



**Universidad**  
Zaragoza

**FACULTAD DE DERECHO**

## **TRABAJO FIN DE MÁSTER**

**Responsabilidad patrimonial por defectos en los títulos habilitantes de obra y actividad urbanística. Posible tramitación en el ámbito de la gestión administrativa**

**MÁSTER UNIVERSITARIO EN GESTIÓN ADMINISTRATIVA**

**Autor:** JORGE LUIS DUEÑAS BEJERANO

**Director:** Dr. ANTONIO EMBID IRUJO

**Zaragoza, 2023**

## **Índice**

### **Introducción / 1**

### **Capítulo I: Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.**

#### **Comentarios preliminares / 7**

I.1 Glosas históricas en torno a la Responsabilidad patrimonial de la Administración / 7

I.2 Generalidades normativas en torno a la actual configuración en España de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública / 11

### **Capítulo II: Administración urbanística española. Posible responsabilidad patrimonial por defectos en los títulos habilitantes urbanísticos / 18**

II.1 Una mirada a la Administración urbanística y sus títulos habilitantes de obra y actividad / 18

II.2 Requisitos esenciales para la exigencia de responsabilidad patrimonial. Especial referencia en materia urbanística / 22

II.3 Defectos en los títulos habilitantes de obra y actividad y responsabilidad patrimonial. Algunos elementos procedimentales a tener en consideración en el marco de la actividad de gestión administrativa / 30

II.3.1. Otras consideraciones a tener en cuenta relacionadas con la gestión administrativa y la responsabilidad patrimonial / 38

### **Conclusiones / 43**

### **Bibliografía / 45**

## Listado de abreviaturas

AP.....	Administración Pública
APU.....	Administración Pública urbanística
EE.AA.....	Estatutos de Autonomía
CE.....	Constitución española
DR.....	Declaración Responsable
CP.....	Comunicación Previa
Art.....	Artículo
CC.AA.....	Comunidades Autónomas
THOA.....	Títulos Habilitantes de Obra y Actividad
RP.....	Responsabilidad Patrimonial
RPAP.....	Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública
LPAC.....	Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRJSP.....	Ley del Régimen Jurídico del Sector Público
LSRU.....	Ley de Suelo y de Rehabilitación Urbana
LRBRL.....	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local
STS.....	Sentencia del Tribunal Supremo



## Introducción

La vigente CE, al igual que ocurre en la mayoría de los países del entorno internacional, es la base y sustento del sistema de Derecho nacional, así como de la estructura del Estado y su AP. No obstante, su significado e importancia no puede resumirse desde el punto de vista organizativo, ni de declaración de principios, sino que está profundamente arraigado al carácter simbólico que ella posee como elemento catalizador de la actual etapa democrática.

Entre los preceptos constitucionales del texto de 1978 se encuentra la piedra fundacional de la actual estructura territorial<sup>1</sup> y de la AP<sup>2</sup>, enmarcando en sus orígenes que la materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda podrían ser competencia de las CC.AA., art. 148, apartado primero, punto tercero, si así lo asumían por medio de sus EE.AA., prerrogativa que actualmente asumen todas las CC.AA. Igualmente configura al principio de responsabilidad patrimonial, art. 106. 2 que transversaliza el funcionamiento de todos los poderes públicos, siendo una suerte de pedestal en el cual se erige el Estado de Derecho.

La AP ha sido entendida desde disímiles perspectivas y concepciones teóricas tanto en la actualidad como en su devenir histórico<sup>3</sup>, lo que implica el carácter englobador de esta categoría, traducido en el conjunto y las variadas funciones que ella desempeña, las que pasan inexorablemente por la circunstancialidad que impone la ideología económica, política y social predominante en un país y época determinada<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. Artículo 137 y ss, CE en Boletín Oficial del Estado, No.311, 29 de diciembre de 1978.

Esto es de suma importancia porque implica reconocer un conjunto de competencias a las CC.AA., así como al Estado, que pueden ser exclusivas o compartidas, siendo la materia de urbanismo y ordenación territorial una de estas, implicando que cada CC.AA. tenga normativa y por ende regulación jurídica propia en este sentido.

<sup>2</sup> Cfr. Artículo 103, Constitución española de 1978.

<sup>3</sup> Vid. SEVERO GIANNINI, M., *Derecho Administrativo*, volumen I, Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, pp. 37 a 61; TAMAYO PINEDA, N y J.A FERNÁNDEZ ESTRADA, “Conceptualización de la Administración Pública cubana. A modo introductorio”, en *Administración Pública. Conceptos y realidades*, Lourdes Tabares (coord), Ed. Ruth, Panamá, 2017, p. 13 y ss.

<sup>4</sup> Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, vigésima edición, Ed. Civitas, Madrid, 2022, pp. 54 y 55; CASTANEDO ABAY, A., “Nociones generales acerca de la Administración Pública, como objeto de estudio y regulación jurídica del Derecho Administrativo”, en *Temas de Derecho Administrativo cubano I*, Ed. Félix Varela, La Habana, 2004, pp.13 y 14.

En el presente existe cierto consenso en los estudios doctrinales respecto a la AP entorno a la idea de entender esta en una dualidad de acepciones, expresadas de forma objetiva o funcional y subjetiva o estructural.<sup>5</sup>

La índole objetiva, en este sentido, se ilustra a partir de los intereses colectivos y públicos que la Administración está llamada a satisfacer en el ejercicio de las funciones que posee, lo que la hace diferenciarse y con ello distinguirse de los demás poderes públicos.

Como sujeto actuante la AP es un aparato estructural integrado por un conjunto de organismos y órganos de variados niveles y complejidades, que tienen en la ley el fundamento de su personalidad jurídica y, por tanto, se constituye en sujeto de Derecho con patrimonio propio del cual “emanan declaraciones de voluntad de alcance general o reglamentos y de alcance individual o actos administrativos”.<sup>6</sup>

Este enfoque estructural permite identificar en su seno diferentes sectores o tipos de administraciones, siendo la urbanística uno de estos, signada, evidentemente, por elementos generales que le vienen impuestos de su género como arquetipo especial de AP, pero igualmente, por las particularidades que le imprime la especialidad, objeto y contenido material –urbanismo y ordenamiento territorial– que ordena y regula.

En el ámbito de la APU y a través de sus competencias individualizadas en potestades públicas se ordenan los procesos de urbanización, la vigilancia de las edificaciones y la ordenación territorial, delimitándose a la actividad urbanizadora como intermedia entre el último aspecto mencionado y el *ius aedificandi*, como parte patrimonial del *ius soli* del que el titular es poseedor.

En ello también se expresa la potestad de planeamiento<sup>7</sup> como elemento singular de la institución urbanística, del cual el *ius variandi* constituye su típica expresión, al definir el carácter estatutario del suelo sin que la Administración quede vinculada a planes y ordenaciones previas, pero sí debiendo argumentar y justificar con ello las alteraciones introducidas al planeamiento, en caso de que se realizaran, como límite que debe evitar la arbitrariedad de dicho ente público.

---

<sup>5</sup> Vid. PARADA, R., *Derecho Administrativo I. Introducción, Organización administrativa, empleo público*, vigésimo sexta edición, Ed. Dykinson, Madrid, 2019, p. 101 y 102; SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo. Parte General*, decimotercera edición, Ed. Tecnos, España, 2022, p. 39.

<sup>6</sup> TAMAYO PINEDA, N y J.A FERNÁNDEZ ESTRADA, “Conceptualización de la Administración Pública cubana. A modo introductorio”...”, *op. cit.*, p. 20.

<sup>7</sup> Vid. PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Administrativo. Orden económico y sectores de referencia*, sexta edición, Ed. tirant lo blanch, Valencia, 2015, p. 460 y ss; en igual sentido Vid. PARADA, R., *Derecho Administrativo III - Bienes Públicos. Derecho Urbanístico*, Décimo Sexta edición, Ed. Dykinson S.L, Madrid, 2019, p. 424 y ss.

Resultado de lo referido la APU es la competente para planificar, aprobar y modificar los planes urbanísticos, decide sobre la adaptación de los proyectos de obras públicas que se pretendan ejecutar en base al plan aprobado e igualmente autoriza, deniega, modifica, o extingue los diferentes THOA, necesarios para la ejecución de acciones de índole urbanístico en el marco del plan urbano aprobado y vigente.

De ahí que los THOA<sup>8</sup>, los cuales pueden ser o no actos administrativos<sup>9</sup>, traducidos estos en licencias, DR y CP, -siendo la primera un acto autorizador clásico formalizado por medio de acto administrativo, mientras los restantes títulos no tienen esta condición, ya que su validez, eficacia y efectos no dependen del previo pronunciamiento administrativo- tienen como característica común que todos son el mecanismo formal que implementa la APU para que el solicitante de ellos acredite ante esta tener las condiciones requeridas y, en consecuencia, estar legitimado para el desarrollo de una específica acción urbana en el seno del derecho del que es titular. Igualmente tienen como elemento diferenciador, que en el caso de las licencias ellas persiguen como fin un control previo de la legalidad urbanística; mientras que las DR y CP, en aras de facilitar la tramitación y el acceso del administrado de forma más inmediata a lo solicitado, el control de legalidad urbanística es posterior, haciendo ejecutable desde el momento de la solicitud lo contenido en ella.

---

<sup>8</sup> Es importante acotar que esta terminología tiene su fundamento en el nacimiento de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Publicado en: « DOUE » núm. 376, de 27 de diciembre de 2006.

Concerniente a la “simplificación de los procedimientos y trámites administrativos para la prestación de una actividad”, eliminando trabas administrativas y flexibilizando dicho tratamiento burocrático, lo que condujo a un cambio legislativo en parte de Europa, donde han encontrado espacio nuevas figuras, como títulos administrativos habilitantes de obra y actividad, que en el caso español se denominan Comunicación previa y Declaración responsable.

Los precedentes títulos habilitantes de obra y actividad no constituyen actos administrativos, en cambio se encuentran enmarcados en la lógica europea de una mayor libertad del administrado para la ejecución de actividades urbanísticas, siempre que no contradigan la legalidad en este orden establecida, por lo que una vez presentadas, la Administración puede oponerse, imposibilitando la ejecución de la actividad, aunque en el caso de que la oposición sea ilegal o improcedente, se puede generar un supuesto de responsabilidad patrimonial. Es importante reseñar que en estos casos de nuevo tipo, el ya mencionado control previo de legalidad, que normalmente hace la Administración urbanística como antesala para autorizar una licencia u orden de construcción, verificando que el proyecto presentado se encuentra en correspondencia con la legislación urbanística y con las regulaciones vigentes, pierde sentido.

<sup>9</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y T.R., FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho...*, I, *op. cit.*, p. 590.

Son dichos títulos la expresión de una declaración de voluntad concreta de la competencia<sup>10</sup> reconocida a la Administración urbana como medida de su función pública, indicando el espacio de actuación de ella.

En consecuencia, son las licencias, las DR y CP en materia de urbanismo, en donde se autoriza, en el caso de la primera y se pone de manifiesto o de conocimiento, en el caso de las restantes, al Alcalde<sup>11</sup>, que se cumplen por el solicitante los requisitos establecidos en la normativa vigente para realizar uno o varios de los actos de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo. Manifestación palpable de las competencias que en esta materia poseen las Administraciones Locales en la tramitación, concesión y control de los THOA.

No resulta ajeno, que en el marco del diligenciamiento de estas licencias, DR y CP, así como en el posterior control o verificación de ellas por las administraciones competentes, se susciten ciertos defectos que ocasionan daños a los administrados, sean estas personas físicas o jurídicas e incluso por circunstancias sobrevenidas en la ordenación territorial y urbana que implican la modificación de los planes haciendo indispensable la revisión de los THOA concedidos en el marco de estos.

Lo anterior condiciona que los daños sufridos por esos terceros, generen a su vez la responsabilidad del titular del servicio público que los causa. Daños que pueden o no ser considerados como lesión desde el punto de vista de la institución de la responsabilidad patrimonial (RP), aspecto que acotaremos posteriormente.

La responsabilidad, de manera muy simple, podemos entenderla como un valor social, originado en el deber de asumir las consecuencias de una determinada acción. En el marco del Derecho esta adquiere especial relevancia, convirtiéndose en un principio de orden por la actuación u omisión de los distintos sujetos sometidos a su regulación, lo que incluso estará ceñido a la rama específica en donde se genere<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> En términos elementales, la competencia puede definirse como la medida de la capacidad jurídica de cada órgano o el conjunto de funciones y potestades que el ordenamiento jurídico le atribuye y que por ello está autorizado y obligado a ejercitar.

PARADA, R., *Derecho Administrativo I...*, op. cit., p.114 y ss.

<sup>11</sup> La LPAC, 39/2015, en su artículo 69, determina a los efectos de dicha norma qué entender por Declaración Responsable, así como por Comunicación, siendo en ambos casos un documento en el que los interesados manifiestan o ponen en conocimiento de la AP determinados particulares.

En materia de urbanismo ello adquiere relevancia propia, ya que la totalidad de las leyes autonómicas en esta materia recogen dichos documentos como THOA.

<sup>12</sup>Vid. VEDEL, G., *Derecho Administrativo*, Ed. Aguilar, Madrid, 1980, p. 269, en este sentido Vid. FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Sistema de Derecho Administrativo II*, Ed. Civitas, Quinta Edición, Madrid, 2020, p. 477.

El Derecho Público no escapa de este argumento, siendo el principio de la RP de la Administración uno de los soportes del Derecho Administrativo contemporáneo, aseverándose por el profesor COSCULLUELA MONTANER:

“El tema de la responsabilidad es, en este sentido (como dijera Hauriou y entre nosotros recuerda Martín Rebollo), uno de los pilares fundamentales, junto con el sistema contencioso-administrativo, en la construcción del Derecho administrativo como un Derecho garantizador.”<sup>13</sup>

En correspondencia con las consideraciones expuestas, la **cuestión u objeto de estudio** de este trabajo estará circunscrita a la RP que se puede generar por defectos de los THOA urbanística, especialmente, por la demora injustificada en el otorgamiento, la denegación improcedente, y su nulidad. Contextualizando en el marco de la gestión administrativa la posible reclamación y tramitación de dicha responsabilidad.

**La elección de lo planteado** nace de su pertinencia y actualidad, ya que resultan frecuentes las situaciones donde las personas interactúan con la APU en la gestión de sus THOA y las posibles responsabilidades a generarse por ellos. Igualmente porque a pesar de ser un tema ampliamente sistematizado doctrinal, legal y jurisprudencialmente, existe una variada, profusa y dispersa regulación jurídica en materia de urbanismo, lo que está relacionado con la manera que cada CC.AA. y sus respectivos Ayuntamientos ordenan este particular, generando desconocimiento social en cuanto a su regulación y el procedimiento para tramitarse la responsabilidad de los entes urbanísticos y el papel que la gestión administrativa puede jugar en la orientación, asesoría, así como en la reclamación ante las distintas administraciones.

**La metodología seguida** parte de ser un estudio monográfico del tema expuesto, que tiene como **objetivo general**: fundamentar los principales elementos teórico-legales que deben dominarse en el ámbito de la gestión administrativa para la exigencia de responsabilidad patrimonial a la Administración urbanística por defectos en los THOA, así como el procedimiento para su reclamación.

Para el adecuado cumplimiento de lo propuesto se desarrolló una amplia búsqueda bibliográfica actualizada, recopilándose la principal legislación que aborda la temática, así como variada jurisprudencia en este sentido.

Este trabajo se encuentra estructurado en dos capítulos, dedicándose el primero a tratar de forma preliminar a la RP en el ámbito de la AP, mientras que el segundo discurre en

---

<sup>13</sup>COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo, Parte General*, trigésimo segunda edición, Ed. Civitas, Madrid 2021, p.611.

torno a la Administración urbanística española y su RP por defectos en los THOA urbanísticos, así como el procedimiento de reclamación que puede ser ejercitado por los gestores administrativos en representación de sus clientes.

Ambos apartados a su vez estarán subdivididos en epígrafes en función de agrupar los contenidos afines para la mejor comprensión del lector y la adecuada estructuración del conocimiento.

## **CAPÍTULO I: Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Comentarios preliminares**

### **I.1 Glosas históricas entorno a la Responsabilidad patrimonial de la Administración**

La institución de la responsabilidad patrimonial de la AP tal y como la entendemos en la actualidad ha sido el resultado de décadas de evolución desde su nacimiento en Francia allá por el 1873, en el *Tribunal des Conflits*, en el caso Agnès Blanco.

En los predios del Derecho Público la idea de la responsabilidad patrimonial ha pugnado con las pretéritas formas de organización del poder, teniendo su fundamento ello en el auge y poder que sostuvieron las monarquías e imperios y precisamente en el hecho de que la Administración se entendía personificada en la figura del monarca. Argumento que encontró en la máxima inglesa que sostenía “*the King can do not wrong*”, esto es, el Rey no puede cometer actos ilícitos, su mayor expresión.

El surgimiento de los postulados de las teorías germánicas de la personalidad y los de la Revolución Francesa<sup>14</sup> hizo que en el siglo XIX comenzara a desterrarse en un primer orden la irresponsabilidad absoluta del Estado y de sus entes administrativos, y en otro momento evolutivo que se abandonara las bases del Derecho privado sobre el que originalmente se erigió dicha responsabilidad.

De manera muy general, resumida y a afectos solo ilustrativos se puede señalar que existen tres etapas esenciales<sup>15</sup> desde el punto de vista de la evolución histórica de la institución en análisis, sobre todo enmarcadas en el ámbito francés:

---

<sup>14</sup> Las teorías germánicas de la personalidad esgrimieron que el Estado es un sujeto de Derecho, con personalidad jurídica propia, por lo cual, si todos los sujetos son responsables de sus actos, entonces el Estado responde igualmente por ellos; mientras que la Revolución Francesa abrigó y estipuló los postulados de igualdad ante la Ley de todas las personas, incluida en ella al Estado. En este sentido, puede verse a GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “El concepto de la personalidad jurídica en el Derecho Público”, tomado de <https://www.google.com.cu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwigkvfD4PLaAhWQm1kKHax3D0AQFgglMAA&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F17147.pdf&usg=AOvVaw29TJzr8VoZG9-AfxEZj3i8> consultado el 03-04-2023, 2:20 p.m.

<sup>15</sup> Vid. RIVERO, J., J. WALINE, *Droit administratif*, 17ª edición, París, Editions Dalloz, 1998, No. 272 y ss. De manera similar; Vid. COMADIRA, J.R., y H.J. ESCOLA, *Derecho administrativo argentino*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Ed. Porrúa, 2006, p. 1013 y ss.; ROSITO ARBIA, G., “Consideraciones sobre la responsabilidad objetiva en el Derecho Administrativo español y venezolano (Análisis de la jurisprudencia venezolana en materia de responsabilidad)”, *Revista de la Facultad de Derecho*, No. 43, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas Venezuela, 1991; GARRIDO FALLA, F., “La constitucionalización de la responsabilidad patrimonial del Estado”, *Revista de Administración Pública*, No.119, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, mayo- agosto, 1989, p. 11.

La primera se podría enmarcar hasta aproximadamente 1850, donde rigió casi de forma general el principio de irresponsabilidad de la potestad pública,<sup>16</sup> reconociéndose solo la responsabilidad de este ente público cuando él actuara como sujeto de Derecho Privado. Una segunda se inicia a partir del caso Blanco<sup>17</sup>, ya mencionado, en donde por vez primera se admite la responsabilidad de la Administración por las personas empleadas por ella y que ejercían una potestad pública, también enmarcada como responsabilidad *indirecta y subjetiva*,<sup>18</sup> aunque continúa siendo excepcional la responsabilidad de la Administración.

La tercera etapa coincide con la actual, constituyendo la responsabilidad, la regla general y la irresponsabilidad, la excepción, existiendo varias teorías o criterios de imputación de esta, enmarcados desde la forma *objetiva y directa*, predominante en España,<sup>19</sup> la teoría de falta de servicio, sustentada en Francia, así como en la admisión por Alemania de

---

<sup>16</sup> Vid. ROSITO ARBIA, G., “Consideraciones sobre la responsabilidad...”, *op. cit.*

<sup>17</sup> Vid. AA.VV., *La Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Ed. INAP, A.C, México, 2000., p.3.

<sup>18</sup> Existen disímiles acepciones sobre el tipo de responsabilidad patrimonial indirecta y subjetiva, aunque de forma general se caracteriza por ser:

1. Una responsabilidad limitada, ya que nace apegada a la idea de la ilicitud del daño que se ocasiona al particular, por lo que si no existe tal requisito, no opera tal responsabilidad, denotándose el carácter subjetivo de este.
2. Nace de una presunción de que el Estado es el responsable indirecto del actuar de sus agentes (los cuales en principio responden de su actuar ilícito), por cuanto es el responsable de escogerlos y de vigilarlos en su actuación pública, lo que se conoce como culpa *in eligiendo o in vigilando*, siendo esta una presunción *ius tantum* que puede ser combatida.

En este sentido, puede verse a PARADA, R., *Derecho Administrativo II. Régimen jurídico de la actividad administrativa*, vigésimo cuarta edición, Ed Dykinson. S.L, Madrid, 2019, p. 540 a 543.

<sup>19</sup> En cuanto a la responsabilidad patrimonial directa y objetiva, posición más actual y completa, que los ordenamientos jurídicos contemporáneos han asumido con mayor amplitud, se puede referir que la misma no nace de forma exclusiva como consecuencia de un actuar ilícito del agente o funcionario de la Administración o de esta en el ejercicio de las funciones públicas en que fue investido, sino todo lo contrario, la misma nace tanto en ese supuesto, como por el actuar totalmente lícito de la Administración, es decir, se traslada el requisito de la intencionalidad del acto que causa el daño (propio de la teoría subjetiva), al requisito del daño que un tercero no tiene el deber de soportar, por lo que nace en ese tercero el derecho de concurrir contra la Administración para que esta responda pecuniariamente por los daños causados. En síntesis, con esta teoría, no se elimina la ilicitud como condicionante de la reparación a un tercero, sino que pasa de ser en la causa del daño a la de la situación del patrimonio de quien la sufre. Sobre este particular, Vid. LLEAL GRAU, M., “La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública urbanística”, Tesis en opción del grado científico de Doctora en Ciencias Jurídicas de la Universidad de Girona, España, 2013, p. 73; MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M., “Principios de la responsabilidad extracontractual de la Administración Pública. Artículos 139 y 141 de la LRJCPAC”, en Tomás Quintana López (director), *La responsabilidad patrimonial de la Administración pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*, Ed. tirant lo blanch, Valencia, 2009, p. 44, *cit. pos* ARENAS MENDOZA, H.A., “Responsabilidad y procedimiento: las dilaciones indebidas procedimentales”, Tesis para optar por el grado científico de Doctor en Ciencias Jurídicas, Universidad de Salamanca, 2011, disponible en [www.tesisenred.net](http://www.tesisenred.net), consultado el 22 de junio de 2012, 1:30p.m., nota al pie 98, p.29.

algunas variantes de responsabilidad, a través de la teoría del sacrificio especial, que no implican en principio culpa del causante del daño para que surja esta, entre otros ejemplos.<sup>20</sup>

La escueta periodización referida no excluye que de la lectura de otros textos<sup>21</sup> se infiera la existencia de otra etapa histórica, ubicada entre el periodo originario de total irresponsabilidad de la Administración y el año 1873. Este momento se ha denominado *responsabilidad limitada*, denotándose su exteriorización en países del *Common Law*, como el Reino Unido y Estados Unidos.

En España, durante todo el siglo XIX y principios del XX apenas existen regulaciones específicas que reconozcan la RP del Estado. Algunos ejemplos de forma excepcional y aún alejada de la actual concepción pública se pueden enmarcar en la Ley de 9 de abril de 1842 que consignaba la responsabilidad por daños originados por la primera guerra carlista; así como en el Código Civil de 1889 que estipularía en su art. 1902, como principio general, que toda persona responde por los daños causados a otro, siempre que medie culpa o negligencia; a continuación regularía, en su apartado quinto, ya derogado, que era tanto exigible tanto por actos propios, como por los de aquellas personas de quienes se debe responder, encontrando especial mención la responsabilidad del Estado “(...) cuando obra por mediación de un agente especial, pero no cuando el daño hubiese sido causado por el funcionario a quien propiamente corresponda la gestión practicada, en cuyo caso será aplicable lo dispuesto en el artículo anterior”<sup>22</sup>.

Por tanto quedó resumida esta responsabilidad al agente especial y no a los funcionarios públicos en el ejercicio de la gestión pública. Idea que sería reafirmada por medio de la Ley de Responsabilidad Civil de los Funcionarios de 1904 y su Reglamento.

Es la Constitución de 1931 quien por primera vez desde la lógica del Derecho Público hace efectiva, pero con un alcance muy limitado, la responsabilidad de la Administración Local. Ella de forma incipiente dispondría que los funcionarios públicos en el ejercicio

---

<sup>20</sup> Vid. NIETO, A., “Responsabilidad civil de la Administración Pública”, *Revista de Derecho Público*, No.10, 1982, p.49.

<sup>21</sup> Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y T.R., FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo II*, décimo séptima edición, Ed. Civitas, Madrid, 2022, p. 386 a 388; RAMÍREZ SÁNCHEZ, A., “La regulación de la Responsabilidad Patrimonial: ¿garantía en la actividad administrativa médica cubana?”, Tesis de opción al Título Académico de Máster en Derecho Constitucional y Administrativo, Facultad de Derecho, Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, 2013, p. 20.

<sup>22</sup> Cfr. Gaceta de Madrid, No. 20, de 27 de julio de 1889, tomada de <https://www.studocu.com/es/document/uned/derecho-civil-familia/codigo-civil-1889-original/16637581>, consultada 03-04-2023, 4:50 p.m.

de su cargo que infringieran sus deberes con perjuicio al Estado o la Corporación a quien sirvan serán subsidiariamente responsables de los daños y perjuicios consiguientes, conforme determina la ley.

Lo anterior abriría la idea de la responsabilidad subsidiaria del Estado, aspecto que adquiriría mayor corporeidad en la Ley de Bases Municipal de 1935. De esta manera podemos afirmar que se abandonaba la regulación del Código Civil, aunque solo en el ámbito local, no en el estatal.

La Ley del Régimen Local de 16 de diciembre de 1950, significaría un paso de avance importante, aun cuando estuviera circunscrita a la esfera local. En ella se regularía de manera bastante completa la institución de la RPAP si de manera comparativa la analizamos con sus predecesoras.

No obstante, no fue hasta 1954 que se reconoció la RP directa de la AP, por medio de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre, lo que implicaría un cambio radical hasta ese entonces, introduciendo la RP en ámbito estatal e incorporando en su regulación un único sistema de responsabilidad para todas las administraciones, así como la posibilidad de su configuración en sentido objetivo. Sería el Reglamento de la citada norma en 1957 quien completaría el alcance de esta, buscando evitar así una posible interpretación restrictiva de la misma, finalidad que no siempre aconteció.

Fue en la década del setenta de donde emanan un conjunto de resoluciones judiciales que implicarían un mayor sentido y alcance de la institución de la responsabilidad administrativa, implicando ello un cambio de rumbo jurisprudencial.<sup>23</sup>

Esencias de este sistema de responsabilidad calarían en las posteriores normas, como fue la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 que establecería la unidad jurisdiccional en materia de RP, la que poco tiempo después sufriría algunos cambios al respecto.

Son los elementos anteriores, la manera en que con el devenir del tiempo adquirió corporeidad la institución de la responsabilidad patrimonial con un enfoque público, entendida de manera directa y objetiva y donde el principio de unidad de jurisdicción condicionaría que toda responsabilidad de la AP sería solventado en sede contencioso-administrativo. Aspectos que serán tratados en las posteriores líneas, sobre todo cuando se genera en los supuestos de los THOA.

---

<sup>23</sup> *Cfr.* En este sentido, SSTS de 22 de mayo de 1970, ponente: VICTOR SERVÁN MUR, RJ 1970/2597; 27 de enero de 1971, ponente: JUAN BECERRIL ANTÓN-MIRALLES, RJ 1971/284; 13 de marzo de 1975, ponente: JOSÉ GABALDÓN LÓPEZ, RJ 1975/1798.

## **I.2 Generalidades normativas en torno a la actual configuración en España de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública**

En la actualidad no existe discusión de que el principio de RPAP encuentra su máximo sustento normativo en la Constitución de 1978, donde el art. 106, apartado segundo reconoce:

“Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.”

La trascendencia de este precepto podría asegurarse que no está ceñida solamente a normar en un texto constitucional la RP, sino igualmente en la lógica organizativa-estructural que él tiene dentro de la Carta Magna. Siendo el Título IV, denominado “Del Gobierno y de la Administración”, quien albergaría tal regulación. Convirtiéndose con ello no solo en un principio de índole declarativo, sino en un principio funcional del buen ejercicio del Gobierno y la AP.

Igualmente por la manera en que se replicó este, ya sea desde el punto de vista legal, siendo varias y heterogéneas las normas tanto sustantivas como adjetivas que lo regulan; así como por el rol protagónico de la jurisprudencia<sup>24</sup> en la construcción de esta institución, condicionando su perfeccionamiento y dotándola de autonomía frente a la concepción originaria de la responsabilidad civil del Derecho privado.

Pero, la ordenación constitucional en torno a la responsabilidad no debería circunscribirse solamente al 106.2, existiendo a nuestro criterio otro conjunto de numerales que arropan y le dan sentido a este.

Plausible resaltar el 1, cuando refiere a España como un Estado social y democrático de Derecho, el 9.3 en el sentido que la Constitución garantiza el principio de legalidad, la seguridad jurídica, así como la responsabilidad de los poderes públicos; el 10.1 que enarbola la dignidad de la persona como fundamento del orden político y de la paz social; el 24 que consagra el derecho a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos; el 33 que reconoce la protección a la propiedad privada; el 103 que estipula que la AP sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, etc., sometida plenamente a la ley y al Derecho; el 121 de

---

<sup>24</sup> Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Potestad expropiatoria y garantía patrimonial en la nueva Ley de Expropiación Forzosa”, en Anuario de Derecho Civil, tomo VIII, fascículo IV, octubre-diciembre, BOE, Madrid, España, 1955, pp. 1104 y ss.

responsabilidad judicial, así como el 149.1.18 que regula la competencia exclusiva a favor del Estado en materia de responsabilidad de todas las AP.

Desde el ámbito de las normas ordinarias, ya fue advertido en el epígrafe predecesor la diversidad que comenzó a existir cuando de regulación de RP hablamos. No obstante, centraremos las siguientes cuartillas a aquellas que hoy están vigentes, debiendo aludir, casi por obligación metodológica a sus ascendientes más directos.

Son las actuales leyes 39 y 40, ambas de 2015<sup>25</sup> los exponentes más significativos en materia de RPAP. La primera, LPAC, mientras que la segunda LRJSP. A pesar de esto, es inevitable resaltar la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, así como la Ley 6/1985 Orgánica del Poder Judicial, y con un contorno más específico, pero directamente relacionado con el tema que se trata, el texto refundido de la LSRH de 2015.

La Ley 40/2015, en su primer artículo consagra

“La presente Ley establece y regula (...) los principios del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas y de la potestad sancionadora (...)”

Mientras que en su numeral 3, “Principios generales”, reitera el mandato constitucional de que las AP sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo a los principios de eficacia, jerarquía, con sometimiento a la Constitución y a las leyes, siendo la buena fe, la confianza legítima, la responsabilidad por la gestión pública, así como el servicio efectivo a los ciudadanos, algunos de ellos.

No obstante, la mayor nota de relevancia se encuentra en los postulados del Capítulo IV, el que tiene como objeto exclusivo tratar la RPAP.

Partiendo de esta regulación y evitando la reproducción de este por su extensión, se pueden resumir las siguientes notas:

- Reconoce la existencia de una lesión sufrida por los particulares.

---

<sup>25</sup> Dada la naturaleza del actual monográfico y el poco espacio con que se cuenta, mencionaremos con una finalidad puramente informativa a los predecesores normativos la Ley 39/2015 y la Ley 40/2015. Ello en aras de que el lector pueda tener una idea más cabal del antecedente legal existente.

En consecuencia, la Ley 39/2015 hubo de derogar la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la que a su vez había derogado y con ello sustituido a la Ley de 20 de julio de 1957 sobre régimen jurídico de la Administración del Estado.

La ley 40/2015 por su parte deroga la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

- Que la lesión sufrida es causada en el marco de servicio público (por acción u omisión o por falta de servicio)
- Estipula el derecho del particular a quedar indemne por la lesión (finalidad restitutiva)
- Ratifica la objetividad como carácter del sistema de RPAP (funcionamiento normal o anormal de la AP)
- Revalida la forma directa de exigencia de responsabilidad a la AP, sin desconocer la opción de esta a poder ejercer su derecho de repetición.
- Aclara la no necesaria correspondencia de que la anulación administrativa o jurisdiccional de un acto o disposición administrativa presuponga derecho a la indemnización
- Establece la imputación, como puente imprescindible para que se pueda materializar la responsabilidad exigible a la Administración cuando hay una lesión causada en el seno del servicio público. Si existe fuerza mayor o daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley, estos no adquieren la condición de lesión antijurídica, por lo cual no son imputables a la AP.
- Caracteriza a la lesión suscitada, la que debe ser: antijurídica, efectiva, evaluable económicamente y determinada.
- Regula la responsabilidad del Estado Legislador
- Remite a otra norma independiente para la regulación de la RP del Poder Judicial
- Instituye la concurrencia de responsabilidades de las AP
- Concreta elementos de temporalidad, imputación y criterios de valoración a tener en cuenta para el cálculo de la indemnización

Como es posible percatarse, en dicho apartado adquiere corporeidad legal las exigencias teóricas y de derecho precedente que hasta este momento han sido argüidas tanto por los autores que tratan esta materia, como por los magistrados que solucionan y resuelven los conflictos y situaciones generadas en los derroteros de la RPAP.

La LPAC de 2015, en igual sintonía que la anteriormente aludida, deja sentado desde su art.1 que tiene por objeto regular el procedimiento de reclamación de RPAP. Esta norma de naturaleza adjetiva remarca en sus postulados los derechos de las personas en sus relaciones con la AP, recalcando la de la exigencia de responsabilidades a esta cuando así corresponda legalmente en su art. 13, inciso f).

Emanación de lo antepuesto y directamente relacionado con su fin procesal, el Título VI, sistematiza las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común, siendo el Capítulo II, dedicado a la iniciación de este en donde se aglutinan sus clases, las que pueden ser de oficio o a solicitud de interesado. Aspecto de relevancia si tenemos en cuenta que ello condiciona la forma y actuaciones previas a seguir en cada caso.

En el actual trabajo trataremos solo las concernientes a solicitud de interesado, las que están consignadas en la Sección 3, del capítulo citado, por ser las más relevantes a los efectos del objeto que se estudia.

El art. 66 tiene un profundo carácter formalista, este tiene como esencia los datos e información imprescindible a aportarse con la solicitud, siendo apreciable lo que consigna el inciso b) en cuanto a la identificación del medio electrónico, o en su defecto, lugar físico en que desea que se practique la notificación; ello por su relación con el numeral 13, inciso b) de esta Ley, reconociendo el derecho de las personas en su relación con la AP a ser asistidos en el uso de medios electrónicos. En igual sentido el 14 trata el derecho u obligación de relacionarse electrónicamente con las AP, reglamentando que es opcional en el caso de las personas físicas, mientras es preceptivo en el caso de las jurídicas y de los que ejerzan una actividad profesional para la que se requiera una colegiación profesional.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Actualmente la Ley 2/1974, de 13 de febrero, es la que regula lo concerniente a los Colegios Profesionales, modificada por la Ley 25/2009 de 22 de diciembre, De modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, también conocida como “Ley Ómnibus”.

La Ley Ómnibus, no estableció un elenco de profesiones de colegiación obligatoria, aunque modificó el artículo 3 de la Ley de Colegios Profesionales, disponiéndose “será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal”.

La atribución al legislador estatal para el ejercicio de esta competencia en España fue reiterado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 3/2013, de 17 de enero cuando asevera:

(...) correspondiendo al legislador estatal, conforme a lo establecido en el art. 3.2, determinar los casos en que la colegiación se exige para el ejercicio profesional y, en consecuencia, también las excepciones, pues éstas no hacen sino delimitar el alcance de la regla de la colegiación obligatoria, actuando como complemento necesario de la misma. La determinación de las profesiones para cuyo ejercicio la colegiación es obligatoria se remite a una ley estatal previendo su disposición transitoria cuarta que, en el plazo de doce meses desde la entrada en vigor de la ley, plazo superado con creces, el Gobierno remitirá a las Cortes el correspondiente proyecto de ley y que, en tanto no se apruebe la ley prevista, la colegiación será obligatoria en los colegios profesionales cuya ley de creación así lo haya establecido.

Consecuencia de lo anterior y de la disposición transitoria cuarta de la “Ley Ómnibus” que establece que hasta la entrada en vigor de la mencionada Ley se mantendrán las obligaciones de colegiación vigentes y teniendo en cuenta el Estatuto Orgánico de la profesión de Gestor Administrativo, aprobado por Decreto 424/1963, de 1 de marzo, reguló como requisito obligatorio para obtener tal condición, la colegiación (art.

Elemento a tener en cuenta en la actividad de gestión administrativa a los efectos de la tramitación de los asuntos de RP por THOA. Ya que en el supuesto de que el servicio prestado al cliente persona física consista solo en la asesoría y elaboración del escrito de reclamación a la autoridad local, el ciudadano decide, después de rubricarlo, su forma de presentación. No obstante, cuando la prestación al interesado por parte del gestor esté encaminada tanto a la orientación como confección del escrito, presentación de este y seguimiento a efectos de notificaciones, será obligado relacionarse a través de los medios electrónicos.

Cabe reiterar igualmente, que si el cliente es una persona jurídica, siempre estará obligado a relacionarse e iniciar el procedimiento administrativo correspondiente de manera telemática, ya sea presentando por su propio derecho el escrito que la gestoría le ha elaborado, o si lo hace esta, en representación de él.

Sucede que, este posible cliente representado por la Gestoría debe tener una condición para poder promover el procedimiento administrativo y es la de interesado. Categoría que tiene su regulación en el art. 4 de esta ley, exteriorizada en el titular del derecho o intereses legítimos individuales o colectivos que se invoque (persona física o jurídica), pero también debe reconocerse esa legitimación a quienes hayan adquirido esa condición derivada de alguna relación jurídica transmisible, art.4.3 LPAC. A pesar de ello, en los casos de RP no consta que exista jurisprudencia pacífica al respecto, cuando la lesión que se reclame es de índole moral y el presunto interesado sea un tercero por haber fallecido el lesionado.<sup>27</sup>

Es significativo señalar el numeral 6 del art.66, el que establece la posibilidad de la Administración en determinados procedimientos específica modelos de presentación de solicitudes de uso obligatorio para el interesado. Teniendo esto para el ejercicio de la gestión administrativa una gran aplicabilidad orientativa, ya que en ellos, generalmente a partir de la información que se pide completar, se indican los requisitos mínimos,

---

6, inciso i), se puede aseverar que esta es una actividad profesional de las obligadas a relacionarse telemáticamente con la AP.

*Cfr.* Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, *BOE* No. 40, de 15 febrero de 1974.

*Cfr.* Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, *BOE* No. 308, de 23 diciembre de 2009.

*Cfr.* Sentencia del Tribunal Constitucional 3/2013, de 17 de enero. Recurso de inconstitucionalidad 1893-2002, *BOE* No. 37, de 12 febrero de 2013.

*Cfr.* Decreto 424/1963, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la profesión de Gestor Administrativo, *BOE* No. 58, de 08 marzo de 1963.

<sup>27</sup> *Vid.* FERNÁNDEZ FARRERES, G., Sistema de Derecho Administrativo II... *op.cit.*, p. 541 y ss.

documentos, etc., necesarios para la correcta iniciación del trámite. Lo que no puede significar en ningún caso, el previo e imprescindible estudio por parte del gestor administrativo del asunto sometido a su dirección.

El art. 67 tiene como peculiaridad pormenorizar ciertos elementos ineludibles en las solicitudes de iniciación del procedimiento administrativo en materia de RP. Ello revela la singularidad de este. Estableciéndose el período de un año para la prescripción del derecho a reclamar, así como determinadas reglas para contabilizarlo, a partir de la ocurrencia del hecho o acto lesivo; de la notificación de la resolución administrativa o sentencia definitiva que anule un acto o disposición de carácter general; así como a partir de la publicación en el *BOE* de la sentencia que declare la inconstitucionalidad de una norma.

No obstante, en el caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas. A simple vista pareciera factible siempre poder determinar sin equivocación el término de tiempo para la prescripción de la acción y, con ello, la posibilidad de que el sujeto-cliente no vea desvanecido su derecho a reclamar. Pero la casuística de hechos denotan que no sucede así, sobre todo porque además de las reglas especiales resumidas en el párrafo anterior hay que tener en cuenta, por ejemplo, si el tipo de lesión ocasionada es permanente o continuada, como si es inmediata o diferida en cuanto sus efectos. También por el conjunto de circunstancias que pudieran originarse una vez acontecido el daño y con ellas, una posible interrupción de la prescripción.

Recientemente la Sala de lo Contencioso del máximo foro judicial español, fijó doctrina respecto a la interrupción del plazo de prescripción del derecho a reclamar indemnización por RP a la AP, lo cual hizo por conducto de la Sentencia 2272/2022, de fecha 30 de junio de 2022, correspondiendo al recurso de casación 5031/2021 en el sentido siguiente:

De conformidad con las sentencias que se acaban de recoger (en especial, SSTS de 2 de marzo de 2011-recurso de casación núm. 1860/2009- y 16 de diciembre de 2011 -recurso de casación núm. 2599/2007-debemos llegar a los siguientes pronunciamientos:

(I) la interposición de una diligencia preliminar para la obtención de la historia clínica no constituye una acción idónea a los efectos de interrumpir el plazo de prescripción de un año para reclamar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública por daños derivados de la actuación sanitaria.

(II) la presentación de un escrito limitado a comunicar la intención de interrumpir la prescripción mediante su presentación al amparo del artículo 1973 del Código Civil no puede determinar dicha interrupción en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública por daños derivados de la asistencia sanitaria, al no ser acción idónea para ello.

Al anterior razonamiento, le antecedió todo un análisis de los planteamientos y precedentes de la Sala Tercera, en materia y situación similar, siendo casi inamovible desde 1992 los argumentos que se reiteran en el párrafo anterior. Encontrado ello en las resoluciones de la Sala Primera del Tribunal Supremo desigual tratamiento,<sup>28</sup> interpretándose más restrictivamente la prescripción en el argumento de que ella tiene una finalidad más de seguridad jurídica, que de estricta justicia. Baste recordar que ambas salas, Tercera y Primera tienen naturalezas diferentes, una de lo Contencioso-Administrativo, la otra de lo Civil, pero igual han tratado profusamente lo concerniente a la prescripción y la interrupción de esta, lo que ha servido de argumento indistinto para los accionantes de este derecho para reclamar ante la Administración.

En este breve recorrido regulatorio, el art. 67 establece el plus de que dicha reclamación especifique de forma obligatoria las lesiones producidas, la presunta relación de causalidad entre estas y el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica de la RP, si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo. Irá acompañada de cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estimen oportunos y de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante.

Lo citado reitera de alguna manera lo que ya el mencionado Capítulo IV de la RPAP había consignado como requisitos a solventar para los posibles acontecimientos en esta materia, Ultimando ideas sobre estos particulares, se ha realizado por el legislador en el art. 69 de la LPAC una definición en torno a qué entender por DR y por comunicación. Lo cual resulta interesante, si bien esto es resultado de la absorción en el derecho nacional de la Directiva 2006/123/ CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, que ya fue tratada en páginas precedentes.

A pesar de ello, en el escenario de la APU ambos documentos adquieren una notabilidad mayor en la regulación autonómica de las CC.AA., al ser considerados parte de los THOA, lo que implica que conceptos generales del derecho enmarcados en ramas específicas, tengan sentido y efectos jurídicos particulares. Por lo cual en el contexto de la APU española se generan situaciones que pueden tener relevancia a los efectos de su responsabilidad patrimonial cuando existen defectos en los mencionados títulos urbanísticos.

---

<sup>28</sup> *Idem.* p. 545 y ss.

## **CAPÍTULO II: Administración urbanística española. Posible responsabilidad patrimonial por defectos en los títulos habilitantes urbanísticos**

### **II.1 Una mirada a la Administración urbanística y sus títulos habilitantes de obra y actividad**

En la Carta Magna de 1978 están las claves de la estructura y forma de la AP española, así como sus complejidades. Esta desde el propio art. 2 consagra la unidad de la Nación y su indivisibilidad, partiendo del reconocimiento del derecho a la autonomía de las regiones que la integran.

El conjunto de preceptos constitucionales que componen este texto en reiteradas ocasiones hace alusión a las CC.AA., siendo este un elemento casi omnipresente en su redacción.

En este sentido debe resaltarse, por su relación con lo tratado en estas líneas, el 81 constitucional cuando ofrece la categoría de ley orgánica, las que aprueben los Estatutos de Autonomía; el 137 que consagra la organización territorial del Estado en municipios, en provincias y en las CC.AA. que se constituyan, disponiendo que todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses; el 140 que garantiza la autonomía de los municipios y reconoce su personalidad jurídica, con gobierno y administración enmarcados en sus respectivos Ayuntamientos.

Tratamiento independiente merece el Capítulo III, del Título VIII, dedicado por el constituyente de manera total a las CC.AA. y donde se regula en el art. 148 las posibles competencias que estas asumirían, las que se expresan tanto desde la organización de las instituciones del autogobierno, como en la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, entre muchas otras.

Lo anterior constituiría un elemento de especial trascendencia por cuanto serían las Administraciones locales quienes asumirían un rol protagónico en la ordenación y regulación de una materia como la señalada, máxime cuando esta posee peculiaridades propias en el sentido de las especificidades que le imprime las diferencias de cada territorio y ciudad, por lo cual con dichas competencias se reconoce la existencia de una pluralidad que debe ser ordenada desde la individualidad.

Motivado en las competencias dispuestas, cada una de las 17 CC.AA.<sup>29</sup> existentes en España se han dado según sus Estatutos de Autonomía, competencias exclusivas en

---

<sup>29</sup> A modo de ejemplo, se pueden consultar las siguientes normativas:

materia de ordenación de territorio, vivienda y urbanismo, recordando el profesor MARTIN REBOLLO en torno a esta estructura territorial y de poder político que “(...) no son meros soportes de una descentralización administrativa o de gestión, sino auténticas realidades políticas con competencias legislativas propias (...)”<sup>30</sup>

La exclusividad competencial en la materia de urbanismo, vivienda y ordenación territorial, señalada a favor de las CC.AA., no implica ni desconocer el marco legislativo estatal, ni tampoco las tradicionales competencias de ejecución que en esta materia disponen las entidades locales.

Los municipios y sus Ayuntamientos han sido y son los protagonistas de la gestión urbana y de ordenación del territorio, ya que poseen el bloque mayoritario tanto de las competencias administrativas, como de ejecución de la legislación urbana de carácter estatal o autonómico. Ellos son claves en la gestión urbanística, tanto por su papel en la planificación, en la ejecución de esta, así como en tramitación de las autorizaciones y modificaciones de los THOA, el control de legalidad previo y posterior de lo edificado, así como por su rol sancionador, consecuencia de las infracciones acontecidas.

Lo anterior encuentra legitimación en la LRBRL de 1985<sup>31</sup>, la que reitera en su art.1 al municipio como entidad básica de la organización territorial del Estado, gestionando con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades. Declarando en su art. 2, que para la efectividad de la autonomía garantizada la legislación del Estado y la de las CC.AA, deberán asegurar a los Municipios su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda.<sup>32</sup>

---

*Cfr.* Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, *BOE*, No. 266, de 04 de noviembre de 2011.

*Cfr.* Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, *BOE*, No. 245, de 12 de octubre de 2001.

*Cfr.* Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, *BOE*, No. 81, de 04 de abril de 2016.

*Cfr.* Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, *BOE*, No. 123, de 24 de mayo de 2006

*Cfr.* Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, *BOA*, No. 140, de 18 de julio de 2014

<sup>30</sup> MARTIN REBOLLO, L., *Leyes Administrativas*, vigésimo séptima edición, Ed. Arazandi, Navarra, 2021, p. 2294.

<sup>31</sup> *Cfr.* Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, *BOE* No. 80, de 03 abril de 1985.

<sup>32</sup> *Cfr.* Artículo 2.1 Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus

Teniendo este antecedente el art. 25 de la ley analizada reconoce como competencia del municipio, en el marco de la legislación estatal y autonómica, al urbanismo y con ello el planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística, así como la conservación y rehabilitación de las edificaciones. Igualmente dispone que el Alcalde tiene como atribución dirigir el gobierno y la administración municipal, siendo quien otorga las licencias, salvo que las leyes sectoriales lo atribuyan expresamente al Pleno o a la Junta de Gobierno Local<sup>33</sup> y reconoce en el numeral 84 a las Entidades locales la posibilidad de dictar Ordenanzas, que son disposiciones de carácter general dictadas como instrumentos de ordenación urbanística.

Junto a este marco regulatorio y competencial local coexisten, como ya ha sido reiterado, diferentes leyes legales de carácter estatal que se promulgarían sobre aspectos que transversalizan la forma, manera, sentido y alcance de las normas de inferior rango dictadas por las CC.AA. y por los Ayuntamientos, ejemplo de esto es la actual LSRH de 2015<sup>34</sup> que aunque no es de carácter urbanístico, tiene una incidencia directa en él; así como la aprobación del Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 1978<sup>35</sup>; o la LRBRL, de 1985, ya mencionada.

En consecuencia, cada Ayuntamiento posee sus regulaciones urbanísticas propias, las que responden a la realidad de sus municipios, estando matizadas de alguna manera por los

---

intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

<sup>33</sup> *Cfr.* Artículo 21 de la LRBRL 7/1985.

<sup>34</sup> Real Decreto Legislativo 7, de 30 octubre de 2015, España, “Ley de Suelos y Rehabilitación Urbana”, *BOE* No. 261, de 31 octubre de 2015

<sup>35</sup> *Cfr.* Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, “Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana”, *BOE* No. 223, de 18 septiembre de 1978.

Este reglamento constituye una disposición derogada en cuanto se oponga por la disposición derogatoria de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo. [Ref. BOE-A-1990-17938](#).

Siendo relevante la frase: **en cuanto se oponga**, de ahí que lo que no contradiga a este, ni a las posteriores normas que le sucedieron, aun sea considerado válido legalmente.

En este sentido, se suscitaron varias derogaciones normativas en materia de urbanismo pasando por la 1/1992, de 26 de junio, texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana; el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, texto refundido de la Ley de suelo; hasta llegar al vigente Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 1976, se encuentra derogada.

presupuestos generales que se establecen en las normas estatales, en el sentido del régimen estatutario que posee el suelo; en la previsión de que el derecho de edificación en sí mismo no constituye parte del contenido del derecho de propiedad sobre el suelo; así como en la necesidad de que toda acción de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación y autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación; pero que igualmente y como consecuencia de la recepción del Derecho Comunitario en el nacional solo se establece la obligación de actos expresos, es decir, Licencias para algunos actos con fin urbanístico, mientras que otro amplio conjunto de ellos solo requieren DR o CP como trámite imprescindible para su puesta en marcha.

En este sentido, el profesor FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ afirma con meridiana claridad que:

“el sistema fue objeto de un reajuste general para adaptarlo a los principios de la Directiva de Servicios y a la Ley 17/2009, de 23 de Noviembre, por lo que, como ya hemos visto, la licencia propiamente dicha, es decir, la autorización previa de la actividad, solo es exigible en los casos previstos en el artículo 11.4 LS. En todos los demás casos que antes venían sujetos a licencia por el artículo 178 TR 76 hasta hoy, procede la declaración previa o la verificación posterior en los términos que precise la legislación de ordenación territorial y urbanística de las diferentes Comunidades Autónomas.”<sup>36</sup>

Por ello, debe reiterarse que las legislaciones autonómicas en materia de urbanismo en la actualidad han adoptado los citados actos administrativos autorizatorios en el sentido clásico de licencia, para supuestos donde la complejidad, los volúmenes de modificación, reconstrucción, conservación, ampliación, sustitución u obras nuevas, etc., por su naturaleza y dimensiones, signifiquen alteraciones sustanciales, lo que se ha entendido como obras mayores. De ahí, lo imprescindible que resulta la concesión de la licencia como requisito para ejecutar lo pedido en esta.

Mientras que en las obras menores, caracterizadas por ser de sencillez técnica y escasa entidad constructiva y económica, consistiendo normalmente en pequeñas obras de simple reparación, decoración, ornato o cerramiento que no precisan de proyecto técnico, ni de presupuestos elevados y que en ningún caso suponen alteración de volumen o de la superficie construida, reestructuración, distribución o modificación sustancial de elementos estructurales, arquitectónicos o comunes de un inmueble, ni modificación del uso objetivo según las normas urbanísticas, normalmente serán autorizadas por medio de DR y CP dirigidas al Ayuntamiento, teniendo efectos inmediatos la ejecución de lo expuesto en dichos documentos, a partir de su entrega a la autoridad local.

---

<sup>36</sup> FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T.R., *Manual de Derecho Urbanístico*, Ed. Civitas, 26 edición, Navarra, 2019, p. 187

Aseveraría MARTIN REBOLLO respecto al Derecho Urbanístico español que “este complejo panorama normativo hace difícil sistematizar y abarcar en pocas palabras y con simplicidad la normativa vigente”<sup>37</sup>, lo cual podríamos extenderlo a la propia Administración urbanística que es resultado de las reglas legales que han sido dispuestas en su configuración estructural y competencial.

## **II.2 Requisitos esenciales para la exigencia de responsabilidad patrimonial. Especial referencia a la urbanística.**

El principio general de RP de la AP, o como también se le conoce, de responsabilidad extracontractual de la Administración, desde sus orígenes fue supeditado a ciertas condiciones, requisitos, o presupuestos para su configuración o tipificación.

Estos requisitos han ido mutando en la medida que ha evolucionado la manera de concebirse y de normarse tal principio en los ordenamientos jurídicos, por lo que cualquier análisis al respecto deberá partir, necesariamente, del tipo de responsabilidad vigente en ellos.

Como es conocido, en España el principio de la responsabilidad se expresa desde una concepción *iuspublicista* de manera objetiva<sup>38</sup> y directa, resultado de un fecundo proceso progresivo. Ella supone la necesidad de concurrencia de cuatro supuestos específicos para su nacimiento sobre los que existe total consenso doctrinal,<sup>39</sup> dígase:

---

<sup>37</sup> MARTIN REBOLLO, L., *Leyes Administrativas*, vigésimo séptima edición, ...*op. cit.*, p. 2300.

<sup>38</sup> En los últimos tiempos, varios profesores de la doctrina española, quizás donde se regule de forma más radical y avanzada la responsabilidad patrimonial de la Administración desde una lógica objetiva, se cuestionan el alcance de la citada objetividad, sustentado ello en el conglomerado de supuestos que la fórmula legal ibérica es capaz de subsumir y sobre todo, por la amplia jurisprudencia que se ha generado al respecto, que ha distorsionado de alguna manera la idea original con que fue concebido el sistema de responsabilidad pública, que nació con la Ley de Expropiación Forzosa de 1954. Vale acotar que, como consecuencia, el actual régimen de responsabilidad objetivo español, ha implicado poner en crisis el desempeño de varias administraciones y la descompensación de sus finanzas. En este sentido, *Vid.* MIR PUIGPELAT, O., *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*, primera edición, Prólogo de GARCÍA DE ENTERRÍA, Ed. Civitas Madrid, 2002; OCHOA GÓMEZ, M.P., *La Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública y el fenómeno urbano*, Ed. IVAP, Bilbao, 2005, p. 127; PAREJO ALFONSO, L., A. JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, L., ORTEGA ÁLVAREZ, *Manual de Derecho Administrativo. Parte general*, quinta edición, Ed. Ariel, Barcelona, 1998, pp. 683, 685 y 694; MARTÍN REBOLLO, L., “Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la Administración: un balance y tres reflexiones”, *Revista de la Administración Pública*, No.150, septiembre-diciembre de 1999, p. 368; GARRIDO FALLA, F., “Los límites de la responsabilidad patrimonial: una propuesta de reforma legislativa”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, No. 94, abril-junio de 1997, pp. 185-187.

<sup>39</sup>*Vid.* RIVERO, J., *Droit Administratif, treizième Edition, Jurisprudence Générale Dalloz, Francia, 1990*, pp. 349 a 351; GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho...*, II, *op. cit.*,

1. Existencia de una lesión indemnizable.
2. Que la lesión sea el resultado de un servicio público.<sup>40</sup>
3. Relación de causalidad entre el daño indemnizable y el funcionamiento del servicio público.
4. La imputación.

Como efecto de lo anterior, es inevitable entonces, con el listado de dichos requisitos o supuestos, contextualizarlos en su justa dimensión, como forma detallada de su comprensión y de resaltar como se matizan ellos en sede de responsabilidad urbanística.

### **1. Existencia de una lesión indemnizable**

Como ha quedado referido, para la exigencia de responsabilidad a la Administración, esta debió haber causado en un tercero una lesión, ya sea en sus bienes o derechos, pero no basta con su simple concurrencia, por cuanto la misma debe ser antijurídica, efectiva, cuantificable e individualizada.<sup>41</sup>

Desde el lenguaje común, el término lesión generalmente es admitido como sinónimo de daños, por lo cual ambos vocablos son utilizados indistintamente con el mismo significado en diferentes contextos y situaciones. En cambio, un correcto tratamiento del tema en análisis impone distinguir técnicamente ambas palabras, ya que en sede de responsabilidad patrimonial “[...] solo es lesión el daño o detrimento antijurídico. Es decir, sólo en los supuestos que el menoscabo económicamente valuable no venga amparado por un título jurídico que imponga, a quien lo padece, el deber de soportarlo [...]”.<sup>42</sup>

---

p. 401 y ss.; IVARS BAÑULS, J.A. y G. VILLARINO SAMALEA, *La responsabilidad por actos de naturaleza urbanística*, Ed. INAP, Madrid, 2003, p. 27 y ss.; LLEAL GRAU, M., “La responsabilidad patrimonial...,” *op. cit.*, pp. 77 a 97; LEGUINA VILLA, J., “La responsabilidad del estado y de las entidades públicas regionales o locales por los daños causados por sus agentes o por sus servicios administrativos”, ponencia presentada en el IX Coloquio de Derecho europeo, organizado por el Consejo de Europa y celebrado en Madrid en el mes de octubre de 1979, p. 22 y ss.; BLASCO ESTEVE, A., *La responsabilidad patrimonial de la Administración en el Derecho español* (Serie Praxis 100), primera edición, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, D.F., 2001; OCHOA GÓMEZ, M. P., *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública ...*, *op. cit.*, pp.119 a 215.

<sup>40</sup> “el concepto de servicio público, calificado frecuentemente de polisémico, carece de concepto legal y no es categoría unívoca, siendo así impreciso en su definición, por lo que ha de adaptarse casuísticamente a la finalidad o el interés público concretos perseguidos por la norma; lo que quiere decir que –al margen de disquisiciones teóricas sobre su concepto– es servicio público el que satisface necesidades públicas”. *Vid.* PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Administrativo ...*, *op. cit.*, p. 56.

<sup>41</sup> *Ibidem.*

<sup>42</sup> *Idem*, p.124.

En el caso urbano, la lesión por títulos administrativos habilitantes de obra y actividad se puede manifestar a partir de la pérdida de lo edificado, así como los gastos que implica el pago de los servicios de construcción, el de los proyectos profesionales de ingeniería, arquitectura y diseño, como parte consustancial de obra constructiva, si estos son consecuencia de mejoras o modificaciones exigidas por la Administración y que finalmente son inútiles. Matización anterior necesaria, porque el dinero pagado en remuneración de los proyectos profesionales como requisito previo para solicitar la licencia en cuestión, así como el pago de la tasa administrativa por el servicio brindado en principio no son indemnizables, respondiendo ello en un caso, a un gasto imprescindible para promover la solicitud sin obligación de que se le conceda o deniegue esta y en el otro un servicio prestado por la APU.

Igualmente, la lesión puede manifestarse formando parte de los intereses bancarios que el administrado está obligado a liquidar por un crédito solicitado con el fin de realizar la acción constructiva autorizada, entre otros ejemplos de la amplia casuística que puede suscitarse.

De lo anterior hay que aclarar que la antijuricidad que se expone no nace de la forma en que la APU ocasiona la lesión indemnizable, es decir, del proceder o manera en que dicho ente administrativo o sus agentes o funcionarios ocasionaron la laceración, sino, desde la lógica del patrimonio o los derechos del administrado, quien no tiene el deber jurídico de soportar dichos daños y perjuicios, por lo cual se traslada la citada antijuricidad, como condición de actuación de la Administración, al carácter que debe poseer la lesión sufrida por el administrado.

Lo que precede posee una estrecha relación con la forma objetiva en que se piensa la responsabilidad, por cuanto de la señalada antijuricidad de la lesión, que no debe soportar el patrimonio del administrado, es que se entiende que fue causada por el funcionamiento normal o anormal del servicio público.<sup>43</sup>

En materia urbanística, por su parte, la lesión antijurídica no proviene de una actividad o servicio público cualquiera prestado por la Administración, sino que está originada en un título habilitante de obra y actividad de ella, ya que aun en los casos de demora o incumplimiento de término de tiempo para resolver su otorgamiento, se genera un daño y con ello responsabilidad, por tal motivo, la causa de la lesión indemnizable es el acto o la demora en disponerse.

---

<sup>43</sup> *Idem*, p. 153 a 162.

Otro de los aspectos a tener en cuenta es que la lesión debe ser efectiva, por tanto, debe tratarse de un daño real, no potencial, que se exteriorice tanto como daños patrimoniales o morales, por lo cual se pone de manifiesto el principio de *indemnidad* en ambos tipos de menoscabos. Esta tesis supera la idea de que solo puede ser reparado el daño causado en los bienes de una persona, porque también incluye la restitución patrimonial de la afectación moral, siempre que la misma pueda ser evaluada económicamente. Igualmente, la efectividad de dicha lesión debe comprender no solo el daño emergente, sino también el lucro cesante, por lo cual se deberá reparar tanto el daño ocasionado de forma real, como indemnizar los perjuicios que de forma indubitada se sucederán por dicha laceración;<sup>44</sup> por ello, las meras expectativas o posibles ingresos futuros, que no estén sustentados en un criterio racional y fundados de forma concluyente, no deberán condicionar dicho resarcimiento, ya que en ese caso, dejaría de tener la RP de la Administración su función restitutiva, en aras de dejar *indemne* a la víctima de la lesión, lo que implicaría un enriquecimiento indebido o injusto.

Basado en tales argumentos, le corresponde probar al reclamante, con medios de prueba suficientes, los ingresos dejados de percibir, los cuales, a pesar de haber sido futuros, en cuanto a la manera de revelarse, deberán ser seguros en cuanto a su producción.

La efectividad supone la inmediatez de la lesión en cuanto a manifestarse en el sujeto o el patrimonio lacerado de este, tanto materialmente, como contenida en resolución administrativa o judicial firme que se ejecutará a *posteriori*. Ello tiene connotación relevante a los efectos del cómputo del inicio del término de prescripción de la acción de responsabilidad.

Criterio reiterado por la STS 2774 de 10/07/2018, correspondiente al número de recurso 1548/2017 cuando sostiene en el fundamento de derecho sexto:

confirmamos la interpretación realizada por la Sala de lo Contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia considerando como interpretación más acertada de los artículos 139.2 , y 142.4 y 5 de la LRJPA ---en los supuestos en los que la ejecución de la sentencia implica la demolición de lo construido--- la que señala que, como regla general, debe ser la fecha de la firmeza de la sentencia anulatoria del acto o disposición impugnados la que determina el inicio del plazo anual previsto para la reclamación de responsabilidad patrimonial derivada de tal anulación , sin que pueda ser considerada como tal la fecha de la demolición del inmueble construido al amparo del acto o disposición impugnado. Esta, pues, es la doctrina que, con carácter general, resulta procedente establecer.

---

<sup>44</sup>Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, quinta edición, Ed. Civitas, Madrid, 2010, p.372.

Otro aspecto de importancia es que la laceración o lesión debe ser cuantificable económicamente,<sup>45</sup> de ahí que sea suficiente que ella tenga una forma estimable de calcularse para que proceda dicha reparación; lo que en materia urbanística no debe generar mayores contratiempos dada la condición patrimonial de esta actividad, lo que implica que materiales de construcción, mano de obra, contratación de personal especializado, intereses bancarios, entre otros aspectos donde puede circunscribirse la lesión, debieran, como se ha reconocido por los autores ya mencionados, ser estimables económicamente de forma objetiva.

Finalmente, en este primer requisito, se encuentra que la predicha lesión debe ser individualizada, por tanto, debe ser identificada con una persona o grupo de ellas, por lo cual el daño específico debe manifestarse de forma concreta en el patrimonio del afectado, quien por lógica no deberá tener el deber de soportar, como anteriormente se refirió. No obstante, dicha encomienda de individualización resulta menos fácil cuando en vez de ser un sujeto el afectado de forma singular, lo son varios, porque habría que delimitar dónde comienza la individualidad con respecto a la colectividad a la hora de identificar la lesión.<sup>46</sup>

En el caso urbano, dicha individualización debe enmarcarse en el propio titular del suelo y en la previa obtención por este de cualquiera de los THOA o en la demora injustificada de su otorgamiento, así como en el grado de ejecución o no de ellas, dadas las peculiaridades propias que imprime el urbanismo a este tema.

## **2. Que la lesión sea el resultado del funcionamiento o de la omisión de funcionamiento de un servicio público.**

Por su parte, el segundo de los supuestos exigidos para que se reclame la responsabilidad de la AP es que la causación de la señalada lesión sea atribuible a esta como resultado del servicio público del que ella es titular y que presta directamente o por medio de agentes, circunscrito en el caso de estudio a los actos autorizantes de obra y actividades urbanísticas, facultad esta que en su ejercicio puede implicar un menoscabo o laceración del ciudadano –en sus derechos o patrimonio–, por lo que solo en dicha prestación es que se puede exigir responsabilidad desde un enfoque público.

---

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 147 a 153.

<sup>46</sup> *Idem*, p. 246 y 247.

Este servicio público se manifiesta en las competencias que tienen reconocidas las CC.AA., así como los municipios en materia de urbanismo y ordenación del territorio. Ello a través de los THOA que gestionan, ordenan, tramitan y controlan estas administraciones locales y por tanto, los daños que pueden generarse en la persona física o jurídica titular de estos, los que pueden llegar a convertirse en lesión indemnizable desde la perspectiva de la institución de la RP.

Es necesario acotar que el servicio prestado puede ser de forma normal (regular) como anormal (irregular), de las cuales no resulta controvertida la segunda de las maneras listadas, aunque sí la primera, ya que hay consenso en que si el servicio prestado es deficiente o se ejecuta de forma irregular, estamos en presencia de una posible responsabilidad de la APU. Sin embargo, cuando el servicio es proporcionado de modo regular, sin incumplimiento de los deberes de la Administración, entonces ahí surge la relación con la manera objetiva de identificarse dicho daño, independiente de la exigencia de culpa, actuar indebido, o dolo en la actuación en los casos de responsabilidad civil de los procedimientos de fuero ordinario.

En materia de urbanismo, este requisito se exterioriza de igual manera, implicando que la afectación sufrida por el administrado sea a consecuencia tanto de la acción, como de la omisión administrativa.

### **3. Relación de causalidad entre el daño indemnizable y el funcionamiento del servicio público.**

La relación causa-efecto entre la conducta administrativa y el daño indemnizable que se alega es otro de los requerimientos a cumplimentar, si se pretende que se manifieste la RP, para lo cual debe existir una conexión entre la actividad de la APU, –manifestada en el incumplimiento del término para resolver el otorgamiento de los respectivos THOA, su denegación improcedente, modificación, nulidad– y la lesión derivada de dicho actuar, imputable a esta.

Este nexo causal, como se le conoce, no es tarea fácil de determinar en muchos de los casos, máxime porque ello no es una causación de *numerus clausus*, sino de *numerus apertus*, pues no existe precepto normativo que sea capaz de estandarizar las disímiles situaciones a ocurrir en dependencia de su origen.

Basado en ello, el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA refería:

“No es de extrañar por ello, habida cuenta de que sobre la noción de nexo causal se hacen gravitar problemas diferentes al de la causalidad misma del daño, que la jurisprudencia (española y extranjera) renuncie a todo intento de categorización y se limite a resolver caso por caso, en función de las concretas circunstancias de cada uno de ellos, utilizando expresiones de valor no muy preciso y dotadas por ello de flexibilidad suficiente”.<sup>47</sup>

Vale señalar igualmente, en este sentido, la concurrencia de otra problemática, que es la confluencia no solo de una causa eficiente en la producción de la lesión –que por lógica es la actuación u omisión de la AP–, sino también de otras que consiguen estar determinadas tanto por la culpa del propio administrado, como por terceros. Ello flexibilizaría la pretérita concepción de la exclusividad de la causa,<sup>48</sup> ya que sobre la base de esta última, la intervención de otro factor independiente al del actuar administrativo, condicionaba la improcedencia de la responsabilidad de la Administración.

En la actualidad, tal concurrencia de culpa, como se ha reconocido, no excluye *ipso facto* la responsabilidad del ente administrativo, sino que se debe fijar la influencia de la actuación del tercero o del dañado en el origen de la lesión, para determinar lo que señala María Pilar OCHOA GÓMEZ como culpa exclusiva, concurrente o inoperante, a las consecuencias del daño que se exterioriza.<sup>49</sup>

Son los THOA los que delimitan en materia urbana que la lesión originada por ellos sea causa de la función pública de dicho ente, exteriorizada de forma indubitada, al menos, siempre que se demuestre que fue en el seno de la actuación administrativa y no otro elemento exógeno lo que condicionó la citada lesión indemnizable.

#### **4. Imputación.**

La existencia de una lesión antijurídica en los derechos o bienes del administrado, por una acción u omisión de la APU –dígase personificada en sus agentes y funcionarios– no significa irrefutablemente que dicho daño pueda ser atribuido de forma inmediata al citado ente público. Será necesario, además, el cumplimiento de los requisitos exigidos –ya mencionados– para que pueda ser imputada la Administración, sin que exista una causa que la exima por ello.

---

<sup>47</sup>GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y T.R., FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho...*, II, *op. cit.*, p.424.

<sup>48</sup>*Vid.* GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, *op. cit.* p. 553.

<sup>49</sup>*Vid.* OCHOA GÓMEZ, M.P., *La Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública...*, *op. cit.*, p.167.

En tal sentido, no basta probar la relación de causalidad de la lesión antijurídica que una persona o grupo de ellas han sufrido, para que se declare culpable al ente público y se le condene a reparar a las víctimas que no estén obligadas a sufrir tal detrimento en pos de determinadas causales. Por tal motivo, como se ha sostenido, la imputación<sup>50</sup> supera la idea de la existencia del daño, de la víctima y del responsable. No debe existir una causa debidamente acreditada, capaz de relevar esos tres supuestos imprescindibles, ya que, en caso contrario, no procederá la imputación a la AP.

Nuevamente es GARCÍA DE ENTERRÍA quien, con meridiana claridad, refiere que

“probar que existe un nexo causal entre el hecho que constituye la fuente normativa de la responsabilidad y el daño producido será siempre necesario para que la imputación pueda tener lugar y con ella pueda nacer la responsabilidad, pero la mera relación de causalidad entre el hecho (y su autor) y el daño no basta para justificar la atribución del deber de reparación al sujeto a quien la Ley califica de responsable”.<sup>51</sup>

Emanación de lo anterior, hay que partir de que para que exista responsabilidad patrimonial de la APU, es necesario que uno de los sujetos (como persona natural) al servicio o gestionando un servicio competencia de ellas, realice un determinado acto u omita hacerlo, para que el ente administrativo, como persona jurídica, pueda ser inculpado de lo causado.

No se trata de que necesariamente tenga que identificarse a la persona física que tomó la decisión, la ejecutó o que se abstuvo de hacer algo para que opere la responsabilidad, sino que como consecuencia lógica, la AP es un ente abstracto que se exterioriza en un conglomerado de sujetos, de ahí que las actitudes, decisiones y actuaciones de ellos son las que condicionan irremediabilmente la forma ficticia de expresarse esta y, consecuentemente, que se le impute a ella la lesividad ocasionada,<sup>52</sup> debiendo responder por el perjuicio causado.

---

<sup>50</sup> La imputación es uno de los criterios o requisitos que se hace desde la percepción doctrinal y legal de más problemática configuración, siendo medular su correcta delimitación, por cuanto él condiciona que tome corporeidad real la responsabilidad patrimonial de la Administración, en este sentido, *Vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho...*, II, *op. cit.*, p. 412 y ss.

<sup>51</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y T.R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho...*, II, *op. cit.*, p. 409.

<sup>52</sup> Este tema ha desencadenado que se elaboren varias teorías al respecto, las que difieren en varios aspectos, no obstante, existe una clasificación, que ciertamente es interesante para el entendimiento de él, específicamente la que trata la imputación de primer nivel y la imputación de segundo nivel o atribución del daño a la Administración Pública.

Sobre este particular, *Vid.* MIR PUIGPELAT, O., *La responsabilidad patrimonial de la Administración...*, *op. cit.*, p. 221; igualmente, *Vid.* OCHOA GÓMEZ, M.P., *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública...*, *op. cit.*, pp. 177 a 220.

Lo precedente no obstaculiza que la Administración, en determinados casos en los que es hallada responsable por una actuación indebida de alguno de sus agentes o funcionarios, pueda ejercitar la acción de repetición o acción de regreso<sup>53</sup> contra ellos, pero previamente, debe responder de forma directa ante el afectado.

Acotar, finalmente, que imputar a la Administración urbanística el daño causado a un tercero, partirá de la concurrencia de todos los presupuestos exigidos para que exista responsabilidad<sup>54</sup> –lo que se expresa de disímiles formas en el entramado jurídico–, pero además, por la no existencia de una eximente para ello.<sup>55</sup>

### **II.3 Defectos en los títulos habilitantes de obra y actividad y responsabilidad patrimonial. Algunos elementos procedimentales a tener en consideración en el marco de la actividad de gestión administrativa**

En el transcurso de estas líneas se ha reiterado que la materia de urbanismo, vivienda y ordenación del territorio, por mandato constitucional y de los respectivos Estatutos de Autonomía es competencia exclusiva de las CC.AA. y de los Ayuntamientos en cada una de sus demarcaciones territoriales.

En virtud de sus prerrogativas las 17 CC.AA. se han dado leyes urbanísticas, de ordenación del territorio o de suelo, adquiriendo heterogéneas denominaciones, pero de naturaleza semejante en todos los casos. En ellas se han dispuesto los diferentes THOA a los que estarán sometidas las acciones de naturaleza urbanística. Igualmente han reglamentado que la materialización de los títulos en cuestión sea bajo el régimen competencial de los municipios, es decir, su tramitación, autorización y parte de su

---

<sup>53</sup> Facultad que posee el Estado o la Administración de demandar al empleado o funcionario que ocasione, en el ejercicio de una función o actividad pública, un daño o lesión en una persona o a su patrimonio, después de haber sido el Estado demandado por el afectado de tal actuar, por lo que la acción del Estado contra el actor directo de dicha laceración, después de ser interpelado judicialmente por el afectado, se entiende como derecho de repetición, es decir, el Estado puede “repetir” la demanda que con anterioridad le fue hecha a él, contra el causante original de la lesión, recuperando la cuantía indemnizatoria sufragada. En correspondencia con ello, puede verse “La acción de regreso en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”, revista *REDA*, No. 105, enero-marzo de 2000; GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y T.R., FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho...*, II, *op. cit.*, p.435 y ss.

<sup>54</sup> *Vid.* el “Prólogo” de GARCÍA DE ENTERRÍA al libro de O., MIR PUIGPELAT, titulado *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*.

<sup>55</sup> Aquí puede circunscribirse la fuerza mayor de que a pesar de la ocurrencia del daño en los derechos o bienes del administrado y de manifestarse cada uno de los requisitos exigidos en la norma y la doctrina para ello, no se podrá imputar a la Administración dicha laceración, ya que la misma nació como consecuencia de un evento fuera del círculo de actuación del obligado, imposible de prever o que, aun previsto, es de inevitable suceso, causando un daño que extralimita los accidentes propios del curso normal de la Vida.

control. Aspecto que tendrá estrecha vinculación con las Ordenanzas Municipales de urbanismo aprobadas por los Ayuntamientos, por cuanto las licencias, la DR y la CP se ejecutarán en el marco de lo dispuesto en estas.

Coherentemente con lo expuesto, la legislación que ordena la materia tratada ha reservado distintas formas de autorización como acto que habilita a una persona a realizar una acción urbanística, lo que estará condicionado por la complejidad y trascendencia de esta, tanto desde la esfera individual, como colectiva. Como corolario, resulta imprescindible delimitar tanto la naturaleza, como la magnitud de lo que se pretende proyectar, teniendo en cuenta que de ello dependerá la exigencia de un tipo específico de título u otro, de la flexibilidad o rigidez del procedimiento en su tramitación y con ello la determinación del momento exacto en que adquieren eficacia y validez jurídica.

Aun cuando estas competencias son de las entidades locales y más específicamente de los municipios, lo cierto es que los supuestos indemnizatorios por THOA urbanísticos vienen reglados en una norma de carácter estatal, la LSRU de 2015, la que sin tener naturaleza urbanística, tiene especial relevancia en este.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Artículo 48. Supuestos indemnizatorios:

Dan lugar en todo caso a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de los siguientes supuestos:

a) La alteración de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización, o de las condiciones de participación de los propietarios en ella, por cambio de la ordenación territorial o urbanística o del acto o negocio de la adjudicación de dicha actividad, siempre que se produzca antes de transcurrir los plazos previstos para su desarrollo o, transcurridos éstos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración.

Las situaciones de fuera de ordenación producidas por los cambios en la ordenación territorial o urbanística no serán indemnizables, sin perjuicio de que pueda serlo la imposibilidad de usar y disfrutar lícitamente de la construcción o edificación incurso en dicha situación durante su Vida útil.

b) Las vinculaciones y limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones, o lleven consigo una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa.

c) La modificación o extinción de la eficacia de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, determinadas por el cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística.

d) La anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente. En ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado.

e) La ocupación de terrenos destinados por la ordenación territorial y urbanística a dotaciones públicas, por el período de tiempo que medie desde la ocupación de los mismos hasta la aprobación definitiva del instrumento por el que se le adjudiquen al propietario otros de valor equivalente. El derecho a la indemnización se fijará en los términos establecidos en el artículo 112 de la Ley de Expropiación Forzosa. Transcurridos cuatro años desde la ocupación sin que se hubiera producido la aprobación definitiva del mencionado instrumento, los interesados podrán efectuar la advertencia a la Administración competente de su propósito de iniciar el expediente de justiprecio, quedando facultados para iniciar el mismo, mediante el envío a aquélla de la correspondiente hoja de aprecio, una vez transcurridos seis meses desde dicha advertencia.

Son los supuestos concernidos en el inciso d) del art. 48 de la LSRU los que constituyen el objeto de las siguientes líneas, teniendo en cuenta lo delimitado al inicio de este monográfico, pero sobre todo por el rol que los gestores administrativos pueden desempeñar en la asesoría y tramitación de estos procedimientos ante las Administraciones Locales.

Este precepto agrupa tanto la responsabilidad por acciones expresas como por omisión. En el primer caso se encuentra la denegación improcedente y la anulación, mientras que el segundo incluye la demora injustificada. En todos ellos, la norma regula una excusa absoluta a favor de la AP si existe dolo, culpa o negligencia grave imputables al perjudicado.

Como derivado de esto, se impone delimitar, a partir de la redacción del artículo, que consideramos pertinente que es a la AP a quien le atañe acreditar la concurrencia de dichas formas anómalas en la causa de la lesión, correspondiéndole la carga de la prueba en este sentido. No bastando la simple existencia de una de ellas para excusarse en su deber de indemnizar, sino que su manifestación debe ser en una extensión e intensidad necesaria para ser entendida como grave, concepto indeterminado, que deberá la autoridad que resuelva cada supuesto darle sentido y contenido a este.

No parece ser cosa sencilla el acontecimiento de una excusa de responsabilidad a favor de la APU teniendo en cuenta los principios de oficialidad, de buena administración, confianza legítima y de eficacia, los cuales ordenan que su actuación esté signada por las debidas diligencias en la tramitación del correspondiente expediente de autorización de la licencia y la comprobación del proyecto que acompaña a esta, correspondiendo al ente municipal verificar y evitar los vicios referidos en la medida racional posible. Aunque siendo la naturaleza de esta institución, restitutiva, esto no implica en ningún caso convertirse en un tipo de seguro universal como muchas veces ha sido afirmado.<sup>57</sup>

A pesar de ello, los supuestos de DR y CP no deben fundarse en este argumento negatorio, ya que siendo posterior en estos casos el control de legalidad, se considerarán autorizadas las acciones urbanas declaradas en dichos documentos desde el instante de su presentación en el Ayuntamiento. No operando en este sentido la responsabilidad por denegación improcedente de los títulos habilitantes mencionados.

---

<sup>57</sup> Vid. EMBID IRUJO, A., *La Responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas como consecuencia de las inundaciones*, Ed. Thomson Reuters, Navarra, 2018, p.43, en este sentido igualmente Vid. MIR PUIGPELAT, O., *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*, Ed. EDISODER S.L., Segunda Edición, Madrid, 2012

Respecto al rechazo improcedente y la posibilidad de reclamar la RP por ella, es requisito *sine qua non* la declaración de improcedencia administrativa o judicial para el inicio de este procedimiento ante la autoridad local. No bastando con la desaprobación, sino que ella tiene que tener el carácter antes mencionado, que solo podrá adquirir cuando así lo haya sido dispuesto el órgano competente. Argumento sostenido en sede contencioso-administrativa, cuando la Sentencia 614/2020 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid referente al recurso 443/2019, en su quinto fundamento de derecho señala:

Además, previamente el solicitante debe impugnar la decisión desestimatoria y obtener la nulidad de aquel acto administrativo, ya sea en vía administrativa o contencioso-administrativa. Es decir, es requisito imprescindible que el administrado demuestre que tenía derecho al otorgamiento de la licencia urbanística (Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 1999).

Por tanto, se hace ineludible la nulidad del acto administrativo denegatorio de la licencia solicitada, para poderse exigir posteriormente la RP si ella procediera.

Téngase en cuenta para la labor del gestor administrativo varios aspectos:

Primero: la resolución administrativa o jurisdiccional que deja sin efecto la decisión de la autoridad local negando la licencia solicitada no presupone, por sí misma, derecho a ser indemnizado, ya que no se puede relevar la imprescindible configuración y materialización de los restantes requisitos legales exigidos en la Ley 40/2015 para que proceda esta. (Existencia de lesión indemnizable (antijurídica, evaluable económicamente, efectiva y determinada), resultado del funcionamiento de la AP, la relación de causalidad entre este funcionamiento y la lesión, así como la existencia de un título de imputación.)

Segundo: que el gestor administrativo tiene restringido su ámbito competencial de actuación a sede administrativa, no pudiendo acudir al contencioso. En efecto, debe establecer en los casos de denegación de licencia, el recurso potestativo de reposición ante el Alcalde<sup>58</sup>, teniendo en cuenta que al ser éste quien resuelve este título urbanístico habilitante, su resolución estimatoria o denegatoria agota la vía administrativa<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Ley 39/2015, Artículo 123. Objeto y naturaleza.

Los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los hubiera dictado o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

<sup>59</sup> Ley 7/1985, Artículo 21.

1. El Alcalde es el Presidente de la Corporación y ostenta las siguientes atribuciones:

q) El otorgamiento de las licencias, salvo que las leyes sectoriales lo atribuyan expresamente al Pleno o a la Junta de Gobierno Local.

Artículo 52.

También podría acudir directamente al contencioso-administrativo por parte del cliente, con la pretensión de impugnar la decisión municipal denegando la autorización urbanística, pero no podría ser el gestor quien tramitara este asunto.

Como gestores administrativos estamos buscando la declaración de improcedencia de la denegación administrativa, con una finalidad principal y otra accesoria, la primera, que nuestro cliente pueda ejecutar las acciones urbanas solicitadas en la licencia y la segunda, que en caso de que haya sido lesionado el patrimonio del sujeto solicitante por dicho actuar del ente local, establecer la correspondiente reclamación de RP ante la autoridad municipal<sup>60</sup>, siempre que estén presentes los requisitos en cuestión.

En esta línea interpretativa puede citarse la STS 3561, de 25 de mayo de 2004, recurso 2204/2000, en cuyo Fundamento jurídico (o fjo) 3 se dice:

Es reiterada y uniforme la doctrina de esta Sala, sustentada, entre otras, en las sentencias de veintiocho de junio de mil novecientos noventa y nueve , seis de octubre de dos mil uno , dieciocho de octubre de dos mil dos y dieciocho de febrero de dos mil tres , que la mera anulación de una resolución administrativa –tanto en vía administrativa como en sede jurisdiccional- per se no comporta la responsabilidad patrimonial de la Administración, pues ésta se origina, siempre y cuando concurren los requisitos establecidos en el artículo 139.2 de la mencionada Ley 30/1992 , es decir, daño efectivo, individualizado, evaluable económicamente, nexo causal entre el actuar administrativo y el resultado dañoso, y lesión antijurídica en el sentido de ausencia de deber jurídico del administrado de soportar el resultado

---

1. Contra los actos y acuerdos de las Entidades locales que pongan fin a la vía administrativa, los interesados podrán ejercer las acciones que procedan ante la jurisdicción competente, pudiendo no obstante interponer con carácter previo y potestativo recurso de reposición.

2. Ponen fin a la vía administrativa las resoluciones de los siguientes órganos y autoridades:

a) Las del Pleno, los Alcaldes o Presidentes y las Juntas de Gobierno, salvo en los casos excepcionales en que una ley sectorial requiera la aprobación ulterior de la Administración del Estado o de la comunidad autónoma, o cuando proceda recurso ante éstas en los supuestos del artículo 27.2.

Es importante acotar que lo regulado por la LRBRL 7/1985, en torno al tema anterior, ha sido igualmente replicado en las legislaciones autonómicas concernientes a sus administraciones locales.

<sup>60</sup> Artículo 54.

Las entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa.

Debemos agregar que la reclamación de responsabilidad ante la entidad local pertinente en base al numeral 54 de la Ley 7/1985, no se distingue a quien debe dirigirse, por lo que debe acudir a los artículos 21 y 22 de la referida Ley que regula las atribuciones del Alcalde y del Pleno, observando que en ninguno de los dos artículos se atribuye específicamente la competencia para resolver expedientes de RP.

Por lo tanto, lo más lógico jurídicamente es aplicar la cláusula residual que a favor del Alcalde establece el artículo 21.1.S de la LRBRL, disponiendo: “Las demás que expresamente le atribuyan la leyes y aquellas que la legislación del Estado o de las comunidades autónomas asignen al municipio y no atribuyan a otros órganos municipales”.

lesivo, ya que no cabe interpretar el citado artículo 139.2 con tesis maximalistas de uno u otro sentido, como si se dijera que la anulación de una resolución administrativa no cabe nunca derivar responsabilidad patrimonial de la Administración, ni tampoco se puede afirmar que siempre se producirá tal responsabilidad, dado el carácter objetivo de la misma.

El caso de la anulación de los THOA, –las licencias, las DR, así como las CP– es otra de las posibles causas de RP de la APU delimitadas por el legislador estatal.

La anulación, sea administrativa<sup>61</sup> o jurisdiccional,<sup>62</sup> imposibilita a la persona física o jurídica titular de ésta iniciar o continuar con las acciones urbanísticas que en su momento fueron autorizadas a ejecutarse, por lo que *a priori* parece obvio que se susciten unos daños en el administrado, los cuales pueden alcanzar la condición de lesión antijurídica y con ello la posible indemnización.

Estos casos evidentemente están sometidos al régimen jurídico general de la RP previstos en los arts.32 y siguientes de la LRJSP de 2015, debiendo cumplirse los presupuestos normativos y doctrinales ya referidos. Lo que jurisprudencialmente ha resumido una STS anterior a la mencionada norma, pero que en definitiva tiene total vigencia argumentativa. Señala la Sentencia 2644/2008, referente al recurso de casación 1678/2004, que:

La responsabilidad patrimonial derivada de la anulación de licencias, es objeto de atención específica por el legislador, que se ha reflejado en las sucesivas leyes urbanísticas [...] que partiendo de la aplicación y requisitos generales establecidos en las normas que regulan la responsabilidad patrimonial, excepcionan de manera expresa la indemnización en los casos de dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado.

Es pertinente comentar que en estos casos el propietario del suelo tiene en virtud de esa condición un derecho preexistente, es decir, la propiedad, la que su contenido y alcance dependerá de la ley y de los planes urbanísticos, así como del cumplimiento de determinadas obligaciones y con ello las posibles facultades patrimoniales que se originen en el marco de esta.

En este sentido se ha argumentado que;

---

<sup>61</sup> La potestad de revisar los actos ilegales dictados por un Ayuntamiento viene recogida en LBRL, art. 4 g) y art. 53, en la legislación estatal en materia de suelo, LSRU art. 60, mientras que la LPAC lo estipula en el 106.

<sup>62</sup> En el caso de Aragón, la Ley de Urbanismo, 1/2014, de 8 de julio en su art. 271 prevé la suspensión de los THOA urbanística cuando el contenido de dichos actos constituyan manifiestamente una infracción urbanística grave o muy grave. En estos casos al Alcalde procederá, en el plazo de diez días, a dar traslado directo del anterior acuerdo de suspensión al órgano judicial competente, a los efectos previstos en la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

La finalidad de este procedimiento es la anulación de dichos títulos en el orden jurisdiccional.

“la licencia urbanística, como tipo característico del título habilitante, no añade nada al patrimonio del titular sino que lo que hace es eliminar un impedimento para que el propietario pueda desarrollar una determinada actividad sobre su patrimonio. No tiene naturaleza constitutiva sino que la Administración habilita el ejercicio de un derecho una vez que se han comprobado por sus servicios administrativos la adecuación del ejercicio pretendido y solicitado con la normativa vigente”.<sup>63</sup>

Tesis que consideramos extensiva hacia los restantes THOA.

Por consiguiente, la anulación del título habilitante no representará privación de derecho alguno, ya que en estos casos se mantendría la propiedad sobre el suelo de su titular, por lo que no podemos entender la preexistencia, ni derecho a un THOA por la simple titularidad de este bien, como tampoco se puede pensar que estas habilitaciones urbanísticas existieron cuando con posterioridad se declaran como improcedentes y contrarios a la normativa y en consecuencia su nulidad absoluta.

No obstante, lo anterior sí implica la pérdida de la confianza legítima generada entre el sujeto titular de un THOA y la AP, siendo la quiebra de la confianza lo que podrá generar la indemnización.<sup>64</sup> Línea argumentativa que tiene apoyatura jurisprudencial reciente en la Sentencia 1305/2021 del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, resolviendo el recurso 511/2020, donde su Fundamento de Derecho Decimocuarto cita la STS 161/2018, de 24 de enero con base al mismo criterio.

En consecuencia, es el lacerado principio de confianza legítima, en donde se fundamenta el derecho a la indemnización de las lesiones causadas al administrado, poseedor de un THOA posteriormente anulado y no la privación o limitación de un derecho previo.

Por lo cual los gestores administrativos que tramiten estas reclamaciones en el seno de la Administración Local deben conocer que ello implica un límite en sí mismo a la institución de la RP, la que a pesar de tener como fin la reparación integral o indemnidad total del sujeto afectado, –el daño emergente y el lucro cesante– en estos casos solo podría reclamarse como lesión antijurídica los costes de edificación y de demolición (daño emergente); no así los derechos expectantes sobre las edificaciones y su valor de mercado. Lo anterior tiene su fundamento en que ningún acto nulo tiene validez jurídica y con ello

---

<sup>63</sup>CAMPOS DAROCA, J.M., “Responsabilidad patrimonial por anulación de títulos administrativos habilitantes de obras o de otras actividades”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, ISBN: 978-84-7052-492-9, julio 2019, p.3.

<sup>64</sup> Vid. MUÑOZ GUIJOSA, M.A., “La indemnización por anulación de título habilitante en el texto refundido de la ley de suelo y rehabilitación urbana: algunas reflexiones sobre su naturaleza, nacimiento y cuantificación”, *Revista de Administración Pública*, 207, 2018, p. 220.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.207.08>

el THOA dejado sin efecto, no pudo, ni podría generar derechos patrimoniales a reclamarse en virtud de ello.

En otro sentido, el tercer supuesto que recoge el art. 45, inciso d) de la LSRU de 2015, como posible causa de lesión y de indemnización, es la demora injustificada en el otorgamiento del título habilitante urbanístico, habiendo advertido ya que éste se origina por omisión, a diferencia de los anteriores, que era por acción.

Una primera lectura del precepto denota que no es suficiente la demora en el otorgamiento del título habilitante urbanístico como supuesto que puede generar indemnización, sino que ella debe tener como característica singular, ser injustificada. Igualmente por la naturaleza misma de este supuesto y el instante en que se manifiesta la actuación administrativa, es decir, previo a la obtención de la autorización, ella solo se podría enmarcar en el ámbito de las licencias y no en las DR y CP por la propia naturaleza de estas, ya mencionadas.

La existencia de RP de la entidad local, cuando existe demora injustificada en el otorgamiento de las licencias urbanísticas, tiene como elemento particular que en su tramitación acontece un acto expreso tardío de la APU concediendo la autorización en cuestión.

El art. 11, apartado 3 de la LSRU con total contundencia sustenta la necesidad de que todo acto edificatorio requerirá la aprobación y autorización administrativa que sea preceptiva, lo cual reitera en su numeral 4 respecto a determinados actos específicos. Ello origina la obligación administrativa del acto expreso en esta materia, teniendo el compromiso de pronunciarse sobre lo que le ha sido solicitado.

En igual sentido se manifiesta el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su Sentencia 512/2019, recaída en el recurso 1023/2017, cuando expresa en el Fundamento de Derecho Quinto:

Centrándonos en el supuesto de demora injustificada en el otorgamiento de los títulos administrativos habilitantes de obras, conviene tener en cuenta que el artículo 42.1 de la Ley 30/1992, vigente a la fecha de la reclamación, obliga a la Administración a dictar una resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla, lo que debe tener lugar antes del transcurso del plazo legalmente establecido para ello. Si se produce una inactividad o actividad tardía (funcionamiento anormal) de la Administración causando determinados daños y perjuicios al particular, como regla general surgirá el derecho del administrado a verse resarcido.

El retraso en la concesión de la licencia urbanística, a pesar de que puede generar en muchos casos un daño en el administrado, no siempre tendrá la condición de lesión

indemnizable desde la óptica de la RP, teniendo en cuenta que si bien el acto administrativo tardío en principio puede considerarse un mal funcionamiento de la AP, lo cierto es que la tardanza administrativa puede estar condicionada por razones de peso, que el ente municipal, debería motivar en el mismo acto administrativo autorizador de la licencia.

Tampoco tendría consecuencias esta tardanza si se hubiese dictado la suspensión del término legal para resolver, motivado en la realización de distintos trámites o en la práctica de diligencias o incluso en la subsanación de defectos de la propia solicitud. Elementos éstos que hacen suponer el rompimiento del nexo causal que justificaría la indemnización.

### **II.3.1. Otras consideraciones a tener en cuenta relacionadas con la gestión administrativa y la responsabilidad patrimonial**

Adentrados en los elementos generales del art. 48, inciso d), es pertinente realizar finalmente algunas consideraciones que son transversales en la tramitación de la reclamación de RP por los supuestos en cuestión ante la autoridad municipal. Siendo especialmente relevante al ámbito de actuación profesional de los gestores administrativos, los siguientes aspectos:

- Término de prescripción de un año para reclamar RP: instante que se debe considerar iniciado su cómputo y posible interrupción de la prescripción.
- Autoridad competente para conocer y resolver las reclamaciones administrativas de RP.
- Cálculo de la indemnización.

Partiendo de la breve guía trazada, se debe reiterar que en la tramitación por los gestores administrativos de reclamaciones de RP, lo primero que debe condicionar la actuación de este profesional es intentar determinar las posibilidades de éxito del asunto que se somete a su consideración, partiendo de dos aspectos: uno de fondo y otro de forma.

Cuando hacemos alusión al fondo, no es otra cosa que el cliente –persona física o jurídica– pueda ser potencial poseedor del derecho que reclama, que es a ser indemnizado por la APU por una supuesta lesión causada. En cambio, cuando mencionamos la forma, ésta será entendida en la posibilidad real de que el asunto sometido al gestor pueda ser tramitado por él, ya que su ámbito de actuación está limitado y también a una inicial

verificación de si el cliente se encuentra en tiempo para accionar su petición ante la Administración, no habiendo prescrito su derecho a hacerlo.

Pareciera sencillo, pero no suele serlo en muchas ocasiones<sup>65</sup>, de ahí que como profesionales en la gestión administrativa solo se pueden hacer apreciaciones provisionales al respecto, ya que será la autoridad administrativa o jurisdiccional (en estos casos, insistimos que ya el gestor administrativo no podría tramitarlos) quien hará las definitivas, estableciendo finalmente ambos aspectos aludidos.

La prescripción tiene especial significación para el Derecho desde el punto de vista práctico, teniendo como finalidad la seguridad jurídica. Esta puede ser adquisitiva o extintiva, (ejemplo art.67) teniendo ésta como objeto evitar el ejercicio de pretensiones antiguas y que puedan ser reclamados de manera indefinida en el tiempo.

Es conocido que es el art. 67 de la LPCAP quien estipula un año como término de prescripción del derecho de reclamación por RP, enmarcando el inicio del cálculo del plazo o como igualmente se le conoce *dies a quo* de manera alternativa: en la producción del hecho o el acto que motiva la indemnización, o en la manifestación de su efecto lesivo. Agregando dos reglas especiales, una para los casos de daños de carácter físico o psíquico, que el plazo comenzará a computarse desde la curación o el alcance de las secuelas, mientras que la otra para los casos en los que el derecho a la indemnización derive de la anulación de un acto o un reglamento.

En correspondencia con el objeto de este trabajo y a razón del espacio con que se cuenta, se harán algunos apuntes, que el gestor administrativo está en la obligación de conocer para la cabal tramitación técnica de él, en las dos primeras reglas, no así en la tercera por su poca vinculación con la esfera de actuación del gestor.

Es imprescindible que este profesional pueda clarificar en presencia de cuál de las reglas del art. 67 se encuentra, ya que cada una de ellas tiene peculiaridades que redundarán hacia el éxito o fracaso del asunto.

La regla primera del art. 67.1.1 engloba tanto a los daños materiales, patrimoniales, como a los corporales permanentes, diferidos y sobrevenidos. Mientras que la segunda del propio precepto está encaminada únicamente a los daños corporales de carácter continuado, siendo criterio doctrinal que esta también se aplica a los materiales de igual carácter. Por lo que se ha afirmado, “(...) en consecuencia, el primer párrafo del art. 67.1

---

<sup>65</sup> Vid. CANO CAMPOS, T., “El comienzo del plazo para reclamar los daños causados por la Administración: el tópico de la *actio nata*”. *Revista de Administración Pública*, 210, 2019, pp. 175-216.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.210.07>

no establece una regla para los daños materiales y otra para los corporales, sino que las dos reglas que contiene se aplican tanto a los daños materiales como a los de carácter personal”.<sup>66</sup>

Debe referirse que la distinción entre la producción del hecho o acto lesivo y la manifestación del daño, está condicionada porque en ocasiones no existe simultaneidad entre ellos. En los casos que coinciden, no hay mayores problemas en determinar el inicio del cálculo del término de prescripción, pero cuando el menoscabo se expresa posteriormente al hecho que lo causó, la fecha a considerar como *dies a quo* es la de ulterior, ejemplo: los daños diferidos o tardíos.

En la segunda regla del numeral 67 de la LPAC, dirigida a *priori* a tratar los daños físicos, solo encuentra sentido los que tiene el carácter de continuados, no así los que pueden originarse pasado cierto tiempo (tardío) o los sobrevenidos, por lo que tendrán que ser enmarcados ellos en la mencionada regla primera.<sup>67</sup>

En materia administrativa, igualmente se ha adoptado la posibilidad de la interrupción del término de prescripción, teniendo naturaleza y fin propio, por lo cual tiene ciertas matizaciones con respecto a la manera que se entiende desde el Derecho Civil.

Así, la jurisprudencia ha venido a decir que la prescripción se interrumpe en virtud de cualquier reclamación que manifiestamente no aparezca como no idónea o improcedente, y que esté encaminada a lograr el resarcimiento del daño o perjuicio frente a la Administración responsable.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> *Idem*, p. 182.

<sup>67</sup> Fundamento de derecho cuarto de la STS de 10 de enero de 2014, recurso 2325/2013.

*Aquí se puede comprobar que, como decimos, la distinción entre daños continuados y permanentes lo que pretende es dar una respuesta a aquellos casos en los que no es posible valorar todos los perjuicios causados en el momento en que se produce el hecho generador del daño y en los que, por tanto, no puede tomarse esa fecha como "dies a quo" del plazo para reclamar. Y que, desde luego, no es una distinción trazada en razón del carácter definitivo o perdurable del daño, pues tanto los daños "continuados" como los "permanentes" tienen esa naturaleza. Quiere ello decir que el hecho de que se prive al propietario de manera definitiva -o cuando menos, indefinida- de un derecho (el derecho a cazar, pescar y explotar la finca de otras formas), y el hecho de que, lógicamente, ese perjuicio se produzca todos los días y todos los años que dure esa situación (en los que no se podrá cazar, pescar, cultivar, etc), todo ello no conlleva, sin más, que el daño sea de carácter "continuado". Lo será si la cuantificación de los todos los daños derivados de esa privación legal no pudo hacerse en el momento de promulgarse la Ley. Pero si pudieron determinarse y calcularse en esa fecha, entonces son daños de los que hemos llamado "permanentes".*

<sup>68</sup> Sentencia 253/2020 del Tribunal Superior de Justicia de Albacete, de 06/11/2020, recurso 35/2019, Fundamento de derecho cuarto:

*De esta jurisprudencia se deduce que la prescripción se interrumpe en virtud de cualquier reclamación que manifiestamente no aparezca como no idónea o improcedente encaminada a lograr el resarcimiento del daño o perjuicio frente a la Administración responsable, siempre que comporte una manifestación de*

En consecuencia, los meros actos de comunicación, informativos y de cualquiera otra índole que no tengan como fin la reclamación en sí misma de la RP, con todas las exigencias legales que así se regula, no interrumpen el término de prescripción para el ejercicio de este derecho.

Concerniente a la autoridad competente para conocer y resolver las reclamaciones administrativas de RP del art. 45, inciso d) LSRU, ya se comentó previamente que ello estaba signado inicialmente al marco competencial de las Administraciones Locales, en especial al Alcalde. Por lo que nos remitimos a ello, evitando repetirnos en este sentido. El *quantum indemnizatorio*, es decir, el cálculo de la indemnización y más importante aún, los conceptos que deberán ser tenidos en cuenta para ello, es otros de los aspectos que el gestor debe ser capaz de delimitar, ya que por mandato legal del art. 67.2 de la LPAC a la solicitud de RP debe consignarse la evaluación económica de la lesión que se pretende reparar, siempre que sea posible.

Esto tiene relevancia práctica y sobre todo está dado en el objeto mismo de la reclamación que se interpone, ya que al ser de carácter resarcitorio, el *quantum* tiene un papel protagónico, no solo como cantidad que se reclama, sino desde las formalidades del mismo procedimiento a seguir y los informes preceptivos o facultativos a exigirse.<sup>69</sup>

El mayor problema lo encontraremos a la hora de cuantificar la indemnización y determinar las distintas partidas que puedan componer la misma, lo que variará en correspondencia con los distintos supuestos analizados, –denegación improcedente, anulación y demora injustificada en el otorgamiento de los THOA en materia urbanística–

---

*la voluntad de hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de la Administración por alguna de las vías posibles para ello.*

*Así, pues, aun cuando se admite que la prescripción es susceptible de interrupción también en el ámbito administrativo, pese al empleo de la expresión "en todo caso" por la Ley (artículo 142.5), no cabe asignarle el mismo alcance que tiene en el ámbito civil y sólo cabe su aplicación, en principio, en los supuestos señalados por la sentencia: esto es, cuando una reclamación se presenta ante órgano incompetente o se plantea en una sede en que no resulte manifiestamente inidónea o improcedente.*

Señalando en el quinto fundamento de derecho:

*De los propios razonamientos de las sentencias que reproduce la demanda resulta que es necesario que el interesado exterioriza su voluntad de ejercer o conservar su derecho y que tal manifestación aparezca suficientemente manifestada, de modo que se trate de una verdadera y propia reclamación y no del mero recordatorio o de la manifestación de una intención de ejercitar una futura e hipotética reclamación, expuesta, además, de forma genérica. No puede, por ello, ser considerada como válida e idónea precisamente por no suponer una manifestación de voluntad de hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de la administración, por cualquiera de las vías posibles para ello.*

<sup>69</sup> Cfr. Art. 81 LPAC

por lo que corresponderá al gestor particularizar los posibles conceptos indemnizables que incluirá en la reclamación ante el Alcalde.

De esto se deriva que este profesional tiene que tener en cuenta que el principio de reparación integral busca dejar indemne el patrimonio de su cliente afectado, siendo para ello necesario la reparación del daño y la indemnización de los perjuicios (daño emergente y lucro cesante). Daño que evidentemente no tenga el deber legal de soportar, ni exista un caso de fuerza mayor que rompa con el nexo causal y por tanto no puede ser imputada a la Administración su causación.

## **Conclusiones:**

Primera: La RP como institución del Derecho Público tiene en su actual configuración y manera de regularse décadas de evolución normativa y sobre todo jurisprudencial, expresadas en el devenir histórico que ella ha recorrido. Formulada en el caso de España de manera objetiva y directa.

Segunda: En España el principio de RP encuentra sus orígenes en el art.106.2 de la Constitución de 1978. La norma constitucional estipula este como parte del Título IV, denominado “Del Gobierno y de la Administración”, erigiéndose como un principio funcional del buen ejercicio del Gobierno y la AP. Igualmente la Carta Magna ha articulado otro conjunto de principios que se relacionan entre sí y que confluyen en torno a la idea de la responsabilidad, consignando como competencia exclusiva estatal regular el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, lo que evidentemente ha encontrado reflejo en las normas ordinarias, en especial la LRJSP, así como la LPAC, ambas de 2015.

Tercera: Son las LRJSP, así como la LPAC, quienes moderan a grandes rasgos la institución de la RP, tanto desde el punto de vista objetivo, como adjetivo. Constituyéndose ella como objetiva y directa, consecuencia de una lesión que sufre el administrado, la que debe ser antijurídica, efectiva, evaluable económicamente e individualizada en una persona o grupo de ellas; resultado de la actuación de la AP, existiendo un nexo causal entre ésta y la lesión acaecida, así como un título de imputación que no releve la responsabilidad del ente administrativo.

Cuarta: La materia de urbanismo y ordenación del territorio es una competencia exclusiva de las CC.AA. por mandato constitucional y autonómico. Ellas han reglado de forma general sus propias leyes o códigos en este sentido, teniendo como nota singular la delegación de atribuciones a favor de los municipios en lo concerniente de los THOA urbanísticos, lo cuales son los encargados de la gestión, tramitación y control de ellos. Estos se entienden actualmente como licencias de obras, la DR, así como CP.

Quinta: Legal, doctrinal y jurisprudencialmente existe consenso en cuanto los requisitos exigibles para el origen de un supuesto de RP, lo que adquirirá matices propios en correspondencia con la materia en que se suscite. En sede urbanística, esto encuentra notas singulares, sobre todo por la regulación que este posee en la LSRU de 2015.

Sexta: El texto refundido contentivo de la LSRU de 2015 es una norma estatal, que estipula en su art. 48 los supuestos indemnizatorios, entre los que se encuentran los del

inciso d). Ellos son la anulación de los THOA, la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente, especificando que en ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado.

Séptima: Consecuencia de las competencias reconocidas a las autoridades locales en materia de urbanismo respecto a los THOA se pueden ocasionar afectaciones o daños a las personas físicas o jurídicas que los solicitan o ya sean titulares de estos. Daño que pudiera ser considerado lesión desde la mirada de la RP, derivando todo un procedimiento de reclamación donde la labor de los gestores administrativos puede ser decisiva.

Octava: En el ámbito de la gestión administrativa encuentra total coherencia la posibilidad de reclamarse en sede administrativa los supuestos de RP que se configuran en el art. 48, inciso d). Lo que a pesar de no ser usual, ya que su tramitación suele ser común en los despachos de los abogados, no excluye que los gestores adquieran mayor relevancia en este tipo de reclamaciones, debiendo entonces tener un amplio conocimiento del marco normativo y competencial que sobrevuela a esta institución, tarea compleja por la profusión normativa que regula la materia urbanística, el régimen local español y en ello particularizar la posible RP.

## Bibliografía

- AA.VV., *La Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Ed. INAP, Ciudad de México, 2000.
- BLASCO ESTEVE, A., *La responsabilidad patrimonial de la Administración en el Derecho español* (Serie Praxis 100), primera edición, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Ciudad de México, 2001.
- CAMPOS DAROCA, J.M., “Responsabilidad patrimonial por anulación de títulos administrativos habilitantes de obras o de otras actividades”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, julio 2019.
- CANO CAMPOS, T., “El comienzo del plazo para reclamar los daños causados por la Administración: el tópico de la *actio nata*”. *Revista de Administración Pública*, 210, 2019.
- CASTANEDO ABAY, A., “Nociones generales acerca de la Administración Pública, como objeto de estudio y regulación jurídica del Derecho Administrativo”, en *Temas de Derecho Administrativo cubano I*, Ed. Félix Varela, La Habana, 2004.
- COMADIRA, J.R., y H.J. ESCOLA, *Derecho administrativo argentino*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Ed. Porrúa, 2006.
- COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo, Parte General*, trigésimo segunda edición, Ed. Civitas, Madrid, 2021.
- EMBID IRUJO, A., *La Responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas como consecuencia de las inundaciones*, Ed. Thomson Reuters, Navarra, 2018.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Sistema de Derecho Administrativo II*, quinta Edición, Ed. Civitas, , Madrid, 2020.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y T.R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, vigésima edición, Ed. Civitas, Madrid, 2022.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y T.R., FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo II*, décimo séptima edición, Ed. Civitas, Madrid, 2022.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Potestad expropiatoria y garantía patrimonial en la nueva Ley de Expropiación Forzosa”, en *Anuario de Derecho Civil*, tomo VIII, fascículo IV, octubre-diciembre, BOE, Madrid, España, 1955.

- GARRIDO FALLA, F., “La constitucionalización de la responsabilidad patrimonial del Estado”, *Revista de Administración Pública*, No.119, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, mayo- agosto, 1989
- GARRIDO FALLA, F., “Los límites de la responsabilidad patrimonial: una propuesta de reforma legislativa”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, No. 94, abril-junio de 1997.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, quinta edición, Ed. Civitas, Madrid, 2010.
- IVARS BAÑULS, J.A. y G. VILLARINO SAMALEA, *La responsabilidad por actos de naturaleza urbanística*, Ed. INAP, Madrid, 2003.
- LEGUINA VILLA, J., “La responsabilidad del estado y de las entidades públicas regionales o locales por los daños causados por sus agentes o por sus servicios administrativos”, ponencia presentada en el IX Coloquio de Derecho europeo, organizado por el Consejo de Europa y celebrado en Madrid en el mes de octubre de 1979.
- LLEAL GRAU, M., “La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública urbanística”, Tesis en opción del grado científico de Doctora en Ciencias Jurídicas de la Universidad de Girona, España, 2013.
- LOURDES TABARES (coord), *Administración Pública. Conceptos y realidades*, Ed. Ruth, Panamá, 2017.
- MARTÍN REBOLLO, L., “Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la Administración: un balance y tres reflexiones”, *Revista de la Administración Pública*, No.150, septiembre-diciembre de 1999.
- MARTIN REBOLLO, L., *Leyes Administrativas*, vigésimo séptima edición, Ed. Arazandi, Navarra, 2021.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M., “Principios de la responsabilidad extracontractual de la Administración Pública. Artículos 139 y 141 de la LRJCPAC”, en Tomás Quintana López (director), *La responsabilidad patrimonial de la Administración pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*, Ed. tirant lo blanch, Valencia, 2009.
- MIR PUIGPELAT, O., *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*, Segunda Edición, Ed. EDISODER S.L, Madrid, 2012.
- MUÑOZ GUIJOSA, M.A., La indemnización por anulación de título habilitante en el texto refundido de la ley de suelo y rehabilitación urbana: algunas reflexiones sobre su naturaleza, nacimiento y cuantificación, *Revista de Administración Pública*, 207.

- NIETO, A., “Responsabilidad civil de la Administración Pública”, *Revista de Derecho Público*, No.10, 1982.
- OCHOA GÓMEZ, M.P., *La Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública y el fenómeno urbano*, Ed. IVAP, Bilbao, 2005.
- PARADA, R., *Derecho Administrativo I. Introducción, Organización administrativa, empleo público*, vigésimo sexta edición, Ed. Dykinson, Madrid, 2019.
- PARADA, R., *Derecho Administrativo II. Régimen jurídico de la actividad administrativa*, vigésimo cuarta edición, Ed Dykinson. S.L., Madrid, 2019.
- PARADA, R., *Derecho Administrativo III - Bienes Públicos. Derecho Urbanístico*, décimo sexta edición, Ed. Dykinson S.L, Madrid, 2019.
- PAREJO ALFONSO, L., A., JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, L., ORTEGA ÁLVAREZ, *Manual de Derecho Administrativo. Parte general*, quinta edición, Ed. Ariel, Barcelona, 1998.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, *Lecciones de Derecho Administrativo. Orden económico y sectores de referencia*, sexta edición, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.
- RAMÍREZ SÁNCHEZ, A., “La regulación de la Responsabilidad Patrimonial: ¿garantía en la actividad administrativa médica cubana?”, Tesis en opción al Título Académico de Máster en Derecho Constitucional y Administrativo, Facultad de Derecho, Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, 2013.
- FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T.R., *Manual de Derecho Urbanístico*, vigésimo sexta edición, Ed. Civitas, Navarra, 2019.
- RIVERO, J., *Droit Administratif, treizième Edition, Jurisprudence Générale Dalloz, Francia, 1990.*
- RIVERO, J., J. WALINE, *Droit administratif*, 17ª edición, París, Editions Dalloz, 1998.
- ROSITO ARBIA, G., “Consideraciones sobre la responsabilidad objetiva en el Derecho Administrativo español y venezolano (Análisis de la jurisprudencia venezolana en materia de responsabilidad)”, *Revista de la Facultad de Derecho*, No. 43, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas Venezuela, 1991.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo. Parte General*, decimoctava edición, Ed. Tecnos, España, 2022.
- SEVERO GIANNINI, M., *Derecho Administrativo, volumen I*, Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991.
- VEDEL, G., *Derecho Administrativo*, Ed. Aguilar, Madrid, 1980.

## RECURSOS DE INTERNET:

-GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “El concepto de la personalidad jurídica en el Derecho Público”, tomado de <https://www.google.com.cu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwigkvfD4PLaAhWQm1kKHax3D0AQFggI MA A&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F17147.pdf&usg=AOvVaw29TJzr8VoZG9-AfxEZj3i8> consultado el 03-04-2023, 2:20 p.m.

## LEGISLACIÓN

- Constitución española en Boletín Oficial del Estado, No.311, 29 de diciembre de 1978.
- Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Publicado en: « *DOUE* » núm. 376, de 27 de diciembre de 2006.
- Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, *BOE* No. 308, de 23 diciembre de 2009.
- Ley 2/1974, de 13 de febrero, es la que regula lo concerniente a los Colegios Profesionales, modificada por la Ley 25/2009 de 22 de diciembre, De modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, también conocida como “Ley Ómnibus”.
- Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, *BOE* No. 40, de 15 febrero de 1974.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, *BOE* No. 80, de 03 abril de 1985.
- Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, *BOE*, No. 245, de 12 de octubre de 2001.
- Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, *BOE*, No. 266, de 04 de noviembre de 2011.
- Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, *BOE*, No. 123, de 24 de mayo de 2006
- Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, *BOE*, No. 81, de 04 de abril de 2016.
- Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el “Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana”, *BOE* No. 223, de 18 septiembre de 1978.

-Real Decreto Legislativo 7, de 30 octubre de 2015, España, por el que se aprueba el texto refundido de “Ley de Suelos y Rehabilitación Urbana”, *BOE* No. 261, de 31 octubre de 2015

- Decreto 424/1963, de 1 de marzo, aprobando Estatuto Orgánico de la profesión de Gestor Administrativo.

-Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, *BOA*, No. 140, de 18 de julio de 2014.

-Decreto 424/1963, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la profesión de Gestor Administrativo, *BOE* No. 58, de 08 marzo de 1963.

## **JURISPRUDENCIA**

-Sentencia del Tribunal Constitucional 3/2013, de 17/01/2013, recurso de inconstitucionalidad 1893-2002, *BOE* No. 37, de 12 febrero de 2013.

-Sentencia del Tribunal Supremo 3561/2004, de 25/05/2004, recurso 2204/2000, CENDOJ.

-Sentencia del Tribunal Supremo 2644/2008, de 27/05/2008, recurso de casación 1678/2004, CENDOJ.

-Sentencia del Tribunal Supremo 39/2014, de 10/01/2014, recurso 2325/2013, CENDOJ.

-Sentencia del Tribunal Supremo 2774/2018, de 10/07/2018, recurso 1548/2017, CENDOJ.

-Sentencia del Tribunal Supremo 2272/2022, de 30/06/2022, recurso 5031/2021, CENDOJ.

-Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 512/2019, de 10/07/2019, recurso 1023/2017, CENDOJ.

-Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 614/2020, de 17/11/2020, recurso 443/2019, CENDOJ.

-Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Albacete, 253/2020 de 06/11/2020, recurso 35/2019, CENDOJ.

-Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura 1305/2021, de 25/10/2021, recurso 511/2020, CENDOJ.