

# RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA



Por Dr. Santiago González-Varas Ibáñez<sup>1</sup>

## SUMARIO

|  |    |
|--|----|
| I. Marco General .....   | 01 |
| II. Artículo 32.1 Párrafo primero de la LRJSP .....                                    | 02 |
| A. Regulación .....  | 02 |
| B. Artículo 106 de la CE .....   | 03 |
| C. Responsabilidad objetiva .....  | 03 |
| D. Responsabilidad objetiva sin perjuicio de los demás presupuestos .....              | 04 |
| E. Relación de la responsabilidad patrimonial con otras posibles vías de defensa ..... | 05 |
| III. Profundización en el estudio de la responsabilidad patrimonial en España .....    | 10 |

## PRIMERA PARTE. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Y LRJSP 40/2015

### I. MARCO GENERAL

En la LRJSP 40/2015 los temas de responsabilidad patrimonial (y de sanciones) se regulan, en cuanto a los principios (perspectiva material o de fondo) en esta LRJSP. Y los temas procedimentales se han llevado a la LPAC 39/2015.

La responsabilidad patrimonial conecta inicial o esencialmente con la idea de la **posición individualizada del sujeto**. La comunidad precisa realizar actuaciones, por interés público, a cargo de la Administración. Pero el perjuicio causado y que se impone al individuo, como consecuencia de la realización de tal interés general, debe ser asumido por la colectividad misma.

Puede asimismo hacerse una referencia a la **responsabilidad patrimonial en el marco de los principios generales del Derecho**. Es decir, el propio **principio de responsabilidad, que conlleva la necesidad de que el poder público indemnice por los daños que cause**. Es más, una ley que causara un daño patrimonial sin

1. Catedrático de derecho administrativo

prever expresamente las consecuencias desde este punto de vista de la responsabilidad patrimonial plantea el debate de su posible inconstitucionalidad.

También puede invocarse la necesidad de interpretar las normas con el fin de evitar un problema, para la Administración, de carácter indemnizatorio, siempre que ello no sea a costa de sacrificar otros valores superiores. Asimismo, haremos las pertinentes relaciones entre la responsabilidad patrimonial y el **principio de protección de la confianza legítima**.

Otra relación puede hacerse con el **enriquecimiento injusto** ya que la consecuencia de la aplicación de este principio puede ser la responsabilidad patrimonial. Finalmente, puede recordarse la responsabilidad patrimonial por vulneración del **principio de igualdad**.

Puede citarse la STS 1166/2021, de 24 de septiembre de 2021 recurso 4622/2019, declarando que los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía que prestan servicios en destinos obligatorios de uniforme, eximidos del uso por exigencias reglamentarias tienen derecho a la compensación económica por razón de vestuario al igual que los policías destinados en servicios de vigilancia dinámica de personalidades.

## II. ARTÍCULO 32.1 PÁRRAFO PRIMERO DE LA LRJSP

### A. Regulación

Según este artículo 32.1 («principios de la responsabilidad»): “los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”.

## B. Artículo 106 de la CE

Junto al artículo 32.1 de la LRJSP, el artículo 106 de la Constitución reconoce el derecho de los particulares a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes o derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que sea consecuencia del *funcionamiento normal o anormal de un servicio público*.

Sin quitar importancia a este precepto constitucional, el citado artículo 32 de la LJSP es fruto especialmente de la tradición legislativa jurídico-administrativa.

## C. Responsabilidad Objetiva

Se proclama en el Derecho español la **regla de responsabilidad objetiva**, al no ser necesaria la concurrencia de dolo o culpa para poder exigir dicha responsabilidad.

Desde la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 es así (actualmente, artículos 106.2 CE y 32 y siguientes de la LRJSP). Esta configuración se considera un avance jurídico-comparado.

Sobre este modelo resulta significativa la **STC 112/2018, FJ 5**, afirmando que el art. 106.2 CE consagra un sistema objetivo de responsabilidad de las Administraciones Públicas. Esta sentencia resuelve una cuestión de inconstitucionalidad relativa a la distribución de responsabilidad en atropellos de animales de caza en carretera regulada en la disposición adicional 7.a del Texto Refundido de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial: el artículo 106.2 CE supone la «recepción constitucional del sistema de responsabilidad del Estado previamente vigente en España, cuyo carácter objetivo venía siendo ampliamente aceptado por la doctrina y la jurisprudencia», lo que le lleva a concluir que «el régimen constitucional de responsabilidad de las Administraciones Públicas se rige por criterios objetivos» (esta STC cuenta con dos votos particulares).

#### D. Responsabilidad objetiva sin perjuicio de los demás presupuestos

La responsabilidad objetiva ha de ser lógicamente completada con las demás reglas o principios rectores de la responsabilidad patrimonial. Así lo expresa la STC 79/2019. Esta sentencia es un ejemplo de la necesidad de ahondar en esas otras regulaciones. Así permite razonar cuando se hace eco de la jurisprudencia del TS que exige, junto al funcionamiento normal o anormal, la debida “causalidad” siendo insuficiente fijarse en la titularidad del servicio<sup>2</sup>; reaccionando pues contra una mimética traslación de responsabilidad por el hecho de ser titular de la vía<sup>3</sup>. Explica esta doctrina la SAN 277/2015, de 30 de junio de 2015 (JUR 2015, 192271), es decir, la imposibilidad de asociar automáticamente la responsabilidad al hecho de que haya un servicio público: «la jurisprudencia viene modulando el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, rechazando que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con el mismo que se pueda producir, pues la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquella de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas, convierta a estas, 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. De lo contrario, se transformaría aquel en un sistema providencialista no contemplado en nuestro Ordenamiento Jurídico (STS de 29 de enero de 2008, rec. 152/2004, y de 15 de enero de 2013 [RJ 2013, 1866], rec. 779/2012)».

---

2. Como dice el Tribunal Supremo «el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial no impide que para su exigencia, como señala la sentencia de 7 de febrero de 2006 EDJ 2006/6483, sea imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido. A tal efecto, la jurisprudencia viene modulando el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, rechazando que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con el mismo que se pueda producir, lo que supondría convertir a la Administración en aseguradora universal 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, siendo necesario, por el contrario, que esos daños sean consecuencia del funcionamiento normal o anormal de la Administración. (Ss. 14-10-2003 EDJ 2003/147182, 13-11-1997 EDJ 1997/10125)[vb].

3. La STC 79/2019 se enfrentaba con la inconstitucionalidad de una Ley autonómica por el hecho de que extendía la responsabilidad al Estado, por ser titular de la vía, pero no al ADIF (posible responsable de los hechos; consistían estos en daños producidos a cultivos, por conejos que proliferaban por culpa de que se albergaban en la red ferroviaria).

Este razonamiento, que acaba de hacerse, de no poder convertir la responsabilidad patrimonial en un aseguramiento universal de riesgos está muy presente en la praxis jurisprudencial. Se trata, pues, de explicar los límites y filosofía de la responsabilidad patrimonial.

**Los presupuestos de la responsabilidad patrimonial son:**

- La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.
- El daño ha de ser antijurídico, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo de acuerdo con la Ley.
- La relación de causalidad entre la actividad administrativa y el resultado dañoso.
- En definitiva, el daño ha de imputarse a la Administración por ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa<sup>4</sup>.

**E. Relación de la responsabilidad patrimonial con otras posibles vías de defensa**

En este contexto, la responsabilidad patrimonial algunas veces cumple una función de sustitución en defecto de otras garantías u opciones procesales de defensa, **en su genuina función de compensación**; o procede cuando no se pue-

---

4. Sobre los presupuestos de la responsabilidad patrimonial administrativa en la jurisprudencia pueden verse las SSTS de 9 de marzo de 1998 (RJ 1998, 1557) y de 10 de abril de 2008 (RJ 2008, 946). Sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en distintos ámbitos de actuación de la Administración véase Revista *Función consultiva* julio de diciembre de 2012 número 18. Un documento útil sobre esta materia es el elaborado por el Consejo Consultivo de La Comunidad de Madrid, 31 de octubre de 2014 (autor C. YÁÑEZ DÍAZ; [www.Madrid.org/ccMadrid](http://www.Madrid.org/ccMadrid)): «responsabilidad patrimonial» y «valoración del daño»; M.M. CARAZA CRISTÍN, *La responsabilidad patrimonial de la Administración y su relación con los estándares de calidad de los servicios públicos*, Madrid 2016; véase también A. BLASCO ESTEVE, «La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos en las leyes 39 y 40/2015», L. PAREJO ALFONSO/J. VIDA FERNÁNDEZ (Coordinadores), *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI*, Libro Homenaje al Profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo. Tomo I, pp. 899 y ss.; E. RIVERO YSERN, *El daño en el Derecho administrativo*, Editorial Juruá, 2018 A. ANGULO GARZARO, «La reclamabilidad de daños por parte de la Administración Pública por infracciones de la normativa de competencia en los procedimientos de contratación pública», *Revista Documentación Administrativa* número 5; J. A. OREIRO ROMAR, *Guía práctica sobre responsabilidad patrimonial de la Administración en urbanismo*, Coruña 2019; J. R. CHAVES GARCÍA, «La Sostenibilidad de la sanidad turbada por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», *Presupuesto y Gasto Público* n.º 93/2018.

den materializar estas últimas, o como complemento respecto de la anulación. Cuando no se consigue la prestación in natura, la responsabilidad patrimonial podrá ser el medio de defensa. Se trata de un fenómeno antiquísimo.

La responsabilidad patrimonial tendría un carácter **a veces subsidiario**: si existe una vía jurídica a disposición del administrado (por ejemplo, pedir el cumplimiento de una sentencia por la vía del incidente de ejecución) no procedería la responsabilidad patrimonial, ya que el perjuicio habría sido evitable acudiendo a una vía jurídica que aparece como más directa o inmediata o adecuada.

Puede ocurrir que el particular, **una vez se ha juzgado su causa** por otra jurisdicción, intente enfocar el asunto como un contencioso de responsabilidad patrimonial. Para la SAN de 4 de octubre de 2017 (JUR 2018, 6730) (rec.712/2016) no se puede invocar que ha habido un error de la Administración (dándole de baja en las prestaciones de la Seguridad judicial) cuando este tema se planteó antes dentro de los procesos del actor en la jurisdicción social sentenciándose por esta jurisdicción.

Como límite de la responsabilidad patrimonial, esta **no puede suplantar** otras vías de defensa. Tal como expresa la SAN de 8 de abril de 2014 (recurso 393/2012): “en sentido análogo al expuesto, nuestra jurisprudencia ha afirmado que la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas *no constituye una vía alternativa para impugnar actos administrativos que se dejaron consentidos por no haberse utilizado los cauces establecidos para su impugnación* (STS de 9 de abril de 2010 recurso 1970/2008, de 3 de mayo de 2010 recurso 3523/200 sic., de 26 de mayo de 2010 recurso 3431/2008, de 8 de junio de 2011, rec. 3201/2007 y 19 de julio de 2011 recurso 4912/2007). Es decir, transcurrido el plazo para recurrir un acto administrativo no cabe emplear la acción de responsabilidad patrimonial para cuestionar su legalidad y obtener la correspondiente indemnización so pretexto del perjuicio derivado del mismo, pues la falta de utilización de esa vía impugnatoria impide apreciar el necesario el requisito de la antijuridicidad del hipotético perjuicio. Por ello la jurisprudencia expresada considera improcedentes las reclamaciones de responsabilidad patrimonial por el tardío pago de pensiones de retiro, cuando los concretos actos de liquidación no hubieren sido recurridos. En definitiva, la

*falta de utilización de tal vía impugnatoria conllevaba el deber de soportar los perjuicios alegados y derivados de los actos firmes y consentidos”.*

En general surge a veces el debate de cuándo se precisa anular primero el acto (por ejemplo, a través de la revisión de oficio) para intentar después la responsabilidad patrimonial, o **cuándo se puede acudir directamente a la vía resarcitoria de la responsabilidad patrimonial**<sup>5</sup>. Esta idea conecta con casos en que se frustra una licencia y se producen perjuicios al particular, siendo excesiva la carga de tener que instar la revisión de oficio porque **se puede acudir directamente a la reclamación de responsabilidad patrimonial**.

Lo que no es de recibo es **que el legislador tratara de exonerar** a la Administración *ab initio* de los daños, siguiendo la STC 112/2018: El TC establece que sería incompatible con dicho precepto constitucional una regla legal de responsabilidad en la que, una vez constatada la contribución causal de la actividad administrativa en el daño efectivamente verificado y a pesar de la actuación completamente diligente del administrado (en este caso, del conductor), se exonerase, sin más, a la Administración actuante, ignorando la posible concurrencia de un título de imputación que pudiera servir para atribuirle la responsabilidad del daño<sup>6</sup>.

---

5. Siguiendo la STS de 10 de febrero de 2021 (rec.7251/2019) “por la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración no puede exigirse la devolución de las cantidades entregadas en virtud de un convenio urbanístico de planeamiento en caso de incumplimiento del mismo por ser necesario instar su resolución por incumplimiento para solicitar tal devolución”.

Según la STS de 10 de febrero de 2021 rec. 7639/2019) no es necesaria la vía anulatoria, porque los efectos indemnizatorios pueden hacerse valer directamente: “ha de entenderse que el cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística, como supuesto indemnizatorio previsto en el art. 35.c) del TRLS de 2008, constituye el hecho causante y título de imputación de la responsabilidad administrativa, en cuanto determina la pérdida de eficacia del título habilitante de obras y actividades y la producción de la lesión patrimonial indemnizable”. Se rechaza de este modo el planteamiento de las partes recurrentes, en el sentido de que el art. 35.c) del TRLS 2/2008 (art. 48.c del TRLSRU de 2015) no contempla la extinción automática de los títulos administrativos habilitantes otorgados y el derecho automático a la indemnización en cuanto se produzca un cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística, sino que exige la previa modificación o extinción de la eficacia de dichos títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, que deberá tramitarse conforme al procedimiento administrativo legalmente establecido, conjugando la legislación básica estatal con la legislación urbanística autonómica”. “En estas circunstancias, el planteamiento de los recurrentes, condicionando la pérdida de eficacia de los títulos habilitantes a la exigencia de la previa modificación o extinción de dichos títulos administrativos mediante el correspondiente procedimiento legalmente establecido, conjugando la legislación básica estatal con la legislación urbanística autonómica, supone alterar el título de imputación de la responsabilidad establecido en la norma estatal, que dejaría de ser el cambio de la ordenación urbanística incompatible con los títulos en cuestión, para pasar a identificarse con la existencia de la declaración administrativa de modificación o extinción del título habilitante, que obviamente no constituye el hecho causante sino la declaración de que el mismo se ha producido con la aprobación de la modificación de la ordenación urbanística que determina la pérdida de eficacia declarada”.

6. En este contexto podría aludirse a los casos en que a los propios particulares se les restringen esencialmente sus derechos indemnizatorios, como ocurre cuando se niega tal derecho al contribuyente que ha sufrido un error de la actuación de la Administración tributaria (SAN de 24 de junio de 2019 rec.169/2017).

En este contexto, puede plantearse **el ejemplo** (en torno a la discusión de si procede la vía de la responsabilidad patrimonial o, en cambio, otros posibles cauces jurídicos) de si se puede reclamar el **IBI** mediante una acción de responsabilidad patrimonial. En materia de urbanismo, los particulares ejercitan estas pretensiones y frecuentemente la Administración opone que la vía ha de ser la prevista en la legislación tributaria. Por eso interesa la STSJ Asturias n.º 818/2018 de 22 de octubre de 2018 (Rec. 554/2017) por la que se ordena la Ayuntamiento de G. a devolver el IBI tras la nulidad de su Plan General. En este supuesto el Tribunal no admitió el escollo formal que planteaba el Ayuntamiento en relación a la necesaria reclamación mediante el procedimiento de devolución de ingresos indebidos y no mediante una reclamación de responsabilidad patrimonial. No era la primera vez que la Sala de lo Contencioso se enfrentaba a la acción de reclamación de responsabilidad patrimonial por los perjuicios que la declaración de nulidad del PGOU de G ha causado a los titulares de las fincas que habían pasado de rústicas a tener la naturaleza de urbanas con el Plan General. En el supuesto planteado se reclama tanto el reembolso de **los gastos derivados del desarrollo urbanístico que han devenido inútiles tras la anulación del Plan como el de los importes satisfechos por el concepto de IBI** en los ejercicios 2009 a 2015, años en los que se siguió cobrando el IBI como urbano. Respecto a los primeros, el Tribunal rechaza la pretensión de devolución, porque en el caso concreto enjuiciado la falta de patrimonialización del aprovechamiento urbanístico se produjo por culpa del propio reclamante<sup>7</sup>.

7. Distinta solución merece la cuestión relativa a la devolución del Impuesto. Efectivamente se han producido una serie de liquidaciones que evidencian la situación de **enriquecimiento injusto** del Ayuntamiento y de empobrecimiento injusto del recurrente. El Ayuntamiento alega que la reclamación debió dirigirse por el procedimiento de devolución de ingresos indebidos, lo cual es rechazado por el Tribunal. En primer lugar porque no se trata de obtener la nulidad de las liquidaciones del IBI, sino el resarcimiento de los perjuicios derivados del pago de liquidaciones giradas al amparo de normas urbanísticas declaradas nulas. En segundo lugar, porque los pagos no fueron indebidos, en tanto que las liquidaciones se ajustaron al Catastro y al Plan General. **Por otro lado, no puede pedirse al accionante que antes de embarcarse en la responsabilidad patrimonial, intente la devolución de ingresos indebidos.** Incluso se califica de carga excesiva, enojosa y desproporcionada pretender que el accionante, antes de embarcarse en la responsabilidad patrimonial, agote o intente previamente la solicitud de devolución de ingresos indebidos o la acción de nulidad de pleno derecho de las liquidaciones tributarias, porque se trata de vías a ejercer ante la misma Administración demandada, el Ayuntamiento de G. que ha sido el único responsable tanto de la aprobación del Plan, como de hacer desaparecer luego sus efectos. Precisa también la sentencia que la responsabilidad es exclusiva del Ayuntamiento por ser el ente que giró las liquidaciones y quien se ha enriquecido injustamente con su pago, sin olvidar que también fue quien tramitó e impulsó el Plan finalmente aprobado y posteriormente anulado. El TSJ estima en parte el recurso y solo en parte la reclamación de indemnización por los daños derivados de la anulación del Plan General de Ordenación Urbana de Gijón, indemnización que cuantifica en las cantidades abonadas en exceso en concepto de IBI urbano y no en concepto de IBI rústico.



Para que pueda apreciarse la responsabilidad patrimonial de la Administración ha de mediar una relación directa, inmediata y exclusiva de causa a efecto entre el actuar de la Administración y el daño producido. La imputabilidad a la Administración demandada de la actividad causante del daño o perjuicio supone la existencia de un **nexo de causalidad** entre la actividad administrativa y el perjuicio padecido.

El establecimiento de unos criterios de responsabilidad patrimonial administrativa es difícil en términos apriorísticos; a veces el supuesto se reconduce a aquellas situaciones de culpa «*in vigilando*» o «*in omittendo*» en virtud de las cuales se consigue imputar el daño a la Administración en el caso concreto. En estos casos, han de concurrir en todo caso, **los presupuestos de la responsabilidad patrimonial** administrativa (carácter objetivo de la responsabilidad por funcionamiento normal o anormal del servicio público, daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado; en este contexto STS de 28 de noviembre de 1998).

Es preciso partir de que la responsabilidad de la Administración Pública «se resiste a ser definida apriorísticamente, con carácter general, puesto que cualquier acaecimiento lesivo se presenta normalmente no ya como el efecto de una sola causa, sino como el resultado de un complejo de hechos y condiciones que pueden ser autónomos entre sí o dependientes de otros» (STS de 28 de noviembre de 1998; STS de 4 de mayo de 1999).

Ha de exigirse, igualmente, una «causalidad adecuada». Esto lleva a determinar «si la concurrencia del daño era de esperar en la esfera del curso normal de los acontecimientos o, si, por el contrario, queda fuera de este posible cálculo, de forma que solo en el primer caso si el resultado se corresponde con la actuación que lo originó, es adecuado a esta, se encuentra en relación causal con ella y sirve como fundamento del deber de indemnizar» (STS de 28 de noviembre de 1998).

En estos casos, puede suceder que, si se imputa responsabilidad a la Administración, se presente **«conurrencia de culpas»**: «la concurrencia de causas diferentes en la producción de un resultado dañoso no exonera de responsabilidad patrimonial a la Administración, sino que ha de valorarse para moderar equitativamente la cuantía de la reparación o indemnización» (STS de 25 de febrero de 1998).

### III. PROFUNDIZACIÓN EN EL ESTUDIO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN ESPAÑA

Hecho el planteamiento anterior, realmente parece innecesario relatar mayormente otros contenidos, aprovechando que estos están desarrollados en dos obras de mi autoría, a las cuales puedo remitirme, de fácil acceso, por ser la editorial Civitas-Aranzadi-Thomson Reuters. La primera obra es un manual breve pero completo en la materia donde se estudian todos los temas centrales de la responsabilidad patrimonial, primero la doctrina general y después por ámbitos de actuación con este esquema general:

PRIMERA PARTE. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Y LRJSP 40/2015

SEGUNDA PARTE. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Y LPAC 39/2015

TERCERA PARTE. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Y PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

CUARTA PARTE: RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Y URBANISMO

QUINTA PARTE: RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Y DERECHO EUROPEO

SEXTA PARTE: RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL

En la “primera parte” apuntada se realiza un exhaustiva exposición de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial y acto seguido, siempre con jurisprudencia y doctrina, se abordan los distintos campos de actuación (responsabilidad sanitaria, por ruidos, etc.). también se abordan los aspectos procedimentales. Es una obra accesible en cualquier librería.

La segunda obra, más completa, es el Tratado de Derecho administrativo, tomo 1, editorial Civitas-Aranzadi-Thomson Reuters donde de forma más completa se estudian, artículo por artículo, las leyes rectoras en la materia.