de este es un acto administrativo “y como tal goza de ejecutividad” (art. 38 de la LPAC)³⁷. Y, por tanto, ante un eventual incumplimiento de este tercero “la Administración podrá exigírselo ejerciendo sus potestades de ejecución forzosa”³⁸. Esta postura es la que fue bautizada por PARADA VÁZQUEZ como el ejercicio de una *función arbitral* de la Administración entre particulares³⁹. Sin embargo, no estoy muy de acuerdo con que este papel sea la justificación idónea porque en este procedimiento la Administración no es un árbitro entre

coparticipación de los terceros para moderar la suya propia e incluso llamarles al procedimiento para testificar o aportar datos con la finalidad de esclarecer los hechos.

³⁵ BELADIEZ ROJO, M., *Responsabilidad e imputación de daños por el funcionamiento de los servicios públicos*, Tecnos, Madrid, 1997, págs. 254 a 258.

³⁶ Para estos casos, que no son pocos, existe una cita que considero esencial, y es la de LÓPEZ RAMÓN, F., “Teoría jurídica de las cosas públicas”, *RAP*, núm. 186, 2011, pág. 10, en tanto en cuanto lamenta “la sorpresa de encontrar inadecuadas utilizaciones de conceptos jurídicos de tipo general”.

³⁷ BELADIEZ ROJO, M., *Responsabilidad e imputación de daños...*, *op. cit.*, pág. 255.

³⁸ BELADIEZ ROJO, M., *Responsabilidad e imputación de daños...*, *op. cit.*, págs. 255 256.

³⁹ Para mayor abundamiento, véase el trabajo de PARADA VÁZQUEZ, R., “Arbitraje y Derecho administrativo. La actividad arbitral de la Administración”, *REGAP*, núm. 23, septiembre-diciembre, 1999, págs. 13 a 43.

particulares, ni substituye a la función jurisdiccional, sino que es un órgano decisor sobre la responsabilidad de los servicios públicos, sea cual sea la resolución final⁴⁰.

Pero es menester empezar por el principio. Es preciso significar que, según como se verá con detenimiento durante la secuencia procedimental, se dan múltiples pasos. En un momento inicial, se determina quiénes son los presuntos responsables, debiéndose llamar a aquellos terceros *interesados necesarios o legitimados pasivos*, que pueden tener esta condición por la existencia de un vínculo contractual con la Administración, u otro tipo de relación jurídica relevante (art. 4 LPAC)⁴¹. Se tramitará el procedimiento conforme a las normas recogidas en el Título IV de la LPAC, y finalmente se acabará (ordinariamente) decidiendo mediante una resolución administrativa (arts. 88 y 91 de la LPAC). En dicha resolución puede haberse determinado la responsabilidad, exclusiva o parcialmente, de un tercero interesado, que habrá participado en el procedimiento en virtud de su consideración de legitimado pasivo. Las reglas naturales del derecho administrativo me llevan a apuntar hacia la naturaleza de *acto administrativo ejecutable* de aquella resolución (art. 38 de la LPAC). Además, el art. 39.1 LPAC establece que *los actos* “se presumirán válidos y producirán efectos” desde que se dicten (principio general de efectividad del acto). Consecuentemente, producirán efectos sin ningún requisito complementario (*autotutela declarativa*)⁴². Y a la ejecutividad le sigue y refuerza la previsión de *ejecutoriedad* (art. 99 LPAC), potestad conforme a la cual la Administración puede ejecutar por sí misma, sin intervención judicial alguna, cuando el particular no lo

⁴⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T-R., *Curso de derecho administrativo*, Tomo I, duodécima edición, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2011, explican, contrariando a PARADA VÁZQUEZ, R., que la figura del arbitraje administrativo no es admisible hoy en día (porque vulneraría los arts. 24.1 y 117.3 CE). Pero defienden esta posición porque explican el arbitraje administrativo como un sistema de “arbitraje institucional e imperativo” que condiciona o limita el acceso a la jurisdicción. No es el caso de la propuesta que se hace en este marco. En el ámbito del procedimiento de responsabilidad patrimonial no estamos ante la aplicación de la autotutela administrativa al campo de las relaciones *inter privados*, sino que –sin perjuicio de que pueda afectar a los sujetos privados– la autotutela administrativa se aplicaría porque precisamente una *actividad administrativa* (el funcionamiento de los servicios públicos, sean estos gestionados por sujetos privados o estando bajo la supervisión de la Administración) ha causado determinados daños por los que se ha de responder por la vía del art. 106.3 de la CE y su legislación derivada.

⁴¹ GONZÁLEZ PÉREZ, J., y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Tomo II, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2011, págs. 3290 y 3291.

Para mayor abundamiento, obsérvese el capítulo relativo a los sujetos intervinientes en el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial, en PAVEL, E-V., *El procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial*, *op. cit.*, págs. 131 a 151.

⁴² Como destacan GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T-R., *Curso de derecho administrativo...*, Tomo I, *op. cit.*, pág. 538, todos los actos administrativos son ejecutorios, y ello implica que “obligan al inmediato cumplimiento aunque otro sujeto discrepe sobre su legalidad”.

hace o se opone (*autotutela ejecutiva*)⁴³. Todo ello en el buen entender de que existe la posibilidad de los interesados de impugnar dicha resolución y, en su caso, obtener la suspensión de la ejecución forzosa⁴⁴.

Más allá de las diferencias terminológicas, lo que sí es característico de la ejecución administrativa (tanto en su vertiente declarativa como ejecutiva) es que se trata de una garantía que ha de estar *en línea directa de continuación del acto*, que no hace otra cosa

⁴³ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T-R., *Curso de derecho administrativo...*, Tomo I, *op. cit.*, pág. 540 a 542.

Para GARRIDO FALLA, F., “Eficacia de los actos administrativos en la nueva Ley de procedimiento”, *RAP*, núm. 26, mayo-agosto, 1958, págs. 212 a 215, el concepto “ejecutoriedad” constituye un término sinónimo de ejecución forzosa de los actos, y no se trata de una cualidad de algunos de ellos (los que imponen deberes). Por lo que, el autor proponía que se dejara de hablar de ejecutoriedad (como concepto diferenciado de la ejecutividad), porque además ninguna cabida tenía el término en el *Diccionario de la Real Academia Española* (y actualmente tampoco la tiene).

A mayor abundamiento, véase también el estudio realizado por BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *El acto ejecutivo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, págs. 419 a 443.

Pero contrarios a esta concepción más generalizada en torno a la ejecutoriedad, es decir, que defienden que no todos los actos son directamente ejecutables forzosamente, se hallan GONZÁLEZ PÉREZ, J., y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico...*, *op. cit.*, tomo II, págs. 2359 a 2363. Sin embargo, esta postura es muy comprensible. Los autores se refieren, por lo general, a dos tipos de actos. De un lado, los que no conllevan una obligación para los interesados, sino más bien una carga. Me permito decir, que son dispositivos de estos (por ser beneficiarios), como, por ejemplo, “aceptar o no aceptar una propuesta o la designación” (de nombramiento de funcionario, o acto de selección de un contratista). Y, de otro lado, tampoco son ejecutables forzosamente, según los autores, aquellos actos personalísimos, que, tal y como establece la propia LPAC, se sustituirán por una indemnización en caso de incumplimiento de las obligaciones personalísimas impuestas, vía administrativa, a los interesados (art. 104.2 de la LPAC).

Ahora bien, aparte de estos supuestos, los autores manifiestan, parafraseando a GARCÍA DE ENTERRÍA, E., que están de acuerdo con la ejecución forzosa en la siguiente situación: “cuando tales actos impongan a los administrados (o a otras Administraciones sobre las que la Administración autora del acto ejerza supremacía, por pertenencia instrumental o por tutela) obligaciones, precisamente (de dar, de hacer, de no hacer o de soportar) y siempre que el obligado rehúse el cumplimiento de dicha obligación”. Por tanto, incluso desde este punto de vista es nítida la posibilidad de ejecutar forzosamente vía administrativa las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, ya que no constituyen obligaciones de tipo dispositivo o personalísimas, sino de dar, de pagar una indemnización (por lo general).

Pues bien, más allá de las diferentes posturas, la *autotutela ejecutiva* en sentido amplio y general ha sido acogida por el TC en nuestro ordenamiento jurídico, en tanto en cuanto tiene por objeto imponer la “realización de una prestación o el cumplimiento de una obligación concreta”. Véase, en este sentido, con recordatorio de la doctrina del tribunal, la STC de 15 de diciembre de 2016, núm. 215/2016, Ponente: González-Trevijano Sánchez.

⁴⁴ Una posibilidad la suspensión que, al menos para los contratistas, BELADIEZ ROJO, M., *Responsabilidad e imputación de daños...*, *op. cit.*, pág. 256, ve complicado que se pueda conseguir. Básicamente por la dificultad de acreditar cualquiera de las causas de suspensión que el actual art. 117.2 prevé, esto es: a) “[q]ue la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación”; y b) [q]ue la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el art. 47.1 de esta ley”. En relación con la primera de las causas de suspensión, la autora destaca que el contratista ha de tener solvencia económica y en caso de que no la tuviera se podría echar mano de la garantía, que para eso está. Ahora bien, incluso de llegar a algunos extremos que ni así pudiera solucionarse el caso, a la vista está de que en los supuestos de insolvencia del tercero responsable es la Administración, en su calidad de garante y con la finalidad de dar cumplimiento al principio de indemnidad de la víctima, la que debe responder. Y con respecto a la segunda de las cuestiones, la autora manifiesta que la concurrencia o no de una causa de nulidad absoluta es una cuestión de fondo y que, además, está probada la escasa aplicación práctica de esta causa de suspensión.

que limitarse “a realizar el contenido del acto sin transformar dicho contenido y sin añadir ninguna obligación nueva”⁴⁵. De no existir este nexo de continuación entre un proceso declaratorio y otro ejecutivo (en caso de que el interesado se negara a llevar a efecto el primero), la Administración “no podría dar cumplimiento a su facultad promotora de la realidad en su actuación, según el artículo 9.2 de la Constitución”⁴⁶. Por tanto, es tan simple entender la ejecución en *línea directa de continuación del acto* como algo que “no implica nada más de lo que el acto ordena”, tal y como apunta BARCELONA LLOP, explicando la teoría de Mayer⁴⁷.

Asimismo, parece que incluso la LRJCA ha asumido esta cuestión, no solo respecto a la dimensión unilateral de la ejecución forzosa del acto administrativo (es decir, la relación Administración-interesado único), en su art. 29.2, que especifica que en aquel momento en el que la Administración no ejecute sus actos firmes “podrán los afectados solicitar su ejecución”⁴⁸. El término “afectados” parece incluso más amplio que el propio de interesados (*participantes en el procedimiento*), por lo que se trata de un argumento *a fortiori* a través del que, sin perjuicio de todo lo dicho, el ordenamiento jurídico-administrativo construye un entramado articular conforme al cual se garantiza la efectiva lógica continuadora de los actos⁴⁹. Ahora bien, debo señalar que este precepto me sirve

⁴⁵ Esta expresión, “en línea directa de continuación del acto”, según explican GONZÁLEZ PÉREZ, J., y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico...*, op. cit., tomo II, págs. 2349 a 2351, fue recogida en la STS de 13 de julio de 1987 (ROJ 4989/1987), Ponente: Delgado Barrio, y de conformidad con el parecer de los autores, seguramente el Ponente la habrá tomado de MAYER, O., (que la utilizaba en su manual de *Derecho administrativo alemán*), o del *Curso de derecho administrativo*, de los profesores GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T-R., Los autores destacan la brillantez de esta frase, con la que, no se quiere decir otra cosa que la ejecución es consecuencia natural de una decisión administrativa y así lo ha entendido el ordenamiento jurídico, sin la cual, opino, no tendría sentido alguno la potestad decisoria de la Administración.

Lo cierto es que esta expresión fue recogida en algunas otras sentencias de la época, como por ejemplo, la STS de 29 de septiembre de 1989 (ROJ 4952/1989), Ponente: Barrio Iglesias.

⁴⁶ Así lo recuerda LAFUENTE BENACHES, M., *La ejecución forzosa de los actos administrativos por la Administración pública*, Tecnos, Madrid, 1991, pág. 39, citando la jurisprudencia del TS.

⁴⁷ BARCELONA LLOP, J., *Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos*, Universidad de Cantabria, Santander, 1995, pág. 352.

⁴⁸ DE VICENTE DOMINGO, R., *La inactividad administrativa en la ejecución de actos firmes. Análisis del artículo 29.2 LJCA*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2015, pág. 70, explica que este precepto no distingue entre actos firmes en vía administrativa o en vía jurisdiccional, con lo que, se evita el malentendido de interpretar que puedan existir actos firmes en la vía administrativa pendientes de un proceso judicial. Y consiguientemente asocia firmeza y ejecutividad: de un lado, en favor del principio de seguridad jurídica, provocando la inatacabilidad del acto (salvo excepciones; p. ej., recurso extraordinario de revisión); y de otro lado, se evita de este modo también dos reacciones diferenciadas contra el mismo acto: uno atacando su legalidad y otro pidiendo su ejecución.

⁴⁹ BARCELONA LLOP, J., “La ejecución forzosa de los actos administrativo: régimen general. La prohibición de acciones posesorias”, en la obra colectiva dirigida por GAMERO CASADO, E., y coordinada por FERNÁNDEZ RAMOS, S., y VALERO TORRIOS, J., *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, Tomo I, Tirant lo Blanch, 2017, págs. 2207 y ss., reconoce que pueda existir controversia cuando en la ejecución forzosa se salga de la esfera Administración-destinatario.

como argumento de refuerzo, porque lo que es evidente es que el tercer interesado (necesario) en el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial, susceptible de una eventual condena al pago de una indemnización, no deja de ser un interesado en toda regla conforme el art. 4 de la LPAC (y posterior legitimado pasivo en un hipotético proceso contencioso-administrativo conforme el art. 21 de la LRJCA). Más que un “mero afectado”, estamos ante un *destinatario del acto*⁵⁰.

Desde este punto de vista, una resolución de responsabilidad patrimonial que, previa tramitación del procedimiento administrativo específico, haya *ordenado* el pago de una indemnización a un tercero interesado que ha participado en el procedimiento, desde el inicio, y como cualquier otro interesado, encaja a la perfección con dicha posibilidad, por cuanto a este no se le coaccionaría (ejecutoriamente) a una cosa distinta a aquella ordenada. Por otro lado, sin embargo, lo dicho implica que debe existir la orden concreta y exacta, detallada sobre la responsabilidad y el alcance de esta, además, claro está, de la obligatoria presencia del mismo en el procedimiento. Esta última cuestión se analizará a continuación.

A modo de conclusión, cualquier otra solución que no sea la posible ejecución forzosa en vía administrativa de la resolución, aún contra tercero (particular), resultaría incongruente con la propia naturaleza del procedimiento administrativo y la eficacia de los actos bajo cuyo seguimiento se han gestado⁵¹. No tendría sentido hablar, como lo hace la propia ley (art. 4 LPAC) o la jurisprudencia, de los interesados no promotores del procedimiento (pero necesarios) que “tengan derechos” o “intereses legítimos” y que “puedan resultar afectados por la resolución”, si precisamente, al mismo tiempo, negamos

Sin embargo, el autor apunta al actual art. 29.2 de la LRJCA en tanto que prevé la legitimación de los afectados para reaccionar frente la inexecución de los actos firmes de la Administración, un término que, “cubre a todo aquellos que exhiban un interés en la ejecución forzosa de acto firme”.

⁵⁰ Además, hoy en día, es pacífico el hecho de que un acto administrativo favorable para un interesado, suele resultar desfavorable para otro, “por la frecuencia con que se dan los llamados por la doctrina «procedimientos triangulares»”, tal y como sostiene GARCÍA PÉREZ, M., “El régimen jurídico de las normas y los actos administrativos”, en el libro escrito con MEILÁN GIL, J.L., *Norma y acto administrativos*, Iustel, Madrid, 2018, pág. 247; y según como también se defiende en PAVEL, E-V., *El procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial*, *op. cit.*

⁵¹ La ejecución de sus actos deviene obligatoria para la Administración, según como apuntaba GÓMEZ PUENTE, M., *La inactividad de la Administración*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2011, pág. 958: “el acto no confiere a la Administración poder de disposición sobre su contenido una vez que aquél, después de dictarse, queda incorporado a la realidad y cuenta con la fuerza vinculante u obligatoriedad que le comunica el propio ordenamiento jurídico, al que también la administración se halla subordinada”.

Y esta obligación permanece, según apunta DE VICENTE DOMINGO, R., *La inactividad administrativa...*, *op. cit.*, pág. 118, incluso cuando la obligación en que consista el acto recaiga sobre un sujeto diferente de la propia Administración.

que esta resolución tenga un alcance ejecutivo (que por otro lado, está claro en el art. 39.1 LPAC), o, si se quiere, ejecutorio (que también está recogido en los arts. 98 y 99 de la LPAC)⁵².

5. *La fuerza del acto ejecutable frente a tercero en el procedimiento de responsabilidad patrimonial*

Sirvámonos para ejemplificar la fortaleza de la presunción de validez (con todos sus efectos) de lo declarado en el procedimiento de responsabilidad patrimonial, del caso que ha tenido ocasión de conocer el TS en su sentencia de 20 de noviembre de 2018⁵³. Si bien es cierto que inicialmente parte de una realidad fáctica diferenciada de la aquí defendida, el desenlace sí es aplicable a la misma. El alto tribunal conoce de un recurso que deriva de una reclamación de responsabilidad patrimonial sanitaria en la que, además del Servicio Canario de Salud, se ve involucrado un centro sanitario privado que, bajo el régimen de concierto, presta servicios por cuenta del primero. La resolución del procedimiento en vía administrativa reconocía la responsabilidad patrimonial de la Administración en favor de los interesados, pero añadiendo que “sin perjuicio de la acción de repetición que proceda contra el Centro concertado”. El centro del conflicto radicaba en la posibilidad de que la firmeza de dicha resolución deviniera título suficiente para el ejercicio de *acción de repetición contra este tercero* o, tal y como alegaba el sujeto privado, era necesario acudir a un procedimiento específico.

El TS frenaba las intenciones del hospital situando el debate en el marco de la ejecución de un procedimiento en el que la entidad privada había tenido plena intervención y sin que se hubiera cuestionado tal decisión en aquel procedimiento. Aunque me genere ciertas dudas el hecho de que sea ejecutiva una decisión administrativa que no tiene por objeto la imputación directa de responsabilidad al tercero, sino simplemente la preservación de la posibilidad de ejercitar la *acción de regreso*, de este

⁵² Este argumento tan banal, tan simple, pero que es necesario recordar, es el que utilizó, *ad exemplum*, la STSJ de Murcia de 30 de junio de 2017 (ROJ 1208/2017), Ponente: Gómez Pardo, en tanto que justificaba la legitimación de un tercer interesado (la aseguradora de la Administración) en el procedimiento administrativo y su posterior habilitación para impugnar la resolución administrativa, acogiendo las alegaciones de la recurrida, de la siguiente manera: “si la resolución del expediente de responsabilidad patrimonial desestima la reclamación patrimonial, la Aseguradora de esa responsabilidad resulta favorecida porque evita el pago de la indemnización reclamada (...) [y] del mismo modo, si la resolución del expediente de responsabilidad patrimonial estima la reclamación patrimonial, la Aseguradora de esa responsabilidad resulta perjudicada porque tiene que hacer frente al pago de la indemnización que se acuerde salvo que impugne el acto administrativo estimatorio”.

⁵³ STS de 20 de noviembre de 2018 (ROJ 4019/2018), Ponente: Olea Godoy.

supuesto se deduce la dimensión que el tribunal está dando a la ejecución de los actos administrativos. Ahora bien, considero que lo más correcto a fin de evitar una posible indefensión al tercero sería que todo el procedimiento de responsabilidad originario se trazara sobre la posibilidad de repercutir la responsabilidad en el tercero y la resolución finalizadora del mismo, en su caso, imputara de forma clara, sin expresiones que puedan malinterpretarse, la responsabilidad a este⁵⁴.

6. *¿La condena y su ejecución en vía administrativa incurriría en un exceso en la autotutela de la Administración?*

La declaración de la responsabilidad del tercero en el acto administrativo de fin del procedimiento supondría la activación de la posibilidad de ejecutarlo forzosamente. Pero con esta actuación, que iría a cargo de la Administración, se estaría ejecutando la resolución contra un *particular* (el tercero) en favor de otro particular (el reclamante)⁵⁵. El principal problema de esta cuestión sería si se considerara que, esta condena al particular para favorecer a otro incurre en un exceso en la autotutela administrativa. Dicho de otro modo y, tal y como se ha planteado también en el caso del procedimiento sancionador, el conflicto se plantearía en torno a la reserva de la jurisdicción del art. 117 CE⁵⁶. Este precepto establece que el ejercicio de la potestad jurisdiccional (juzgar y ejecutar lo juzgado) corresponde exclusivamente a juzgados y tribunales.

⁵⁴ En mi opinión, la utilización de la fórmula “sin perjuicio de la acción de repetición que proceda contra el Centro concertado”, por sí sola es una fórmula poco clara y que puede despistar al tercero, haciéndole llegar a la conclusión de que la Administración tramitará otro procedimiento en el que se podrá discutir el reparto de culpas entre él y la propia Administración, si fuere el caso.

Ahora bien, la STS analizada recuerda al centro privado que la resolución mencionada había dejado sentada la concurrencia de una deficiente asistencia sanitaria y que era imputable a la asistencia sanitaria. Simplemente que la Administración decidió ser ella misma la que indemnizara a las víctimas, dejando abierta la vía de la repetición contra el hospital.

⁵⁵ Algo similar se prevé en el art. 28.2, *in fine*, de la LRJSP cuando remite al apremio sobre el patrimonio (del art. 101 LPAC) en aquellos supuestos de responsabilidad por daños derivados de infracciones administrativas, podría incluso regir en el supuesto de que el daño resarcible lo fuera respecto a otros particulares y no respecto a la Administración, aunque la doctrina no se muestra pacífica con el tema. A favor de que la Administración pueda acudir al apremio sobre el patrimonio incluso cuando el daño derivado de infracción administrativa susceptible de resarcimiento lo sea en beneficio de otros particulares se muestra HUERGO LORA, A., “Sanciones administrativas y responsabilidad civil: ¿puede declarar la administración la responsabilidad civil del infractor frente al perjudicado por la infracción?, en el *Liber amicorum. Homenaje al profesor Luis Martínez Roldán*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2016, págs. 399 a 411. En contra, sin embargo, se posiciona CANO CAMPOS, T., “El autismo del legislador: la «nueva» regulación de la potestad sancionadora de la Administración”, *RAP*, núm. 201, septiembre-diciembre, 2016, págs. 65 y 66.

⁵⁶ Así lo apunta CANO CAMPOS, T., “El autismo del legislador...”, *loc. cit.*

La problemática planteada ha sido objeto de análisis en profundidad por parte de RODRÍGUEZ PORTUGUÉS a la luz del procedimiento sancionador⁵⁷, cuyas ideas-fuerza pueden trasladarse al procedimiento de responsabilidad patrimonial. En primer lugar, el ejercicio de la autotutela administrativa en ningún caso proporciona a la Administración la facultad de dictar actos *irrevocables*, sino que siempre se someten al posterior control judicial (*provisionalidad* de los actos)⁵⁸. Por tanto, no puede existir incompatibilidad entre la autotutela y la reserva de jurisdicción, porque esta última siempre puede fiscalizar la adecuada utilización de aquella.

Ahora bien, la segunda idea, derivada de esa provisionalidad de los actos, es que la autotutela sí conlleva una modulación de la reserva jurisdiccional, en tanto en cuanto la jurisdicción de los tribunales se ve temporalmente “suspendida o dilatada en beneficio de la Administración”⁵⁹. Pero no solo esto, sino que, además, esta concepción traslada al administrado la carga de acudir a la vía judicial para hacer efectiva la tutela jurisdiccional, lo cual también implica una restricción de la vertiente subjetiva, en cuanto al derecho de acceso a la jurisdicción por parte del administrado⁶⁰. No obstante, el hecho de que la autotutela implique una modulación de la reserva jurisdiccional, defiende el autor –con buen criterio– la constitucionalidad en sí misma por cuanto las competencias y potestades de la Administración se infieren de su orientación hacia el servicio de los intereses generales del art. 103.1 CE. Por tanto, no está reñida *la modulación* de la reserva jurisdiccional con el art. 117 CE mientras que su ejercicio esté centrado en tutelar los intereses generales⁶¹.

El núcleo irreductible que requiere que el ejercicio de la autotutela administrativa esté sometido al interés general se observa con facilidad en lo que se refiere a su

⁵⁷ RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, M., “Reserva de jurisdicción y libertad del legislador para optar entre penas y sanciones administrativas”, *RAP*, núm. 208, enero-abril, 2019, págs. 151 a 178.

⁵⁸ Los actos administrativos generados a partir de la función de la autotutela administrativa son, en cierto modo, *provisionales*, por no escaparse en ningún momento de la tutela del Poder Judicial. Y aunque la regla general sea su inmediata producción de efectos, cabe la posibilidad de que sean suspendidos, tal y como he podido indicar anteriormente. Además, RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, M., “Reserva de jurisdicción...”, *op. cit.*, págs. 164 y 165, acaba destacando que la presunción de validez del art. 39 LPAC no es una *presunción iuris et de iure*, sino que se trata de una *presunción iuris tantum*, que no tiene fuerza de cosa juzgada. De este modo, acaba sentando que la falta de incompatibilidad entre autotutela administrativa y reserva de jurisdicción, ya que la primera no excluye (o excepciona) a la segunda.

Sobre esta idea de provisionalidad del ejercicio de la autotutela administrativa véase, asimismo, MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de derecho administrativo...*, Tomo I, *op. cit.*, pág. 619.

⁵⁹ RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, M., “Reserva de jurisdicción...”, *op. cit.*, pág. 165 a 167.

⁶⁰ RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, M., “Reserva de jurisdicción...”, *loc. cit.*

⁶¹ RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, M., “Reserva de jurisdicción...”, *op. cit.*, pág. 167.

utilización para ejecutar a terceros particulares en el procedimiento de responsabilidad patrimonial. Si el fundamento mismo de la responsabilidad patrimonial del tercero es, como ya he tenido la ocasión de apreciar, su vinculación con la prestación de servicios públicos –funcionamiento de los que producen el hecho dañoso– no es menos cierto que es esa misma conexión la que significa que el tercero, partícipe en el procedimiento, ha de verse afectado por el poder de autotutela administrativa. El cumplimiento del interés general se derivaría del propio art. 106.2 de la CE, que *constitucionaliza* el derecho de los particulares a ser resarcidos por el (mal) funcionamiento de los servicios públicos. Es más, una vez un sujeto privado se embarca en la prestación de dichos servicios, entiendo que no puede oponer, *a posteriori*, su condición privada para zafarse de la potestad administrativa de autotutela. De lo contrario, si se entendiera que esta no se puede ejercer, estaríamos ante una verdadera distorsión jurídica: de un lado, se acepta que el sujeto privado sometido al régimen de responsabilidad patrimonial sea demandado en la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 9.4 de la LOPJ); pero no se aceptaría la plena validez de lo actuado (en contra suya) en el procedimiento de responsabilidad antecesor.

VI. FINAL: LA POSICIÓN PROCEDIMENTAL DE LOS TERCEROS INTERESADOS COMO CONSECUENCIA DE SU AFECTACIÓN DIRECTA POR CAUSA DE LA RESOLUCIÓN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

De lo visto hasta aquí se llega a la conclusión de la viabilidad de que, una vez que la Administración declara la responsabilidad de un tercero, además ha de ordenarle a este el pago de la indemnización o la reparación *in natura* por los daños y perjuicios causados. Por esta razón es meridianamente claro que precisamente este tercero ha de ser un *interesado*, en el sentido estrictamente jurídico del término (art. 4 LPAC) y, consecuentemente, se ha de velar por la garantía específica de todo el elenco de derechos recogidos en los arts. 53 y siguientes de la LPAC (es decir, los del título IV de la ley).

De este modo, y siendo esta una cuestión pacífica tanto en la doctrina consultiva como en la jurisprudencia, de conformidad con el art. 82.5 de la LPAC se deberán seguir los siguientes pasos preceptivos de la tramitación del procedimiento con la finalidad de ofrecer todas las posibilidades procedimentales de defensa a este tercero interesado, *verdadero legitimado pasivo*. La idea defendida incluso va más allá de lo dispuesto en el art. 82.5, ya que opino que el legislador, aun previendo dicha posición pasiva del tercero

y la repercusión de una hipotética resolución en el ámbito de sus intereses, se quedó a medias. El hecho de no llamar a estos sujetos al procedimiento hasta en el trámite de audiencia disminuye las posibilidades de defensa real de los mismos. Lo natural es que, como un interesado más, disponga de todas las posibilidades procedimentales. Esto es, que se siga el esquema mental que a continuación apunto⁶².

El tercero interesado presuntamente responsable debe ser llamado al procedimiento desde el inicio de este, dándosele traslado de la reclamación formulada, así como cuanta documentación sea aportada con la misma⁶³. Seguidamente, el órgano de instrucción deberá procurar garantizarle la participación en todos aquellos actos propios de la instrucción que sean necesarios para determinar, conocer y comprobar los hechos (art. 75 LPAC), es decir, que presenten todas las alegaciones y pruebas que consideren oportunas (art. 76 LPAC); propongan práctica de prueba (art. 77 LPAC), así como que se les conceda el generalmente preceptivo trámite de audiencia (art. 82 LPAC); sin perjuicio de todas aquellas actuaciones que les sitúen en pie de igualdad con los demás interesados (en especial, con los interesados reclamantes) y que pudieran surgir a lo largo del procedimiento (como *p. ej.*, los incidentes de medidas cautelares o de actuaciones complementarias de los arts. 55 y 87, respectivamente, de la LPAC).

Así, la carencia del tratamiento de interesado (en términos puramente procedimentales) del mismo provocaría la invalidez de una hipotética y futura condena a este interesado, pura y simplemente, por generársele la indefensión proscrita por el art. 42.2 de la LPAC⁶⁴. Ahora bien, dicho defecto formal invalidante en ningún caso podría

⁶² Un esquema que muchos órganos consultivos defienden en la actualidad, como es el caso— que cito por ejemplarizante— del ya mencionado Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias de 24 de julio de 2018, núm. 338/2018, Ponente: de Haro Brito, que apuntaba lo siguiente: “[e]n suma, no solo se ha de llamar al contratista al procedimiento —dándosele audiencia, notificándole cuantas actuaciones se realicen, exponga lo que a su derecho convenga y proponga cuantos medios de prueba estime necesarios— sino que, en caso de que se demuestre que es el responsable de los daños por los que se reclama, la Administración ha de ordenar el resarcimiento de los daños”.

En el mismo sentido recuerda la necesidad de llamar al procedimiento a la entidad aseguradora de la Administración el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha de 12 de febrero de 2019, núm. 61/2019, Ponente: Bleda Pérez-Pedrero. En concreto, igual que en el caso anterior, hace hincapié en que este tercero tenga la oportunidad de formular alegaciones al respecto o presentar pruebas en contrario, todo ello con la finalidad de no vulnerarle el derecho a la defensa.

⁶³ La antes citada STS de 20 de noviembre de 2018 (ROJ 4019/2018), Ponente: Olea Godoy, reforzaba el argumento de la fuerza ejecutiva de la resolución administrativa que declaraba la responsabilidad patrimonial de un sujeto privado, en el hecho de que este había tenido plena intervención en dicho procedimiento.

⁶⁴ Tal y como sostiene BOCANEGRA SIERRA, R., *La teoría del acto administrativo*, Iustel, Madrid, 2005, pág. 110, los actos administrativos no podrían llegar a adquirir firmeza frente a quienes, teniendo la categoría de interesado en el procedimiento, no fueran notificados o frente a quienes, debiendo ser llamados al procedimiento, no lo fueron. Ello simplemente es un mecanismo a través del cual se garantiza, en primer

perjudicar al interesado reclamante, ya que –por lo general– sería una falta de diligencia administrativa en la tramitación, lo cual solo puede generar un *efecto rebote de imputabilidad* en contra de la Administración, que en este caso *ostenta una posición de garante*, y a la que le hubiera correspondido llamar al tercero, sin perjuicio, aquí sí, de repetir luego contra este.

De *lege ferenda*, el legislador debería revisar el estatuto de los terceros interesados en los procedimientos de responsabilidad patrimonial, si bien esta idea también puede extenderse a muchos otros procedimientos administrativos donde existan similares actores. El tercero presunto responsable tiene una posición inacabada en el procedimiento administrativo. La jurisprudencia y también el propio legislador, han contribuido, en ocasiones, al reforzamiento de esta confusión, al apostar, en muchas ocasiones, por *separar los cauces de reclamación* de los que disponen los perjudicados por la actuación administrativa, según la naturaleza jurídica pública o privada del sujeto al que se le puede imputar la responsabilidad.

Esta idea, sin embargo, debería dejarse atrás y fomentarse una solución mucho más práctica y respetuosa con los derechos de todos los interesados, que es la de convertir al tercero presunto responsable en lo que a la postre es: un *interesado* más. El reconocimiento de esta condición es necesario a efectos de que le sean reconocidas todas las garantías procedimentales –y materiales– propias del artículo 53 de la LPAC y, sobre la base de esta idea-fuerza, construir todo lo que sería el mencionado *estatuto de los terceros interesados* en el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial.

VII. BIBLIOGRAFÍA CITADA

ALONSO MAS, M.J., y NARBÓN LÁINEZ, E., *La responsabilidad por los daños causados en la ejecución de contratos administrativos*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2013.

BARCELONA LLOP, J., *Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos*, Universidad de Cantabria, Santander, 1995.

- “La ejecución forzosa de los actos administrativo: régimen general. La prohibición de acciones posesorias”, en E. GAMERO CASADO, S. FERNÁNDEZ RAMOS Y J. VALERO TORRIJOS, *Tratado de procedimiento*

lugar, la seguridad jurídica (art. 9.3 CE); y, en segundo lugar, la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) de estos terceros sujetos interesados.

administrativo común y régimen jurídico básico del sector público, Tomo I, Tirant lo Blanch, 2017.

BELADIEZ ROJO, M., *Responsabilidad e imputación de daños por el funcionamiento de los servicios públicos*, Tecnos, Madrid, 1997.

BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *El acto ejecutivo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

BOCANEGRA SIERRA, R., *La teoría del acto administrativo*, Iustel, Madrid, 2005.

CANO CAMPOS, T., “El autismo del legislador: la «nueva» regulación de la potestad sancionadora de la Administración”, *Revista de Administración Pública*, núm. 201, septiembre-diciembre, 2016.

CANTERO MARTÍNEZ, J., “La responsabilidad patrimonial por actuaciones sanitarias realizadas por contratistas o concesionarios de la Administración en los dictámenes del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha”, *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núm. 47, diciembre, 2009.

CASARES MARCOS, A., “Responsabilidad patrimonial de la Administración por daños causados a terceros con motivo de la ejecución de contratos”, en QUINTANA LÓPEZ, T., y CASARES MARCOS, A., *La responsabilidad patrimonial de la administración pública*, Tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

COLLADO MARTÍNEZ, R.M., “Algunas notas sobre la responsabilidad patrimonial en las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público”, *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 34, 2016.

CUETO PÉREZ, M., “Incidencia de las leyes 39 y 40/2015 en la responsabilidad patrimonial por asistencia sanitaria en supuestos de gestión privada” *Revista de Administración Pública*, núm. 201, 2016.

DE VICENTE DOMINGO, R., *La inactividad administrativa en la ejecución de actos firmes. Análisis del artículo 29.2 LJCA*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2015.

GARCÍA PÉREZ, M., “El régimen jurídico de las normas y los actos administrativos”, en el libro escrito con MEILÁN GIL, J.L., *Norma y acto administrativos*, Iustel, Madrid, 2018.

GARRIDO FALLA, F., “Eficacia de los actos administrativos en la nueva Ley de procedimiento”, *Revista de Administración Pública*, núm. 26, mayo-agosto, 1958.

GAMERO CASADO, E., “Responsabilidad extracontractual de la Administración y del contratista por daños a terceros en la ejecución del contrato”, en GAMERO CASADO, E., *Tratado de Contratos del Sector Público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ T-R., *Curso de derecho administrativo*, Tomo I, duodécima edición, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2011.

GIMÉNEZ, J., y GARCÍA, M., “Artículo 32 Ley 40/2015”, en BAÑO LEÓN, J.M., Y LAVILLA RUBIRA, J.J., *Comentarios al procedimiento administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

GÓMEZ PUENTE, M., *La inactividad de la Administración*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2011.

GONZÁLEZ PÉREZ, J., y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Tomo II, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2011.

HUERGO LORA, A., “Sanciones administrativas y responsabilidad civil: ¿puede declarar la administración la responsabilidad civil del infractor frente al perjudicado por la infracción?”, en el *Liber amicorum. Homenaje al profesor Luis Martínez Roldán*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 2016.

LAFUENTE BENACHES, M., *La ejecución forzosa de los actos administrativos por la Administración pública*, Tecnos, Madrid, 1991.

LÓPEZ RAMÓN, F., “Teoría jurídica de las cosas públicas”, *Revista de Administración Pública*, núm. 186, 2011.

MALARET GARCÍA, E., “Servicios públicos, funciones públicas, garantías de los derechos de los ciudadanos: perennidad de las necesidades, transformación del contexto”, *Revista de Administración Pública*, núm. 145, enero-abril, 1998.

MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M., “El servicio público”, en EZQUERRA HUERVA, A., y MENÉNDEZ, P., *Lecciones de Derecho administrativo*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2021.

MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general*, Tomo XIV, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015.

PARADA VÁZQUEZ, R., “Arbitraje y Derecho administrativo. La actividad arbitral de la Administración”, *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 23, septiembre-diciembre, 1999.

PAVEL, E-V., *El procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial*, Tecnos, Madrid, 2020.

PONCE SOLÉ, J., *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento y del ejercicio de la discrecionalidad*, Lex Nova, Valladolid, 2001.

REBOLLO PUIG, M., “La reclamación de la indemnización”, en QUINTANA LÓPEZ, T., y CASARES MARCOS, A., *La responsabilidad patrimonial de la administración pública*, Tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

RIVERA FRADE, M.D., “Responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas cuando actúan a través de sujetos privados. Especial referencia a los contratistas y a los concesionarios”, *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 58, julio-diciembre, 2019.

RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, M., “Reserva de jurisdicción y libertad del legislador para optar entre penas y sanciones administrativas”, *Revista de Administración Pública*, núm. 208, enero-abril, 2019.