

**UNA APROXIMACIÓN JURISPRUDENCIAL A
LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA
ADMINISTRACIÓN LOCAL**

OTROS TÍTULOS DE LA MISMA COLECCIÓN

73. Las Comisiones Informativas Municipales.
ANA M^a NIETO-GUERRERO LOZANO.
74. Régimen Jurídico-Administrativo de las Cajas de Ahorros en España.
CAROLINA ALAMINOS MINGORANCE.
75. Las Entidades de Ámbito Territorial Inferior al Municipio.
RAFAEL PIZARRO NEVADO.
76. La Autonomía local en el ámbito tributario y financiero.
JOSÉ DE VICENTE GARCÍA.
77. Urbanismo y Ciudad en Almería. Premio Angel Ballesteros 2001-2002.
SILVESTRE MARTÍNEZ GARCÍA
78. El medio ambiente urbano.
DIEGO JOSE VERA JURADO (Coord.)
79. La reforma del régimen legal de las tasas y precios públicos en los servicios locales: las tasas locales.
JOSE M^a PEREZ ZÚÑIGA
80. La delimitación de competencias entre los órdenes contencioso-administrativo y social. ANA ISABEL OLMEDO GAYA.
81. Régimen jurídico de los bienes de las Entidades Locales en Andalucía.
FERNANDO FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO (Coord.)
82. La potestad normativa local: autoorganización, servicios públicos, tributos, sanciones y relaciones sociales.
VALENTÍN MERINO ESTRADA (Coord.)
83. Competencias Ambientales de las Entidades Locales de Andalucía.
DIEGO J. VERA JURADO Y ELSA MARINA ÁLVAREZ GONZÁLEZ. (Coord.)
84. Glosario de urbanismo y suelo.
JOSÉ IGNACIO MARTÍNEZ GARCÍA
85. Las 111 preguntas más frecuentes de los concejales en Andalucía.
PILAR nAVARRO RODRÍGUEZ Y FERNANDO MARTÍNEZ VIDAL
86. La Administración Electrónica en el Ambito Tributario Local. Desde la Oficina Tributaria Virtual a la Informática Decisional.
ISIDRO VALENZUELA VILLARRUBIA
87. Gestionar Mejor, Gastar Menos. Una guía para la sostenibilidad municipal.
RICARDO MERINO ESTRADA, RICARDO RIVERO ORTEGA.
88. Fiscalidad local y protección del medio ambiente.
CARLOS MARÍA LÓPEZ ESPADAFOR (Coord.).
89. Lecciones Teórico-Prácticas de Derecho Administrativo.
VICENTE MARÍA GÓNZALEZ-HABA GUIASADO.
90. La E-Administración y la contratación pública, en especial la subasta electrónica.
JORGE FONDEVILLA ANTOLÍN.
91. Gestión y Defensa del Patrimonio Público Local.
MARÍA JESÚS GALLARDO CASTILLO.
92. El procedimiento administrativo y sus peculiaridades en el ámbito local.
GUILLERMO LAGO NÚÑEZ.

Una aproximación jurisprudencial a la responsabilidad patrimonial de la administración local

SALVADOR MARÍA MARTÍN VALDIVIA

*Profesor titular de Derecho Administrativo.
Universidad de Jaén. Abogado urbanista.*



CEMCi

GRANADA, 2014

© AUTOR
© CEMCI Publicaciones
Plaza Mariana Pineda, 8. 18009-Granada
Correo electrónico: aurena@cemci.org
Web: <http://www.cemci.org>

ISBN: 978-84-941051-7-3
Depósito legal: Gr 830/2014

Impreso: Imprenta de la Diputación de Granada.

Impreso en España - Printed in Spain.

El editor no se hace responsable de las opiniones expresadas por sus colaboradores.

ÍNDICE

NOTA AUTOR	11
PRESENTACIÓN	13
CAPÍTULO I: LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN..... 15	
1. CONSIDERACIONES GENERALES	19
2. REQUISITOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	22
2.1.Requisitos subjetivos	22
2.1.1. <i>Con referencia a la Administración Pública...</i>	22
2.1.2. <i>En cuanto al interesado.....</i>	37
2.2.Requisitos objetivos	40
2.2.1. <i>La realidad del daño ocasionado.....</i>	41
2.2.2. <i>Que se aprecie relación de causalidad</i>	79
2.2.3. <i>Que no se aprecie causa de fuerza mayor.....</i>	118
2.3.Plazo para la exigencia de responsabilidad.....	127
3. PROCEDIMIENTO PARA LA EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD ...	136
3.1.Procedimiento normal	136
3.2.Procedimiento abreviado	138
4. EFECTOS JURÍDICOS DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL	139

CAPÍTULO II. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN. ESPECIAL REFERENCIA A LAS CORPORACIONES LOCALES.
RESPONSABILIDAD DE TERCERAS PERSONAS 141

1. CON REFERENCIA A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 145
2. LA RESPONSABILIDAD DE TERCERAS PERSONAS EN LOS DAÑOS PROVOCADOS COMO CONSECUENCIA DEL FUNCIONAMIENTO O LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO PÚBLICO 154

CAPÍTULO III. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN MATERIA DE URBANISMO 187

1. RESPONSABILIDAD POR ALTERACIÓN DEL PLANEAMIENTO O LAS CONDICIONES ESTABLECIDAS PARA SU EJERCICIO..... 192
 - 1.1. Con carácter general 192
 - 1.2. La especialidad en la protección del litoral 195
2. VINCULACIONES Y LIMITACIONES REGULARES DE EDIFICIOS Y CONSTRUCCIONES O RESTRICCIONES DE EDIFICABILIDAD 204
3. MODIFICACIÓN O EXTINCIÓN DE LICENCIAS POR CAMBIO SOBREVENIDO DE PLANEAMIENTO 206
4. ANULACIÓN, DEMORA O DENEGACIÓN INJUSTIFICADA DE LICENCIAS, SALVO DOLO, CULPA O NEGLIGENCIA GRAVE DEL PERJUDICADO 209
5. LA RESPONSABILIDAD POR INCUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS..... 211

CAPÍTULO IV: LA RESPONSABILIDAD DE AUTORIDADES Y EMPLEADOS PÚBLICOS217

1. LA ACCIÓN DEL CIUDADANO FRENTE A LOS DAÑOS OCASIONADOS POR LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA 221
2. LAS POSIBLES RESPONSABILIDADES DEL FUNCIONARIO..... 222
 - 2.1. Responsabilidad disciplinaria 223
 - 2.2. Responsabilidad patrimonial..... 223

2.3.Responsabilidad penal y responsabilidad civil derivada de delito.....	226
3. RESPONSABILIDAD DEL FUNCIONARIO FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN	228
3.1.La acción de repetición o regreso	228
3.2.Daños causados por el funcionario a la Administración.....	231
 BIBLIOGRAFÍA.....	 235
 ANEXO DE JURISPRUDENCIA.....	 239
– PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. PRESUPUESTOS Y REQUISITOS. PROCEDIMIENTO GENERAL.....	241
• El nexos causal.....	241
• Caracteres del nexos causal.....	243
• La responsabilidad patrimonial derivada de la inactividad administrativa.....	247
• La responsabilidad administrativa y el caso fortuito o la fuerza mayor	252
• La competencia para conocer de las acciones por responsabilidad patrimonial de la Administración.....	258
• El plazo para ejercitar la acción frente a la Administración. Prescripción de la acción	260
• Concurrencia de culpas con el administrado	263
• La indemnización o reparación del daño.....	265
• La responsabilidad patrimonial como responsabilidad objetiva	270
– PARTICULARIDADES DEL PROCEDIMIENTO PARA LA EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL A LOS ENTES LOCALES. LA RESPONSABILIDAD DE CONCESIONARIOS Y CONTRATISTAS	271

– LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN MATERIA DE URBANISMO	297
– LA RESPONSABILIDAD DE AUTORIDADES Y EMPLEADOS PÚBLICOS	359

NOTA DEL AUTOR

El presente trabajo es el resultado de la recopilación de materiales y documentación de apoyo que utilicé para la impartición del curso “Responsabilidad Patrimonial de la Administración Local” celebrado en el CEMCI entre los meses de febrero y marzo de 2013, con especial vocación didáctica para quienes allí participaron, lo que explica en parte la sistemática de la obra.

En efecto, el lector advertirá que, siguiendo la estructura doctrinal de la responsabilidad patrimonial en aquellas esferas en las que tiene una especial presencia la administración local, el esfuerzo se vertebra fundamentalmente en la inclusión de constantes referencias jurisprudenciales que jalonan el contenido académico del libro para hacerlo en esencia práctico en su manejo al momento de la responsabilidad patrimonial de las entidades locales. Ello no obsta a que al final del mismo, en un anexo especial de jurisprudencia, se incluyan referencias completas a la sentencias de los distintos tribunales que he considerado de interés en relación al tema que nos ocupa.

Por tanto, y agradeciendo el interés del CEMCI en la edición de este trabajo, sólo me resta desear que sea de utilidad práctica para quienes en el seno de las administraciones locales hayan de enfrentarse a la ardua tarea de espigar los verdaderos problemas que se suscitan en este polémico ámbito del derecho administrativo.

Salvador María Martín Valdivia.

PRESENTACIÓN

El Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI) de la Diputación de Granada viene evidenciando experiencia y práctica en materia de responsabilidad social, y en tal sentido las iniciativas realizadas hasta ahora nos vienen a ratificar nuestras convicciones como Centro especializado en formación. Son las administraciones públicas, particularmente las del ámbito local, ayuntamientos y diputaciones, nuestras destinatarias. Nos sentimos corresponsables en la tarea del buen funcionamiento y gobierno de las entidades municipales. La cercanía y destreza que tienen acreditadas las diputaciones provinciales para colaborar con los municipios y empleados públicos en sus demarcaciones territoriales, en el caso de la de Granada adquieren un plus por su decidida y ya prolongada apuesta en el tiempo al poner también a su servicio a un Centro tan reputado como éste de Estudios Municipales.

Hoy ya se nos antoja imprescindible esta permanente cercanía en el asesoramiento investigador y formativo. Una investigación especializada que con obras como las que ahora les presentamos viene a cubrir las necesidades que muchos habíamos detectado al ver que no éramos capaces de llegar a cuantos lugares nos lo demandaban. Así, la tarea editorial del CEMCI es complemento de la calidad investigadora que ya tiene acreditada. Divulgar estos trabajos son parte de los frutos de una política que, creemos, está bien trazada desde los órganos rectores de la propia Diputación y su presidente. Son ellos quienes nos mandatan para que pongamos a disposición de todas las administraciones y de todos sus directivos y empleados, todos los recursos de que disponemos para fortalecer las estructuras y servicios destinados al objetivo final, que no es otro que el ciudadano como individuo y la sociedad como conjunto de ciudadanos.

Entre esos recursos el Centro cuenta y pone a disposición de todos ustedes un Programa de Publicaciones y Documentación. Una programación que abarca la doble vertiente de la actividad editorial y la de recopilación, clasificación y difusión de la información que pasa por nuestras aulas y que depositan nuestros colaboradores con sus enseñanzas en nuestros múltiples y variados medios. Nuestra biblioteca es buena muestra de ello.

Esta política editorial se asienta en cuatro colecciones, cada una con contenidos diferenciados: análisis y comentarios, perspectiva histórica, estudios de divulgación y temas de administración local. A esta última pertenece el ejemplar que tienen en sus manos, el que hace el número 93 de la Colección Temas de Administración Local. Su título *Responsabilidad patrimonial de la administración local*, del que es autor el profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Jaén y abogado urbanista, Salvador MARTÍN VALDIVIA.

El autor distribuye su obra secuenciada en cuatro capítulos, que responden a los siguientes epígrafes: La responsabilidad patrimonial de la administración; La responsabilidad patrimonial de la administración. Especial referencia a las corporaciones locales. Responsabilidad de terceras personas; La responsabilidad patrimonial en materia de urbanismo; y La responsabilidad de autoridades y empleados públicos.

A él agradecemos su desinteresada contribución al incremento cuantitativo y cualitativo de esta política editorial. Somos en el Centro conscientes de que con contribuciones como la suya mantenemos las exigencias que nos guían. Gracias también a todos ustedes, que con certeza se acercarán a esta obra en el convencimiento de que entre todos obtendremos provecho de enseñanzas y conceptos que han de estar en la base de la defensa de lo público, que es lo que nos debe guiar a cuantos nos dedicamos a la administración pública.

Eduardo M. Martos Hidalgo
Director del Centro de Estudios Municipales y de
Cooperación Internacional (CEMCI). Diputación de Granada.

CAPÍTULO I:
LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA
ADMINISTRACIÓN

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

1. CONSIDERACIONES GENERALES. 2. REQUISITOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 2.1. REQUISITOS SUBJETIVOS. 2.1.1. CON REFERENCIA A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 2.1.2. EN CUANTO AL INTERESADO. 2.2. REQUISITOS OBJETIVOS. 2.2.1. LA REALIDAD DEL DAÑO OCASIONADO. 2.2.2. QUE SE APRECIE RELACIÓN DE CAUSALIDAD. 2.2.3. QUE NO SE APRECIE CAUSA DE FUERZA MAYOR. 2.3. PLAZO PARA LA EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD. 3. PROCEDIMIENTO PARA LA EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD. 3.1. PROCEDIMIENTO NORMAL. 3.2. PROCEDIMIENTO ABREVIADO. 4. EFECTOS JURÍDICOS DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.

1. CONSIDERACIONES GENERALES.

Como ya nos advertía Ramón Parada desde la proclama absolutista protectora de la monarquía inglesa (“*The King can do not wrong*”) hasta la situación actual derivada de los postulados constitucionales hoy consagrados, esencialmente, en el artículo 106.2 de la Constitución Española, se ha producido una incesante evolución hacia la exigibilidad de plena responsabilidad a la administración, tanto por las consecuencias derivadas de su actuación normal, como por las resultantes de su actividad “anormal”. Es cierto que la administración pública debe actuar buscando la eficacia en su gestión (artículo 103 de la Constitución Española y 3 de la LPAC), pero también lo es que, en la búsqueda de la eficacia y eficiencia, es capaz de provocar con su actuación efectos no del todo deseados en los particulares. Es por ello que debe responder de las consecuencias de su actuación, resarciendo a quien por su actividad normal vea mermadas sus expectativas y derechos (la expropiación forzosa, por ejemplo, se configura como privación singular de los derechos del propietario que debe quedar indemne de la actuación normal de la administración –artículo 33 de la Constitución Española–), pero también ha de restañar los perjuicios que derivan de su actuación anormal, configurándose de esta forma un complejo sistema de exigencia de responsabilidad administrativa aun cuando la producción del daño no sea directamente procurado por la actividad pública.

En tal sentido, y con carácter general, podríamos definir como notas que delimitan la responsabilidad patrimonial de la administración pública en la actualidad las siguientes:

A.- Que la lesión que se provoca al particular sea directamente imputable a la actuación de una administración pública. Esa actividad, genéricamente, puede atribuirse tanto a la acción del poder ejecutivo, a la acción de la justicia e incluso a la actuación del poder legislativo, siempre que:

1. El particular no tenga el deber jurídico de soportarla.
2. Que las consecuencias de esa actuación queden establecidas en la propia ley.
3. Que la indemnización se produzca en los términos especificados en la ley.

Pero, en general, para que sea exigible la responsabilidad de la administración pública, se advierten como requisitos inexcusables:

1. Que el daño se produzca, incluso cuando ese daño pueda configurarse como lucro cesante, no sólo como daño emergente.
2. Que el daño que se produzca sea antijurídico.
3. Que el daño le sea directamente imputable a la actuación o, eventualmente, a la inacción de la administración pública.
4. Que exista nexo causal entre la actividad administrativa y el daño producido.

B.- Que la responsabilidad no derive de las relaciones contractuales entre la administración y el administrado.

En tal sentido, la configuración del régimen de responsabilidades de la administración pública se basa de forma exclusiva en la culpa extracontractual, por cuanto que la responsabilidad derivada del eventual incumplimiento de las condiciones contractuales entre ad-

ministración y contratista se exige por las vías de la Ley de Contratos del Sector Público y sus disposiciones reglamentarias.

Aún así, será aplicable el procedimiento de responsabilidad previsto en el Real Decreto 429/93, de 26 marzo (artículo 1.3) para determinar la responsabilidad de la administración pública por los daños y perjuicios ocasionados a terceros durante la ejecución de contratos, cuando sean consecuencia de una orden directa e inmediata de la administración o de los vicios del proyecto elaborado por ella misma, con arreglo a la legislación de contratos de las condiciones públicas, sin perjuicio de las especialidades que, en su caso, dicha legislación establezca, a cuyo fin se dará audiencia al contratista para que alegue lo que a su derecho convenga y proponga cuantos medios de prueba estime necesarios.

C.- La responsabilidad exigible a la administración es responsabilidad objetiva, de carácter general, en tanto que la administración pública responde tanto por los actos legales, amparados en normas sustantivas o de procedimiento, como por los actos ilícitos por ella cometidos. Puede, por tanto, afirmarse que la responsabilidad va unida a la idea de lesión, no a la “intención de lesionar”.

D.- La responsabilidad administrativa se deriva tanto de actividades sometidas al derecho administrativo como a otros órdenes jurisdiccionales, existiendo unidad de procedimiento y siendo exigible en el ámbito jurisdiccional en todo caso a través del procedimiento contencioso administrativo (artículo 142.6 en LPAC).

La responsabilidad patrimonial encuentra su regulación legal en el ámbito del derecho estatal, quedando reservada tal competencia al Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1, regla 18ª, de la Constitución Española, donde también se consagra la obligación de responder administrativamente por su actuación (artículo 106.2), siendo aplicables las reglas de procedimiento contenidas en el Título X de la LPAC y en el Real Decreto 429/1993, de 26 marzo, por el

que se aprueba el Reglamento de Procedimiento en Materia de Responsabilidad de las Administrativas Públicas.

2. REQUISITOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2.1. REQUISITOS SUBJETIVOS.

2.1.1. Con referencia a la Administración Pública

I. Cuando se habla de exigencia de responsabilidad a la administración pública, nos estamos refiriendo a cualquier administración, bien sea estatal, autonómica, local o corporación o institución de derecho público a las que se refiere el artículo 2.2 de la LPAC.

Esta responsabilidad, como es sabido, es objetiva y directa. Responsabilidad directa, en el sentido expuesto, significa que no es una responsabilidad subsidiaria de la que tengan sus funcionarios y agentes. Esto aparece claramente en el art. 145.1 LRJPA, según la Ley 4/99, de 13 de enero:

1. Para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial a que se refiere el capítulo I de este Título, los particulares exigirán directamente a la Administración pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio.

La determinación de cuál sea la Administración responsable, en función de la titularidad del servicio público o de la competencia ejercitada no siempre es fácil, lo que, al margen de las situaciones de concurrencia de actividad, que luego analizaremos, puede dar lugar a conflictos.

Tradicionalmente, se entendía que la responsabilidad podía surgir por “falta del funcionario” o por “falta del servicio”, expresión