

# Índice

---

Prólogo .....	15
Nota del Autor .....	17
Introducción .....	21

## PRIMERA PARTE: Teoría General sobre la Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas

<b>Capítulo I: Génesis histórica del principio general de Administración Pública responsable por el funcionamiento de los servicios públicos .....</b>	<b>29</b>
I. Introducción .....	29
II. Evolución normativa en el tratamiento de la Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas. Génesis de la formulación del principio .....	35
1. Situación anterior a la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 .....	35
a) Régimen jurídico de la responsabilidad civil del Estado .....	37
b) Régimen jurídico de la responsabilidad civil de la Administración Local hasta 1954 .....	39
2. La Ley de Expropiación Forzosa de 1954 o formulación de un principio general de responsabilidad de las Administraciones Públicas .....	42
a) Elementos esenciales de la reforma .....	44
b) Conclusiones .....	51
3. Régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas entre 1954 y su constitucionalización en 1978 .....	53
4. Los postulados constitucionales del sistema de responsabilidad de la Administración .....	56
a) El Art. 106. 2 CE .....	57
b) Sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas: Art. 149. 1. 18 CE .....	65

<b>Capítulo II: Delimitación con figuras afines y funciones del instituto de la responsabilidad patrimonial</b> .....	69
I. Delimitación del ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración: su estrecha vinculación con otras figuras .....	69
1. Delimitación de derechos y expropiación forzosa .....	70
2. Expropiación forzosa versus responsabilidad patrimonial .....	79
3. La responsabilidad del Estado Legislador .....	80
a) Las disposiciones administrativas generales como causa de responsabilidad patrimonial .....	81
b) La responsabilidad del Parlamento .....	84
i) Responsabilidad del Estado legislador en España antes del período constitucional inaugurado en 1978 .....	87
ii) Texto constituyente de 1978 .....	88
iii) Art. 139. 3 Ley 30/1992: desarrollo legislativo del art. 9. 3 CE y plasmación a nivel legislativo de la responsabilidad extracontractual del legislador .....	96
II. Las funciones de la Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas .....	110
1. Función reparadora .....	111
2. Función de prevención .....	115
3. Estándar de control de la calidad de los servicios .....	116
4. Función demarcatoria .....	117
<b>Capítulo III: Presupuestos jurídico sustantivos de la responsabilidad patrimonial</b> .....	119
I. Introducción .....	120
II. Presupuestos sustantivos de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública .....	122
A) Lesión indemnizable .....	122
1. Concepto técnico jurídico de lesión: la antijuridicidad del daño .....	124
a) Aspecto subjetivo .....	128
b) Aspecto objetivo .....	130
c) Cualificación del daño: velo de antijuridicidad .....	131
i) Doctrina del sacrificio especial como criterio indicativo de la antijuridicidad. Avelino Blasco Esteve .....	134
ii) Javier de Ahumada Ramos: concepto estricto de lesión jurídica .....	136
iii) La operatividad de las causas de justificación del detrimento patrimonial como títulos de imputación de responsabilidad: dos caras de la misma moneda .....	137
d) El papel de la culpa en el sistema de responsabilidad objetiva, ¿es la culpa un elemento del contenido normativo de lesión? .....	138

2. Caracteres que debe reunir el daño antijurídico .....	145
a) Efectividad .....	145
b) Daño económicamente evaluable .....	147
c) Singularidad del daño: para que el daño sea indemnizable debe recaer en una persona o grupo determinado de personas .....	149
B) Funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos .....	153
C) Relación de causalidad entre el daño indemnizable y el funcionamiento del servicio público: su prueba .....	163
D) Imputación .....	175
1. Imputación de primer nivel .....	177
a) Inserción en la organización administrativa .....	179
b) Actuación en ejercicio o con ocasión de funciones administrativas .....	180
2. Imputación de segundo nivel o atribución del daño a la Administración Pública .....	183
a) Sacrificio especial como título de imputación .....	184
b) Imputación por enriquecimiento injusto .....	185
c) Criterios de imputación derivados de la Teoría Penal de la Imputación Objetiva .....	187
i) Creación (o incremento) de un riesgo jurídicamente relevante .....	190
a') Que se trate de un riesgo no insignificante .....	190
b') Riesgo no permitido .....	193
ii) Concreción de la conducta de riesgo relevante en el resultado lesivo .....	197
iii) La imputación objetiva y el riesgo en los supuestos de omisión .....	198
E) Fuerza mayor. Análisis del art. 141. 1 Ley 30/1992 después de la reforma de 1999. <i>Excurso</i> sobre el principio de precaución .....	202
1. Estado de los conocimientos de la ciencia y de la técnica. Art. 141 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: ¿tipificación de un supuesto expreso de fuerza mayor? .....	204
2. <i>Excurso</i> : el principio de precaución .....	215
<b>Capítulo IV: Los mal llamados procesos causales complejos</b> .....	221
I. Introducción .....	221
II. Responsabilidad concurrente de varias Administraciones Públicas .....	222
1. La responsabilidad derivada de los daños producidos en ejercicio de fórmulas conjuntas de actuación; Art. 140. 1 ley 30/1992 .....	228
2. Responsabilidad concurrente de varias Administraciones Públicas no concertadas .....	230

III. Concurrencia de una o varias Administraciones Públicas y un tercero o de la víctima en la generación del daño	236
1. Falta o culpa de la víctima	237
a) Intervención de la víctima como causa exclusiva del daño	237
b) Intervención de la víctima sin incidencia causal en la producción del daño	238
c) Concurrencia de culpas entre la víctima y la Administración	238
2. Intervención de un tercero	239
IV. Régimen jurídico sustantivo de la responsabilidad patrimonial correspondiente a concesionarios y contratistas de la Administración Pública	240
1. Vicios de redacción del proyecto: concreción de los títulos de imputación del Art. 97 R.D. Leg. 2/2000	251
2. Responsabilidad derivada de la delegación de facultades por la Administración contratante	252
3. Deberes de policía e inspección	253
4. Insolvencia del contratista o concesionario: responsabilidad de la Administración derivada del riesgo creado con la técnica de gestión elegida	255
5. Riesgo inherente a la existencia de servicio	257
V. Apuntes sobre responsabilidad por los daños causados por usuarios o subcontratistas	258
1. Usuarios	258
2. Subcontratistas	258
<b>Capítulo V: Procedimiento sobre responsabilidad patrimonial. Conflictos de jurisdicción</b>	261
I. Significado institucional del procedimiento como presupuesto de ejercicio de la acción de responsabilidad ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Concepto y naturaleza jurídica	262
II. Ámbito material de aplicación del procedimiento de responsabilidad patrimonial: pretensiones basadas en la responsabilidad de las Administraciones Públicas	267
III. Ámbito subjetivo del procedimiento definido por el R.D. 429/1993	271
1. Sujetos directores del procedimiento en sus fases sucesivas de instrucción y resolución: Sujetos pasivamente legitimados	277
a) Instrucción: órganos competentes	278
b) Órganos administrativos competentes para dictar el acuerdo de resolución	279
2. Sujetos activamente interesados en el triunfo de la reclamación	281
IV. Acción de resarcimiento	282
1. Plazo para el ejercicio de la acción	282
2. Régimen jurídico del cómputo del plazo	285

V. Ordenación sistemática del procedimiento	290
1. Procedimiento general sobre responsabilidad: arts. 4 a 13 del R.D. 429/1993	292
a) Iniciación	292
i) Formas: de oficio o a instancia de parte	292
ii) Efectos	297
b) Ordenación e instrucción del procedimiento	298
i) Actos de ordenación	298
ii) Actividad de instrucción	299
a') Alegaciones	300
b') Prueba	302
c') Informe	307
d') Audiencia	309
e') Propuesta de resolución	311
f') Dictamen del Consejo de Estado o análogos órganos consultivos de las Comunidades Autónomas	312
c) Terminación	314
i) Resolución expresa	315
ii) Desistimiento y renuncia	317
iii) Caducidad	319
iv) Silencio	323
v) Terminación convencional	323
vi) Imposibilidad material de continuar el procedimiento	326
2. Procedimiento abreviado	327
a) Iniciación	328
b) Audiencia	329
c) Dictamen	329
d) Terminación	331
i) Reactivación del procedimiento general	331
ii) Resolución expresa	331
iii) Terminación convencional	332
iv) Silencio administrativo	332
v) Modos anormales de terminación	332
Efectos del procedimiento	332
1. Efectos jurídico <i>materiales</i>	332
a) Efectos inmediatos	332
b) Efectos indirectos	335
2. Efectos jurídico <i>procesales</i>	336
a) Fin de la vía administrativa	336

b) Enjuiciamiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración .....	336
i) Fuero de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública .....	337
ii) Seguro de responsabilidad extracontractual .....	349
iii) Daños causados por contratista y concesionario de la Administración .....	357
<b>Capítulo VI: Reparación integral del daño</b> .....	365
I. Principio de indemnidad .....	365
1. Contenido del principio .....	366
2. Compatibilidad de la compensación por responsabilidad patrimonial con otras indemnizaciones, prestaciones o percepciones .....	367
3. Bienes jurídicos susceptibles de lesión y consiguiente indemnización .....	368
a) Daños materiales: indemnización del daño emergente y del lucro cesante .....	368
i) Daño emergente .....	369
ii) Lucro cesante .....	372
a') Disminución de la capacidad de ganancia de la víctima como consecuencia del hecho dañoso .....	373
b') Lucro cesante vs. meras expectativas, «sueños de ganancias» y perjuicios hipotéticos y futuros .....	374
b) Daños no materiales: indemnización por muerte, daños corporales y daños morales .....	375
i) Muerte .....	375
ii) Daños corporales .....	377
iii) Daños morales .....	377
a') Concepto .....	378
b') Efectividad del daño moral: prueba de su existencia .....	379
c') Problemas de valoración del daño moral .....	380
d') Criterios de valoración del daño moral .....	381
II. Reparación integral del daño .....	386
1. La cuantificación del resarcimiento .....	386
2. Compensación en especie e indemnización suplementaria .....	389
a) Compensación <i>in natura</i> .....	389
b) Indemnización suplementaria .....	390
3. Momento de la valoración del daño .....	391
a) <i>Dies a quo</i> .....	392
b) <i>Dies ad quem</i> .....	394

4. Intereses de demora .....	395
a) Devengo de intereses de demora .....	396
b) Compatibilidad de los intereses de demora con la actualización de la indemnización .....	398
c) Tipo de interés .....	399
d) Base sobre la que se aplica el tipo de interés .....	399
<b>Bibliografía</b> .....	401

**SEGUNDA PARTE:**

**La responsabilidad de la Administración Pública y el fenómeno urbano**

<b>Preliminar</b> .....	415
<b>Capítulo I: Organización sistemática de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en relación al fenómeno urbano</b> .....	417
I. Carácter evolutivo del contenido y significado del derecho de propiedad o el fenómeno urbano como objeto de consideración normativa .....	417
1. La propiedad en el Código Civil .....	419
2. La propiedad en la Constitución de 1978 .....	425
3. Encaje del modelo de ordenación de la propiedad inmobiliaria procedente de la Ley del Suelo de 1956 en el modelo constitucional de dominio .....	440
4. La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones o ensayo de un urbanismo desregulado .....	451
5. Nuevo escenario creado por la Constitución de 1978 y la STC 61/1997 en materia de responsabilidad patrimonial por actuaciones públicas con trascendencia urbanística .....	454
6. Aragón .....	465
7. Baleares .....	466
8. Canarias .....	466
9. Castilla La Mancha .....	467
10. Castilla y León .....	467
11. Cataluña .....	468
12. Galicia .....	468
13. La Rioja .....	468
14. Navarra .....	469
15. Valencia .....	470
16. V. Resto de España .....	470
II. Aproximación a la responsabilidad patrimonial de la Administración por actos urbanísticos .....	471
1. Régimen de responsabilidad patrimonial en el sector urbanístico: expresión de la concepción dogmática del derecho de propiedad sobre el suelo .....	471
2. Administración responsable .....	482

<b>Capítulo III: Supuestos indemnizatorios en el marco de la legislación estatal</b>	485
A) Referentes indemnizatorios formalmente tipificados en la Ley 6/1998 ..	487
I. Indemnización por alteración del planeamiento .....	487
1. Alteración anticipada del planeamiento .....	487
a) Que la alteración anticipada tenga por objeto instrumentos de planeamiento urbanístico .....	491
b) Indiferente amplitud del objeto de la reforma .....	494
c) Carácter anticipado de la alteración del planeamiento .....	497
d) Existencia de una lesión patrimonial .....	502
e) Objeto de la indemnización .....	506
2. Imposibilidad de ejecutar el planeamiento por causas imputables a la Administración: art. 41. 1 <i>in fine</i> Ley 6/1998 .....	509
3. Determinación de la Administración responsable .....	511
a) Determinación de la Administración que ha de soportar la indemnización en el marco del proceso de aprobación de planeamiento .....	511
b) Administración responsable en los casos de una alteración anticipada derivada de la interferencia de normas con objeto jurídico distinto al estrictamente urbanístico .....	517
4. El fuera de ordenación y la alteración anticipada de planes urbanísticos .....	519
II. Indemnización por vinculaciones singulares .....	523
1. Procedencia de la indemnización por vinculaciones establecidas en orden a la conservación de los edificios .....	527
2. Limitaciones o vinculaciones singulares por reducción del aprovechamiento urbanístico no susceptible de distribución equitativa entre los interesados .....	532
III. Compensación en unidades de ejecución irrentables .....	543
IV. Responsabilidad patrimonial y licencias urbanísticas .....	547
1. Notas Preliminares .....	547
2. Naturaleza jurídica de las licencias urbanísticas .....	547
3. La revocación de las licencias como causa de responsabilidad: Art. 42 Ley 6/1998 .....	555
a) Revocación de la licencia en vigor sin que se haya dado comienzo la edificación .....	560
i) Requisitos .....	560
ii) Procedimiento .....	561
iii) Indemnización .....	562
b) Revocación de la licencia en vigor una vez comenzadas las obras autorizadas por ella .....	563
c) Las revocaciones indirectas .....	565

4. Responsabilidad en los casos de infracción por la Administración de la legalidad urbanística .....	566
a) Responsabilidad derivada de la anulación de licencias ilegales .....	567
b) Responsabilidad patrimonial provocada por la denegación impropcedente de la licencia solicitada .....	572
c) Tipificación legal de un supuesto imposible de responsabilidad patrimonial: demora injustificada en el otorgamiento de licencias urbanísticas .....	574
d) Notas comunes de los tres supuestos indemnizatorios precedentes: requisitos de responsabilidad .....	584
i) <i>Exceptio doli</i> como causa de exoneración de la responsabilidad de la Administración .....	584
ii) Sujetos responsables .....	586
iii) Sujetos perjudicados .....	588
iv) Extensión de la reparación .....	588
a') Anulación de licencias .....	589
b') Demora injustificada —(sic)— y denegación impropcedente .....	590
5. Un ejemplo concreto de responsabilidad patrimonial de la Administración relacionado con la mecánica de las licencias urbanísticas: la suspensión provisional del otorgamiento de licencias urbanísticas por elaboración del planeamiento o reforma del vigente .....	590
a) Derecho estatal supletorio .....	591
b) Derecho Autonómico .....	596
6. Otros supuestos indemnizatorios en relación con las licencias ..	597
a) Suspensión ilegal del otorgamiento de licencias por cambio de planeamiento .....	597
b) Supuesto específico de suspensión previsto en la legislación sectorial: Art. 16. 1 Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español .....	598
c) Caducidad .....	599
V. Cláusula residual de responsabilidad patrimonial: Art. 44. 1 Ley 6/1998	601
Supuestos indemnizatorios atípicos en materia urbanística .....	606
Consultas urbanísticas .....	606
Anulación de medidas de protección de la legalidad urbanística ..	609
Daños derivados de la realización de obras o servicios públicos ..	612
IV. Responsabilidad derivada de levantamientos tardíos o erróneos de alineaciones y rasantes .....	614
V. La omisión administrativa con repercusión resarcitoria: la inactividad de la Administración en el ámbito urbanístico a efectos de responsabilidad patrimonial .....	614
VI. Las consecuencias indemnizatorias de la actuación informalizada de la Administración: convenios urbanísticos .....	618

<b>Capítulo IV: Valoraciones</b> .....	621
I. Reglas o criterios de valoración .....	625
II. Metodología a seguir en el cálculo del valor de cada clase de suelo ..	625
A) Suelo no urbanizable .....	626
B) Valoración del suelo urbano y del urbanizable delimitado por el planeamiento general o cuyas condiciones de desarrollo hayan sido establecidas .....	631
1. Aprovechamiento a computar en cada caso .....	632
a) Suelo urbanizable delimitado o con condiciones de desarrollo fijadas (Art. 27. 2 de la Ley 6/1998) .....	632
b) Suelo urbano consolidado por la urbanización .....	633
c) Suelo urbano incluido en ámbitos de gestión que tengan por objeto la reforma, renovación o mejora urbana (Art. 28. 2 Ley 6/1998) .....	633
d) Suelo urbano sistemático no sujeto a operaciones de reforma, renovación o mejora urbana (Art. 28. 1 Ley 6/1998) .....	635
e) Aprovechamiento computable en defecto de plan o de aprovechamiento lucrativo (Art. 29 Ley 6/1998) .....	635
2. Valor de repercusión .....	636
C) Jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación a la valoración de los terrenos destinados a la ejecución de sistemas generales o quiebra de la regla de valoración del suelo según su clasificación .....	645
<b>Capítulo V: Recapitulación: déficit del sistema y anacrónica convivencia de dos modelos dominicales en el marco de la Ley 6/1998</b> .....	657
<b>Bibliografía</b> .....	665