

Colección DERECHO ADMINISTRATIVO PRÁCTICO  
Dirigida por FRANCISCO GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO

# RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

CUÁNDO Y CÓMO INDEMNIZA  
LA ADMINISTRACIÓN

RÉGIMEN GENERAL Y ESPECIALIDADES  
EN EL ÁMBITO SANITARIO,  
URBANÍSTICO Y OTROS

2.<sup>a</sup> EDICIÓN

---

FRANCISCO  
GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO

Editorial Comares



---

# RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

---

FRANCISCO GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO

*Abogado del Ilustre Colegio de Madrid*

*Abogado del Estado*

*Doctor en Derecho*

*www.gomezdemercado.es*

# RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

CUÁNDO Y CÓMO INDEMNIZA  
LA ADMINISTRACIÓN

RÉGIMEN GENERAL Y ESPECIALIDADES  
EN EL ÁMBITO SANITARIO,  
URBANÍSTICO Y OTROS

**2.<sup>a</sup> edición**

GRANADA, 2020

---

---

BIBLIOTECA COMARES DE CIENCIA JURÍDICA

•

---

---

DERECHO ADMINISTRATIVO PRÁCTICO  
dirigida por  
**Francisco García Gómez de Mercado**  
**5**

© Francisco García Gómez de Mercado

© Editorial Comares, S.L.

Polígono Juncaril

C/ Baza, parcela 208

18220 Albolote (Granada)

Tlf.: 958 465 382

[www.comares.com](http://www.comares.com) • E-mail: [libreriacomares@comares.com](mailto:libreriacomares@comares.com)

[facebook.com/Comares](https://facebook.com/Comares) • [twitter.com/comareseditor](https://twitter.com/comareseditor) • [instagram.com/editorialcomares](https://instagram.com/editorialcomares)

ISBN: 978-84-9045-983-6 • Depósito legal: GR. 513/2020

Fotocomposición, impresión y encuadernación: Comares

---

---

## SUMARIO

ABREVIATURAS .....	XIII
PRESENTACIÓN .....	XV

### CAPÍTULO I

#### LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL Y FIGURAS AFINES

1. LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO Y DEMÁS ENTES PÚBLICOS .....	1
1.1. Concepto .....	1
1.2. Fundamento .....	2
1.3. Regulación .....	4
a) <i>Antecedentes</i> .....	4
b) <i>La responsabilidad patrimonial en la Constitución: competencias estatales y autonómicas</i> .....	5
c) <i>Regulación actual</i> .....	7
1.4. Responsabilidad por hechos de otros sujetos .....	7
2. RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL Y OTRAS INSTITUCIONES .....	8
2.1. Responsabilidad contractual y extracontractual .....	8
2.2. Responsabilidad extracontractual y enriquecimiento injusto .....	10
a) <i>El enriquecimiento injusto de la Administración</i> .....	10
b) <i>Diferencia entre enriquecimiento injusto y responsabilidad extracontractual</i> .....	17
c) <i>Derecho administrativo y Derecho privado ante las obligaciones de la Administración pública por enriquecimiento injusto. Competencia contencioso-administrativa</i> .....	19
2.3. Ausencia de indemnización por consecuencia de las limitaciones legales .....	21
2.4. Responsabilidad extracontractual y expropiación forzosa .....	23

### CAPÍTULO II

#### ELEMENTOS SUBJETIVOS

1. LEGITIMACIÓN ACTIVA: PARTICULARES Y OTROS ENTES PÚBLICOS .....	29
1.1. Particulares o administrados .....	29
1.2. Los entes públicos como perjudicados .....	31
2. LEGITIMACIÓN PASIVA: IMPUTABILIDAD OBJETIVA DE LA ACCIÓN U OMISIÓN A UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	31

2.1. Imputación a la Administración: funcionamiento de los servicios públicos . . . . .	31
2.2. Funcionamiento normal o anormal. No necesidad de culpa. . . . .	34
2.3. Acción u omisión . . . . .	36
3. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO POR LA ACTUACIÓN DE OTROS PODERES DE ÉSTE . . . . .	38
4. CONCURRENCIA DE ADMINISTRACIONES . . . . .	40
5. POSIBLE IMPUTACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN DE ACTOS DE PERSONAS O ENTIDADES DEPENDIENTES . . . . .	42
5.1. Personal de la Administración . . . . .	42
a) <i>Repetición de la Administración contra su personal y viceversa.</i> . . . . .	42
b) <i>Irresponsabilidad civil directa del personal.</i> . . . . .	44
c) <i>Responsabilidad civil derivada del delito.</i> . . . . .	47
5.2. Daños causados por contratistas. . . . .	51
a) <i>Quién es el responsable.</i> . . . . .	51
b) <i>Procedimiento para exigir la responsabilidad.</i> . . . . .	56
5.3. Actos de otras personas o entidades . . . . .	58
6. RESPONSABILIDAD DE LA ENTIDAD ASEGURADORA . . . . .	62

### CAPÍTULO III ELEMENTOS OBJETIVOS Y TEMPORALES

1. DAÑOS INDEMNIZABLES . . . . .	65
1.1. Individualización del daño. . . . .	65
1.2. Daño efectivo y evaluable . . . . .	66
1.3. Gastos judiciales. . . . .	67
2. ANTIJURIDICIDAD DEL DAÑO. . . . .	70
2.1. Antijuridicidad del daño y no del acto . . . . .	70
2.2. Examen especial de las potestades discrecionales y conceptos jurídicos indeterminados. . . . .	76
3. RELACIÓN DE CAUSALIDAD . . . . .	79
3.1. Cuándo el servicio público es causa del daño. . . . .	79
3.2. Concurrencia de otras causas y riesgos generales de la vida. . . . .	81
4. AUSENCIA DE FUERZA MAYOR . . . . .	86
5. REQUISITOS TEMPORALES: PRESCRIPCIÓN. . . . .	88
5.1. Sujeción de la responsabilidad patrimonial a prescripción. . . . .	88
5.2. Comienzo del cómputo. . . . .	90
5.3. Interrupción. . . . .	93

### CAPÍTULO IV EFECTOS: LA INDEMNIZACIÓN REGLAS GENERALES

1. LA INDEMNIZACIÓN: CONCEPTO Y REGULACIÓN . . . . .	95
2. FECHA DE VALORACIÓN, ACTUALIZACIÓN E INTERESES. . . . .	96
2.1. Fecha de valoración. . . . .	96
2.2. Intereses y actualización . . . . .	96
a) <i>Intereses.</i> . . . . .	96
b) <i>Actualización.</i> . . . . .	100
3. CONVERSIÓN, APLAZAMIENTO, PRIMAS Y DESCUENTOS. . . . .	101
3.1. Conversión y aplazamiento . . . . .	101
3.2. Primas . . . . .	101

3.3. Descuentos. . . . .	101
4. NORMAS PARTICULARES DE VALORACIÓN Y CRITERIOS ESTIMATIVOS. . . . .	102

## CAPÍTULO V VALORACIÓN DE BIENES Y DERECHOS

1. DAÑOS PERSONALES Y MORALES . . . . .	105
2. TERRENOS . . . . .	108
2.1. Criterios legales . . . . .	108
2.2. Valoración del suelo rural . . . . .	109
2.3. Valoración del suelo urbanizado . . . . .	112
2.4. División de fincas . . . . .	114
3. PLANTACIONES, OBRAS, EDIFICACIONES E INSTALACIONES . . . . .	115
4. INDEMNIZACIONES EN FAVOR DE LOS ARRENDATARIOS. . . . .	117
5. NEGOCIOS . . . . .	118
6. CONCESIONES Y DERECHOS REALES . . . . .	123
6.1. Concesiones . . . . .	123
6.2. Derechos reales. . . . .	125
7. INDEMNIZACIÓN EN FAVOR DEL PRECARISTA. . . . .	126
8. OCUPACIÓN TEMPORAL. . . . .	127

## CAPÍTULO VI PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVO Y JUDICIAL

1. ¿ES NECESARIO UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVIO? . . . . .	129
2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO . . . . .	132
2.1. Inicio. . . . .	132
2.2. Instrucción. . . . .	133
2.3. Resolución . . . . .	134
2.4. Procedimiento simplificado . . . . .	136
3. PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO . . . . .	136
3.1. Inicio. . . . .	136
3.2. Jurisdicción competente . . . . .	138
a) <i>Antecedentes</i> . . . . .	138
b) <i>La unificación de fuero</i> . . . . .	140
c) <i>El problema de la existencia de codemandados</i> . . . . .	146
3.3. Prueba . . . . .	150
a) <i>Prueba del daño</i> . . . . .	150
b) <i>Prueba de la relación de causalidad</i> . . . . .	155

## CAPÍTULO VII RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN URBANÍSTICA

1. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN URBANÍSTICA: REGULACIÓN. . . . .	161
2. EL PRINCIPIO DE NO INDEMNIZACIÓN POR LA DELIMITACIÓN DEL CONTENIDO DEL DERECHO DE PROPIEDAD: RÉGIMEN ESTATUTARIO DE LA PROPIEDAD PRIVADA . . . . .	163
3. LA ALTERACIÓN DE CONDICIONES COMO SUPUESTO INDEMNIZATORIO. . . . .	167
3.1. Planteamiento . . . . .	167
3.2. Cambio en la ordenación o del acto o negocio de adjudicación . . . . .	168
a) <i>Cambio en la ordenación</i> . . . . .	168

b) <i>Cambio en el acto o negocio de adjudicación</i> . . . . .	173
3.3. Cambio de condiciones . . . . .	173
3.4. Exclusión de las situaciones de fuera de ordenación . . . . .	180
3.5. Plazos no agotados o demora de la Administración . . . . .	181
3.6. Legitimación . . . . .	182
3.7. Fecha a efectos de prescripción y valoración . . . . .	184
4. LAS LIMITACIONES SINGULARES COMO SUPUESTO INDEMNIZATORIO . . . . .	185
4.1. Planteamiento . . . . .	185
4.2. Requisitos y supuestos . . . . .	187
4.3. Conservación de edificios . . . . .	190
4.4. Restricciones de edificabilidad o uso . . . . .	193
5. INDEMNIZACIÓN DE LA FACULTAD DE PARTICIPAR EN ACTUACIONES DE NUEVA URBANIZACIÓN . . . . .	196
5.1. Planteamiento . . . . .	196
5.2. Requisitos . . . . .	197
5.3. Efectos . . . . .	200
6. INDEMNIZACIÓN DE LA INICIATIVA Y LA PROMOCIÓN DE ACTUACIONES DE URBANIZACIÓN O DE EDIFICACIÓN . . . . .	202
6.1. Gastos y costes a indemnizar . . . . .	202
6.2. Indemnización en caso de actuaciones iniciadas . . . . .	205
6.3. Reglas especiales . . . . .	206
7. MODIFICACIÓN O EXTINCIÓN DE LICENCIAS . . . . .	207
7.1. Planteamiento . . . . .	207
7.2. Requisitos . . . . .	208
7.3. Procedimiento . . . . .	208
7.4. Indemnización . . . . .	210
8. ANULACIÓN, DEMORA INJUSTIFICADA O DENEGACIÓN IMPROCEDENTE DE LICENCIAS . . . . .	211
8.1. Planteamiento . . . . .	211
8.2. Excepción: culpa del perjudicado . . . . .	212
8.3. Anulación de licencias . . . . .	213
8.4. Demora injustificada . . . . .	213
8.5. Denegación improcedente . . . . .	215
9. OCUPACIÓN DE TERRENOS DESTINADOS A DOTACIONES PÚBLICAS . . . . .	215
10. OTRAS INDEMNIZACIONES . . . . .	216
10.1. Planteamiento . . . . .	216
10.2. Otros supuestos indemnizatorios sobre licencias . . . . .	217
10.3. Demora en instrumentos de ordenación o ejecución . . . . .	218
10.4. Otros casos . . . . .	219

## CAPÍTULO VIII RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN SANITARIA

1. RÉGIMEN JURÍDICO . . . . .	223
2. NEXO CAUSAL Y FUERZA MAYOR . . . . .	224
3. LA «LEX ARTIS» Y LA PÉRDIDA DE OPORTUNIDAD . . . . .	226
3.1. La «lex artis» . . . . .	226
3.2. La pérdida de oportunidad . . . . .	231
4. MEDICINA CURATIVA Y SATISFACTIVA. VACUNACIÓN . . . . .	234
4.1. Obligación de medios . . . . .	236
4.2. Medicina curativa y satisfactiva . . . . .	237
4.3. Vacunación . . . . .	239

5.	EL CONSENTIMIENTO INFORMADO . . . . .	240
5.1.	Concepto, regulación y Jurisprudencia . . . . .	240
5.2.	Alcance . . . . .	248
5.3.	Consecuencias . . . . .	250
6.	PRESCRIPCIÓN . . . . .	251

## CAPÍTULO IX

## RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN EN OTROS SECTORES

1.	SEGURIDAD CIUDADANA Y CENTROS PENITENCIARIOS . . . . .	253
1.1.	Seguridad ciudadana . . . . .	253
1.2.	Centros penitenciarios . . . . .	255
2.	ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA . . . . .	255
3.	MEDIO AMBIENTE . . . . .	259
3.1.	Daños al medio ambiente y los ocasionados por su protección . . . . .	259
3.2.	Especial consideración de la contaminación acústica . . . . .	260
4.	INFRAESTRUCTURAS . . . . .	262
4.1.	Accidentes . . . . .	262
4.2.	Obras . . . . .	263
4.3.	Carreteras y supuestos afines . . . . .	263
4.4.	Navegación aérea . . . . .	267
5.	RESPONSABILIDAD EN ACTIVIDADES DEPORTIVAS . . . . .	267
6.	RESPONSABILIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA Y FINANCIERA . . . . .	272
7.	RESPONSABILIDAD EN MATERIA REGULATORIA . . . . .	275

## CAPÍTULO X

## OTROS SUPUESTOS DE RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

1.	LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO LEGISLADOR . . . . .	277
1.1.	Planteamiento . . . . .	277
1.2.	Supuestos indemnizatorios . . . . .	279
1.3.	Supuestos excluidos . . . . .	284
1.4.	Daños indemnizables . . . . .	286
1.5.	Reclamación. Prescripción . . . . .	289
2.	LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR EL FUNCIONAMIENTO ANORMAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA . . . . .	290
2.1.	Regulación y requisitos generales . . . . .	290
2.2.	Error judicial . . . . .	291
2.3.	Funcionamiento anormal de la Administración de Justicia . . . . .	295
3.	RESPONSABILIDAD POR FUNCIONAMIENTO DE OTRAS INSTITUCIONES PÚBLICAS . . . . .	297
3.1.	Responsabilidad del Tribunal Constitucional . . . . .	297
3.2.	Responsabilidad del Tribunal de Cuentas . . . . .	297
3.3.	Responsabilidad del Defensor del Pueblo . . . . .	298
4.	LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR VIOLACIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA . . . . .	298
4.1.	Su reconocimiento en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia . . . . .	298
4.2.	Derecho español . . . . .	307
4.3.	Legitimación pasiva . . . . .	315
	BIBLIOGRAFÍA . . . . .	323

---

---

## ABREVIATURAS

art.	Artículo
arts.	Artículos
AC	Aranzadi Civil
AS	Aranzadi Social
ATC	Auto del Tribunal Constitucional
ATS	Auto del Tribunal Supremo
ATSJ	Auto del Tribunal Superior de Justicia
BOCM	Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid
BOE	Boletín Oficial del Estado
CC	Código Civil
CCo	Código de Comercio
CE	Constitución Española de 27 de diciembre de 1978
Cfr.	Confróntese
CP	Código Penal
DA	Disposición Adicional
DCE	Dictamen del Consejo de Estado
DF	Disposición Final
DOCE	Diario Oficial de la Comunidad Europea
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
DT	Disposición Transitoria
Exp.	Expediente
JUR	Referencia provisional de Jurisprudencia en Aranzadi
LBRL	Ley de Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público, de 8 de noviembre de 2017
LEC	Ley de Enjuiciamiento Civil
LEF	Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954
LHL	Ley de Haciendas Locales, Texto Refundido de 5 de marzo de 2004
LGP	Ley General Presupuestaria, de 26 de noviembre de 2003
LJCA	Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 13 de julio de 1998
LJCA de 1956	Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de diciembre de 1956 (derogada)
LJS	Ley reguladora de la Jurisdicción Social, de 10 de octubre de 2011
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial, de 1 de julio de 1985
LOTC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, de 3 de octubre de 1979.

LPA	Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958 (derogada)
LPAC	Ley de Procedimiento Administrativo Común, de 1 de octubre de 2015
LPAP	Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, de 3 de noviembre de 2003
LRJAE	Ley de Régimen Jurídico de la Administración de Estado, de 26 de julio de 1957 (derogada)
LRJAP-PAC	Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, de 26 de noviembre de 1992 (derogada)
LRJSP	Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, de 1 de octubre de 2015.
LRL	Ley de Régimen Local, Texto Refundido de 18 de abril de 1986
LRRU	Ley 8/1990, de 25 de junio, de reforma del régimen urbanístico y de valoraciones del suelo (derogada)
LS	Ley del Suelo
LS 1976	Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Decreto Legislativo de 9 de abril de 1976 (derogado)
LS 1992	Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo de 26 de junio de 1992 (derogado)
LS 2007	Ley (estatal) del Suelo de 28 de mayo de 2007 (derogada)
LS 2008	Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo de 20 de junio de 2008 (derogado)
LS 2015	Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo de 30 de octubre de 2015
LSCM	Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, de 17 de julio de 2001
LSV	Ley del Suelo y Valoraciones de 13 de abril de 1998 (derogada)
LUC	Ley de Urbanismo de Cataluña, Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo de 3 de agosto de 2010
n.º	Número
Ob. Cit.	Obra citada
págs.	Páginas
RD	Real Decreto
Rec.	Recurso
REF	Reglamento de Expropiación Forzosa, de 26 de abril de 1957
RGU	Reglamento de Gestión Urbanística, de 25 de agosto de 1978
RJ	Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi
RJCA	Repertorio de Jurisprudencia menor Contencioso-Administrativa de Aranzadi
RPRP	Reglamento de Procedimientos en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto de 26 de marzo de 1993 (derogado)
RSCCL	Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, de 17 de junio de 1955
RV	Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre
S.	Sentencia
ss.	Siguientes
SS.	Sentencias
STC	Sentencia o Sentencias del Tribunal Constitucional
STJCE	Sentencia o Sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea
STJUE	Sentencia o Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
STS	Sentencia o Sentencias del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia o Sentencias del Tribunal Superior de Justicia
TC	Tribunal Constitucional
TJCE	Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia

---

---

## PRESENTACIÓN

En un mundo ideal, la Administración siempre actuaría correctamente. E incluso, actuando correctamente, evitaría todo perjuicio a los administrados (esto es, a los ciudadanos, nacionales y extranjeros, empresas y entidades de todo tipo, así como a sus propios empleados). Y, si algún perjuicio particular viniera exigido por el interés público, procuraría previamente adoptar los procedimientos necesarios, fundamentalmente expropiatorios.

Pero no vivimos en un mundo ideal. La actuación de la Administración, como la de cualquier persona o entidad, puede provocar daños a otras personas. Lejos quedan los tiempos de la inmunidad del Poder. Antes al contrario, los perjudicados pueden reclamar de la Administración los daños que ésta cause siempre que no estén obligados a soportarlos.

El alcance de la responsabilidad de la Administración en España es, incluso, más amplio que en otros países de nuestro entorno. No existen prácticamente ámbitos inmunes a la indemnización de los daños causados, y esta responsabilidad tiene carácter objetivo, esto es, no exige que se pruebe la mala fe ni siquiera la negligencia de ninguna autoridad o empleado público.

La responsabilidad de la Administración es un remedio en sí mismo al daño causado y, además, la indemnización de los daños y perjuicios constituye una compensación subsidiaria al mal hacer de la Administración cuando la restitución perfecta de la situación lesionada no es posible.

No debemos creer ni pretender que la Administración se convierta en aseguradora universal de todo daño, que deba responder de cualquier perjuicio que suframos. Pero, sin duda, el ámbito legal de su responsabilidad es muy extenso y las posibilidades de exigir una indemnización de daños y perjuicios son muy amplias, tanto en número como en importe.

Por ello, entendemos que esta materia merecía una obra como ésta, que pretende ser útil tanto a quienes reclaman como frente a quienes se reclame la llamada responsabilidad patrimonial de la Administración, con una extensión contenida pero suficiente, y una perspectiva no sólo teórica sino también práctica. No hay nada más práctico que una buena teoría, pero la teoría, más allá de los círculos académicos, debe resolver problemas prácticos y orientarse a ellos. Eso es lo que hemos tratado en este libro, desde la experiencia tanto pública como privada, y esperamos que sirva a su objetivo.

FRANCISCO GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO

*[www.gomezdemercado.es](http://www.gomezdemercado.es)*

Editorial Comares



COMARES  
editorial

ISBN 978-84-9045-983-6



9 788490 459836