

38. RESPONSABILIDAD. VULNERACIÓN DE LA IGUALDAD ANTE LAS CARGAS PÚBLICAS

Consejo de Estado, 30 de noviembre de 1923, *Couitéas*

(Rec. 789; D. 1923.3.59, concl. Rivet; RD publ. 1924.75 y 208, concl., nota Jèze; S. 1923.3.57, nota Hauriou, concl.; DA 1998, n.º 10, p. 4, art. Andriantsimbazovina; RFDA 2013.1012, art. Seiller; AJ 2014.1821, art. Jacquemet-Gauché)

Considerando que de la instrucción se desprende que, con su sentencia de 13 de febr. de 1908, el tribunal de Sousse resolvió que tenían que «seguir en posesión del señor Couitéas las parcelas de tierra de la finca de Tabia-el-Houbira de las que era propietario según había confirmado el Estado» y le reconoció «el derecho a expulsar de su propiedad a todos los ocupantes»; que el recurrente solicitó, en repetidas ocasiones, a las autoridades competentes la ejecución de dicha decisión; pero que el gobierno francés le denegó siempre el auxilio de las fuerzas militares de ocupación, reconocido como indispensable para llevar a cabo esta operación de justicia, alegando los graves disturbios a los que podía dar lugar la expulsión de numerosos indígenas de las tierras de las que se consideraban legítimos ocupantes desde tiempos inmemoriales;

Considerando que al adoptar, por los motivos y en las circunstancias antes expuestos, la decisión a la que se opone el señor Couitéas, *el gobierno se limitó a hacer uso de las atribuciones que le fueron concedidas con el fin de mantener el orden y la seguridad pública en un país bajo protectorado;*

Considerando, empero, que un justiciable que tenga en su poder una sentencia judicial, acompañada de la correspondiente orden de ejecución, está en su derecho de contar con el auxilio de la fuerza pública para que se ejecute el documento acreditativo que le ha sido otorgado; que, tal y como se ha indicado, aunque el gobierno tiene el deber de valorar las condiciones de la ejecución y el derecho a denegar el auxilio de las fuerzas armadas, si considera que puede poner en peligro el orden y la seguridad, el perjuicio resultante de esta negativa no puede en modo alguno, cuando supere una determinada duración, ser una carga que deba asumir el interesado en condiciones normales,

correspondiéndole al juez determinar el límite a partir del cual habrá de ser asumida por la colectividad.

Considerando que la privación del disfrute total y sin limitación de tiempo de su propiedad, que supone para el recurrente la medida adoptada, le obliga a soportar, por motivos de interés general, un perjuicio que le da derecho a reclamar una reparación pecuniaria; que, por tanto, el Ministro de Asuntos Exteriores actuó indebidamente al denegarle todo derecho a una indemnización; que procede que vuelva a presentarse ante el ministro antes citado para que se proceda, en caso de que no se alcance un acuerdo amistoso, y teniendo en cuenta todas las circunstancias de hecho y de derecho, a establecer la indemnización que se le adeuda por daños y perjuicios;... (Anulación; indemnización concedida).

OBSERVACIONES

- 1 Los hechos complejos que dieron lugar a esta sentencia fueron expuestos con sumo detalle por el Comisario del Gobierno Rivet en sus conclusiones. Baste con señalar aquí que el señor Couitéas no había obtenido satisfacción a su solicitud de que el gobierno ejecutara la decisión judicial de expulsión de las tribus autóctonas que habían ocupado una finca de 38.000 hectáreas de la que era propietario en Túnez, según había reconocido la autoridad de los tribunales ordinarios.

El Comisario del Gobierno recordó primero que, cincuenta años antes, el Consejo de Estado no hubiera dudado en declarar que un acto de esta naturaleza, inspirado por un móvil político, constituía un acto de gobierno. ¿No entraba éste, acaso, dentro de la categoría de los actos relacionados con el ejercicio del protectorado y no era, por tanto, una de las obligaciones internacionales del gobierno? Al parecer, no era éste el caso: el acto impugnado consistía única y exclusivamente en la negativa a tomar las medidas necesarias para que se ejecutara la sentencia dictada por un tribunal francés en beneficio de un ciudadano francés. Cabía, pues, concluir que El Consejo de Estado no era competente en la materia. Pero, ¿no había incurrido el Estado en responsabilidad? Para ejecutar la sentencia dictada en favor del señor Couitéas era necesario organizar una verdadera expedición militar: la finca estaba ocupada por 8.000 indígenas autóctonos. Existían motivos políticos de peso para justificar, en tales circunstancias, la negativa del gobier-

no. Pero, por otra parte, es indudable que un fallo que ha adquirido carácter definitivo tiene que cumplirse. La negativa del gobierno supone, pues, una grave vulneración de los derechos individuales del señor Couitéas, aunque obedece a un motivo de interés general. Ahora bien, el legislador reconoce casi siempre al particular, al que se ha perjudicado por motivos de interés público, el derecho a una compensación pecuniaria: las leyes relativas a los daños de guerra son una manifestación patente de esta tendencia, que se funda en el principio de igualdad ante las cargas públicas mencionado en la Declaración de 1789. El caso *Couitéas* brindó al juez administrativo la oportunidad de aplicar la teoría del «riesgo social» para indemnizar a un justiciable que no obtiene satisfacción a su solicitud de ejecución de una sentencia sin que, en las circunstancias excepcionales de este caso concreto, la denegación del auxilio de la fuerza pública pudiera ser considerada como un exceso de poder.

El Consejo de Estado asumió la doctrina que le proponía su comisario y que resume el siguiente considerando ya clásico: «... *el justiciable que tenga en su poder una sentencia judicial... está en su derecho de contar con el auxilio de la fuerza pública para que se ejecute el documento acreditativo que le ha sido entregado;... aunque el gobierno tiene el deber de valorar las condiciones de la ejecución y el derecho a denegar el auxilio de las fuerzas armadas, si considera que puede poner en peligro el orden y la seguridad, el perjuicio resultante de esta denegación no puede, cuando supere una determinada duración, ser una carga que deba asumir el interesado en circunstancias normales...*».

De este modo, la sentencia abrió las puertas, junto a la responsabilidad por riesgo (CE 21 de junio de 1895, *Cames**; 28 de marzo de 1919, *Regnault-Desrozières**), a un segundo apartado de la responsabilidad sin falta de las personas públicas, que se ha ido ampliando progresivamente para sumar, a los casos de *falta de intervención* (I), los casos de adopción de determinadas medidas (II). En todos estos casos, el perjuicio ocasionado debe presentar determinadas características para que se justifique su reparación (III).

- 2 I. La Administración incurre en responsabilidad sin falta cuando, por motivos de interés general, *no toma las medidas* que tendría que haber adoptado en condiciones normales. Aunque inicialmente se refirió sólo a la falta de ejecución de una decisión judicial (A), la juris-

prudencia incorporó luego diferentes casos de abstención de la Administración (B).

A. La sentencia *Couitéas* está relacionada con la falta de ejecución de una decisión judicial o, más concretamente, con la falta de auxilio de la fuerza pública para garantizar la ejecución de dicha decisión.

Por regla general, la Administración no sólo tiene que respetar los fallos y las sentencias que se dicten contra ella, sino también prestar su apoyo para que se ejecuten las sentencias dictadas contra personas privadas. La orden de ejecución que acompaña a las sentencias la obliga en este sentido. Aunque el papel que se le asigna es de mera prolongación de una decisión judicial, en realidad se disocia de esta última y conserva, contrariamente a lo que se haya podido considerar (CE Secc. 11 de mayo de 1934, *Soyer*, Rec. 552), un carácter administrativo: los litigios relacionados con la ejecución de las decisiones judiciales son, pues, competencia de la jurisdicción administrativa (CE Secc. 3 de junio de 1959, *Dame Vve Sablayrolles*, Rec. 425, concl. Jouvin). La denegación de auxilio más allá del plazo razonable del que dispone la Administración para actuar constituye una falta que puede hacerle incurrir en responsabilidad.

No obstante, cuando el auxilio de la fuerza pública pueda acarrear unos disturbios más graves que los que se derivan de la no ejecución de la decisión judicial, la Administración tiene derecho a denegarlo. Haurriou hubiera querido reservar la solución de la sentencia *Couitéas* a los países bajo protectorado y enmarcarla en la jurisprudencia en materia de circunstancias excepcionales (v. nuestras obs. sobre la sentencia *Heyriès** de 28 de junio de 1918). Esta interpretación se consideró acertada durante unos quince años. Pero, debido a la presión de las circunstancias, el Consejo de Estado terminó por admitir que los motivos fundados en la necesidad de mantener el orden público autorizaban a la Administración a aplazar su intervención para posibilitar la ejecución de una sentencia, no sólo cuando ésta implicara una verdadera expedición militar, como en el caso *Couitéas* (v. otros casos análogos en CE Secc. 22 de marzo de 1945, *Époux de Richemont*, Rec. 60), sino también una actuación policial, pudiendo ésta plantear dificultades incluso cuando reviste una menor importancia, como en el caso de la expulsión de unos huelguistas que han ocupado una fábrica (CE As. 2 de junio de 1938, *Société La cartonnerie et l'imprimerie Saint-Charles*, Rec. 521, concl. Dayras; Dr. soc. 1938.241 y S.

1939.3.9, concl.; D. 1938.3.65, nota Appleton; JCP 1938.II.834, nota Mihura; RD publ. 1938.375, nota Jèze) o de unos inquilinos que ocupan un piso (CE As. 22 de ene. de 1943, *Braut*, Rec. 19; v. n.º 14.2). Corresponde, al menos, a la Administración determinar si la ejecución de la decisión judicial de la que se trate corre el riesgo de provocar alteraciones graves del orden público; y la expresión «orden público» se interpreta en su sentido estricto, como el «orden en las calles», quedando excluida toda idea de orden social y cualquier consideración de naturaleza humanitaria (CE 16 de abr. de 1946, *SA des logements économiques*, Rec. 117).

Los motivos de denegación del auxilio de la fuerza pública se sintetizaron y completaron en la sentencia del Consejo de Estado de 30 de junio de 2010, *Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales c. M. et Mme Ben Amour* (Rec. 225; BJCL 2010.625, concl. Thiellay; AJ 2011.568, nota Le Gars): «*consideraciones ineludibles relativas a la salvaguarda del orden público o a la posibilidad de que la decisión judicial de expulsión tenga consecuencias posteriores que, por su naturaleza, puedan suponer un grave atentado contra la dignidad humana, pueden constituir un motivo legal para denegar el auxilio de la fuerza pública, sin que por ello se vulnere el principio de separación de poderes*» – correspondiéndole al juez comprobar si la decisión de prestar auxilio no adolece de un error manifiesto de apreciación (v. n.º 27.8).

Cuando existe fundamento legal para la denegación de auxilio de la fuerza pública, el beneficiario de la sentencia, al que se priva de la posibilidad de ejecución de la misma, sufre un perjuicio que representa para él una auténtica carga impuesta por motivos de interés general: la reparación del perjuicio debe, en tal caso, restablecer la igualdad.

La jurisprudencia *Couitéas* puede asimismo aplicarse en los casos en que el prefecto se niega, «amparándose en la situación de la colectividad... o alegando motivos de interés general», a adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena ejecución de una decisión judicial que condena a una colectividad territorial al pago de una suma de dinero (CE Secc. 18 de nov. de 2005, *Société fermière de Campoloro*, Rec. 515; v. n.º 84.12).

- 3 La jurisprudencia *Couitéas* fue ratificada por la ley de 9 de jul. de 1991 para la reforma de los procedimientos civiles de ejecución, cuyo artículo 16 reza lo siguiente: «El Estado está obligado a prestar auxilio para que se ejecuten las sentencias y otras órdenes ejecutivas.

La negativa del Estado a prestar auxilio da origen al derecho a una reparación». Se menciona expresamente el caso de los desahucios (CE 18 de febr. de 2010, *Société d'HLM de Guyane*, Rec. 977; AJ 2010.857, concl. Thiellay).

Para el Consejo Constitucional, «*toda decisión judicial tiene carácter ejecutivo..., estando obligada la fuerza pública... a prestar ayuda para que se ejecute*», pero «*en caso de circunstancias excepcionales motivadas por la necesidad de salvaguardar el orden público, la autoridad administrativa puede... no prestar auxilio*» (CC n.º 98-403 DC, 29 de jul. de 1998, Rec. 276; AJ 1998.705, cr. Schoettl; RFDC 1998.765, nota Trémeau).

- 4 Pese a que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos afirma que «*la ejecución de una sentencia o de un fallo dictados por cualquier tribunal, sea cual fuere su jurisdicción*» es inherente al derecho a un juicio justo, estando obligadas las autoridades competentes a asegurarse de que se cumpla (19 de marzo de 1997, *Hornsby c. Grèce*; v. n.º 84.12), este tribunal admite, al mismo tiempo, que existen motivos graves de orden público que justifican el aplazamiento del auxilio de la fuerza pública, aunque no su denegación definitiva (22 de ene. de 2010, *Barret et Sirjean c. France*, JCP Adm. 2010.2260, nota Dieu), no siendo suficiente, en este caso, la reparación del perjuicio fundada en el principio de igualdad ante las cargas públicas para compensar la vulneración del derecho a un juicio justo ni del derecho al respeto de los bienes propios. El Tribunal tiene en cuenta la posibilidad de indemnización para compensar a los acreedores de los Estados extranjeros por el perjuicio grave y excepcional que les ocasiona la inmunidad diplomática de ejecución de la que gozan estos últimos (13 de ene. de 2015, *NML Capital Ltd c. France* req. n.º 23242/12).

- 5 B. Se han ido ampliando progresivamente los casos en que la abstención de la Administración ocasiona un perjuicio que otorga a la víctima el derecho a una indemnización, según se desprende de la jurisprudencia *Couitéas*.

Los primeros casos seguían estando relacionados con la negativa de intervención de las autoridades de policía, aunque ya no se contemplara exclusivamente la actuación encaminada a ejecutar una decisión judicial, sino también a mantener o restablecer el orden. Por regla general, las autoridades de policía están obligadas a tomar las medidas judiciales y materiales que resulten oportunas: en caso de no hacerlo, estarán cometiendo una falta. Sin embargo, la negativa de intervención

de la policía puede estar justificada cuando, en lugar de restablecer el orden, ésta pueda ocasionar desórdenes todavía más graves. La carga que ello suponga para determinadas personas debe ser objeto de reparación en virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas (CE Secc. 27 de mayo de 1977, *SA Victor Delforge*, Rec. 253; JCP 1978. II.18778, nota Pacteau; RA 1977.489, nota Darcy; – 11 de mayo de 1984, *Port autonome de Marseille*, Rec. 178; AJ 1984.708, nota J. Moreau, respecto a la abstención de las autoridades administrativas competentes que no hacen nada para romper el bloqueo impuesto a la circulación naval en un canal de entrada a un puerto). Así lo ha admitido el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, sin por ello aceptar que la asunción de responsabilidad por parte del Estado por los daños ocasionados a las víctimas sea motivo para eludir sus responsabilidades comunitarias, en particular, la de garantizar la libre circulación de mercancías (CJCE 9 de dic. de 1997, *Commission c. France*, caso C-265/95, Rec. I. 6959; RFDA 1998.120, art. Dubouis; DA oct. de 1998, art. Andriantsimbazovina).

La falta de aplicación de un reglamento dio asimismo origen a otra serie distinta de casos. En general, esta abstención constituye una falta por la que la Administración incurre en responsabilidad (por ej., CE Secc. 14 de dic. de 1962, *Doublet*, Rec. 680; v. n.º 14.3). Pero, incluso cuando no ha habido falta, el perjuicio resultante merece la consideración de una carga que no debe ser asumida por las personas que lo han sufrido. 7 de mayo de 1971, *Ministre de l'économie et des finances et Ville de Bordeaux c. Sastre*, Rec. 334, concl. Gentot; JCP 1971. I.2446, cr. Loschak; RD publ. 1972.443, nota M. Waline; en este mismo sentido – 4 de febr. de. 1976, *Société Établissements Omer Decugis*, Rec. 79; AJ 1976.373, nota Daval; RD publ. 1976.1509, nota M. Waline). Conviene destacar que, aunque la Administración no cometa una falta cuando, tras comprobar que una construcción se ha edificado sin licencia de obras y contraviniendo las reglas de urbanismo, se niega a poner fin a la infracción, ello no obsta para que «*esta falta de aplicación de una legislación y de un reglamento*» ocasione al propietario vecino «*un perjuicio que.. no cabe considerar como una carga que deba asumir al interesado, motivo por el cual se le ha de reconocer el derecho a una reparación*» (CE As. 20 de marzo de 1974, *Ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement, du logement et du tourisme c. Navarra*, Rec. 200, concl. Rougevin-Baville; AJ 1974.303,

cr. Franc y Boyon; D. 1974.480, nota Gilli; JCP 1974.II.17752, nota Liet-Veaux; RD publ. 1974.924, nota de Soto).

Se consiguió un nuevo avance con el caso de la renuncia al procedimiento de expropiación. No cabe hablar, en este caso, de falta de aplicación de una decisión administrativa: la declaración de utilidad pública autoriza a la Administración a actuar; no la obliga a hacerlo. Ello no obsta para que el propietario de un inmueble afectado por una declaración de utilidad pública, al no poder llevar a cabo determinadas obras antes del traspaso de propiedad, pueda sentirse perjudicado si la Administración renuncia con posterioridad a efectuar dicho traspaso: tiene, pues «derecho a la reparación del perjuicio personal que se le ha ocasionado por motivos de interés general, no pudiendo éste ser considerado como una carga que deba asumir el interesado en condiciones normales» (CE Secc. 23 de dic. de 1970, *EDF c. Farsat*, Rec. 790; AJ 1971.96, concl. Kahn; JCP 1971.II.16820, nota Beaugrève).

Esta solución se aplicó también a un caso de renuncia por parte de una ciudad, motivada por dificultades de orden financiero y técnico, de la construcción de una vía pública, después de que el proyecto hubiera llevado a una empresa a efectuar inversiones importantes, que a partir de ese momento resultaban inútiles: esta renuncia ocasionó un perjuicio importante a esta empresa (CE 17 de marzo de 1989, *Ville de Paris c. Société Sodevam*, Rec. 96; AJ 1989.472, concl. Stirn; D. 1990. SC.295, obs. Bon y Terneyre).

- 6 Por último, se consiguió ampliar todavía más el campo de aplicación de esta jurisprudencia con la sentencia del Consejo de Estado (As.) de 22 de oct. de 2010, *Mme Bleitrach* (Rec. 399, concl. Roger-Lacan; RFDA 2011.141, concl.; AJ 2010.2207, cr. Botteghi y Lallet; D. 2011.1298, nota Boujeka; DA de dic. de 2010, nota Busson; JCP Adm. 2011.2189, nota M.-E. Baudouin; RD publ. 2011.568, nota Pauliat), en la que se establece «*que, si por motivos legítimos de interés general, el Estado ha permitido que se prolongue en el tiempo la ejecución de unas obras razonables de reforma, destinadas a satisfacer las exigencias de accesibilidad a los juzgados para las personas discapacitadas*», «*el perjuicio resultante de esta prolongación en el tiempo... no puede ser considerado, cuando revista un carácter grave y excepcional, como una carga que deba asumir la interesada en condiciones normales*».

- 7 **II.** El poder público incurre asimismo en responsabilidad cuando adopta, *positivamente* y cumpliendo estrictamente con la legalidad,

medidas de las que se derivan consecuencias perjudiciales: estas últimas constituyen unas cargas que deben ser objeto de reparación de acuerdo con el principio de igualdad ante las cargas públicas. La ampliación del alcance de la jurisprudencia hizo que se pasara de las *decisiones administrativas* (A) a las *leyes y convenios internacionales* (B).

A. La solución fue admitida primero por el Consejo de Estado para las medidas *individuales*: negativa a autorizar el despido de personal alegando «*la grave perturbación de la vida económica local*» que ello podría ocasionar (CE Secc. 28 de oct. de 1949, *Société des Ateliers du Cap Janet*, Rec. 450; JCP 1950.II.5861, concl. J. Delvolvé); embargo de un edificio para poder llevar a cabo el realojo de las personas evacuadas de un inmueble que presentaba riesgo de ruina (CE Secc. 15 de febr. de 1961, *Werquin*, Rec. 118; RD publ. 1961.321, concl. Braibant; AJ 1961.197, cr. Galabert y Gentot; D. 1961.611, nota P. Weil; JCP 1961.II.12259, nota J.-M. Auby); prohibición impuesta a una embarcación de entrada en un puerto, debido a las manifestaciones que podría provocar su llegada (CE Secc. 7 de dic. de 1979, *Société «Les fils de Henri Ramel»*, Rec. 457; D. 1980.303, concl. Genevois; JCP 1981.II.19500, nota Pacteau).

También puede aplicarse esta doctrina a las *decisiones reglamentarias*. Así lo admitió el Consejo de Estado respecto a los reglamentos de policía que prohibían el paso de peatones (CE Secc. 22 de febr. de 1963, *Commune de Gavarnie*, Rec. 113; AJ 1963.208, cr. Gentot y Fourré; RD publ. 1963.1019, nota M. Waline) o de camiones (CE 13 de mayo de 1987, *Aldebert*, Rec. 924; JCP 1988. II.20960, nota Pacteau; RFDA 1988.950, nota Rihal; 4 de oct. de 2010, *Commune de Saint-Sylvain d'Anjou*, Rec. 971; RJEP marzo de 2011, concl. de Salins; JCP Adm. 2010.2338, nota J. Moreau) en vías en las que se habían establecido comerciantes cuya actividad dependía fundamentalmente de esta circulación. A esta misma solución se acogió un farmacéutico que había perdido su clientela como resultado de la decisión de clausura de diez torres de viviendas que pertenecían a una oficina pública de vivienda de protección oficial (CE Secc. 31 de marzo de 1995, *Lavaud*, Rec. 155; LPA 5 de jul. de 1995, concl. Bonichot; AJ 1995.384, cr. Touvet y Stahl).

Cuando los reglamentos prevén una aplicación directa de una ley, la responsabilidad por las consecuencias perjudiciales que puedan oca-

sionar se valora teniendo en cuenta la responsabilidad por el hecho de las leyes.

- 8 B. *Determinadas leyes y convenios internacionales* pueden, en efecto, dar lugar al reconocimiento por parte del juez administrativo de la responsabilidad del Estado en virtud del principio de igualdad ante las cargas públicas.

La competencia del juez administrativo se debe a que su única misión consiste en examinar la reparación de los daños y perjuicios, fundándose en consideraciones de orden administrativo, sin valorar la legalidad de las medidas que los han ocasionado. Pero la naturaleza y la autoridad específicas de estas últimas justifican que se tenga en cuenta, junto a los requisitos que se derivan del principio de igualdad ante las cargas públicas, la voluntad de sus autores para denegar, si procede, la concesión de una indemnización.

Por ello, deben ser objeto de un examen independiente la responsabilidad por el hecho de las leyes (CE 14 de ene. de 1938, *La Fleurette**) y la responsabilidad por el hecho de los convenios internacionales (CE 30 de marzo de 1966, *Compagnie générale d'énergie radio-électrique**).

Ello no obsta para que ambas sean consecuencia de la jurisprudencia *Couitéas*.

Esta sentencia desveló, por tanto, un segundo apartado de la responsabilidad sin falta: el de la responsabilidad por la vulneración del principio de igualdad ante las cargas públicas, que viene a sumarse al de la responsabilidad por riesgo, que ya habían puesto de manifiesto las sentencias *Cames** de 21 de junio de 1895 y *Regnault-Desrozières** de 28 de marzo de 1919.

- 9 III. La responsabilidad fundada en el principio de igualdad ante las cargas públicas se reconoce únicamente cuando el perjuicio tiene unas determinadas características.

Además de los requisitos que se exigen para el conjunto de los regímenes de responsabilidad (el perjuicio ha de ser cierto, directo y cuantificable en dinero, además de suponer una vulneración de una situación legítima y jurídicamente protegida), debe cumplir otros que, por su naturaleza, impliquen una quiebra de la igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas. La valoración de estas características puede ser delicada.

Así lo atestiguan las fórmulas por las que opta la jurisprudencia, algunas de las cuales están sujetas a variaciones.

La sentencia *Couitéas* se limita a hablar de un perjuicio que «no constituya una carga que corresponda asumir al interesado en condiciones normales».

En ocasiones ha sido considerado como un perjuicio excepcional y anormal (por ej., CE As. 20 de marzo de 1974, *Ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement, du logement et du tourisme c. Navarra*, citada *ut supra*), en otras como anormal por su gravedad y excepcionalidad (por ej., CE As. 7 de mayo de 1971, *Ministre de l'économie et des finances et Ville de Bordeaux c. Sastre*, citada *ut supra*), o como «anormal, grave y excepcional» (CE 4 de oct. de 2010, *Commune de Saint-Sylvain d'Anjou*, citada *ut supra*).

Ha prevalecido la fórmula según la cual «el perjuicio... no puede en modo alguno ser considerado, cuando revista un carácter grave y excepcional, como una carga que incumba asumir al interesado en condiciones normales» (CE As. 22 de oct. de 2010, *Mme Bleitrach*, citada *ut supra*; – 9 de mayo de 2012, *Société Godet frères*, Rec. 216; DA agosto-sept. de 2012, p. 50, nota Broyelle), como ocurre con la responsabilidad por el hecho de las leyes (CE 1 de febr. de 2012, *Bizouerne*, Rec. 14; v. n.º 47.10). Por consiguiente, el perjuicio sólo es anormal si es, a la vez, excepcional y grave.

10 Cada uno de estos términos puede dar lugar a valoraciones distintas.

La excepcionalidad es bastante fácil de reconocer cuando es sólo una la persona que sufre el perjuicio (como en el caso de la negativa a prestar el auxilio de la fuerza pública para que se ejecute una decisión judicial). Las dificultades son mayores cuando son varios los perjudicados, pero la excepcionalidad es manifiesta si éstos sufren un perjuicio mayor debido a la actividad específica que desarrollan. Tal es el caso de las empresas a las que se impide acceder a sus instalaciones debido a un bloqueo de las vías de acceso, no habiendo éste dado lugar a una intervención de la policía (CE 22 de junio de 1984, *Secrétaire d'État auprès du ministre des transports chargé de la mer c. Société Sealink UK limited*, y c. *Société «Jokelson et Handstaen»*, dos sentencias, Rec. 246 y 247; – del mismo día, *Société Townsend car ferries*, JCP 1985.II.20444, nota Pacteau; – 6 de nov. de 1985, *Ministre d'État, ministre des transports c. Compagnie Touraine Air Transport et Société Condor Flugdienst*, dos sentencias, Rec. 312 y 313; AJ 1986.84,

cr. Hubac y Azibert; D. 1986.584, nota Rainaud), o de la prohibición de circular (CE 4 de oct. de 2010, *Commune de Saint-Sylvain d'Anjou*). Éste también es el caso de las personas que se hallan en una situación particular (CE As. 22 de oct. de 2010, *Mme Bleitrach*: abogada discapacitada que no podía ejercer normalmente su profesión debido a la ausencia de medios adaptados para el acceso al juzgado).

En todos los casos, la gravedad determina (junto a la excepcionalidad), la anormalidad del perjuicio y delimita, al mismo tiempo, el importe de la indemnización exigible. Puede atenuarse debido a los riesgos asumidos por la empresa (CE 9 de mayo de 2012, *Société Godet frères*: 30%).

La jurisprudencia a la que dio lugar la sentencia *Couitéas* intenta encontrar soluciones que permitan proteger a las víctimas contra la adopción o no adopción de medidas por motivos de interés general, evitando, al mismo tiempo, la sobrestimación de la responsabilidad de los poderes públicos.