

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

RESPONSABILIDAD JURÍDICA EN LAS ACTIVIDADES GUIADAS EN EL MEDIO NATURAL.





CONTENIDOS

4.- Responsabilidad administrativa.

- 4.1.- La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.
 - 4.1.1.- Conceptos básicos.
 - 4.1.2.- Características de la responsabilidad patrimonial de la Administración.
 - 4.1.3.- Algunos casos vinculados a las actividades en el medio natural.
- 4.2.- La responsabilidad jurídica ante las Administraciones Públicas.
 - 4.2.1.- Conceptos básicos de la potestad sancionadora de la Administración Pública.
 - 4.2.2.- Procedimiento administrativo-sancionador.
 - 4.2.3.- Infracciones administrativas y actividades en la naturaleza.

4.1.- La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

La montaña y la naturaleza, a pesar de ser un medio difícil, hostil y aislado, no es un lugar ajeno al Derecho, no es un "paraíso ilegal". Las normas también se aplican ahí, con las necesarias adaptaciones. Todas las personas y organizaciones que actúan voluntariamente o bien por imperativo legal en el medio natural están sujetas a un determinado régimen de responsabilidad jurídica por sus acciones u omisiones.

Normalmente, cuando se piensa en la responsabilidad jurídica en la montaña o la naturaleza, se refiere a aquello de lo que se ha hablado más habitualmente: la responsabilidad civil o la penal de los particulares (deportistas, monitores, guías, etc. y sus organizaciones). Sin embargo, no se debe olvidar que **la Administración Pública también está sometida a un régimen de responsabilidad jurídica** y que diversos organismos públicos actúan en zonas de montaña, por muy diversos motivos.

4.1.1.- Conceptos básicos.

La Administración Pública constituye el aparato organizativo que sirve al Estado, a las Comunidades Autónomas y a los entes locales para el cumplimiento de sus fines. Una Administración Pública es un órgano de gobierno de un territorio, como un municipio (Administración Local), una comarca (Mancomunidades), una provincia (Administración Provincial), una Comunidad Autónoma (Administración Autonómica) o el propio Estado (Administración del Estado).

Las Administraciones Públicas, como entes territoriales que son, tienen la obligación de mantener unos servicios públicos (educación, obras e infraestructuras públicas, seguridad y protección civil, suministro o potabilización de agua, etc.) que ofrecen a los ciudadanos, así como de cumplir la legalidad vigente.

Lógicamente, los servicios públicos no son entes abstractos ni entelequias jurídicas, sino organizaciones con unos determinados recursos humanos y materiales, procedimientos, cualificaciones, etc., que tienen como misión su actuación e intervención en el mundo físico, práctico y real, dentro de su respectivo ámbito funcional.

Pues bien, como también es lógico, a veces esa intervención en el mundo real puede provocar daños, lesiones y perjuicios, y en tal caso ¿estamos obligados a soportar tales daños y no ser resarcidos por los mismos, ya que se trata de la Administración que, además, está prestando un servicio público? Antes de 1950 la respuesta hubiera sido afirmativa, ya que, aplicando la doctrina general de la responsabilidad civil, los tribunales declaraban



generalizadamente la irresponsabilidad absoluta del Estado ante los daños o disminuciones patrimoniales provocados de forma no intencionada por éste.

Sin embargo, en 1957 se dictó el Reglamento de desarrollo de la Ley de Expropiación Forzosa, cuyo art. 133 reguló específicamente por primera vez en España la responsabilidad patrimonial del Estado, aunque se limitó a la reparación del daño en ese ámbito puramente económico. Posteriormente, la Constitución Española, en su art. 106.2, se limita a confirmar la cláusula general de responsabilidad patrimonial introducida por el art. 121 de la Ley de Expropiación Forzosa:

*"Los particulares, en los términos establecidos por la Ley, **tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.**"*

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) fue pionera en España al **extender a todas las esferas administrativas la aceptación de la responsabilidad patrimonial de la Administración** (art. 139 LRJPAC).

El fundamento de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública que, en definitiva, afecta a las arcas públicas, que toda la ciudadanía contribuyente ayuda a mantener, es que si la actuación administrativa tiene por objeto beneficiar, con mayor o menor intensidad a toda la población, lo justo es que, si con ello se causa algún perjuicio, éste se distribuya también entre todos.

4.1.2.- Características de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

a) Ámbito.

El art. 106.2 CE se refiere a daño en bienes o derechos. Un **bien** es, según el artículo 333 del Código Civil:

"Todas las cosas que son o pueden ser objeto de apropiación se consideran como bienes muebles o inmuebles".

La responsabilidad que, eventualmente, podría recaer sobre una Administración Pública respecto a los bienes de los ciudadanos, es considerable. Hay que tener en cuenta que un bien inmueble, como una casa, puede ser objeto, en muchos casos, de daños que se podrían reclamar a la Administración correspondiente. Por ejemplo, los daños sufridos por una vivienda por culpa de un corrimiento de tierras debido a la construcción de un túnel,

como fue el caso ocurrido en el municipio de Barcelona hace unos años. Aunque la Administración no fuera la constructora, tenía el deber de supervisar el buen funcionamiento de las obras y prevenir la existencia de puntos débiles, que pudieran dar lugar a que las casas situadas sobre el túnel se desestabilizaran, como así ocurrió.

Gran parte de los casos de responsabilidad patrimonial de la Administración respecto a los bienes, son debidos a dejaciones en el deber de cuidado y conservación del patrimonio urbano. Las demandas son, en su mayoría, por accidentes ocurridos por el mal estado del firme, de una barandilla que cede, de un techo que se cae, etc. Muchas de ellas no prosperan porque, como se verá más adelante, la Administración no puede asumir una responsabilidad universal y convertirse una suerte de aseguradora ilimitada. Al fin y al cabo, todo el territorio pertenece a alguna Administración (excepto los terrenos particulares), pero ni a uno ni a los otros se les puede exigir responsabilidades por las consecuencias fatídicas de cualquier desgracia que ocurra en ellos.

Sin embargo, la responsabilidad patrimonial de la Administración no se puede circunscribir a los daños en las cosas, sino que abarca también los daños a las personas, ya sea a nivel físico y también las vulneraciones a los **derechos de las personas**. Cualquier persona que vea vulnerado algún derecho garantizado por la Constitución, las leyes o incluso contratos o concesiones públicas, puede exigir responsabilidades a la Administración que le ha denegado o vulnerado tal derecho. Los derechos, obviamente, conllevan la correlativa obligación para el resto de ciudadanos y para los poderes públicos de respetarlos (art. 9.1 CE). Por ejemplo, el que se deniegue el derecho a la educación obligatoria a un menor, sería un caso grave de vulneración del artículo 27 CE. En cuanto a los daños personales, nuestra Constitución tiene dos preceptos fundamentales para la protección de las personas, como son el art. 15 CE (derecho a la vida y a la integridad física y moral) y el art. 17.1 CE (derecho a la seguridad).

La responsabilidad patrimonial de la Administración se trata de una **responsabilidad directa** (no es preciso condenar al agente o funcionario público que causó el daño) y **objetiva** (no se debe acreditar una conducta culpable, sino sólo que el daño es consecuencia de los servicios públicos). Para los agentes y funcionarios públicos les es ventajoso este régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, en comparación con el régimen general de responsabilidad civil en empresas, ya que su responsabilidad en el daño sólo será exigible por la propia Administración, una vez indemnizados los terceros perjudicados, cuando haya responsabilidad por dolo o culpa grave (art. 145.2 LRJPAC).

b) Requisitos.

Al igual que sucede con la responsabilidad civil o la penal, la responsabilidad patrimonial de la Administración no se declara de cualquier forma, sino que quienes reclamen la indemnización a la Administración deben demostrar una serie de hechos. El Tribunal Supremo ha exigido que, para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, por el funcionamiento de los servicios públicos, hayan de concurrir los siguientes requisitos o presupuestos:

1.- Un **hecho** (acción u omisión) imputable a la Administración.

2.- **Lesión o perjuicio antijurídico** (injustificado e ilegal) efectivo, real y presente (no hipotético, potencial o futuro), económicamente evaluable e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

3.- **Relación de causalidad entre el hecho y la lesión o el perjuicio**, es decir, que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. El daño debe explicarse, claramente, por la concurrencia objetiva de factores cuya inexistencia, en hipótesis, hubiera evitado aquél (teoría de la equivalencia de las condiciones). Se considera que **no existe** esta relación de causalidad (nexo causal), cuando:

- **Concorre fuerza mayor** u otra causa de exclusión de la responsabilidad.
- **Concorre la intencionalidad de la víctima** en la producción o el padecimiento del daño, o la gravísima negligencia de ésta.

Las dos primeras condiciones son análogas a la de la responsabilidad civil general, ya que la doctrina que se aplica a la Administración a nivel patrimonial tiene el mismo origen.

En cuanto a la **relación de causalidad**, es algo diferente a la civil o la penal, ya que, como hemos dicho, la responsabilidad patrimonial de la Administración es **objetiva**. La relación de causalidad es el vínculo entre la lesión y el agente que la produce, es decir, entre el acto dañoso y la Administración, e implica una actuación del poder público en uso de potestades públicas. Para que exista tal vínculo o relación no es necesario demostrar que los titulares o gestores de la actividad administrativa que ha generado el daño, hayan actuado con dolo (intención) o culpa (negligencia), y ni siquiera es necesario probar que el servicio público se ha desenvuelto de manera anómala, pues los preceptos constitucionales y legales que componen el régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, **extienden la obligación de indemnizar también en los casos de funcionamiento**

normal de los servicios públicos. En términos del propio Tribunal Supremo (Sentencia del Tribunal Supremo [en adelante, STS] de 2 de junio de 1984, [RJ 1994, 4778]):

"[...] cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos debe ser, en principio, indemnizada, porque de otro modo se produciría un sacrificio individual en favor de una actividad de interés público que debe ser soportada por la comunidad."

Precisamente por este carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración, **sólo se excluye ésta en los supuestos de fuerza mayor** y no en los de caso fortuito. El concepto jurídico de **fuerza mayor** se puede definir resumidamente como aquellos hechos ajenos (externos) al servicio público que, aun siendo previsibles, sean, sin embargo, inevitables, insuperables e irresistibles, siempre que la causa que los motive sea extraña e independiente del sujeto obligado, en nuestro caso, la Administración (STS de 23 de mayo de 1986 [RJ 1986, 4455]).

En cambio, responde la Administración en **caso fortuito**, que es todo suceso indeterminado e interior al servicio; es indeterminado, porque la causa productora del daño es desconocida (una falta de servicio que se ignora); pero es interior a dicho servicio por tratarse de un evento en relación con la organización en cuyo seno se produjo el daño, y ello porque está directamente conectado al funcionamiento mismo de la organización. Integran el caso fortuito aquellos eventos internos, intrínsecos, ínsitos al funcionamiento de los servicios públicos, producidos, por la misma naturaleza, por la misma consistencia de sus elementos, por su mismo desgaste, con **causa desconocida**. Como hemos dicho, estos eventos no son un obstáculo para la declaración de responsabilidad administrativa.

CASO PRÁCTICO

Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 20 de octubre de 2004.

En el mes de julio de 2004, una familia francesa (padre, madre e hijo menor de edad) visitaron en Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido por su acceso del Valle de Pineta. Desde el aparcamiento, siguieron el llamado "camino de la cueva", pero al llegar al barranco de Tormosa observaron un gran nevero, producido por la acumulación de nieve, debido a los aludes que caen a lo largo del invierno por la pared de mil metros de altura. El torrente había horadado el hielo, de modo que se había formado una bóveda de hielo. Los turistas se apartan 60 metros del camino para hacerse unas fotos bajo la bóveda y la desgracia hizo que, justo en ese preciso momento, la bóveda se resquebrajase y cayera sobre ellos, falleciendo el niño y quedando herida la madre. Los padres del niño basaron su recurso en la insuficiente señalización, considerando que debería estar señalizado el riesgo por tratarse de un "riesgo específico y concreto situado en un lugar de fácil acceso para

cualquier turista".

La sentencia **considera suficientes los carteles generales colocados a la entrada del camino para advertencia de los visitantes**, que dan una serie de consejos sobre el peligro que puede entrañar el Parque Nacional, si no se toman las precauciones debidas. Además, existe un centro de visitantes en el que se reparten folletos en varios idiomas junto con un croquis de los itinerarios. Estima, por otra parte, que **no parece posible exigir a la Administración "una señalización móvil y variable de los distintos neveros, numerosos en la zona, que no permanecen fijos sino que cambian de ubicación de un año a otro"**.

Entendió el Tribunal que **el desprendimiento de la bóveda del nevero o túnel de hielo fue producto de la fuerza mayor**, al entroncar con la idea de acto "extraordinario, catastrófico y desacostumbrado", y realiza la distinción respecto al caso fortuito, en el que sí habría responsabilidad:

"(...) el caso fortuito hace referencia a aquellos eventos internos, intrínsecos al funcionamiento de los servicios públicos, producidos por la misma naturaleza, por la misma consistencia de sus elementos, por su mismo desgaste con causa desconocida, correspondiendo en todo caso a la Administración, tal y como reiteradamente señala el Tribunal Supremo, entre otras y por sintetizar, en la sentencia de 6 de febrero de 1996, probar la concurrencia de fuerza mayor, en cuanto de esa forma puede exonerarse de su responsabilidad patrimonial."

No obstante, la jurisprudencia ha recalcado que, a pesar de que la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública es objetiva por la prestación de un determinado servicio público y la titularidad de la infraestructura material para prestarlo, **no implica que éstas queden convertidas "[...] en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico"** (STS de 5 de junio de 1998 [RJ 1998, 5169]).

Por tanto, para que el daño concreto producido por el funcionamiento del servicio público, a uno o varios particulares, sea antijurídico basta con que el riesgo inherente a su utilización haya **rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social**.

Estos "estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social" son difíciles de determinar *a priori*. En las actividades en el medio natural podríamos pensar que los fenómenos naturales extremos son un claro ejemplo de caso de fuerza mayor (aún predecibles, son inevitables). Sin embargo, en el caso de la inundación (excepcional e histórica en esa cuenca) del camping "Las Nieves" de Biescas (Huesca) el 7 de agosto de

1996, el tribunal no consideró que existiera una causa de fuerza mayor.

CASO PRÁCTICO

Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, de 21 de diciembre de 2005.

El 7 de agosto de 1996, sobre las 19:30 h., en el Camping «Las Nieves» de la localidad oscense de Biescas, se produjo un fallecimiento de 87 personas a consecuencia de una riada que llegó de forma repentina, aportando gran cantidad de agua y sedimento, circulando a gran velocidad durante diez minutos, arrastrando vehículos, caravanas y enseres. El barranco, muy vertical, contaba con más de 30 presas construidas con motivo de una avenida de agua ocurrida en ese mismo lugar en el año 1929, que arrastró un autobús. Las presas estaban colmatadas al no haberse limpiado.

El titular del camping, con fecha 5 de agosto de 1985, solicitó ante el Departamento de Agricultura y Medio Ambiente la autorización para la ocupación de los terrenos e instalar el camping, obteniendo tal autorización por Orden de 1 de abril de 1987. Sin embargo, la autorización fue una decisión política que no tuvo en cuenta los dos informes realizados por el Jefe de la Sección de las Comunidades Vegetales, que informó que se deberían buscar para la ubicación del camping en "otros terrenos distintos a los solicitados por ser el área a ocupar un cono de deyección de un barranco de fuerte torrencialidad y si bien está corregido, no es un lugar indicado para llevar a cabo las construcciones que se pretenden". Por su parte, la Confederación Hidrográfica del Ebro no realizó pronunciamiento alguno, si bien, posteriormente, efectuó actos de consentimiento tácito a la ocupación.

La sentencia entiende que el lugar en el que se ubicó el camping era de claro riesgo para los acampados y para sus enseres, puesto que se encontraba en un cono de deyección, como señaló un técnico, ratificaron multitud de peritos en el juicio y se había destacado en publicaciones científicas. **La sentencia manifiesta que, aunque habitualmente los fenómenos naturales se han asociado al concepto jurídico de la fuerza mayor, lo cierto es que a la hora de buscar la ubicación del camping «Las Nieves», no se valoraron, por las Administraciones Públicas legalmente obligadas a ello, todas las circunstancias que era necesario apreciar cuando se autoriza o consiente una instalación de esas características en el lugar en que se hizo.** Por este motivo los hechos eran previsibles y evitables y no cabe considerar fuerza mayor.

El motivo de esta interpretación del concepto de fuerza mayor, fue que:

"(...) hoy día el avance de la ciencia y la técnica en la predicción de fenómenos naturales es evidente; y que la intervención de las Administraciones Públicas en las actividades humanas, sobre todo en aquellas que pueden suponer un riesgo para las personas y sus bienes, es cada vez mayor. En este punto se ha de hacer hincapié, por lo que luego se expondrá, en que uno de los fines de toda organización administrativa en un Estado de Derecho es servir al interés general, y como tal hay que entender siempre con carácter primordial el de la salvaguarda de la vida y la integridad física de los administrados, así como de sus bienes; por lo que, en ningún caso, se puede entender que la prestación de un servicio ha de ser ajena e independiente a esos fines, que están ligados

íntimamente a derechos fundamentales de la persona garantizados por nuestra Constitución vigente. [...] De ahí que las Administraciones Públicas que tengan competencia en relación con esas instalaciones o el lugar en que se vayan a implantar, han de estudiar y valorar, en el ejercicio de sus atribuciones y con todos los medios a su alcance, porque existe, además, una normativa que se lo impone, el entorno natural de ese lugar y prever los fenómenos naturales que puedan repercutir en la integridad de las personas así alojadas y en sus bienes; valoración que, lógicamente, se ha de extender a todos los ámbitos científicos y técnicos que tengan alguna relación con el concreto sitio en donde se va a ubicar el campamento, y se ha de hacer, también, desde esa perspectiva de la vulnerabilidad de esta instalación frente a los fenómenos naturales, en lo que respecta a las personas que allí se van a alojar y a sus bienes."

Por tanto, para valorar si se han rebasado los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social, **habremos de estar a lo que se pueda predecir y resolver según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de la actuación administrativa dañosa** (art. 141.1 LRJPAC) y al grado de intervención de la Administración en las actividades humanas que supongan un riesgo para las personas y los bienes.

CASO PRÁCTICO

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), de 9 de octubre de 2001.

A las 20 horas de un día de agosto, una abuela con su nieta se encontraban paseando por la parte superior del muro-malecón del puerto de Burela y, al descender por las escaleras que daban acceso a la parte alta del espigón, se precipitaron al vacío desde una altura aproximada de unos siete metros. Falleció la abuela y quedó con graves heridas la nieta. Los padres instaron la responsabilidad patrimonial de la administración. La escalera referida, con una anchura sus peldaños de 82 cm carecía de barandillas de protección y no existía señal alguna de prohibición de acceso al espigón, que carecía igualmente de barandilla de protección. Las únicas señales de prohibición de paso eran las de prohibición del paso a toda persona ajena a unas obras que se ejecutaban, acotadas por estacas y cintas de plástico en una zona distinta a la del accidente. Mediante acta notarial, fotografías, diligencias practicadas por la Guardia Civil y diligencia de inspección ocular del Juez, se constató que los vecinos de la población paseaban sin traba ni aviso de precaución por las instalaciones del puerto y, en particular, por la parte superior del espigón en donde ocurrieron los hechos.

Se declara probada la peligrosidad de esa parte de las instalaciones portuarias por la altura de la escalera y la inexistencia de cualquier medida de protección, pero eso no justifica una prohibición generalizada de acceso:

"No se trata de que haya que imponer a la Administración la obligación de establecer otras prohibiciones a la libre circulación de las personas distintas de las que la legislación portuaria aplicable prevé, ni siquiera de obligarle a situar

barandillas en escalera como la que en el caso pretendió utilizar la víctima, pues ésta es una solución que deberá o no adoptarse según lo aconseje la arquitectura portuaria en cada caso y lugar, es decir, según el uso que reclame la construcción de esa escalera, y los condicionamientos (salinidad, humedad constante, e inevitable acción erosionante del ambiente) con los que tropiece el establecimiento de esas hipotéticas barandillas."

La sentencia del Tribunal Supremo sí ofrece pistas sobre la vinculación entre la señalización y la responsabilidad de las Administraciones públicas, ya que, al menos, sí parecía "(...) indispensable la colocación por la Administración de signos visuales del tipo que resulte aconsejable –figurativos, lingüísticos, o de ambas clases– en los que se contengan mensajes advirtiendo del peligro o mediante los que se comunique a los eventuales viandantes del riesgo que para su propia seguridad ofrece el circular por construcciones como las aquí descritas, las cuales están llamadas a cumplir funciones distintas de las de ofrecer un lugar para pasear. Un espigón portuario no está concebido normalmente –y desde luego, y por lo que resulta de los autos, no lo está en el caso que nos ocupa– para ser utilizado también como paseo marítimo. Por eso, **la Administración que tolera ese uso debe, por lo menos, advertir del peligro de transitar por semejante lugar. Y como en este caso no ha procedido así, la Administración debe responder.**"

La sentencia consideró que la abuela procedió con imprudencia al intentar bajar por una escalera de piedra, necesariamente resbaladiza por el ambiente marino en que se encuentra construida, y cuyos escalones no alcanzan siquiera el metro y esto llevando a su lado una nieta de corta edad, rebasando los límites de lo que la prudencia aconseja a una persona adulta. Ello supuso que, por su parte de culpa, se aminorara la indemnización estimada en un 50%.

No obstante, **el incumplimiento de ciertos deberes o normas por el perjudicado no rompe el nexo causal** entre la actuación de la Administración y el resultado producido, situando al ciudadano ante el deber jurídico de soportar las consecuencias del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos cuando la prestación de éstos tenga relación con la obligación incumplida por el perjudicado. La infracción de una norma, que impone determinadas obligaciones a los ciudadanos o administrados, conllevará el reproche o sanción que legalmente vengán establecidos al respecto, pero no exonera a la Administración de responsabilidad patrimonial por los daños o perjuicios causados a aquéllos como consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, salvo los casos de fuerza mayor.

c) Procedimiento.

El procedimiento de exigencia de responsabilidad **se inicia de oficio o por reclamación del interesado**. Cuando es de oficio, la propia Administración inicia el



procedimiento administrativo, bien directamente, por denuncia, por orden superior o a través de una solicitud razonada por parte de los subordinados. En cualquier caso, sería la propia Administración la que establece mecanismos para depurar sus propias responsabilidades hacia terceros.

Si, finalmente, la Administración pública no considera que ha incurrido en responsabilidad ante el perjudicado, éste podrá continuar su reclamación por la vía judicial. Las Administraciones Públicas no pueden ser demandadas ante los órdenes jurisdiccionales civil o social, de manera que, incluso cuando en la producción del daño hubiesen concurrido sujetos privados, el demandante deberá interponer también frente a ellos su pretensión ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Las demandas por responsabilidad patrimonial contra las entidades de derecho público que actúan en régimen de empresa mercantil (por ejemplo, TRAGSA a nivel estatal), también es competencia exclusiva de la jurisdicción contencioso-administrativa.

El plazo de prescripción para ejercitar la acción de responsabilidad patrimonial de la Administraciones Públicas es de **un año** (art. 142.5 LRJPAC). El cómputo del año se inicia cuando han concluido o se han consolidado los daños y cuando se conocen definitivamente los efectos del quebranto.

En el plano procesal, a nivel probatorio, se compensa la inicial "ventaja" para el perjudicado de que la responsabilidad patrimonial de la Administración sea objetiva, con el hecho de que es el perjudicado quien debe soportar la carga de probar el daño o perjuicio y la relación de causalidad entre éstos y la actuación de la Administración, lo cual, a veces, es materialmente imposible de demostrar. En cambio es la Administración Pública la encargada de demostrar que ha concurrido fuerza mayor, para poder eximirse de responsabilidad.

4.1.3.- Algunos casos vinculados a las actividades en el medio natural.

a) Servicios de vigilancia.

CASO PRÁCTICO

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 9 de abril de 2002.

En este caso, la sentencia considera evidente que existió nexo causal entre la inactividad en la prestación del servicio de vigilancia de la navegación marítima y el daño producido, porque debería la Administración haber impedido la presencia de unas embarcaciones en el canal de acceso al puerto, circunstancia que obligó al capitán del buque a realizar un viraje, que determinó la colisión con la escollera y el subsiguiente naufragio, rechazando la ruptura del nexo causal en atención a la

conducta de tercero por ser la conducta de éstos la que debió evitar se con una correcta prestación del servicio de vigilancia.

b) Deber de vigilancia por centros educativos.

En estos casos se analiza la falta de vigilancia y falta de adopción de medidas de protección o seguridad por parte de los profesores.

CASO PRÁCTICO

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, n.º 538/2012 de 7 de mayo.

El IES de Arrahona de Sabadell, durante el curso 2001-2002, organizó una salida extraescolar consistente en un día de esquí en la estación Vall de Núria, aprobada por el Consejo Escolar del centro, el 22 de octubre de 2001, y estaba organizada por una empresa de viajes. Los padres de los niños de 1º de ESO, fueron informados de dicha actividad y la autorizaron.

El 27 de febrero de 2002 sobre las 14:00 h. finalizó la clase de esquí con los monitores, si bien algunos alumnos siguieron esquiendo en el tiempo libre que disponían para ello, pues tenían que devolver el equipo a las 15.30 h. Sobre las 15.15h, una de las menores que estaba esquiendo en la pista de principiantes, perdió el control de los esquís, chocando primero contra la valla de contención de la pista, que no sirvió para contenerla por lo que continuó desplazándose hasta topar acto seguido contra el cañón de nieve que se encontraba en la pista, situado en la zona de servicios de la estación. Los compañeros de la niña, que observaron el accidente, fueron a avisar a los profesores más próximos al lugar y al encargado de la cabina de forfaits. Cuando uno de los profesores llegó al lugar del accidente, vio que había varias personas atendiendo a la niña, entre ellas una médico (visitante de las pistas), que le informó de que la niña estaba en estado muy grave. Se avisó a los padres de la niña y se organizó la evacuación en helicóptero hasta el Hospital de Sant Pau de Barcelona, lo cual tuvo lugar, aproximadamente, sobre las 17:00 h. La menor sufrió una traumatismo craneoencefálico y diversas fracturas y otras lesiones.

El Tribunal consideró que:

"No cabe la menor duda de que la pérdida del control de los esquís es también una causa determinante del accidente pero ajena a la Administración, pese a las lamentables consecuencias a las que condujo. Ni siquiera en tal caso un deber de vigilancia hubiera podido impedir el accidente, pues se trataba de una niña de 12 años que ya tiene cierta autonomía, cuanto menos la necesaria para la práctica de tal actividad, de modo que la presencia de los monitores o profesores vigilando no es individualizada y no hubiera podido evitar la caída ni sus consecuencias (de hecho la demanda ni siquiera ofrece ninguna versión al respecto).

Tampoco se puede imputar a los profesores que la menor no llevara casco. Se trata de un elemento de protección, sin duda importante y ahora de uso obligatorio, cuya exigencia depende de las pistas de esquí o de los propios usuarios de las pistas, pero que en aquel momento no era obligatorio. Ni el Consejo Escolar ni los padres entendieron necesaria tal protección, por lo que tampoco puede imputarse

su omisión a los profesores que acompañaban al grupo de esquiadores. En definitiva, el tribunal entiende que no existe relación de causa efecto entre la actividad administrativa atribuida a los profesores y los daños sufridos en el lamentable accidente que padeció la menor, la cual, por otra parte, ya ha obtenido una indemnización ajustada a las circunstancias en la vía penal."

CASO PRÁCTICO

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 20 de diciembre de 2004.

Un escolar tuvo una caída ocurrida en el centro escolar, al tratar de huir de unos compañeros que pretendían hacerle una novatada, y el Tribunal consideró que es imputable a la Administración educativa, por no haber prestado los profesores la debida atención, vigilancia y cuidado para evitar la persecución de la que el joven fue objeto por parte de otros alumnos cuando se encontraba en el propio Instituto. Pero el Tribunal no se paró en esta declaración, sino que llegó a estimar que, al no haber quedado el menor debidamente curado de las lesiones producidas con aquella caída, la segunda claudicación que sufrió, al haberle fallado la pierna no restablecida, cuando subía por la escaleras del centro, es también imputable a la Administración titular del referido centro escolar, declarando textualmente que "(...) las lesiones y secuelas ocasionadas al menor (...) tienen su origen en la primera caída al ser perseguido por sus compañeros del Instituto, que no fue evitada por los responsables del centro y que le generó unas lesiones y fallos en la pierna derecha, que fueron los que determinaron la segunda caída, que le agudizó las lesiones padecidas", terminando con la conclusión de que existe un nexo causal que comporta la responsabilidad de la Administración.

CASO PRÁCTICO

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 9ª, n.º 870/2011 de 18 de octubre.

En la tarde del día 12 de enero de 2004, un alumno del Instituto de Enseñanza Secundaria "Dionisio Aguado", de Fuenlabrada, que llevaba a cabo una actividad extraescolar programada por el Centro, concretamente de práctica del esquí en Andorra, colisionó con otra esquiadora, causándole una fractura de fémur derecho, así como diversas consecuencias lesivas anudadas a dicha fractura. El alumno era principiante en la práctica del esquí, por haber comenzado a recibir, por primera vez, clases de dicho deporte esa misma mañana, pero la sentencia declaró probado que el alumno esquiaba por una pista roja, de dificultad e inadecuada a su nivel de principiante. La demanda se dirigió contra la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid.

El Tribunal consideró que:

"(...) el accidente debe ser calificado de antijurídico y de causalmente imputable al anormal funcionamiento del servicio educativo al haberse producido por la culpa "in vigilando" de los profesores a cuyo cargo se encontraba la actividad extraescolar programada que debieron, en todo momento, garantizar que el alumno esquiara por una pista adecuada a su nivel de esquí de principiante."

CASO PRÁCTICO

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, n.º 153/2014 de 7 de marzo.

El 18 de mayo de 2009 una niña estaba participando en una actividad extraescolar, aprobada por el IES "La Torreta" de Elda y comunicada a la Inspección Educativa, consistente en un viaje a la Selva de Iratí, Ochagavía (Navarra) acompañados por dos profesores. La alumna sufrió una caída por un barranco por la falta de medidas de seguridad en el tránsito por una senda peligrosa hasta el punto, desnivel de ocho metros, en el que se debía realizar el descenso al barranco existente. La madre interpuso demanda contra la Consellería de Educación.

El Tribunal estimó que:

"(...) por tanto, no se trata de un accidente fortuito o provocado por fuerza mayor, ni propio del riesgo de la actividad de que se trata, sino causado por el efecto de adopción de las medidas de seguridad necesarias para evitar lo que era evitable, lo que pone de manifiesto la existencia de relación de causalidad entre el anormal funcionamiento del servicio público y el daño causado, sin que sea admisible que se tratara de un riesgo asumido porque la participación en la actividad se inserta en el ámbito propio de la correspondiente aprobación por la administración educativa que, sin duda, debió controlar, las condiciones de su desarrollo y, más, cuando se trataba de una actividad de riesgo previsible que, sin embargo, no se tuvo en cuenta para evitar la causación del daño sin que la caída de la alumna se debiera a su negligencia o imprudencia."

c) Mantenimiento de caminos.

CASO PRÁCTICO

Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 17 de octubre de 2007.

El día 31 de enero de 2004, una madre accedió junto a su hijo al Parque Natural de los Picos de Europa, después de aparcar su vehículo en el aparcamiento situado en el Lago la Ercina. Inició un sendero señalizado como Minas de Buferrera (PR-PNPE.2), con una longitud de 5 kilómetros, un desnivel de 50 metros y una dificultad calificada en el propio folleto como baja. La recurrente iba razonablemente vestida para una actividad de montaña, y el camino por el que transitaba es bastante ancho, está empedrado y con barandillas de madera en el borde del monte. Al inicio del recorrido, y tras atravesar una bifurcación, la madre sufrió un accidente al introducir su pierna, hasta la rodilla, en una grieta bastante grande que había en el camino empedrado que recorría, debiendo ser trasladada en ambulancia a un centro hospitalario, con diversas fracturas en la pierna. Estuvo siete días ingresada y 396 días de baja laboral.

La grieta carecía de la más mínima señalización que hubiera podido advertir del peligro o indicar a los paseantes la necesidad de extremar las medidas de precaución en ese concreto punto del recorrido.

La Audiencia Nacional consideró que:

"(...) no es posible que la recurrente tuviera conciencia de estar realizando ninguna"

ruta que tuviera el más mínimo peligro que le hubiera exigido adoptar medidas de precaución mas propias de alguna actividad de riesgo. (...) La propia administración reconoce (...) que la grieta no se señaló, lo que demuestra una excesiva dejación por parte de la Administración a la que, **si bien no se le puede exigir que no aparezcan grietas en esta clase de caminos, sí se le puede pedir que cuando aparecen a resultas de las inclemencias del tiempo, se señalicen debidamente.** Por lo tanto, las propias condiciones del camino pudieron crear en la recurrente una **razonable conciencia de confianza y tranquilidad** que hacían más inexplicable la aparición de una grieta como la que, al parecer se había provocado a consecuencia de la caída de las aguas.
(...) concurren todos los requisitos para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración puesto que **habría sido necesaria un mayor cuidado en la conservación del camino por el que transitaba la recurrente de modo tal que se evitara la situación de peligro que permite unir en una relación causal suficiente la omisión de la administración con el resultado producido de la lesión de la recurrente.**"

d) Mantenimiento de instalaciones.

CASO PRÁCTICO

Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 14 de septiembre de 2005.

Sobre las 21 horas del día 10 de marzo de 2000, estaba un grupo de jóvenes en el mirador construido sobre una placa de bloque de hormigón a la entrada de la Cueva de Cucabrera, enclavada al borde del acantilado, en la localidad de Galizano del municipio de Ribamontan al Mar (Cantabria). El mirador es una prolongación artificial de la cueva, pues comienza en ella y termina donde se apoya sobre dos pilares que se sustentan sobre el acantilado, más allá de los cuales se encuentra el vacío, estando a una altura de la playa de unos 10,94 metros.

Uno de los jóvenes se encontraba sentado sobre la barandilla cilíndrica o barra superior, del balaustre de dicho mirador, con los pies apoyados en una barra horizontal o listón intermedio situado entre el nivel del suelo y la barandilla, mientras que otro joven se encontraba apoyado sobre la citada barandilla superior; la barandilla se rompió, cayendo ambos jóvenes al vacío. Uno de los jóvenes murió y el otro sufrió una fractura en el codo.

La barandilla que se rompió era una pieza cilíndrica de 9,5 cm de diámetro de espesor y 2 metros de longitud entre montantes, empotrada entre estos dos puntos de apoyo, formada por un tubo de fibrocemento de 5mm de espesor relleno de hormigón con árido y dos varillas de acero de 12mm de diámetro, con recubrimiento de armaduras.

Del examen de dicha barandilla se constató una corrosión total de armaduras, hasta el punto de "desaparición de la barra" que absorbe las cargas de tracción que principalmente trabaja dicho elemento, lo que originó una gran disminución de su capacidad resistente, siendo su capacidad mecánica en el momento del siniestro de una carga máxima de 29,56 Kg.

Lo primero que resolvió la Audiencia Nacional fue la alegación de la culpa exclusiva de las víctimas, al sentarse de noche sobre la barandilla de un mirador que vuela

sobre el vacío y cae en vertical sobre las rocas que baña el mar, es decir, con su espalda en una caída libre al vacío, y con los pies apoyados en un tramo inferior, en situación de equilibrio inestable, creando con ello una situación de riesgo que propició el accidente. También se argumentó que la barandilla, a pesar de su mal estado de conservación, no tenía como misión la de soportar el cuerpo de nadie sentado sobre ella, sino la de deslindar una terraza y poner fin a la superficie de la misma.

La Audiencia Nacional entendió al respecto que:

“En ningún caso sería apreciable la existencia de culpa respecto de D. Jose Ángel que se encontraba apoyado y no sentado sobre la barandilla, por lo que no contribuyó en modo alguno a la causación del resultado lesivo sufrido.

*No sucede lo mismo respecto del tristemente fallecido Miguel Ángel que a diferencia de aquel, sí se colocó en una situación de riesgo sobre la barandilla, al sentarse sobre la barra superior –la que se rompió– con los pies sobre la barra inferior, como si fuera un banco, es decir, dándole una utilidad distinta a la que le es propia y para la que no está concebida, de espaldas al vacío, contribuyendo con su conducta a la generación del resultado lesivo, lo que si bien y debido al deficiente estado de la barandilla no permite apreciar la existencia de culpa exclusiva de la víctima, sí faculta para declarar que estamos ante un **caso de corresponsabilidad**: de la Administración o Administraciones que luego se dirán, por un lado, que **no cumplieron adecuadamente con su deber de vigilancia y seguridad, y del fallecido**, por otro, que deberá ser tenido en cuenta a efectos de fijar la indemnización correspondiente.”*

Posteriormente, se discutió que Administración debía encargarse del mantenimiento y conservación de esa instalación. La Audiencia Nacional estableció que:

“Corresponden por tanto al Estado las facultades de tutela y policía que no se pierden por la ocupación del citado dominio público (...), por lo que la responsabilidad del Estado no ofrece lugar a dudas.

Ahora bien que la Administración estatal tenga competencia sobre dicho lugar por estar enclavado dentro del dominio público marítimo-terrestre estatal, no implica que el Ayuntamiento de Ribamontan al Mar quede exonerado de responsabilidad.

(...)

El citado mirador es un lugar de interés turístico, que se anuncia en las inmediaciones de la localidad. El propio Ayuntamiento y la Junta Vecinal de Galizano, señalan (...) que «la Cueva de Cucabrera es uno de esos lugares conectados con la tradición dentro del ámbito de los pescadores de la Costa de Cantabria», «celebrándose a lo largo de los años una fiesta tradicional que surge en el ámbito pescador». Se trata por tanto de un lugar público frecuentado y en ocasiones, por bastante gente.

La seguridad de dicho lugar público, con independencia de su emplazamiento dentro de la zona marítimo-terrestre estatal, corresponde no sólo a la Administración del Estado sino también al Ayuntamiento por hallarse dentro de su término municipal (...).

El informe de la demarcación de Costas en Cantabria de fecha 30 de marzo de 2001 señala –folios 152 y 153– que han sido los servicios del citado Ayuntamiento los que han realizado la reparación urgente de la barandilla tras el accidente y los que han tenido acordonada la zona hasta que se ha finalizado, según han informado los vigilantes de costas de la zona.

El Ayuntamiento niega dichas imputaciones y se limita a reconocer (...) que, después del accidente y a través de su servicio de policía se limitó a tender una banda de plástico de pilar a pilar de los que sustentaba la barandilla que había caído al vacío para evitar nuevos accidentes, desconociendo quien ha retirado la banda de plástico y reparado la barandilla.

*La Junta Vecinal de Galizano (...) señala en relación con el accidente, que las medidas inmediatas de precaución fueron adoptadas por el Ayuntamiento en el ejercicio de su función de policía, lo que **implica un reconocimiento tácito de competencias al respecto**, para lo que le da cobertura el artículo 25.2 citado de la Ley de Bases del Régimen Local.*

No se aprecia, en cambio, responsabilidad alguna en los hechos de la Junta Vecinal de Galizano, que es una Entidad Local Menor."

CASO PRÁCTICO

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, n.º 236/2011 de 14 de febrero de 2011

El 1 de noviembre de 1999 un grupo de cinco deportistas (tres familiares y dos amigos), sin experiencia y sin estar federados, descendían por el Cañón de las Chorreras de la zona de "la pantaneta" del Barranco del Río Verde, del término municipal de Otívar (Granada). Para el cuarto rapel se utilizó como anclaje natural un cordino que se encontraba en el lugar alrededor de un tronco. El cordino se encontraba en malas condiciones y, a simple vista, se observaba muy deteriorado por el sol y el agua, con abundantes calcificaciones en los nudos, con lo que se rompió, y una chica de 17 años cayó al vacío desde unos 14 metros de altura.

La accidentada fue socorrida por el Servicio de Montaña de la Guardia Civil y trasladada en helicóptero al Hospital, donde confirmaron el gravísimo diagnóstico de lesión medular completa por fractura, entre otras lesiones, que le produjo una paraplejía irreversible y una incapacidad reconocida del 78%.

La perjudicada demandó en vía contencioso-administrativa a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía para que le indemnizara en 1.081.820 €. La argumentación de la defensa de la perjudicada es que "(...) hizo lo que muchas de las personas que allí acuden estaban haciendo, con conocimiento y consentimiento de la administración y se realizaba en la cascada desde hacía varios años, siendo además un mero atractivo turístico de la comarca que es explotado por la Junta de Andalucía y sus diversas sociedades participantes, es por ello, su falta de diligencia, la que la hace responsable del evento y por ello está obligada a atender a sus consecuencias dañosas. La posición preferente y dominante que ostenta la Junta de Andalucía sobre el paraje excluye toda consideración culposa de Micaela, pues estamos ante un evidente supuesto de culpa in vigilando."

El argumento del Tribunal es el siguiente:

"No puede ser acogido el alegato de la culpa "in vigilando" de la administración puesto que no queda acreditado que la Junta de Andalucía realizara ningún tipo de infraestructura en la zona para la práctica del deporte del barranquismo. Y si bien es cierto que la titularidad del paraje, implica para la administración los deberes de vigilancia y de conservación, lo es en relación a la protección del medio natural y para ello, queda constancia en la Guía de Espacios

Acuáticos, que controla la Consejería de Medio Ambiente, a quien corresponde conceder autorización para practicar actividades compatibles con la protección de la zona y en atención a criterios medioambientales como "las científicas, didácticas y deportivas, excluida las motorizadas y aquellas que impliquen afluencia de visitantes por encima de la capacidad de acogida del territorio".

Escapa al deber de vigilancia exigido el de eliminar los elementos usados por deportistas ubicados en lugares de difícil acceso y cuya existencia se desconoce, ya que no hay constancia a la fecha de 13 de marzo de 2.000, de haber expedido autorizaciones para realizar dicho deporte, tampoco entra en el deber de vigilancia la indicación a los deportistas qué material deben emplear o cómo practicar una actividad para evitar los riesgos inherentes a ésta, lo que entra dentro de la pericia y prudencia del particular, que debe conocer bien los riesgos del deporte, la zona donde se desea practicar y las medidas de seguridad que son necesarias observar.

CASO PRÁCTICO

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, n.º 185/2005 de 16 de marzo.

El 5 de octubre de 1993 sobre las 18,30 horas, un menor acudió al Polideportivo Municipal de Oñón (Mieres), propiedad del Ayuntamiento, previo el pago de 200 pesetas, para la práctica de la escalada deportiva en el rocódromo, lo que había efectuado en otras ocasiones, ascendiendo correctamente de segundo, tras un Guardia Civil del Grupo de Montaña que aseguraba la cordada. En ese momento, se desprendió una anilla sin causa justificada, quedando el recurrente colgado en el aire desde una altura de más de diez metros. Las personas que observaron el hecho y su peligro, se apresuraron a amontonar mochilas y objetos blandos a fin de amortiguar la caída que se produjo finalmente, sufriendo diversas fracturas en la espalda y tren inferior. En el rocódromo no existían panel de instrucciones ni vigilancia alguna en el momento del accidente; anomalías o irregularidades subsanadas con posterioridad, colocando un panel de instrucciones, contratando un servicio de mantenimiento, colocando cadenas, practicando inspecciones periódicas.

El Tribunal consideró que eran "(...) hechos demostrativos de una evidente y clara relación de causalidad entre un deficiente funcionamiento de una instalación deportiva municipal causante de un daño que no está obligado a soportar el interesado (...)".

e) Autorización de actividades o eventos deportivos.

CASO PRÁCTICO

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, n.º 922/2007 de 22 de mayo

El 7 de octubre de 2001, a las cuatro horas, con ocasión de la celebración de un circuito de autocross en Mantilla de Arzón, organizado por el Ayuntamiento de dicha localidad, se produjo un accidente al chocar dos vehículos participantes en la

carrera, lo que motivó que uno de ellos se saliese del circuito, arrollando a un espectador que se encontraba presenciándola entre el público. El perjudicado sufrió una lesión en la espalda consistente en contusión sacra que le incapacitó para sus ocupaciones habituales durante 15 días, sin que le quedaran secuelas. En este caso, el Ayuntamiento reconoció su responsabilidad en los daños, y simplemente se discutió la cuantía indemnizatoria.

CASO PRÁCTICO

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, n.º 1282/2011 de 30 de noviembre.

En un bar de la localidad de Taradell (Barcelona), se realizaban distintas actividades recreativas, entre otras una tirolina, para las que no se solicitó la oportuna licencia. Hubo una denuncia vecinal emitida con ocasión del periodo de información pública, y en la que un vecino afirma e informa que se practica el tiro con arco con dianas, acompañando folleto informativo acerca de las actividades ofrecidas, entre ellas la tirolina gigante. El 7 de mayo de 2006, un menor cayó de la tirolina, mientras hacía un uso recreativo de la misma, sufriendo lesiones y secuelas graves.

El Tribunal entendió que:

"(...) sin que conste en absoluto que se hiciera caso de ello por parte de la Administración, ni que exigiere ni otorgare la preceptiva licencia, que en este caso, y dada la obvia peligrosidad de ambas actividades, debía requerir el previo cumplimiento de todas las medidas de seguridad necesarias para el buen uso de tales elementos o, incluso, denegarla si no se ofrecían todas esas medidas, llegándose a la clausura, en su caso, del lugar en que se llevaran a cabo (...) siendo también sabedor y conocedor de que se carecía de licencia, de carácter preceptivo y más tratándose de actividades muy peligrosas, no cumplió con su obligación de clausurar el lugar de desarrollo hasta tanto que, previa presentación del proyecto con todas las medidas legales y reglamentarias de seguridad, se otorgase la licencia para ello, sin que sea en modo alguno de admitir ignorancia o desconocimiento de la cuestión.

(...) queda totalmente clara y demostrada la existencia de un nexo causal entre esa actitud omisiva de diligencia y culpa in vigilando por la Administración, como se ha dicho, y la producción del resultado lesivo (...). No cabe como exculpación el que se alegue que la actividad la llevaban a cabo terceras personas, sin participación alguna del Ayuntamiento, pues éste conocía la situación, la actividad y sus peligros, la carencia de licencia- a otorgar previo expediente y proyecto de medidas de seguridad para su otorgamiento-, la repetición de años anteriores a pesar de ello, y su clara omisión de diligencia y permisividad pasiva, por lo que no ha incurrido en un simple riesgo, riesgo que no sería suficiente para fundamentar una responsabilidad patrimonial, precisada de un daño efectivo, sino que también el nexo causal abarca, por ello, el daño causado y resultado lesivo para la integridad corporal ocasionado, por lo que resulta clara y probada la existencia de responsabilidad patrimonial."

f) Asistencia médica.

La jurisdicción competente para conocer de las cuestiones de responsabilidad

patrimonial derivada de una defectuosa o negligente asistencia sanitaria a los beneficiarios de la Seguridad Social es la jurisdicción contencioso-administrativa. Las instituciones y centros sanitarios de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (MATEPSS), en las que éstas llevan a cabo las prestaciones de asistencia sanitaria de la Seguridad Social que les corresponde asumir, tienen la condición de entidades del Sistema Nacional de Salud y, en consecuencia, la exigencia de responsabilidad por los daños causados por o con ocasión de tal asistencia sanitaria se ha de resolver en vía contencioso-administrativa, no social o civil.

g) Servicio público de salvamento, emergencias y rescate.

Desde hace varios años, se ha avivado mucho la polémica sobre el cobro de los rescates en distintas Comunidades Autónomas, o sobre la eficiencia de los servicios de rescate en montaña, con la finalidad, lógica e implícita, de reducir el servicio de los mismos y poder reducir también el gasto público autonómico. Esto obliga a reflexionar sobre las consecuencias jurídicas que puede tener el funcionamiento, más o menos eficiente y eficaz, de los servicios de salvamento y rescate.

El ordenamiento jurídico español reconoce a todos los ciudadanos algunos derechos fundamentales, esto es, dotados de una especial protección constitucional (arts. 53 y 168.1 CE), como son el derecho a la vida y a la integridad física y moral (art. 15 CE) y el derecho a la seguridad (art. 17.1 CE).

La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS) recoge entre los principios básicos que orientan la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el de que éstos actúen "(...) *con la decisión necesaria, y sin demora cuando de ello dependa evitar un daño grave, inmediato e irreparable (...)*" (art. 5.2.c LOFCS). Para ello, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad llevarán a cabo sus funciones "(...) *con total dedicación, debiendo intervenir siempre, en cualquier tiempo y lugar (...)*" (art. 5.4 LOFCS). Es más, entre las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, está específicamente la de "*Auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.*" (art. 11.1.b LOFCS).

En cuanto a la Ley de Protección Civil, establece claramente que "*La acción permanente de los poderes públicos, en materia de protección civil, se orientará al estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública y a la*

protección y socorro de personas y bienes en los casos en que dichas situaciones se produzcan" (art. 1.1 LPC), y la define como un "servicio público" (art. 1.2 LPC). Entre las obligaciones preventivas que incumben a la Administración Pública, se menciona expresamente la de "Asegurar la instalación, organización y mantenimiento de servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento" (art. 14.c LPC).

Hasta la fecha, en la casuística de nuestros tribunales, no hay condenas a la Administración Pública por la deficiente dotación, organización o planificación de los servicios de salvamento y rescate en montaña o marítimo, que haya supuesto o agravado un daño o lesión a la/s persona/s socorrida/s. A pesar de lo que pueda parecer, el funcionamiento anormal del servicio público no genera inexorablemente responsabilidad patrimonial para la Administración, si no se acredita la existencia de nexo causal entre ese incorrecto funcionamiento y el resultado lesivo o dañoso producido. No obstante, no se puede negar que una actuación anormal de la Administración permite, en ocasiones, construir una presunción favorable al perjudicado, siempre que entre aquella y el resultado dañoso producido pueda establecerse un enlace preciso y directo, según las reglas de la lógica.

Por ello, sí que encontramos condenas a la Administración Pública cuando alguno de los miembros de dichos grupos de salvamento y rescate ha sufrido daños o han muerto. Así, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (en adelante, STSJ) de Aragón, n.º 207/2007, de 18 de abril, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, F. J. 7º (JUR 2007322799), el tribunal declaró la responsabilidad de la Administración por el fallecimiento de un bombero mientras realizaba unas prácticas subacuáticas en un pantano, ya que:

"(...) según se desprende de las actuaciones la comunicación entre los bomberos -supervisor, instructor y equipo de apoyo- fue deficiente; las comunicaciones entre los bomberos y el personal de la CHE, en el momento de producirse el accidente, fue confusa y contradictoria, con relación al cierre y apertura de compuertas -había un buzo que en ese momento se encontraba en el agua y que resultó igualmente herido al ser arrastrado por la fuerza de la corriente- y no se ha desvirtuado la afirmada inexistencia de procedimiento escritos en caso de emergencia, todo lo cual determina una deficiente reacción de los responsables de la práctica ante la situación de emergencia producida (...)

En este caso, la condena de la Administración Pública se produjo por el deficiente procedimiento de comunicaciones y por la ausencia de procedimientos escritos de actuación en caso de emergencia, que impidieron una adecuada reacción ante la situación de

emergencia.

En otro caso, la muerte de un bombero durante la extinción de un incendio supuso la condena a la Administración Pública por su funcionamiento anormal, debido a la insuficiencia de medios puestos a disposición (los equipos no permitían la comunicación desde el interior de un garaje) y la escasez de efectivos movilizada el día de los hechos (STSJ de Galicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, n.º 267/2000, de 23 de febrero, F. J. 3º [RJCA 20001033]).

Por otro lado, podemos acudir a la doctrina jurisprudencial que se ha ido elaborando en **situaciones análogas a la de los servicios de salvamento y rescate en montaña o en el mar**, como son las emergencias sanitarias y las intervenciones de los bomberos. Uno de estos casos fue el de una asistencia del servicio de transporte sanitario urgente dos horas después de la primera llamada de emergencia, *"sin que la no disponibilidad de ambulancias como causa del retraso en atender al fallecido pueda ser calificada como de fuerza mayor que permita no imputar responsabilidad patrimonial a la Administración"* (STSJ de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 9ª, n.º 1201/2006 de 11 de julio, F. J. 6º, [RJCA 200724]). Casos similares se resuelven en el mismo sentido en la STSJ de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 9ª, n.º 1303/2010, de 16 de diciembre (JUR 201195248); o la STSJ Madrid, Sección 8ª, n.º 786/2010, de 21 de julio (JUR 2010336289).

¿Esto significa que se puede exigir a la Administración una dotación amplia y completa para los servicios de rescate y socorro? En el plano político, ésta es una reivindicación, desde nuestro punto de vista, plenamente legítima. En el plano jurídico, en cambio, **no hay cobertura legal para exigir a la Administración que disponga de medios ilimitados**, pero sí es una obligación administrativa, y así lo debe demostrar la propia Administración, *"que los medios materiales y personales disponibles dentro del sistema estaban operativos"* (Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª, de 13 de julio de 2004, F. J. 6º, [JUR 2005\218408]).

A modo de conclusión, el servicio público de rescate y socorro en montaña/mar también puede generar a la Administración Pública una obligación de resarcimiento de los daños causados por su funcionamiento normal o anormal. Máxime si aplica a las personas rescatadas una tasa por el servicio público prestado. Para que se produzca la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública respecto del servicio público de rescate y socorro en montaña deben concurrir ciertas circunstancias:

1.- Un hecho (acción u omisión) imputable a la Administración, en nuestro caso,



una intervención, o falta de la misma (si la Administración conocía o debía haber conocido la ocurrencia del accidente), en un accidente en montaña.

2.- Lesión o perjuicio antijurídico (injustificado e ilegal) efectivo, real y presente (no hipotético, potencial o futuro), económicamente evaluable e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

3.- Relación de causalidad entre el hecho y la lesión o el perjuicio, es decir, que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Existirá dicha relación de causalidad si, según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existente en el momento de producción de la actuación administrativa dañosa, se puede demostrar que:

- Las personas **sobrevivieron** al accidente durante un tiempo suficiente para que los servicios de rescate y socorro, con las indicaciones recibidas, las hubieran localizado y rescatado (hipótesis de supervivencia).
- El **despliegue de medios de rescate y socorro era insuficiente** (criterio cuantitativo) o inadecuado (criterio cualitativo) para una prestación efectiva del servicio, considerando todos los medios materiales y personales disponibles y operativos dentro del sistema.
- No concurrían condiciones meteorológicas, de tráfico, distancia u otras intervenciones simultáneas, que **dificultaran la asistencia en un tiempo menor**.

4.- Que no concurra fuerza mayor u otra causa de exclusión de la responsabilidad.

4.2.- La responsabilidad jurídica ante las Administraciones Públicas.

4.2.1.- Conceptos básicos de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

Las Administraciones públicas pertenecen al llamado Poder Ejecutivo, que es uno de los tres poderes del Estado sobre los que se sustentan los actuales Estados Sociales y Democráticos de Derecho. Existen tres poderes, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo, separados en funciones, pero no es exactamente una separación absoluta.

La función del Poder Ejecutivo es llevar a cabo la Administración Pública y el Gobierno con arreglo a la Constitución y a las leyes, pero para ello es necesario que tenga atribuida:

- **Potestad reglamentaria:** la creación y aprobación de normas también es llevada a cabo por el Poder Ejecutivo, con un rango inferior a las leyes (reales decretos, reglamentos, órdenes ministeriales, etc.), cuando en realidad sería una función más propia del Poder Legislativo. La función de esta potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo es desarrollar, en aspectos más concretos y detallados, aquellas normas de superior nivel (leyes orgánicas o leyes) que necesariamente son más generales.
- **Potestad sancionadora:** consiste en la facultad de imponer sanciones a aquellos comportamientos que infrinjan tanto las leyes como los reglamentos, que los agentes o autoridades públicos hayan descubierto. Como vemos, esta potestad es análoga a la del Poder Judicial (jueces y magistrados) de imponer penas, multas o indemnizaciones.

Hay que tener en cuenta que el hecho de que las normas con rango inferior a la ley no sean normas que emanen del Poder Legislativo, no significa que no sean de obligado cumplimiento. Aunque de menor rango que la ley, la norma reglamentaria y administrativa es igualmente obligatoria. Sin embargo, al estar el reglamento en una posición jerárquica inferior con respecto a la ley, ésta puede anular el efecto del reglamento en aquellos preceptos que la contradiga, pero no al revés. El contenido del reglamento en ningún caso podrá vulnerar los preceptos recogidos en la norma de rango superior de la que procede.

En definitiva, a través de, entre otros instrumentos, la producción normativa y la potestad sancionadora, el Poder Ejecutivo crea y ejecuta normas de obligado cumplimiento para los particulares a quienes van dirigidas.

4.2.2.- Procedimiento administrativo-sancionador.

El concepto jurídico de "procedimiento" en el ámbito de la función administrativa, se refiere a los pasos, fases y actos sucesivos que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración, o el cauce por el que debe discurrir la voluntad administrativa. La existencia de un procedimiento legal es una garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos, evitando muchos abusos y desviaciones de poder.

El ejercicio de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, se manifiesta de dos maneras:

- **Procedimiento sancionador**, aplicable a los ciudadanos en general.
- **Procedimiento disciplinario**, aplicable al personal a su servicio (personal funcionario, personal laboral y contratados/as), mediante disposiciones con rango de ley y reglamentarias específicas.

Nos centraremos exclusivamente en el primero (procedimiento sancionador), ya que no analizamos ahora la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios de la Administración Pública.

El procedimiento administrativo-sancionador se desarrolla en el **Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora**. Si no hay ninguna norma que establezca otro tipo de procedimiento administrativo-sancionador especial, para sectores o actividades concretas (materia tributaria o laboral/social), el que se aplica por defecto es este Real Decreto 1398/1993.

La jurisprudencia ha venido estableciendo de manera consistente y sólida a lo largo del tiempo, que el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración es una expresión más del *ius puniendi* (derecho a castigar) del Estado, cuya máxima expresión y último recurso es la sentencia y la sanción penal, y que, por ello, **se deben respetar los mismos principios y garantías que en el proceso judicial penal, con las debidas adaptaciones**. Estos principios y garantías que se deben respetar en el procedimiento administrativo-sancionador son:

- **Legalidad**. Se ejercerá cuando haya sido expresamente atribuida por una norma con rango de ley, con aplicación del procedimiento previsto. Además, corresponde ejercerla a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario, es decir, que cualquier autoridad administrativa no puede sancionar sobre cualquier infracción administrativa, aunque



puede poner los hechos en conocimiento de la autoridad competente.

- **Irretroactividad.** Se aplicarán las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa. Las disposiciones sancionadoras sólo producirán efecto retroactivo en cuanto favorezca a la persona presuntamente infractora.
- **Tipicidad.** Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico descritas como tales por una Ley. Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley. Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica.
- **Responsabilidad.** Sólo podrán ser sancionadas las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de hechos constitutivos de infracción administrativa.
- **Proporcionalidad.** Se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicable.
- **Non bis in idem.** Está prohibida la doble sanción sobre un mismo hecho, y siempre que haya una identidad de sujeto, hecho y fundamento.
- **Presunción de inocencia.** Se respetará la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario. Los hechos constatados por funcionarios/as a los que se reconoce la condición de "autoridad", y que se formalicen en documento público, tienen presunción de veracidad y, si no hay pruebas que destruyan esa veracidad, sirven de prueba de cargo suficiente para justificar la sanción.
- **Prescripción.** Las infracciones y sanciones prescribirán, es decir, que no se podrán perseguir ni sancionar pasado un determinado plazo de tiempo desde la fecha de ocurrencia de los hechos, según lo dispuesto en las leyes que las establezcan.

El Real Decreto 1398/1993 establece un proceso general para que la Administración Pública pueda imponer sanciones, siguiendo una serie de pasos o fases.

- **Actuaciones previas.** Antes del inicio del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas, con objeto de determinar con carácter preliminar si concurren las circunstancias que justifiquen la iniciación. No forman parte del procedimiento sancionador, sino que son un antecedente que la Ley faculta a la Administración para llevar a cabo y, a la vista de lo actuado, acordar lo más procedente, archivo o incoación. Son competentes para realizarlas, los órganos que tengan atribuidas

funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia. Dado su carácter reservado, no interrumpen el plazo de prescripción de la infracción.

- **Iniciación.** El procedimiento se inicia por acuerdo del órgano competente que lo puede adoptar en base a:
 - Su propia iniciativa (de oficio).
 - Orden superior.
 - Petición razonada.
 - Denuncia. La denuncia es el acto de una persona particular o funcionario público, a través del cual pone en conocimiento del órgano administrativo competente hechos que determinarían la incoación de un procedimiento administrativo.

El acuerdo de iniciación se notificará siempre al presunto infractor.

- **Instrucción.** En esta fase se realizarán todos los actos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución. La instrucción consta de estas subfases:
 - **Alegaciones:** se deben presentar dentro de los 15 días de notificarse el acto de iniciación al presunto infractor. En estas alegaciones se deben proponer o aportar las pruebas que se consideren necesarias para su defensa (declaraciones de testigos, vídeos, fotos, etc.), teniendo en cuenta que no habrá otro momento posterior para realizarlas en vía administrativa.
 - **Prueba:** periodo no superior a 30 días ni inferior a 10, en el que el órgano instructor practicará las pruebas que considere oportunas o que haya propuesto en el trámite de alegaciones el presunto infractor. Las pruebas son los actos o la serie de actos encaminados a demostrar la exactitud o la inexactitud de los hechos que han de servir de fundamento a la decisión del procedimiento. Le corresponde a la Administración competente la carga de la prueba, es decir, la obligación de la iniciativa probatoria. Así pues, será la Administración quien deba probar la existencia de la infracción, y no el presunto infractor su propia inocencia.
 - **Propuesta de resolución:** contendrá los requisitos de la resolución (hechos, persona responsable, infracción, propuesta de sanción, etc.).
 - **Audiencia:** se concederá un plazo posterior de 15 días para acceder a todo el expediente administrativo, formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que estimen pertinentes contra la propuesta de resolución.



- Actuaciones complementarias: el órgano administrativo podrá acordar, antes de dictar la resolución, la realización de actuaciones complementarias, siempre que sean indispensable, en cuyo caso, se notificará a las personas interesadas, dándoles un plazo de siete (7) días para formular nuevas alegaciones si lo consideran pertinente.
- **Resolución:** la resolución es el acto que acredita la voluntad del órgano administrativo y que pone fin al procedimiento administrativo. Las resoluciones administrativas se pueden ejecutar desde la fecha en que se adoptan, incluso aunque se interponga recurso administrativo.
- **Otras formas de terminación:** el procedimiento administrativo-sancionador puede finalizar también por:
 - Extinción de la responsabilidad administrativa por **prescripción** de los hechos infractores.
 - **Caducidad:**
 - Por el transcurso de dos (2) meses desde la fecha de iniciación del procedimiento sin que se hubiese notificado a la persona imputada el acto de iniciación.
 - Si no hubiese recaído resolución transcurridos seis (6) meses desde la iniciación.

En caso de caducidad del procedimiento, el Administración puede reabrirlo, empezando de nuevo, si no hubieran prescrito los hechos. En caso de caducidad, el tiempo que transcurrió instruyéndose el expediente sancionador, **no interrumpe** el cómputo del plazo de prescripción de las infracción.

En cualquier caso, la resolución puede ser **recurrida** en vía administrativa, pero si el recurso, expresamente o por silencio administrativo, es desestimado, ya no caben más recursos en vía administrativa, y la única opción existente es presentar una demanda judicial en vía contencioso-administrativa contra la Administración que impone la sanción.

4.2.3.- Infracciones administrativas y actividades en la naturaleza.

Las situaciones más habituales en las que se pueda llegar a producir una sanción administrativa en las actividades guiadas en el medio natural, son las siguientes:

- **Falta de autorización o permisos para el ejercicio de una actividad** en un Espacio Natural Protegido (ENP), municipio u otra entidad pública o privada que pudiera tener



competencia para ello. Por ejemplo, autorización de la Guardia Civil de Tráfico si es una actividad organizada que se va a desarrollar en parte o totalmente por la red viaria. En el caso de los grupos guiados y numerosos (por ejemplo, más de 20 personas), hay espacios naturales que exigen comunicar la actividad que se pretende realizar, por si fuera necesario (frecuentemente) disponer de autorización administrativa o particular para realizar la actividad.

- **Infracción de la normativa de Espacios Naturales Protegidos u otro tipo de figuras de protección de la naturaleza.** Casos como la recolección de especies vegetales, el descenso por cursos de agua protegidos, la escalada (prohibiciones absolutas o en zonas de nidificación, restricciones temporales), la fotografía de especies amenazadas, el tránsito por lugares con especiales zonas de protección, el tránsito con medios de desplazamiento prohibidos por la normativa, el vertido de basuras, la acampada ilegal (libre, en la mayoría de los casos), o hacer fuego, son las infracciones más comunes dentro de este tipo de espacios. Conviene recordar a este respecto que, en el caso de actividades organizadas por empresas, clubes o asociaciones (pero sobre todo en el caso de las primeras), las infracciones que para el particular son leves, con frecuencia adquieren el carácter de graves cuando han sido realizadas en el transcurso de una actividad organizada o mediando ánimo de lucro. Por ello, debemos informarnos de la figura de protección que tiene un área natural si se va a transitar por ella y cumplir con la normativa vigente.
- **Irregularidades en la empresa o entidad.** Los motivos que pueden dar lugar a denuncias a empresas y entidades organizadoras son los relacionados con las irregularidades en la contratación de personal adecuadamente titulado, el cumplimiento de normativas específicas sobre campamentos, u otro tipo de irregulares administrativas, como alta de la empresa en el correspondiente registro de empresas de turismo activo, ausencia de seguros correspondientes o ausencia de la debida acreditación profesional para realizar actividades para las que no se está debidamente capacitado, como, por ejemplo, la realización de cursos de formación sin tener la competencia para hacerlo, o la prestación de servicios profesionales que no corresponden a las competencias de la titulación que se posee. Tampoco se debe olvidar que los clubes y federaciones deportivas están sometidas a la legislación y normativa deportiva, así como a los Estatutos de las correspondiente Federaciones, que pueden imponer sanciones en caso de incumplimiento.

- **Cobro de los rescates en el medio natural.** Las Comunidades Autónomas, cada vez más, están publicando normativa relativa a las tasas que se deben cobrar con motivo de los rescates realizados por los servicios públicos de emergencia y rescate, durante la práctica de actividades de ocio, entre otras. La normativa autonómica en esta materia no es homogénea, y cada una utiliza sus propios criterios para imponer el cobro de tasas o precios públicos, como la existencia de determinadas condiciones meteorológicas, existencia de alertas de Protección Civil, utilizar el equipamiento y el material adecuado, negligencia, etc. En cualquier caso, estas tasas o, en otros casos, precios públicos, no están reguladas como infracciones y sanciones. No obstante, el impago de estas tasas sí que puede dar lugar al inicio del correspondiente procedimiento administrativo-sancionador en materia tributaria, esto es, por parte de la Inspección de Hacienda que puede finalizar, además de con el cobro forzoso de la tasa o precio público, con la imposición de la correspondiente sanción.

La gravedad de las infracciones y de las correspondientes sanciones viene establecida en la correspondiente ley especial que regule la materia. En Espacios Naturales Protegidos, muchas de esas normas se remiten o hay que interpretarlas acudiendo al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) o, mucho más habitualmente, al Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) aprobado por la Administración para el Espacio Natural Protegido en cuestión.

En materia de actividades físico-deportivas, recreativas o turísticas en ríos y embalses, la Administración competente para regular y sancionar es la Confederación Hidrográfica de la cuenca a la que pertenezca dicho río o embalse, y, aunque las infracciones y sanciones están recogidas en la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas) y los reglamentos que la desarrollan, y se deben interpretar conjuntamente con las normas concretas aprobadas en el Plan de Cuenca correspondiente y las Resoluciones del Presidente de la Confederación Hidrográfica.

	Ejemplos	Sanción
Leves	<ul style="list-style-type: none"> -La alteración de las condiciones del terreno o de sus productos mediante ocupación, roturación, corta, arranque u otras acciones. -Las acampadas en lugares prohibidos, de acuerdo con las previsiones de la Ley. -El abandono de basuras o residuos fuera de los lugares destinados al efecto, así como el de elementos ajenos al medio natural. -La circulación con medios motorizados en las zonas reguladas por Ley, sea a campo través o por pistas de acceso restringido, senderos o sendas, salvo que se haya obtenido autorización administrativa -Infringir las normas específicas contenidas en los instrumentos de planificación de la gestión de los Espacios Naturales Protegidos regulados por Ley en las siguientes materias: acampadas; empleo de fuego; zonas de accesos restringidos; estacionamiento y circulación de vehículos; equipamientos y edificaciones; aprovechamientos forestales; recolección de setas; limitaciones establecidas en relación con la afección a elementos de la flora, fauna y gea; instalaciones de telecomunicaciones; señalizaciones; patrimonio histórico-artístico; actividades cinegéticas y piscícolas; actividades deportivas; actividades relacionadas con la investigación; actividades comerciales; actividades de vídeo y fotografía; actividades aeronáuticas; actividades extractivas y energéticas; maniobras militares, y aquellas otras que figuren en los instrumentos de planificación. 	Multa de hasta 300,51 €
Graves	<ul style="list-style-type: none"> -La introducción de especies de la flora y fauna silvestres sin autorización administrativa. -Las acciones que directa o indirectamente atenten gravemente contra la configuración geológica o biológica de los terrenos, produciendo su deterioro. -La ejecución, sin la debida autorización administrativa, de obras, trabajos, siembras o plantaciones en las zonas sujetas legalmente a algún tipo de limitación en su destino o uso. 	Multa de entre 300,52 € y 30.050,61 €
Muy graves	<p>La utilización de productos químicos y sustancias biológicas, así como la realización de vertidos o el derrame de residuos que alteren las condiciones de habitabilidad de los Espacios Naturales Protegidos con daño para los valores en ellos contenidos.</p>	Multa de entre 30.050,62 € y 601.012,1 €

- **Cobro de los rescates en el medio natural.** Las Comunidades Autónomas, cada vez más, están publicando normativa relativa a las tasas que se deben cobrar con motivo de los rescates realizados por los servicios públicos de emergencia y rescate, durante la práctica de actividades de ocio, entre otras. La normativa autonómica en esta materia no es homogénea, y cada una utiliza sus propios criterios para imponer el cobro de tasas o precios públicos, como la existencia de determinadas condiciones meteorológicas, existencia de alertas de Protección Civil, utilizar el equipamiento y el material adecuado, negligencia, etc. En cualquier caso, estas tasas o, en otros casos, precios públicos, no están reguladas como infracciones y sanciones. No obstante, el impago de estas tasas sí que puede dar lugar al inicio del correspondiente procedimiento administrativo-sancionador en materia tributaria, esto es, por parte de la Inspección de Hacienda que puede finalizar, además de con el cobro forzoso de la tasa o precio público, con la imposición de la correspondiente sanción.

La gravedad de las infracciones y de las correspondientes sanciones viene establecida en la correspondiente ley especial que regule la materia. En Espacios Naturales Protegidos, muchas de esas normas se remiten o hay que interpretarlas acudiendo al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) o, mucho más habitualmente, al Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) aprobado por la Administración para el Espacio Natural Protegido en cuestión.

En materia de actividades físico-deportivas, recreativas o turísticas en ríos y embalses, la Administración competente para regular y sancionar es la Confederación Hidrográfica de la cuenca a la que pertenezca dicho río o embalse, y, aunque las infracciones y sanciones están recogidas en la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas) y los reglamentos que la desarrollan, y se deben interpretar conjuntamente con las normas concretas aprobadas en el Plan de Cuenca correspondiente y las Resoluciones del Presidente de la Confederación Hidrográfica.

	Ejemplos	Sanción
Leves	<ul style="list-style-type: none"> -La alteración de las condiciones del terreno o de sus productos mediante ocupación, roturación, corta, arranque u otras acciones. -Las acampadas en lugares prohibidos, de acuerdo con las previsiones de la Ley. -El abandono de basuras o residuos fuera de los lugares destinados al efecto, así como el de elementos ajenos al medio natural. -La circulación con medios motorizados en las zonas reguladas por Ley, sea a campo través o por pistas de acceso restringido, senderos o sendas, salvo que se haya obtenido autorización administrativa -Infringir las normas específicas contenidas en los instrumentos de planificación de la gestión de los Espacios Naturales Protegidos regulados por Ley en las siguientes materias: acampadas; empleo de fuego; zonas de accesos restringidos; estacionamiento y circulación de vehículos; equipamientos y edificaciones; aprovechamientos forestales; recolección de setas; limitaciones establecidas en relación con la afección a elementos de la flora, fauna y gea; instalaciones de telecomunicaciones; señalizaciones; patrimonio histórico-artístico; actividades cinegéticas y piscícolas; actividades deportivas; actividades relacionadas con la investigación; actividades comerciales; actividades de vídeo y fotografía; actividades aeronáuticas; actividades extractivas y energéticas; maniobras militares, y aquellas otras que figuren en los instrumentos de planificación. 	Multa de hasta 300,51 €
Graves	<ul style="list-style-type: none"> -La introducción de especies de la flora y fauna silvestres sin autorización administrativa. -Las acciones que directa o indirectamente atenten gravemente contra la configuración geológica o biológica de los terrenos, produciendo su deterioro. -La ejecución, sin la debida autorización administrativa, de obras, trabajos, siembras o plantaciones en las zonas sujetas legalmente a algún tipo de limitación en su destino o uso. 	Multa de entre 300,52 € y 30.050,61 €
Muy graves	<p>La utilización de productos químicos y sustancias biológicas, así como la realización de vertidos o el derrame de residuos que alteren las condiciones de habitabilidad de los Espacios Naturales Protegidos con daño para los valores en ellos contenidos.</p>	Multa de entre 30.050,62 € y 601.012,1 €

CASO PRÁCTICO

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, n.º 290/2013 de 19 de marzo.

El 4 de octubre de 2010, el Club Meridiano Raid organizó el *Raid Bimbache Extrem 2010*, que incluía la navegación de 49 piraguas por el embalse de El Burguillo, las cuales eran alquiladas por el club para la prueba. Sin embargo, el club no había presentado la correspondiente declaración responsable, con anterioridad a la prueba. La Guardia Civil emitió el correspondiente acta de denuncia contra el club, ya que había solicitado que le exhibieran el permiso para la prueba, pero en la fecha de la denuncia no disponía de la correspondiente autorización, careciendo las embarcaciones denunciadas de matrícula. Por Resolución de la Confederación Hidrográfica del Tajo de 4 de julio de 2011, se le impuso al club una sanción de 6.000,00 euros de multa, por la no presentación previa de declaración responsable, que constituye una infracción administrativa leve (art. 116,3.i del Real Decreto Legislativo 1/2001 de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas y art. 315.j del Reglamento del Dominio Público Hidráulico de 11 de abril de 1986).

El club recurrió la Resolución que le imponía la sanción ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, alegando, entre otros motivos, que la sanción era desproporcionada a la gravedad de la infracción (leve).

El Tribunal entendió que:

*"(...) se impone la sanción de 6.000 euros, multa que **consideramos proporcionada**, atendiendo al hecho de que la entidad hoy recurrente se dedica a la organización de las pruebas deportivas tales como la competición que nos ocupa, la *Raid Internacional Bimbache Extreme*, de modo que **constituye una actividad profesional lucrativa** que se ha realizado sin la declaración responsable legalmente exigida, además de concurrir un **elevado número de embarcaciones** en dicha navegación."*