

	<u>Página</u>
<b>ABREVIATURAS</b> .....	23
<b>PRÓLOGO</b> .....	31
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	37

**PARTE PRIMERA  
PASADO Y PRESENTE DE LA RESPONSABILIDAD  
PATRIMONIAL POR ACTO ADMINISTRATIVO**

**CAPÍTULO PRIMERO**

**LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA RESPONSABILIDAD POR  
ACTO ADMINISTRATIVO EN EL ORDENAMIENTO ITALIANO**

<b>I. Las formulaciones teóricas de la irresponsabilidad durante el siglo XIX</b> .....	47
<b>II. La apelación al carácter común y universal del Derecho civil como respuesta a la irresponsabilidad</b> .....	51
<b>III. La postura de la jurisprudencia</b> .....	52
<b>IV. El intento fallido de configurar un sistema autónomo de responsabilidad de Derecho público durante el período intersecular</b> .....	56
<b>V. El estado de la cuestión durante la primera mitad del siglo XX</b> .....	62
<b>VI. La regla de la irrisarcibilidad del interés legítimo: la expresión de sus premisas y el corolario de la irresponsabilidad por acto administrativo a mediados del siglo XX</b> .....	68
1. LA PREMISA RELATIVA A LA NOCIÓN DE DAÑO ANTIJURÍDICO: SU CONCEPTUACIÓN COMO LESIÓN DE UN DERECHO SUBJETIVO .....	68
2. LA PREMISA RELATIVA A LA NOCIÓN DE INTERÉS LEGÍTIMO: SU CONCEPTUACIÓN COMO POSICIÓN JURÍDICA DEL ADMINISTRADO ANTE EL EJERCICIO DE LA POTESTAD .....	72
3. EL COROLARIO DE LA CONJUNCIÓN DE LAS DOS PREMISAS PRECEDENTES: LA IRRESPONSABILIDAD POR ACTO ADMINISTRATIVO .....	77

VII. La tendencia correctora de la segunda premisa: la fórmula utilizada por la jurisprudencia hasta 1999. La regla de la irresarcibilidad como regla de irresponsabilidad por denegación discrecional .....	83
VIII. La tendencia correctora de la primera premisa: la fórmula preferida por la doctrina mayoritaria y su escasa influencia en la jurisprudencia .....	89
IX. La tendencia que impugna de raíz el «dogma» de la irresarcibilidad del interés legítimo: la fórmula adoptada por la jurisprudencia a partir de la sentencia 500/1999, del Tribunal de Casación, de 22 de julio .....	96
1. LA PARS DESTRUENS: LA AFIRMACIÓN DE LA ESTRICTA FUNCIÓN RESARCITORIA DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL .....	96
1.1. <i>La negación de la función preventivo-punitiva de la responsabilidad civil y la regla de la irresarcibilidad</i> .....	98
1.2. <i>La negación de la función reintegradora de la responsabilidad civil y la regla de la irresarcibilidad</i> .....	98
2. LA PARS COSTRUENS: EL DAÑO ANTIJURÍDICO COMO DAÑO INJUSTIFICADO Y LA AFIRMACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD POR DENEGACIÓN DISCRECIONAL DE ACTO FAVORABLE .....	101
3. LA RECEPCIÓN JURISPRUDENCIAL DE ESTA DOCTRINA: LA SENTENCIA 500/1999, DEL TRIBUNAL DE CASACIÓN, DE 22 DE JULIO .....	102

## CAPÍTULO SEGUNDO

### LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA ANTES Y DESPUÉS DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA

I. La formulación decimonónica de la irresponsabilidad .....	111
1. EL ESPEJISMO DE UNA ADMINISTRACIÓN RESPONSABLE .....	111
2. LA VUELTA A LA IRRESPONSABILIDAD .....	113
II. La instauración legal a mediados del siglo XX de un sistema de responsabilidad patrimonial para la Administración .....	116
1. EL INTENTO DE CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA AUTÓNOMO DE RESPONSABILIDAD DE DERECHO PÚBLICO .....	116
2. LA INSTAURACIÓN DE UN RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD PARA LA ADMINISTRACIÓN DISTINTO DEL DE LOS PARTICULARES, PERO CON IDÉNTICO FUNDAMENTO .....	119
3. LA REVISIÓN DE LA TEORÍA CLÁSICA DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL POR PARTE DE LA DOCTRINA ADMINISTRATIVISTA: LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA TEORÍA GENERAL .....	123

4. LA INESPECÍFICA FORMULACIÓN LEGAL DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS .....	125
5. EL DAÑO ANTIJURÍDICO (INJUSTIFICADO) COMO ELEMENTO ESTRUCTURAL DEL SISTEMA .....	128
5.1. <i>El daño antijurídico en el paradigma clásico de la responsabilidad civil</i> .....	128
5.2. <i>El daño antijurídico en el sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas</i> .....	131
5.3. <i>La incorporación de la doctrina administrativa del daño antijurídico al ámbito del Derecho civil</i> .....	133
6. LA CONCEPCIÓN POLICÉNTRICA DE LA RESPONSABILIDAD Y LA EQUIVALENCIA DE LOS DIVERSOS CRITERIOS DE IMPUTACIÓN JURÍDICA DEL DAÑO ....	137
6.1. <i>El monismo culpabilístico en el paradigma clásico de la responsabilidad civil</i> .....	137
6.2. <i>La concepción policéntrica de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas</i> .....	138
6.3. <i>Los criterios de imputación reconducibles a la fórmula del funcionamiento normal y anormal de los servicios públicos</i> .....	140
6.4. <i>La equivalencia de los diversos criterios de imputación del daño derivado del funcionamiento de los servicios públicos</i> .....	145
6.5. <i>La incorporación de la doctrina administrativa de la imputación jurídica del daño al ámbito del Derecho civil</i> .....	147
7. LAS TEORÍAS DE LOS PRIMEROS INTÉRPRETES DEL SISTEMA SEGÚN LA DOCTRINA SUCESIVA .....	154
8. LAS CAUSAS DE LA RECEPCIÓN DEFECTUOSA DE LAS TEORÍAS PRECEDENTES .....	158
8.1. <i>La incertidumbre propia de las etapas de crisis</i> .....	159
8.2. <i>La reticencia jurisprudencial a aplicar el nuevo sistema</i> .....	160
8.3. <i>La ambigüedad de determinados planteamientos teóricos</i> .....	161
8.4. <i>Los «indicios» de autonomía o especialidad</i> .....	165
9. LAS CONSECUENCIAS DE LA RECEPCIÓN DEFECTUOSA DE LAS TEORÍAS PRECEDENTES .....	170
III. La escasa virtualidad del sistema durante los años cincuenta y sesenta .....	171
IV. La bendición constitucional del sistema y su aplicación progresiva a las actuaciones materiales de la Administración. El peligro de una responsabilidad desmesurada .....	173
V. Balance: los cambios y las constantes en la evolución histórica de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas ...	179

## CAPÍTULO TERCERO

## LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR ACTO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO ESPAÑOL: EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y SITUACIÓN ACTUAL

I.	El mantenimiento de una irresponsabilidad casi total hasta los años ochenta .....	183
II.	Las justificaciones teóricas de la irresponsabilidad .....	185
1.	LA REGLA DE QUE LA ANULACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO NO PRESUPONE EL DERECHO A INDEMNIZACIÓN Y SU UTILIZACIÓN JURISPRUDENCIAL COMO PRINCIPIO DE EXONERACIÓN .....	185
2.	LA TEORÍA DE QUE LA ANULACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y LA CONDENADA JUDICIAL A DICTAR OTRO CONSTITUYEN FORMAS DE REPARACIÓN <i>IN NATURA</i> INCOMPATIBLES CON EL RESARCIMIENTO POR EQUIVALENTE .....	188
III.	Las razones metajurídicas de la irresponsabilidad .....	191
IV.	La normalización de la responsabilidad por acto administrativo ....	193
V.	Conclusiones comparativas y problemas actuales de la responsabilidad por actos .....	196
1.	EL PROBLEMA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR RESOLUCIONES DENEGATORIAS DE CARÁCTER DISCRECIONAL .....	196
1.1.	<i>La teoría de la resarcibilidad privativa del derecho subjetivo y su renovado vigor en el Derecho español</i> .....	196
1.2.	<i>El problema subyacente: el resarcimiento de la pérdida de oportunidad</i> .....	201
1.3.	<i>La utilidad de la experiencia italiana</i> .....	206
2.	LA NECESIDAD DE UNA REFLEXIÓN DOGMÁTICA EN TORNO A LOS CRITERIOS DE IMPUTACIÓN, EN GENERAL .....	212
2.1.	<i>Planteamiento</i> .....	212
2.2.	<i>El papel de la culpa y la selección del criterio de imputación utilizable en el sistema de responsabilidad patrimonial</i> .....	214
3.	LA NECESIDAD DE UNA REFLEXIÓN DOGMÁTICA EN TORNO AL CRITERIO DE IMPUTACIÓN DEL DAÑO «PROCEDIMENTAL», EN PARTICULAR .....	219

## PARTE SEGUNDA

## EL RÉGIMEN JURÍDICO SUSTANTIVO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR ACTO ADMINISTRATIVO

## CAPÍTULO CUARTO

## EL INCUMPLIMIENTO COMO TÍTULO UNITARIO DE IMPUTACIÓN

I.	El incumplimiento lesivo de un deber procedimental como fuente de responsabilidad patrimonial .....	225
1.	LA PREEXISTENCIA DE UNA RELACIÓN JURÍDICA COMO ELEMENTO CARACTERÍSTICO DE LA ACTIVIDAD PROCEDIMENTAL Y EL INCUMPLIMIENTO COMO FACTOR DE ATRIBUCIÓN .....	225
2.	OTROS ARGUMENTOS QUE AVALAN LA TESIS PRECEDENTE .....	229
II.	El incumplimiento como título unitario de imputación en el ordenamiento italiano .....	237
III.	Conclusiones comparativas .....	245
IV.	La inimputabilidad del incumplimiento por fuerza mayor .....	246

## CAPÍTULO QUINTO

## EL INCUMPLIMIENTO DEL DEBER DE DICTAR UNA RESOLUCIÓN AJUSTADA A DERECHO: LA ILEGALIDAD

I.	La ilegalidad como fundamento de la responsabilidad patrimonial .	253
II.	Las doctrinas que vinculan la responsabilidad por actos ilegales con la noción de culpa .....	256
1.	LA ILEGALIDAD COMO EXPRESIÓN INEQUÍVOCA DE CULPABILIDAD: LA PRESUNCIÓN CULPOSA <i>IURIS ET DE IURE</i> .....	256
1.1.	<i>Una doctrina jurisprudencial clásica en el Derecho italiano</i> .....	256
1.2.	<i>Un planteamiento consolidado en el sistema francés</i> .....	257
2.	LA ILEGALIDAD COMO MERO INDICIO DE CULPABILIDAD: LA PRESUNCIÓN CULPOSA <i>IURIS TANTUM</i> .....	258
2.1.	<i>Un planteamiento minoritario en el ordenamiento italiano</i> .....	258
2.2.	<i>Una doctrina arraigada en el Derecho alemán</i> .....	259
2.3.	<i>Una importante línea doctrinal y jurisprudencial en el sistema español</i> .....	263
2.4.	<i>Revisión crítica</i> .....	267
3.	LA EXISTENCIA O NO DE CULPA EN FUNCIÓN DE LA GRAVEDAD DE LOS VICIOS DEL ACTO LESIVO .....	269

	Página
3.1. <i>Un planteamiento minoritario en los ordenamientos francés e italiano, con cierta relevancia en el Derecho español</i> .....	269
3.2. <i>Revisión crítica</i> .....	271
<b>III. La inimputabilidad de la ilegalidad</b> .....	273
1. LA CULPA DE LA VÍCTIMA. LA RELEVANCIA CAUSAL DE LOS ERRORES INTRODUCIDOS EN PROYECTOS E INSTANCIAS, EN ESPECIAL .....	274
1.1. <i>Planteamiento: la culpa exclusiva de la víctima como especie de fuerza mayor</i> .....	274
1.2. <i>La culpa de la víctima como causa aportada en exclusiva. El dolo, la negligencia o la culpa graves del perjudicado como circunstancias exoneradoras en la Ley del Suelo de 1998</i> .....	276
1.3. <i>Algunos supuestos de culpa exclusiva de la víctima</i> .....	280
1.4. <i>Algunos supuestos de culpa concurrente de la víctima. La eficacia parcialmente exoneradora de la concurrencia de causas</i> .....	282
2. LA INTERVENCIÓN DE OTRO PARTICULAR .....	285
3. LA INTERVENCIÓN DE OTRA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	285
3.1. <i>La intervención del representante de otra Entidad pública en el seno de un órgano colegiado: la ausencia de intervención de tercero en sentido técnico</i> .....	286
3.2. <i>La suplencia de una Administración en el ejercicio de la competencia que otra tiene atribuida: la irrelevancia causal de la intervención del tercero</i> .....	286
3.3. <i>La intervención de otra Administración que colabora en la preparación de la resolución final o en su ejecución: el derecho del perjudicado a ser resarcido por cualquiera de las entidades intervinientes, con independencia de la relevancia causal de su actuación</i> ..	289
4. OTROS SUPUESTOS POSIBLES DE FUERZA MAYOR: LAS LIMITACIONES FINANCIERAS, ESTRUCTURALES Y PERSONALES Y LAS DIFICULTADES EN LA AVERIGUACIÓN Y EN LA APLICACIÓN DE LA NORMATIVA APLICABLE .....	294
<b>IV. La anulación de la resolución denegatoria ilegal y la condena al libramiento como modalidad tutelar funcional y estructuralmente distinta del resarcimiento. La relevancia de la distinción en el plano de la determinación del daño imputable</b> .....	295
1. CONSIDERACIONES PREVIAS .....	295
2. LAS DIFERENCIAS FUNCIONALES Y ESTRUCTURALES ENTRE LA TUTELA REINTEGRADORA Y LA TUTELA RESARCITORIA .....	299
3. LA CUESTIÓN EN EL DERECHO ITALIANO .....	300
4. EL JUICIO «PÓSTUMO» (RESARCITORIO) Y EL JUICIO «PRO FUTURO» (CONDENATORIO) .....	307

	Página
<b>CAPÍTULO SEXTO</b>	
<b>EL INCUMPLIMIENTO DEL DEBER DE RESOLVER EL PROCEDIMIENTO DENTRO DE PLAZO: LA MOROSIDAD</b>	
<b>I. La morosidad como fundamento de la responsabilidad patrimonial.</b>	311
<b>II. Los procedimientos administrativos ampliatorios, sede natural de la responsabilidad por retraso</b> .....	312
1. EL RETRASO EN LA FINALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ABLATORIOS: LA IMPOSIBILIDAD LÓGICA DE UNA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL FRENTE AL INTERESADO PRINCIPAL .....	312
2. EL RETRASO EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS AMPLIATORIOS: SUPUESTOS .....	315
2.1. <i>El silencio negativo y la responsabilidad patrimonial</i> .....	315
2.2. <i>El silencio positivo y la responsabilidad patrimonial</i> .....	320
<b>III. Las doctrinas que vinculan la responsabilidad por retraso con la noción de culpa</b> .....	322
1. LA CULPA COMO TÍTULO DE IMPUTACIÓN Y EL PLAZO MÁXIMO DE TERMINACIÓN COMO MERO ÍNDICE DE RAZONABILIDAD TEMPORAL .....	322
2. REVISIÓN CRÍTICA .....	327
2.1. <i>El incumplimiento como título de imputación, también para la responsabilidad por retraso</i> .....	327
2.2. <i>Las funciones de eficacia y garantía del plazo máximo de terminación y su inequívoco valor obligatorio</i> .....	328
2.3. <i>El «realismo» de los plazos máximos de terminación y la posibilidad consecuente de exigir su cumplimiento</i> .....	331
2.4. <i>La innecesariedad de la doctrina de la culpa para lograr que la Administración se libere de responsabilidad por retrasos que no le son imputables</i> .....	334
<b>IV. La inimputabilidad de la morosidad</b> .....	336
1. LA CULPA DE LA VÍCTIMA. LA CONDUCTA OBSTRUCCIONISTA DEL INTERESADO, EN ESPECIAL .....	337
2. LA INTERVENCIÓN DE TERCERO Y LA EXTRAORDINARIA COMPLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO .....	338
<b>CAPÍTULO SÉPTIMO</b>	
<b>EL INCUMPLIMIENTO DEL DEBER DE OBRAR DE BUENA FE: LA DESLEALTAD</b>	
<b>I. Consideraciones previas y metodológicas</b> .....	341
1. LA NECESIDAD DE UNA REFLEXIÓN DOGMÁTICA EN TORNO A LA RESPONSABILIDAD POR CONFIANZA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO .....	341

2.	LA RESPONSABILIDAD POR CONFIANZA EN LAS NEGOCIACIONES CONTRACTUALES Y LA RESPONSABILIDAD POR CONFIANZA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: SU IDENTIDAD ESTRUCTURAL .....	344
<b>II.</b>	<b>El deber de coherencia y no contradicción: una imposición derivada del principio general de la buena fe .....</b>	<b>348</b>
<b>III.</b>	<b>Los efectos del incumplimiento del deber de coherencia .....</b>	<b>354</b>
1.	EL QUEBRANTAMIENTO DEL DEBER DE COHERENCIA EN LA ETAPA <i>IN CONTRAHENDO</i> Y SUS EFECTOS EstrictAMENTE RESARCITORIOS .....	354
2.	LA CONCLUCACIÓN DEL DEBER DE COHERENCIA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SUS EFECTOS EstrictAMENTE RESARCITORIOS .....	355
<b>IV.</b>	<b>Las confianzas tutelables: características y delimitación de supuestos .....</b>	<b>360</b>
1.	LAS CONFIANZAS DEFRAUDADAS POR CONDUCTAS QUE, A LA LUZ DEL ESTÁNDAR APLICABLE DE COHERENCIA, RESULTAN CONTRADICTORIAS CON OTRAS ANTERIORES .....	360
2.	LAS CONFIANZAS DEPOSITADAS EN CONDUCTAS QUE NO TIENEN VIRTUALIDAD OBLIGATORIA .....	364
2.1.	<i>Consideraciones generales .....</i>	<i>364</i>
2.2.	<i>El incumplimiento de compromisos vinculantes: la inexistencia de responsabilidad por confianza .....</i>	<i>365</i>
2.3.	<i>La defraudación de las expectativas engendradas por instrumentos que no pueden vincular porque no tienen naturaleza obligatoria o porque su contenido es erróneo o contrario a Derecho: el supuesto típico de responsabilidad por confianza .....</i>	<i>367</i>
2.4.	<i>La separación de un precedente, de un baremo o de otras actuaciones administrativas con violación de la doctrina del agotamiento de la discrecionalidad, el principio de igualdad o el principio de interdicción de la arbitrariedad: la inexistencia de responsabilidad por confianza .....</i>	<i>370</i>
2.5.	<i>La frustración de la confianza depositada en el precedente ilegal: un caso posible de responsabilidad por confianza .....</i>	<i>372</i>
2.6.	<i>La desatención de un baremo equivocado de jerarquización de candidatos: otro supuesto posible de responsabilidad por confianza .....</i>	<i>377</i>
<b>V.</b>	<b>El otorgamiento ilegal de un acto administrativo favorable y la protección de la confianza .....</b>	<b>378</b>
1.	LA DECLARACIÓN DE NULIDAD DEL CONTRATO: LA HIPÓTESIS PRINCIPAL SOBRE LA QUE JHERING CONSTRUYÓ LA TEORÍA DE LA RESPONSABILIDAD POR CONFIANZA .....	378

2.	LA DECLARACIÓN DE NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO FAVORABLE: OTRA HIPÓTESIS POSIBLE DE RESPONSABILIDAD POR CONFIANZA .....	379
2.1.	<i>La anulación judicial de actos favorables .....</i>	<i>379</i>
2.2.	<i>La anulación administrativa de actos favorables .....</i>	<i>383</i>
<b>Los daños a la confianza .....</b>	<b>388</b>	
1.	LOS DAÑOS A LA CONFIANZA Y LA RELACIÓN PRECONTRACTUAL .....	388
1.1.	<i>El daño imputable: la denominada lesión del «interés negativo» ...</i>	<i>388</i>
1.2.	<i>Aproximación al concepto «jurídico» de coste de oportunidad .....</i>	<i>390</i>
1.3.	<i>La determinación del lucro cesante, en general .....</i>	<i>394</i>
1.4.	<i>La determinación del lucro cesante por la pérdida de una ocasión alternativa de negocio, en particular .....</i>	<i>396</i>
1.5.	<i>El daño no imputable: la denominada lesión del «interés positivo» .....</i>	<i>399</i>
2.	LOS DAÑOS A LA CONFIANZA Y LA RELACIÓN PROCEDIMENTAL .....	400
2.1.	<i>El daño no imputable: la denominada lesión del «interés positivo» .....</i>	<i>400</i>
2.2.	<i>El daño imputable: la denominada lesión del «interés negativo» ...</i>	<i>402</i>
2.3.	<i>Algunos ejemplos de daño por pérdida de una ocasión alternativa de lucro .....</i>	<i>404</i>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>409</b>	