

**MEMENTO** **PRÁCTICO**  
FRANCIS LEFEBVRE

# Responsabilidad Patrimonial de la Administración

**2018-2019**

Actualizado a 15 de octubre de 2017



**MEMENTO PRÁCTICO RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN**

es una obra  
realizada por iniciativa y coordinación de  
**Francis Lefebvre**

Autor:

**JOSÉ IGNACIO RUIZ DE PALACIOS VILLAVERDE**

(Abogado. Ruiz de Palacios & Asociados. Profesor de la Universidad de La Rioja)

© Francis Lefebvre  
Lefebvre-El Derecho, S. A.  
Monasterios de Suso y Yuso, 34. 28049 Madrid. Teléfono: 91 210 80 00. Fax: 91 210 80 01  
www.efl.es  
Precio: 71,76 € (IVA incluido)  
ISBN: 978-84-17162-31-3  
Depósito legal: M-30963-2017

Impreso en España  
por Printing<sup>94</sup>  
Paseo de la Habana, 9-11. 28036 Madrid

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

# Plan general

|                                                                                                              | <u>Número<br/>marginal</u> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| <b>PARTE 1. RÉGIMEN GENERAL</b>                                                                              |                            |
| Capítulo 1. Consideraciones generales .....                                                                  | 50                         |
| Capítulo 2. Elementos de la responsabilidad patrimonial .....                                                | 150                        |
| Capítulo 3. Procedimientos de responsabilidad patrimonial .....                                              | 1900                       |
| Capítulo 4. Responsabilidad concurrente de las Administraciones públicas .....                               | 2300                       |
| Capítulo 5. Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones públicas ..... | 2500                       |
| <b>PARTE 2. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES</b>                                                                    |                            |
| Capítulo 6. Responsabilidad del Estado-juez .....                                                            | 3000                       |
| Capítulo 7. Responsabilidad del Estado-legislador .....                                                      | 3400                       |
| Capítulo 8. Administración sanitaria .....                                                                   | 3700                       |
| Capítulo 9. Administración educativa .....                                                                   | 4200                       |
| Capítulo 10. Contratación pública .....                                                                      | 4900                       |
| Capítulo 11. Administración local .....                                                                      | 5300                       |
| Capítulo 12. Tráfico .....                                                                                   | 6000                       |
| Capítulo 13. Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado .....                                                 | 6500                       |
| Capítulo 14. Contaminación acústica .....                                                                    | 7400                       |
| Capítulo 15. Caza .....                                                                                      | 7700                       |
| Capítulo 16. Administración tributaria .....                                                                 | 8000                       |
| Capítulo 17. Incendios .....                                                                                 | 8300                       |

**Tabla Alfabética**

**Índice Analítico**

# Abreviaturas

|                |                                                                                                                              |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>AN</b>      | Audiencia Nacional                                                                                                           |
| <b>CC</b>      | Código Civil                                                                                                                 |
| <b>CCAA</b>    | Comunidades Autónomas                                                                                                        |
| <b>CCA</b>     | Consejo Consultivo de Andalucía                                                                                              |
| <b>CCAr</b>    | Consejo Consultivo de Aragón                                                                                                 |
| <b>CCB</b>     | Consejo Consultivo de Baleares                                                                                               |
| <b>CCC</b>     | Consejo Consultivo de Cataluña                                                                                               |
| <b>CCCan</b>   | Consejo Consultivo de Canarias                                                                                               |
| <b>CCCM</b>    | Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha                                                                                     |
| <b>CCLR</b>    | Consejo Consultivo de La Rioja                                                                                               |
| <b>CCNav</b>   | Consejo de Navarra                                                                                                           |
| <b>CCPA</b>    | Consejo Consultivo del Principado de Asturias                                                                                |
| <b>CCG</b>     | Consejo Consultivo de Galicia                                                                                                |
| <b>CCCYL</b>   | Consejo Consultivo de Castilla y León                                                                                        |
| <b>CEst</b>    | Consejo de Estado                                                                                                            |
| <b>CJAGA</b>   | Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón                                                                             |
| <b>CJAGC</b>   | Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña                                                                      |
| <b>CJAGV</b>   | Comisión Jurídica Asesora del Gobierno Vasco                                                                                 |
| <b>CGPJ</b>    | Consejo General del Poder Judicial                                                                                           |
| <b>CJCCV</b>   | Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana                                                                       |
| <b>CJRM</b>    | Consejo Jurídico de la Región de Murcia                                                                                      |
| <b>CP</b>      | LO 19/1995 que aprueba el Código Penal                                                                                       |
| <b>Dict</b>    | Dictamen                                                                                                                     |
| <b>EDJ</b>     | El Derecho Jurisprudencia                                                                                                    |
| <b>IGC</b>     | Índice de garantía de competitividad                                                                                         |
| <b>Inf</b>     | Informe                                                                                                                      |
| <b>JCA</b>     | Juzgado contencioso-administrativo                                                                                           |
| <b>LBRL</b>    | L 7/1985 de Bases del régimen local                                                                                          |
| <b>LCS</b>     | L 50/1980 del Contrato de Seguro                                                                                             |
| <b>LCSP</b>    | RDLeg 3/2011 Ley de contratos del sector público                                                                             |
| <b>LD</b>      | L 10/1990 del deporte                                                                                                        |
| <b>LGDCU</b>   | RDLeg 1/2007. Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias |
| <b>LGP</b>     | L 47/2003 General Presupuestaria                                                                                             |
| <b>LGS</b>     | Ley General de Sanidad                                                                                                       |
| <b>LGT</b>     | L 58/2003 General Tributaria                                                                                                 |
| <b>LHL</b>     | RDLeg 2/2004 Reguladora de las Haciendas Locales                                                                             |
| <b>LJCA</b>    | L 29/1998 de Jurisdicción contencioso-administrativa                                                                         |
| <b>LJCA/56</b> | Ley de 27 de diciembre de 1956, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa                                     |
| <b>LOCE</b>    | LO 3/1980 del Consejo de Estado                                                                                              |
| <b>LOPJ</b>    | LO 6/1985 del Poder Judicial                                                                                                 |
| <b>LOTC</b>    | LO 2/1979 del Tribunal Constitucional                                                                                        |
| <b>LPAC</b>    | L 39/2015 de procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas                                             |
| <b>LRJPAC</b>  | L 30/1992 de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común                          |
| <b>LRJSP</b>   | L 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público                                                                             |
| <b>PGAEA</b>   | Punto General de Acceso Electrónico de la Administración                                                                     |

---

|               |                                                                                                                        |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>RBEL</b>   | RD 1372/1986 que aprueba el Reglamento de bienes de las entidades locales                                              |
| <b>REGAGE</b> | Registro Electrónico General de la Administración General del Estado                                                   |
| <b>ROF</b>    | RD 2568/1986 que aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las corporaciones locales |
| <b>RSCL</b>   | D 17-6-1995 que aprueba el Reglamento de servicios de las corporaciones locales                                        |
| <b>TCo</b>    | Tribunal Constitucional                                                                                                |
| <b>TEDH</b>   | Tribunal Europeo de Derechos humanos                                                                                   |
| <b>TFUE</b>   | Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea                                                                          |
| <b>TRRL</b>   | RDLeg 781/1986 que aprueba el Texto refundido de disposiciones vigentes en materia de régimen local                    |
| <b>TS</b>     | Tribunal Supremo                                                                                                       |
| <b>TJUE</b>   | Tribunal de Justicia de la Unión Europea                                                                               |
| <b>TSJ</b>    | Tribunal Superior de Justicia                                                                                          |

**PARTE 1**

Régimen general

## CAPÍTULO 1

## Consideraciones generales

|                                                                     |     |
|---------------------------------------------------------------------|-----|
| A. La responsabilidad patrimonial como instituto jurídico.....      | 55  |
| B. Características del sistema de responsabilidad patrimonial ..... | 70  |
| C. Distinción de figuras afines .....                               | 90  |
| D. Responsabilidad de Derecho privado.....                          | 140 |

50

## A. La responsabilidad patrimonial como instituto jurídico

Cuando la obligación de reparación, afecta a los organismos e instituciones públicas, se denomina responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, y constituye una de las **garantías fundamentales** del ciudadano en el Estado de Derecho (Const art.149.1.18ª; TS, Pleno, 27-11-09, EDJ 291815).

55

En nuestro ordenamiento la responsabilidad de las Administraciones constituye un principio fundamental, ya que los particulares, en los términos establecidos por la ley, tienen **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 (Const art.9.3 y 106.2). El principio de responsabilidad, tiene raíz en un principio general del derecho de que cada uno debe responder de sus propios actos.

No debe confundirse el principio de responsabilidad con el **principio de solidaridad** inspirador de otras ayudas públicas a determinadas víctimas o perjudicados (p.e. determinados ciudadanos o colectivos, afectados por ciertas limitaciones o carencias como personas discapacitadas, víctimas de la violencia de género, víctimas del terrorismo), de manera que el Estado o las Administraciones públicas se hacen cargo de la reparación de daños y perjuicios causados por terceros.

Aunque se denominen **indemnizaciones**, son prestaciones basadas en el principio de solidaridad y no en el de responsabilidad, pues, de lo contrario, se desnaturalizaría el sistema jurídico de la reparación, arraigado en los principios de responsabilidad personal y de autonomía de la voluntad, quedando sustituido por otro determinista y de responsabilidad universal, en el que la sociedad asumiría todos los riesgos generados en su seno y la Administración se constituiría en su aseguradora.

No cabe equiparar la obligación de resarcimiento que pesa sobre el responsable de un hecho, aunque lo sea con carácter objetivo o por el resultado, a la ayuda de quien, sin responsabilidad alguna, asume reparar un daño o perjuicio. Para fijar esas ayudas o **prestaciones de carácter social**, el legislador dispone de un amplio margen de libertad en la apreciación de las circunstancias socioeconómicas de cada momento a la hora de administrar recursos limitados para atender a las necesidades sociales (TCo 184/1990).

Asimismo, existen importantes diferencias en cuanto a sus **presupuestos**, ya que para la concesión de ayudas o prestaciones es suficiente acreditar que concurren las circunstancias legalmente previstas, mientras que para ser acreedor de una indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración se requiere probar la existencia de un nexo causal entre la actuación administrativa y el resultado dañoso o lesivo producido.

**Precisiones** 1) El TS en algunas sentencias, con falta de rigor terminológico, atribuye la responsabilidad al Estado y no a su Administración (TS 23-1-70; 9-6-76; 4-10-78; 5-6-81). La configuración de la responsabilidad objetiva prevista para la **Administración estatal** –el Estado responde de toda lesión que sufran los particulares en sus bienes y derechos, salvo casos de fuerza mayor, siempre que sean consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos–, tiene evidente aplicación a las **entidades locales**. Hoy se refiere, con carácter general, a la responsabilidad de la Administración (TS 23-5-84).

56

2) El Estado es una persona jurídica, un ente complejo que consiste en una **pluralidad de órganos** y aunque en determinados aspectos actúa como unidad y como tal constituye una persona jurídica, reparte o distribuye entre sus distintos órganos las también distintas funciones a cumplir (TCo 32/1983). La noción de **poderes públicos** (Const art.9, 27, 39 a 41, 44 a 51, 53) es un concepto genérico que engloba a todos aquellos entes –y sus órganos– que ejercen un poder de imperio, derivado de la soberanía del Estado y procedente, en consecuencia, a través de una mediación más o menos larga, del pueblo que, aunque no es coincidente con la de servicio público, lo «público» establece entre ambas una conexión que no cabe desconocer, pues las funciones calificadas como servicios públicos quedan colocadas por ello, y con independencia de cuál sea el título (autorización, conce-

sión, etc.) que hace posible su prestación, en una especial relación de dependencia respecto de los poderes públicos (TCo 35/1983).

- 58** La exigencia de responsabilidad puede derivarse tanto de la **acción como de la omisión**; puede ser **directa**, por actos propios de un sujeto, e **indirecta**, ya que la ley puede imponer a las personas jurídicas la obligación de responder por los daños causados por sus agentes dependientes.

La responsabilidad indirecta puede ser, a su vez, **compartida**, en los mismos términos del responsable directo, o, **subsidiaria**, en el caso de que el responsable directo no pueda hacer frente a la indemnización.

**Precisiones** El **carácter directo** se contrapone a la **subsidiariedad**, ya el Estado no responde con carácter subsidiario por los daños producidos por sus autoridades y personal a su servicio. Los particulares pueden exigir directamente de aquel la correspondiente indemnización por los daños y perjuicios por ellos causados (LRJS art.36.1). Sin embargo, existe el correlato de que el Estado, posteriormente, exija de los autores del daño la responsabilidad en que hubieren incurrido por dolo, culpa o negligencia graves, ponderando: el resultado dañoso producido, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional del personal y su relación con la producción del resultado dañoso.

- 60** También la responsabilidad puede ser **subjetiva**, exigible a una persona como consecuencia de una acción u omisión, intencionada –por dolo– o no –por culpa–, y **objetiva**, sin mediar necesariamente dolo o culpa personal, como consecuencia inevitable del riesgo fortuito derivado de la propia actividad que desarrollan las personas, o de los servicios que prestan las instituciones. De aquí la importancia de establecer la «imputación» o el «grado de imputación» como fenómeno jurídico consistente en la atribución a un sujeto determinado el deber de reparar un daño, con base en la relación existente entre aquél y éste (García de Enterría). El deber de reparación que la responsabilidad entraña puede nacer de las obligaciones contraídas en un contrato o negocio jurídico –de derecho público o privado–, denominándose en tal caso responsabilidad **contractual**, o puede ser imputado por el ordenamiento jurídico al margen de ninguna obligación contraída, con base en el principio *nemen laedere*, denominándose entonces responsabilidad **extracontractual**.

**Precisiones** Es tradicional la distinción jurídica entre responsabilidad **penal** (nº 97), que se corresponde con las penas y sanciones a los autores de delitos y faltas, y responsabilidad **civil**, que, en sentido estricto, correspondería a la responsabilidad reconocida en las leyes civiles, pero que, en sentido extenso, abarca a toda obligación de reparación material –no personal– por el daño causado a terceros (nº 100 s.). Sobre la responsabilidad civil derivada de delito, ver nº 105 s.

## B. Caracteres del sistema de responsabilidad patrimonial

- 70** La responsabilidad de las Administraciones públicas y de sus autoridades y demás personal a su servicio, está recogida en diversas **normas jurídicas**:

- En la Constitución (Const art.9.3, 106.2 y 121).
- En la LRJSP, con referencia a la **responsabilidad de la Administración** (LRJSP art.32 a 35) y a la **responsabilidad de las autoridades y personal** a su servicio (LRJSP art.36 y 37).
- Dicha normativa se desarrolla mediante el **Reglamento de los procedimientos** de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial (RD 429/1993). Existen además especialidades autonómicas en materia procedimental (RD 429/1993 art.1.2).
- Por otra parte existen numerosas **leyes especiales** que regulan aspectos de responsabilidad patrimonial administrativa en ámbitos sectoriales.

**Precisiones** **1)** Como ejemplo de determinados **ámbitos sectoriales** podemos enumerar:  
 – la protección a las **víctimas del terrorismo** (L 32/1999; RD 1912/1999; RD 1974/1999);  
 – las indemnizaciones a las **víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual** (L 35/1995);  
 – las ayudas por determinadas **infecciones sanitarias** (L 14/2002; RD 3777/2003; RDL 9/1993) o la responsabilidad por actos médicos dentro del sistema de la Seguridad Social.

**2)** Con carácter general, el Consejo de Estado viene reiterando que no procede encauzar una petición de indemnización por la vía de la **responsabilidad extracontractual** de la Administración, cuando el supuesto de hecho causante y la correspondiente reparación del daño tienen otra vía procedimental específica, prevista en el ordenamiento jurídico, como son los eventuales efectos lesivos que se producen en el seno de una vacunación obligatoria. Así, todos aquellos daños que sean consecuencia directa e inevitable de la vacunación en sí misma considerada deben ser resarcidos siguiendo el procedimiento previsto en el RD 650/1994 [CEst Dict 819/2011, 30-6-11].

**3)** En la memoria del **Consejo de Estado** de los años 2014/15, se dice que las **LPAC y LRJSP**, vienen a sustituir a la ley de cabecera del Derecho administrativo, la LRJPAC. Los **anteproyectos** de ambas normas fueron informados por el CEst [Dict 274 y 275/2015, 29-4-15]. La elaboración de ambos anteproyectos respondía a una de las propuestas del informe de la comisión para la refor-



ma de las Administraciones públicas, elevado al Consejo de Ministros el 21-6-13, del que se hacen eco las exposiciones de motivos de ambas normas. En este sentido, la comisión de cita apreció la necesidad de «dotar a nuestro sistema legal de un Derecho administrativo sistemático, coherente y ordenado», previendo, a tal fin, la elaboración de dos **cuerpos legales separados**: «Una, reguladora del procedimiento administrativo, que integraría las normas que rigen las relaciones con los ciudadanos»; «otra, comprensiva del régimen jurídico de las Administraciones públicas, donde se incluirían las disposiciones que disciplinen el sector público institucional». El CESt Dict 274/2015, 29-4-17, argumenta:

1º) La regulación contenida en los anteproyectos acaba con la actual separación en dos cuerpos legales diferentes de las **normas básicas sobre organización y funcionamiento** aplicables a todas las Administraciones públicas (LRJPAC) y las normas no básicas específicas de la Administración del Estado (LOFAGE), que obedece a un criterio no sólo competencial, en razón de las competencias exclusivas del Estado (Const art.149.1.18), sino también racional, por cuanto contribuye a una fácil identificación de las disposiciones básicas en la materia.

2º) La **distinción entre organización administrativa y procedimiento administrativo** que inspira a las LPAC, y LRJSP, ha llevado a que algunas instituciones fundamentales del derecho administrativo, al no encajar con exactitud en ninguno de los términos de dicha alternativa, reciban en las leyes un tratamiento que no es acorde con su naturaleza jurídica: tal sucede, por una parte, con la responsabilidad patrimonial [...] de las Administraciones públicas, y, por otra, con la disciplina general de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria. La responsabilidad patrimonial y [...] eran reguladas como instituciones en la LRJAE/1957 y recibieron esa misma consideración en la vigente LRJPAC. La supuesta pureza sistemática a que aspiran las LPAC y LRJSP, ha llevado, en cambio, a que la regulación institucional de la responsabilidad patrimonial [...] de las Administraciones públicas sea ahora ubicada dentro del procedimiento administrativo común.

4) La nueva norma legal reguladora del procedimiento administrativo común ha derogado expresamente el **RD 429/1993**, por el que se aprobó el reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial (LPAC disp.derog.única.2.d).

**Rasgos principales** Las características del sistema de responsabilidad patrimonial regulado por la normativa de procedimiento administrativo, son las siguientes (Martín Rebollo):

- Es un **sistema unitario**, aplicable a todas las Administraciones públicas (TS 8-2-01, EDJ 826), y de Derecho público. Se refiere a toda la actividad desarrollada por todas las Administraciones públicas (central, autonómica, local y organismos autónomos (LRJSP art.32 y 35), afectando a la Administración tanto si ésta actúa en calidad de tal, como en los casos en que actúe en relaciones de derecho privado (LRJSP art.35).
- En general, **se refiere a toda actividad administrativa**, sea jurídica o fáctica y por acción o por omisión.
- Reconoce la **responsabilidad directa de la Administración** (no sólo subsidiaria), sin perjuicio a la responsabilidad subsidiaria del Estado por los daños causados por delitos cometidos por las autoridades, agentes, contratados y funcionarios en el ejercicio de sus cargos (CP art.121; TS 3-9-94). Por tanto, los particulares perjudicados no tienen que demandar a quien haya producido el daño con su acción u omisión, sino que deben dirigirse directamente contra la Administración pública (LRJSP art.36.1) y también cuando las Administraciones públicas actúen en relaciones de derecho privado (LRJSP art.35).
- Configura dicha **responsabilidad como objetiva**, al residenciarse en el resultado antijurídico, que prescinde de la idea de ilicitud o culpa en que pueda haber incurrido el funcionario o contratado que ha provocado la lesión; y que está orientado a reconocer la reparación integral de los daños (TS 5-6-89; 29-5-91; 22-2-93; 4-5-95; 3-6-95; 28-11-98, EDJ 33679).
- Es un sistema de responsabilidad con **derecho a una reparación integral** (LRJSP art.32 y 34.1), lo cual supone la cobertura de todas las lesiones que sean jurídicamente imputables a la Administración, sin que quepa, por tanto, limitar la extensión de la indemnización en atención a la presencia o no de culpa o negligencia en el actuar de la Administración.

**Precisiones** 1) La **responsabilidad por riesgo** o de carácter objetivo, consistente en la responsabilidad como regla, salvo causas tasadas de exoneración, o, en otros casos, inversión de la carga de la prueba, prescinde de la idea de culpa del agente causante del daño (TCo 181/2000).

2) La indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración debe cubrir todos los daños y perjuicios sufridos hasta conseguir la **reparación integral** de los mismos, lo que no se lograría si el retraso en el cumplimiento de tal obligación no se compensase, bien con la aplicación de un **coeficiente actualizado**, bien con el pago de **intereses de demora**, pues ambos sistemas propenden precisamente a la consecución de una reparación justa y eficaz, de manera que el abono de los intereses legales de la cantidad, que han de compensar el perjuicio que por responsabilidad patrimonial de la Administración, constituye bien una forma equilibrada de resarcimiento total, al actualizar la deuda, o bien una indemnización complementaria por demora en el pago de la cantidad que, como principal, debió satisfacer en su día a fin de reparar el perjuicio (TS 2-11-98; 13-2-99).

No estamos aquí ante intereses de demora en la fijación o el pago, sino ante intereses que forman parte de la restitución integral que es el objetivo del procedimiento cuando se acredite la concurrencia de la responsabilidad patrimonial.

- 74 Reglas esenciales** La responsabilidad patrimonial se define en dos reglas esenciales:
- a) Los particulares tienen **derecho a ser indemnizados** por las Administraciones públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia de funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos (LRJSP art.32.1).
- b) En todo caso, la **lesión por la que se origina el daño** ha de ser efectiva, evaluable económicamente e individualizada en relación con una persona o grupo de personas y no debemos estar obligados a soportarlo, lo que la convierte en antijurídica [LRJSP art.32.2]. La responsabilidad de la Administración es **objetiva**, se reconoce, al margen de toda idea de ilicitud o culpa, el fundamento de la misma se limita al reconocimiento de una lesión patrimonial en los bienes y derechos de los particulares que éstos no tengan el deber jurídico de soportar y que tenga como causa directa la actividad administrativa. La responsabilidad patrimonial de la Administración pública tiene **carácter objetivo** ya que no se exige la concurrencia de una conducta dolosa o culposa. La acción administrativa puede generar responsabilidad incluso cuando es lícita y persigue fines de interés general, cuando lesiona individualmente bienes o derechos de un particular en términos que supongan un sacrificio excesivo o desigual y no una simple carga. No se requiere más **requisito** que la relación de causalidad entre el acto y el daño, siempre que la actuación (sea lícita o no) se produzca dentro de las funciones de la Administración (CEst Dict nº 45862/83; 1085/2000; 481/2016; TS 24-10-00; 29-11-01).

- 75 Fundamento del derecho a la reparación** Los fundamentos de este derecho a la reparación de los daños pueden resumirse en dos (Martín Rebollo y Blasco Esteve):
1. La **igualdad ante las cargas públicas**. El administrado debe soportar sin indemnización las cargas generales impuestas a los ciudadanos, pero está facultado para reclamar y la Administración debe responder cuando se le cause un daño específico y singular. Las funciones de control sobre el modo de ejercicio de la discrecionalidad administrativa y la función preventiva, consistente en evitar la destrucción de la riqueza de la colectividad como derivación esencial de la configuración del Estado como un Estado social de Derecho. Se atribuye al Estado una personalidad jurídica para convertirlo en sujeto de derechos y obligaciones y hacer posible que la relación Estado-ciudadano no sólo sea de dominación, sino originadora de derechos y deberes recíprocos.
2. La **reparación del riesgo social**. Los servicios públicos crean situaciones objetivas de riesgo a los que nadie puede substraerse, que la Administración no puede evitar porque no puede quedar inactiva. Como la actividad de la Administración se realiza en aras del interés general y del beneficio colectivo, es justo que el administrado dañado como consecuencia de esta actividad pública, sea resarcido económicamente por la colectividad, hablamos de un derecho de los particulares a mantener la integridad del valor económico de su patrimonio frente a inmisiones singulares de que éste pueda ser objeto por parte de los poderes públicos.

- 77** **Precisiones** El sometimiento de la actuación de los poderes públicos al **principio de legalidad**, a la Ley y al Derecho, término éste que en la contraposición mencionada ha de entenderse como equivalente a los principios generales del derecho (TS 30-4-88), y su correlato de interdicción de la arbitrariedad (Const art.9.3; TCo 66/1985) son principios que el Tribunal Supremo ha calificado como la atmósfera en que se desarrolla la vida jurídica, el oxígeno que respiran las normas. El genio expansivo del Estado de Derecho ha dado lugar al alumbramiento de un conjunto de técnicas que permiten que el control jurisdiccional de la Administración (Const art.106.1), se extienda incluso a los aspectos discrecionales de las potestades administrativas, acogiendo los logros doctrinales al respecto:
- A través del **control de los hechos determinantes** que, en su existencia y características, escapan a toda discrecionalidad: los hechos son tal como la realidad los exterioriza. No le es dado a la Administración inventarlos o desfigurarlos aunque tenga facultades discrecionales para su valoración.
  - Mediante la contemplación o enjuiciamiento de la actividad discrecional a la luz de los **principios generales del Derecho**, que son la atmósfera en que se desarrolla la vida jurídica, el oxígeno que respiran las normas. Tales principios informan todo el ordenamiento jurídico –CC art.1.4– y, por tanto, también la norma habilitante que atribuye la potestad discrecional de donde deriva que la actuación de esta potestad ha de ajustarse a las exigencias de aquéllos: la Administración no está sometida sólo a la Ley, sino también al Derecho –Const art.103.1– (TS 4-5-90).

## C. Distinción de figuras afines

|    |                                           |     |           |
|----|-------------------------------------------|-----|-----------|
| 1. | En el plano de la responsabilidad.....    | 95  | <b>90</b> |
| a. | Responsabilidad penal.....                | 97  |           |
| b. | Responsabilidad civil.....                | 100 |           |
| 2. | Relación con la expropiación forzosa..... | 115 |           |

### 1. En el plano de la responsabilidad

Cuando una persona física o entidad jurídica –privada o pública– causa un perjuicio o daño a otro, ya sea intencionado o casual, ya sea por error o negligencia, o por el desarrollo normal o anormal de la actividad que realiza o los servicios que presta, nace la **obligación de reparación**. **95**

La relación entre el daño producido a un tercero por la actividad propia y la obligación de reparación, es lo que denominamos comúnmente responsabilidad. La idea de responsabilidad esta asociada a la existencia de un **incumplimiento** en una sede o disciplina jurídica determinada.

Analizamos someramente, a título distintivo, los supuestos posibles:

- responsabilidad penal;
- responsabilidad civil.

#### a. Responsabilidad penal

La responsabilidad penal es la condición en la que incurre un individuo como resultado de la comisión de una **infracción penal**, caracterizada por constituir el presupuesto para el ejercicio de la potestad punitiva en sus facetas judicial y ejecutiva [Gómez Lanz]. **97**

Surge en el **momento de comisión** de la infracción penal, de forma que la eventual sentencia condenatoria tiene efectos meramente declarativos de la responsabilidad penal ya existente.

#### b. Responsabilidad civil

**Responsabilidad contractual y extracontractual** La responsabilidad civil (o de Derecho Privado) se clasifica en **contractual y extracontractual** –no contractual o aquiliana–, según su origen esté: **100**

- En la **violación de obligaciones acordadas**: existencia de una obligación o contrato previo, por aplicación de las fuentes de integración del mismo (CC art.1258), o dentro por supuesto de los límites generales (art.1255). Se establece como consecuencia la indemnización de los daños y perjuicios causados por los que en el cumplimiento de sus obligaciones incurran en dolo, negligencia o morosidad, y los que de cualquier modo contravengan el tenor de aquélla [CC art.1101].
- En el **principio general de no causar daño** a la persona o propiedad de otro, que resulta independiente de la existencia de una posible obligación previa entre el causante del daño y la víctima. Como consecuencia se prevé que el que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado [CC art.1902].

**Precisiones** Sin embargo, es perfectamente posible que unos mismos hechos constituyan el supuesto de hecho normativo de **ambas responsabilidades**. El tema de la coexistencia o conjunción de las responsabilidades contractual y extracontractual cuando los sujetos se hallan ligados por un negocio bilateral y el daño sobreviene en su ámbito, es resuelto por la generalidad de la doctrina sosteniendo que si la extracontractual, por razón de su naturaleza, de su objeto y de los principios que consagra –basados en la amplia regla del *alterum non laedere*–, constituye la responsabilidad general y básica estatuida en el ordenamiento, no es bastante que haya un contrato entre las partes para que la responsabilidad contractual opere necesariamente con exclusión de la extracontractual, sino que se requiere para que ello suceda la realización de un hecho dentro de la rigurosa órbita de lo pactado y como desarrollo del contenido negocial, de suerte que, si se trata de negligencia extraña a lo que constituye propiamente materia del contrato, desplegará aquella sus efectos [TS 9-3-83, EDJ 1559].

**Elementos de la responsabilidad civil** Los elementos de la responsabilidad civil son [Navarro Mendizábal]: **102**

- una acción/omisión o incumplimiento contractual, según la categoría;
- la causación de un daño moral, corporal o patrimonial a otro; y

– un factor de atribución, bien subjetivo –la culpa y el dolo– u objetivo –como la teoría del riesgo–, que señalan un patrimonio responsable.

**104 Distinción con la responsabilidad penal** La responsabilidad civil se distingue de la responsabilidad penal, tanto por sus **objetivos** como por todos sus **elementos**.

Dentro de nuestro Estado social y democrático de Derecho (Const art.1.1), el sistema penal tiene una función preventivo-represiva. El delito es una vulneración del interés público y, por ello, el Estado tiene capacidad para perseguir y sancionar al delincuente; el castigo al delincuente tiene como finalidad proteger la sociedad. En un principio el sistema de culpa extracontractual tenía también finalidades sancionadoras (así derivaba del Derecho romano), sin embargo, el actual sistema de responsabilidad civil tiene como objeto la compensación de la víctima del daño: su finalidad es la **compensación del perjudicado** (TS 13-11-1934; 11-10-90), el resarcimiento, no el castigo.

Desde el punto de vista dogmático, no rige para la responsabilidad extracontractual la **presunción de inocencia**, que sí rige para la derivada del delito, y además la responsabilidad extracontractual no está sujeta al principio de tipicidad; aunque ello no excluye que en virtud del mismo principio resarcitorio, quien ha cometido un delito debe responder frente a la víctima de los daños causados con la comisión del mismo.

Si el delito es una acción u omisión típica, antijurídica, culpable y punible, en la responsabilidad civil no interviene el principio de tipicidad, la **antijuridicidad** está muy atenuada, el principio de culpabilidad no siempre es necesario para que exista responsabilidad –no rige la presunción de inocencia– y su objetivo es el resarcimiento del daño causado y no el castigo.

Puede haber **responsabilidad penal y no civil** (p.e. delito de tenencia ilícita de armas), igual que infinidad de daños que no tienen ninguna relevancia penal. El mismo supuesto de hecho puede generar responsabilidad penal y responsabilidad civil, pero la responsabilidad penal deriva del delito y la civil del daño (con identidad de principio resarcitorio). Que sean totalmente independientes, no significa que se excluyan y cuando se encuentran en un supuesto de hecho es perfectamente posible que pueda haber interrelaciones e incluso indeseables transferencias.

**105 Responsabilidad civil derivada de delitos y faltas** (CP art.109 a 122; CC art.1089 y 1092) La responsabilidad civil que proviene del delito es una obligación de **naturaleza civil** regulada en el Código Penal.

Se prevé normativamente la posibilidad de reclamarla tanto en el propio **proceso penal** en el que se enjuicia el hecho delictivo del que trae causa, como en un **proceso civil separado**.

Como regla general, la responsabilidad civil se decide en el procedimiento punitivo, debiendo incluir el **Ministerio Fiscal** la petición correspondiente en su escrito de calificación (LECr art.650), aunque se faculta al perjudicado para sustanciar su pretensión ante la jurisdicción civil (CP art.109; LECr art.108). El esquema de actuación es como sigue:

**1.** La responsabilidad civil derivada del delito puede resolverse en el propio **proceso penal**, aplicándose las normas específicas del CP (TS S1ª 7-2-91).

**2.** La responsabilidad civil derivada del delito corresponde a los **tribunales civiles**, aplicándose la normativa civil, en los siguientes casos:

- Cuando existe **reserva de acciones** por parte del perjudicado para instarlas en esa vía (TS Civil 10-12-85).

- Cuando el proceso penal finaliza **sin sentencia condenatoria** (sentencia absolutoria, auto de sobreesimienta o archivo). Son excepciones a este supuesto:

- la sentencia absolutoria que declara la inexistencia del hecho que pudo motivar la responsabilidad civil; no cabe reclamarla en la esfera civil (LECr art.116);

- la sentencia absolutoria por los motivos del CP art.118 (supuestos de exclusión de la responsabilidad criminal y su relación con las personas civilmente responsables), en cuyo caso el juez penal debe fijar las correspondientes responsabilidades civiles (CP art.119).

**107 Formas de responsabilidad civil** (CP art.109 a 113) La ejecución de un hecho descrito por la ley como delito o falta obliga a reparar en los términos previstos en las leyes, los daños y perjuicios por él causados. Es decir, no todas las infracciones penales generan responsabilidad civil, sino tan solo aquellas que produzcan **daños civiles** (TS 10-10-06, núm 936/2006).

Son **modalidades** de responsabilidad civil:

- la restitución (CP art.111);

- la reparación del daño (CP art.112); y

- la indemnización por perjuicios materiales y morales (CP art.113).

Los **responsables civiles** pueden ser directos (CP art.109 y 116, 117, 118, 119, y 122; LO 5/2000 art.61, 62 y 63) y subsidiarios (CP art.120 y 121).

**Ofrecimiento de acciones** (LECr art.109) Para ejercer la opción entre jurisdicción civil o la penal, es necesario efectuar el ofrecimiento de acciones –su omisión vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva (TCo 108/1983; 98/1993)–, infracción no subsanable por el hecho de entablar el Ministerio Fiscal la acción civil juntamente con la penal (LECr art.108), pues no se puede privar a los perjudicados de la posibilidad de reservarse la acción civil para instarla en un proceso separado (TCo 278/1994). Sin embargo, no se vulnera la tutela judicial efectiva (Const art.24) cuando la no comparecencia de los interesados se debe a su propia decisión o negligencia (TCo 278/1994; 140/1997).

109

**Efectos de la cosa juzgada** Cuando la **acción civil** sea ejercida en el proceso penal, por el Ministerio Fiscal o por la acusación particular, la sentencia resolutoria tendrá efectos de cosa juzgada, impidiéndose un proceso civil posterior sobre el mismo objeto (LEC art.222.1). Una vez resuelta la responsabilidad civil en el proceso penal, queda vedada a los perjudicados la posibilidad de acudir a la jurisdicción civil para intentar obtener un nuevo pronunciamiento sobre los mismos hechos (TS 29-12-06, núm 1378/2006). Este efecto vinculante de la sentencia penal impide, incluso a los perjudicados, **promover posteriormente** un juicio civil para denunciar eventuales errores, imprevisiones, descuidos o defectos de la sentencia penal en la fijación de la responsabilidad civil (TS 11-9-06, núm 858/2006). Sí podrán pronunciarse los tribunales civiles sobre cuestiones no planteadas o no resueltas en el proceso punitivo (TS 11-9-06, núm 858/2006).

110

En caso de **extinción de la responsabilidad civil** ante la jurisdicción civil:

**a)** Cuando el proceso penal finalice con **sentencia condenatoria**, el juez civil estará vinculado por la declaración de hechos probados de dicha resolución, gozando de libertad únicamente en cuanto a la valoración jurídica de esos hechos a los fines de la responsabilidad civil.

**b)** Cuando el procedimiento penal finalice con **sentencia absolutoria** o con **auto de sobreseimiento o archivo**, no se da ese efecto de cosa juzgada de la resolución penal, salvo que declare la inexistencia del hecho del que pudo nacer la responsabilidad civil (LECr art.116) o que, pese a absolver, se condene civilmente (CP art.119). Entonces el juez civil puede valorar libremente las pruebas practicadas en el juicio criminal y extraer de ellas el relato fáctico que según su apreciación corresponda, sin vincularle ni los hechos acreditados en el proceso penal ni las valoraciones jurídicas efectuadas en la sentencia (TS 17-3-06, núm 276/2006; 10-10-06, núm 936/2006; 8-4-09).

**Plazo de prescripción de la acción civil derivada de delito** (CC art.1964) La acción tiene el plazo de prescripción de 15 años, general para las **acciones personales** que no tengan señalado ningún término especial. No se le aplica el plazo de un año fijado para las obligaciones nacidas de culpa o negligencia (CC art.1968.2; TS 30-4-07, núm 329/2007).

112

Ese plazo de prescripción de 15 años rige en los siguientes **supuestos**:

- en primer lugar, si hay sentencia penal condenatoria;
- en segundo lugar, cuando existe declaración de hechos punibles en el proceso penal, de los que puede nacer responsabilidad civil, pero no llega a recaer sentencia condenatoria, por concederse el indulto, por fallecimiento del sujeto, por incapacidad sobrevenida, por rebeldía, o por prescripción del delito o falta, dictándose auto de sobreseimiento.

Por lo demás, la acción civil se ajusta a los principios rectores de las acciones civiles, básicamente los principios dispositivo, de rogación y de congruencia (TS 10-10-06, núm 936/2006).

## 2. Relación con la expropiación forzosa

(Const art.31.3, 33, 106.2; LEF art.1 y 43; LRJSP art.32 s.)

El concepto de expropiación forzosa como institución de Derecho público, garantiza una **indemnización** justa por la privación de bienes y derechos buscando el valor real de éstos.

115

La jurisprudencia del Tribunal Supremo viene entendiendo que las **consecuencias dañosas** relacionadas con la expropiación que deben considerarse en la fijación del justiprecio son las ligadas de modo directo al acto de privación patrimonial en que la expropiación consiste, no aquellas que son fundamentalmente imputables a causas ajenas a la expropiación.

La expropiación no basta con que sea motivo u ocasión para la fijación o determinación del justiprecio, sino que es menester que constituya su **causa directa**, de tal forma que si los perjuicios no trajeran su causa directa de la expropiación, el derecho a obtener su resarcimiento no puede hacerse valer con ocasión de la expropiación dimanante de la necesidad de la obra realizada, sino que únicamente podrá encauzarse por las vías procedimentales previstas para la exigencia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas por funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, siempre que concurren los requisitos de fondo y de forma necesarios para que pueda apreciarse dicha responsabilidad.

- 117** Así para reclamar la citada indemnización por demérito, no cabe alternativamente acudir al expediente de justiprecio o a la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración. **No son procedimientos alternativos**, y ello es así, al menos, por dos razones.
- a)** En primer lugar, la **persona obligada al pago** no es la misma: en el justiprecio, es la beneficiaria; en la indemnización por responsabilidad patrimonial, es la Administración que realiza la obra pública.
- b)** En segundo lugar, los **requisitos** de la indemnización no son idénticos (TS 7-7-09, EDJ 151031):
- en el justiprecio, basta que el daño sea consecuencia de la expropiación;
  - en la indemnización por responsabilidad patrimonial, hay que demostrar que no existe un deber jurídico de soportar el daño.
- 119** **Precisiones** En relación con los daños medioambientales y afectación a la salud se ha afirmado: en el resto de los motivos se plantean cuestiones ajenas al objeto de este proceso, en el que simplemente se trata de juzgar la corrección de la valoración efectuada por el jurado de expropiación forzosa de una servidumbre de paso aéreo y otras limitaciones del dominio impuestas sobre una finca determinada, sin entrar a valorar las **consecuencias medioambientales** o en relación con las personas que pueden derivarse de la realización de una determinada obra pública como es la del establecimiento de una línea de alta tensión. Si los daños que se alegan son ciertos, el cauce para su reparación será otro, sin que sea legítimo ni atendible acoger unas pretensiones que con el disfraz del demérito de la finca desbordan los límites marcados por el objeto de este concreto proceso. Se concluye que esos perjuicios habrían de derivarse, de llegar a producirse, a un procedimiento independiente de responsabilidad patrimonial (TS 2-6-11, EDJ 103973).
- No es procedente acudir a la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración cuando los pretendidos efectos lesivos se originaron **con ocasión de la expropiación** de una finca en el seno de un procedimiento expropiatorio puesto que, en él, se tuvieron en cuenta –o se debieron tener en cuenta– los efectos lesivos que la expropiación comportaba (TS 17-12-10, EDJ 269720).
- 120** En relación al mismo ámbito de deslinde, con carácter general, el Consejo de Estado viene reiterando que no procede encauzar una petición de indemnización por la vía de la responsabilidad extracontractual de la Administración, cuando el supuesto de hecho causante y la correspondiente reparación del daño tienen **otra vía procedimental** específica, prevista en el ordenamiento jurídico, como son los eventuales efectos lesivos que se producen en el seno de una actuación expropiatoria –CEst Dict 549/1996, 16-5-96; 1480/1997, 29-5-97; 2981/1998, 16-7-98; 1008/1999, 24-6-99–. Ello es debido a la configuración del instituto jurídico de la responsabilidad objetiva de la Administración como una vía de resarcimiento sólo utilizable cuando no hay otra de índole específica, y para que no pueda ser conceptualizado e interpretado como instituto de cobertura de cualquier pretensión indemnizatoria –CEst Dict 54319, 5-12-90– (CEst Dict 954/2005, 8-9-05).
- Conforme a tal doctrina, no es procedente, por tanto, acudir a la vía procedimental de la responsabilidad patrimonial de la Administración cuando los pretendidos **efectos lesivos** se originan con ocasión de la expropiación de una finca en el seno del procedimiento instituido por la Ley de expropiación forzosa ni, por tanto, acceder a la reclamación de indemnización de daños y perjuicios que se formule, cuando en el **expediente expropiatorio** se tuvo en cuenta, o debió tenerse en cuenta, el efecto lesivo que las actuaciones expropiatorias produjeron sobre la finca expropiada.
- Por ello, todos aquellos daños que sean **consecuencia directa e inevitable** de la expropiación en sí misma considerada (y no, por lo tanto, independientes de ella), deben entenderse compensados económicamente mediante el justiprecio, fijado por mutuo acuerdo o contradictoriamente en el propio expediente expropiatorio. No cabe, por ello, volver a cuestionarlos en un nuevo expediente por la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración.
- Por otra parte, nos encontramos ante dos procedimientos administrativos de finalidades resarcitorias con numerosos **planos relacionales** –p.e. que la responsabilidad patrimonial sea consecuencia de la ilegal privación de la propiedad y posesión de unos bienes, habida cuenta la imposibilidad de la restitución «in natura» de éstos (TS 19-12-96, EDJ 9180)–, a la par que numerosas circunstancias de comportamiento tangencial y, por lo tanto, independientes entre sí.
- 122** **Precisiones** **1)** Los conceptos por los que se reclama están vinculados a los perjuicios causados por la **ocupación de la finca** y por el modo conforme al cual se ha llevado a cabo dicha ocupación. En el acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación, posterior a la reclamación aquí deducida, se ha señalado el justiprecio valorando tanto los rendimientos dejados de percibir por el propietario, como los perjuicios causados a la finca y los gastos que supone su restitución al estado primitivo. Resulta de lo anterior, pues, que los conceptos por los que se reclama no se pueden considerar independientes de los que fueron objeto del expediente expropiatorio (CEst Dict 954/2005, 8-9-05).

2) Cuando se ejercita una acción contra las **vías de hecho** de la Administración por ocupación de terrenos sin haber seguido el procedimiento legalmente establecido para la expropiación forzosa, no es aplicable el **plazo de prescripción** establecido para la acción encaminada a exigir responsabilidad patrimonial de la Administración (TS 5-4-01, EDJ 27978). Ante la alegación de que había prescrito la acción de reclamación de daños y perjuicios por responsabilidad patrimonial, se ha declarado que no se ejercita en puridad una acción derivada de responsabilidad patrimonial de la Administración, cuyo plazo de prescripción se fija en un año (LEF art.122.2), sino que se demanda el derecho a que se incoe un procedimiento expropiatorio respecto de los bienes de su propiedad ocupados por la Administración municipal demandada, con el consiguiente pago del justiprecio (TS 22-2-00, EDJ 8304).

3) Se pone así de manifiesto la **imprescriptibilidad de la acción de nulidad** frente a la ocupación de bienes por vía de hecho (TS 25-10-93, EDJ 9444; 8-4-95, EDJ 2499; 31-1-06, EDJ 4031). Pero a ello puede oponerse la adquisición de la propiedad de tales terrenos por la Administración o beneficiaria que llevó a cabo la ocupación, en virtud de un título distinto, como puede ser la **prescripción adquisitiva** o usucapión, en cuanto supone la pérdida de la propiedad por el reclamante, dejando sin contenido el derecho invocado por el mismo. A tal efecto, la forma en que se accedió a la posesión, mediante la ocupación por vía de hecho, habrá de valorarse en la determinación de los requisitos exigidos para que la usucapión extraordinaria opere, pero no excluye sin más la posibilidad de tal forma de adquisición de la propiedad (TS 6-3-97, EDJ 3845; 30-9-04, EDJ 142140; 17-5-06, EDJ 29319; 12-12-06, EDJ 325729). La ocupación por el poder público de un bien inmueble, que permanece en posesión de su dueño, sin seguir los trámites que exige la normativa sobre expropiación forzosa comporta una **vulneración de la garantía indemnizatoria** que se reconoce en favor de la propiedad como derecho fundamental (Const art.33) y coloca a la Administración en el terreno de las llamadas vías de hecho, que se producen, entre otros supuestos, cuando la Administración actúa totalmente al margen del procedimiento establecido (TS 9-10-07, EDJ 175376).

4) Los **intereses de demora** en la fijación del justiprecio han de ser a cargo de la Administración expropiante por haber sido causante de la misma (REF art.72). Es el beneficiario quien ha de satisfacer los intereses de demora, ya que sólo cuando es éste el responsable de ellos procede que así se pronuncie el jurado sobre tal responsabilidad. Es cierto que la responsabilidad por demora en la tramitación del justiprecio está contemplada como un supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración expropiante, pero, al haber sido la misma parte en este proceso, y ser tales intereses de devengo automático por ministerio de la Ley, procede pronunciarse tanto sobre los debidos por la demora en la tramitación del justiprecio, a cargo de la Administración expropiante, como sobre los devengados por la demora en el pago, a cargo del beneficiario (TS 25-11-97, EDJ 57487).

5) La **valoración**, que debe comprender todos los bienes, derechos e intereses patrimoniales legítimos afectados por la expropiación, debe efectuarse teniendo en cuenta el valor que tengan tales bienes o derechos al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio y es indudable que en el justiprecio de una finca rústica influye de forma importante el estado de las cosechas pendientes, o lo que es lo mismo de los frutos pendientes de percibir, entre lo que debe contarse la **explotación cinegética**. Por tanto, los frutos o rendimientos de la finca anteriores a la fecha de inicio del expediente de justiprecio, y de lo que se vea privado el propietario por una actuación distinta a la estrictamente expropiatoria, como es el caso, quedan fuera del justiprecio y debe ser indemnizada por otra vía, en este caso la de la responsabilidad patrimonial (TS 1-7-05, EDJ 113815).

6) La expropiación forzosa comprende cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueran las personas o entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya impliquen venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio. En la valoración derivada de la expropiación se debe comprender la **imposibilidad de continuar en la explotación** de una actividad empresarial que queda ubicada dentro de la zona de servidumbre de la autovía, puesto que tanto los ruidos derivados de la ejecución de las obras como el posterior funcionamiento de la autovía impiden el normal desarrollo de su actividad (granja de ganado porcino). Sin embargo, siendo cierto que existe un carácter expansivo en la expropiación forzosa, por el cual el justiprecio y la expropiación alcanza no sólo a los bienes y derechos directamente ocupados sino a todos aquéllos que puedan resultar afectados por la actividad expropiatoria de la Administración, para que esa fuerza o naturaleza expansiva se materialice es necesario dar cumplimiento por el afectado a lo que se previene en LEF art.23 y REF art.22 (TS 28-4-90, EDJ 4489).

Cuando la expropiación implique la necesidad de ocupación de una parte de la finca, pero a consecuencia de aquélla resulte **antieconómica la conservación del resto**, se debe solicitar de la Administración que la expropiación comprenda la totalidad de la finca debiendo decidirse sobre ello en el plazo de 10 días. No obstante, la Administración no está obligada a concederla, sino que, en caso de negativa, se convierte el derecho del expropiado en una indemnización de daños y perjuicios (TS 19-6-87; 28-4-90, EDJ 4489).

7) Supuesto de utilización de una porción de terreno de dominio público como carril de acceso a una estación de servicio. La utilización de dicho bien demanial contaba con la cobertura de una autorización administrativa que contenía una **cláusula de precario** en virtud de la cual la Administración podía recuperar en cualquier momento dicho bien sin generar derecho a indemnización alguna. Se distingue la aplicación al caso del régimen jurídico de la expropiación forzosa y del de

124

125

responsabilidad patrimonial de la Administración: por la misma pérdida de un bien no es posible reclamar un justiprecio y una indemnización, de modo que un pronunciamiento en vía administrativa estimatorio o desestimatorio de uno de dichos procedimientos en sede gubernativa cierra la vía al pronunciamiento sobre el otro (TS 3-12-10, EDJ 265341).

**128** La jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha encargado de aclarar las **diferencias** entre la **indemnización por expropiación** y la derivada de la **responsabilidad patrimonial**, estableciendo además la incompatibilidad de la reparación de daños por ambas vías simultáneamente. Para reclamar la indemnización por demérito, no cabe alternativamente acudir al expediente de justiprecio o a la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración. No son procedimientos alternativos por, al menos, dos razones:

1º) la **persona obligada al pago** no es la misma: en el justiprecio, es la beneficiaria; en la indemnización por responsabilidad patrimonial, es la Administración que realiza la obra pública;

2º) los **requisitos de la indemnización** no son idénticos: en el justiprecio, basta que el daño sea consecuencia de la expropiación; en la indemnización por responsabilidad patrimonial, hay que demostrar que no existe un deber jurídico de soportar el daño, algo que por cierto no se hizo en el presente caso. Estos obstáculos distan de ser meras formalidades, por lo que no estaría justificado en nombre de la economía procesal permitir que se plantee una pretensión indemnizatoria por un procedimiento inidóneo (TS 7-7-09, EDJ 151031).

Interesa destacar es que una misma **pérdida de bienes o derechos patrimoniales** como consecuencia de la actuación administrativa no puede ser objeto simultáneamente de expropiación forzosa y de responsabilidad patrimonial de la Administración: la primera se aplica cuando la Administración, siguiendo el oportuno procedimiento, decide privar imperativamente al particular de un bien o derecho para alcanzar un fin de utilidad pública o interés social; y la segunda opera cuando, en el desarrollo de las actividades propias de la Administración, ésta lesiona los bienes y derechos –o incluso, en determinadas circunstancias, los meros intereses legítimos– de los particulares. De aquí se sigue que no cabe reclamar, por la misma pérdida de un bien, un justiprecio y una indemnización, sin olvidar que cada una de esas formas de reparación debe acordarse mediante procedimientos administrativos diferentes (TS 3-12-10, EDJ 265341).

Ahora bien, el problema se ha planteado respecto a la **reparación de los daños derivados de la ejecución** de la obra pero ajenos a la mera privación de los bienes por la expropiación forzosa. En estos casos se ha dudado si cabe incluir como una partida del justiprecio los perjuicios derivados de la propia realización de la obra pública o debe ser reclamada como una acción de resarcimiento independiente. Hay que recordar que es jurisprudencia bien establecida que las consecuencias dañosas relacionadas con la expropiación que deben considerarse en la fijación del justiprecio son las ligadas de modo directo al acto de privación patrimonial en que la expropiación consiste, no aquellas que son fundamentalmente imputables a causas ajenas a la expropiación. La expropiación no basta con que sea motivo u ocasión para la fijación o determinación del justiprecio, sino que es menester que constituya su causa directa, de tal forma que si los perjuicios no trajeran su causa directa de la expropiación, el **derecho a obtener su resarcimiento** no puede hacerse valer con ocasión de la expropiación dimanante de la necesidad de la obra realizada, sino que únicamente puede encauzarse por las vías procedimentales previstas para la exigencia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas por funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, siempre que concurren los requisitos de fondo y de forma necesarios para que pueda apreciarse dicha responsabilidad (TS 7-7-09, EDJ 151031; 30-9-05, EDJ 207339; 10-4-97; 19-4-01, EDJ 28175 y 16-9-04, EDJ 143988).

Los posibles **daños sufridos por la finca** de los expropiados no provienen, así, de la expropiación misma, sino de la instalación de una nueva obra pública en las proximidades de su propiedad; y esto, como es obvio, puede dar lugar a una acción de responsabilidad patrimonial de la Administración –por supuesto, siempre que concurren los requisitos de la misma–, pero no es un elemento a valorar en la fijación del justiprecio expropiatorio. Todo lo anterior debe entenderse sin perjuicio de que los expropiados puedan formular una pretensión de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, si entienden que el demérito que dicen haber sufrido en su finca reúne las condiciones para ello. El **plazo** de ejercicio de dicha acción comenzaría a correr a partir del momento de notificación de esta sentencia (TS 11-7-12, EDJ 154911).

Este criterio es matizado porque el justiprecio representa el valor del bien o derecho expropiado. De aquí se sigue que los perjuicios que se hayan podido causar como consecuencia de la ejecución del proyecto que legitima la expropiación no constituyen, en puridad, **objeto del justiprecio**, sino que tienen que ser indemnizados –cuando concurren las condiciones para ello– por el cauce de la responsabilidad patrimonial de la Administración (TS 26-7-12, EDJ 197404).