

# RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR DEFECTOS EN LOS TÍTULOS HABILITANTES DE OBRA Y ACTIVIDAD URBANÍSTICA. POSIBLE TRAMITACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA

Liability for defects in the authorizations for urban development works and activities. Possible processing in the field of administrative management in Spain

---

**M.Sc. Jorge Luis Dueñas Bejerano\***

Doctorando en Derecho  
Universidad de Zaragoza (España)  
<https://orcid.org/0000-0003-0399-8083>  
[georgejorgecub@gmail.com](mailto:georgejorgecub@gmail.com)

## **Resumen**

La responsabilidad patrimonial de la Administración pública es una de las instituciones esenciales sobre las que se erigen los actuales Estados de Derecho. En el caso de la Administración urbanística española, ello encuentra especial significación por la heterogeneidad de esta, su estructura y complejidad, pero sobre todo por la diversidad de lesiones que pueden ser causadas al ciudadano y la amplia casuística en que se originan. Por ello se reconoce el derecho de reclamar en virtud del principio de indemnidad que le asiste al administrado, el que encuentra en el ámbito de la actividad de la gestión administrativa un adecuado cauce para su tramitación. Es oportuno en estas líneas fundamentar los principales elementos teórico-legales que deben dominarse por este sector profesional, para la exigencia de responsabilidad patrimonial a la Administración urbanística por defectos en los títulos habilitantes de obra y actividad; estos están circunscritos, en el actual artículo, en la demora injustificada en su otorgamiento, la denegación improcedente y su nulidad.

---

\* El trabajo se enmarca dentro del Programa de Doctorado de Derecho de la Universidad de Zaragoza (UNIZAR) y el Grupo de Investigación Científica de Agua Derecho y Medio Ambiente (AGUDEMA), reconocido por el gobierno de Aragón, lo que se realiza con el apoyo de la beca *Ayuda para Iberoamericanos y Ecuatoguineanos en estudios de Doctorado. Curso 2021-2022*, convocada y patrocinada por la Universidad y el Banco Santander.

**Palabras claves:** Administración pública; responsabilidad patrimonial; urbanismo; gestión administrativa.

### **Abstract**

The liability of the Public Administration is one of the essential institutions on which the current rule of law is based. In the case of the Spanish urban administration, this finds special significance due to its heterogeneity, structure and complexity, but above all due to the diversity of injuries that can be caused to the citizen and the wide range of cases in which they originate. For this reason, the right to claim is recognized by virtue of the principle of indemnity that assists the administered party, which finds in the scope of the activity of administrative management an adequate channel for its processing, It is appropriate in these lines to base the main theoretical-legal elements that must be mastered by this professional sector for the demand of patrimonial responsibility to the Urban Development Administration for defects in the enabling titles of work and activity, these being circumscribed in the current article in the unjustified delay in its granting, the improper denial, and its nullity.

**Keywords:** Public Administration; patrimonial responsibility; urbanism; administrative management.

### **Sumario**

1. Notas introductorias. 2. Generalidades normativas en torno a la actual configuración en España de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública. 3. Una mirada a la Administración urbanística y sus títulos habilitantes de obra y actividad. 4. Requisitos esenciales para la exigencia de responsabilidad patrimonial. Especial referencia en materia urbanística. 5. 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. 6. Conclusiones. **Referencias bibliográficas.**

## **1. NOTAS INTRODUCTORIAS**

La vigente Constitución española (en lo adelante 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 Administración pública (en lo adelante, 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 Comunidades Autónomas (en lo adelante, CC.AA.), artículo 148, apartado primero, punto tercero, si así lo asumían por medio de sus Estatutos de Autonomía (EE.AA.), prerrogativa que actualmente asumen todas las CC.AA. Igualmente configura al principio de responsabilidad patrimonial (artículo 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>

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

---

<sup>1</sup> Cfr. artículo 137 y ss. de la Constitución española, 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, donde la materia de urbanismo y ordenación territorial es 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 de la Constitución española de 1978.

<sup>3</sup> Vid. SEVERO GIANNINI, M., *Derecho Administrativo*, Vol. I, pp. 37-61; TAMAYO PINEDA, N. y J.A. FERNÁNDEZ ESTRADA, "Conceptualización de la Administración Pública cubana. A modo introductorio", en Lourdes Tabares (coord.), *Administración Pública. Conceptos y realidades*, p. 13 y ss.

<sup>4</sup> Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo I*, 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*, pp. 13 y 14.

<sup>5</sup> Vid. PARADA, R., *Derecho Administrativo I – Introducción, Organización administrativa, empleo público*, pp. 101 y 102; SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo. Parte General*, p. 39.

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, donde la urbanística es 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 Administración pública urbanística (en lo adelante, 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.

Resultado de lo referido, la APU es la competente para planificar, aprobar y modificar los planes urbanísticos, decide sobre la adaptación de los proyectos

---

<sup>6</sup> TAMAYO PINEDA, N. y J. A. FERNÁNDEZ ESTRADA, “Conceptualización...”, *cit.*, p. 20.

<sup>7</sup> Vid. PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Administrativo. Orden económico y sectores de referencia*, p. 460 y ss.; en igual sentido, vid. PARADA, R., *Derecho Administrativo III – Bienes Públicos. Derecho Urbanístico*, p. 424 y ss.

de obras públicas que se pretendan ejecutar sobre la base del plan aprobado; e igualmente autoriza, deniega, modifica o extingue los diferentes títulos habilitantes de obra y actividad (en lo adelante, THOA), necesarios para la ejecución de acciones de índole urbanística 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, Declaración responsable (DR) y Comunicación previa (CP) –donde la primera es un acto autorizatorio 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 No. 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*, No. 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*, 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.

Por ello 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

---

<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. *Vid.* PARADA, R., *Derecho Administrativo I...*, *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.

distintos sujetos sometidos a su regulación, lo que incluso estará ceñido a la rama específica en donde se genere.<sup>12</sup>

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, el objeto de estudio de este trabajo estará circunscrito a la RP que se puede generar por defectos de los THOA urbanísticos, 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.

Con este monográfico se pretende fundamentar los principales elementos teórico-legales que deben dominarse en el ámbito de la gestión administrativa para la exigencia de RP a la APU por defectos en los THOA, así como el procedimiento para su reclamación.

## **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 Responsabilidad patrimonial de la Administración pública (en lo adelante, RPAP) encuentra su máximo sustento normativo en la Constitución de 1978, donde el artículo 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*".

---

<sup>12</sup> Vid. VEDEL, G., *Derecho Administrativo*, p. 269. En este sentido vid. FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Sistema de Derecho Administrativo II*, p. 477.

<sup>13</sup> COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, p. 611.

Podría asegurarse que la trascendencia de este precepto 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, donde el Título IV, denominado "Del Gobierno y de la Administración", sería quien alberga tal regulación. Con ello no sólo se convierte en un principio de índole declarativa, 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, como por el rol protagónico de la jurisprudencia<sup>14</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 artículo 106.2, pues, a nuestro criterio, existe otro conjunto de numerales que arropan y le dan sentido a este. Plausible resaltar el artículo 1, cuando declara a España como un Estado social y democrático de Derecho; el 9.3, en el sentido de 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 con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, etc., sometida plenamente a la ley y al Derecho; el 121 de 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.

---

<sup>14</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, BOE, octubre-diciembre, 1955, pp. 1104 y ss.



Son las actuales Leyes No. 39 y No. 40, ambas de 2015,<sup>15</sup> los exponentes más significativos en materia de RPAP. La primera es la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), mientras que la segunda es la Ley del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). A pesar de esto, es inevitable resaltar la Ley No. 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, así como la Ley No. 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 Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 (LSRH).

La Ley No. 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, en su numeral 3, “Principios generales”, reitera el mandato constitucional de que las AP sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, con sometimiento a la Constitución y a las leyes, donde la buena fe, la confianza legítima, la responsabilidad por la gestión pública, así como el servicio efectivo a los ciudadanos, son 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 notas siguientes:

- Reconoce la existencia de una lesión sufrida por los particulares.
- La lesión sufrida es causada en el marco de servicio público (por acción u omisión o por falta de servicio).

---

<sup>15</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 No. 39/2015 y la Ley No. 40/2015, ello en aras de que el lector pueda tener una idea más cabal del antecedente legal existente. En consecuencia, la Ley No. 39/2015 hubo de derogar la Ley No. 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 No. 40/2015, por su parte, derogó la Ley No. 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

- 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 adquieren corporeidad legal las exigencias teóricas y de derecho, precedentes que hasta este momento han sido argüidos 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 artículo 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 en su artículo 13, inciso f), la de la exigencia de responsabilidades a esta cuando así corresponda legalmente.

Emanación de lo antepuesto y directamente relacionado con su fin procesal, el Título VI sistematiza las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común; y su Capítulo II, dedicado a la iniciación de este, es el que aglutina 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 las actuaciones previas a seguir en cada caso.

En el actual trabajo trataremos sólo 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. En este, el artículo 66 tiene un profundo carácter formalista, ya que tiene como esencia los datos e información imprescindible que se deben aportar con la solicitud, siendo apreciable lo que consigna el inciso b) en cuanto a la identificación del medio electrónico o, en su defecto, el 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 numeral 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>16</sup>

---

<sup>16</sup> Actualmente, la Ley No. 2/1974, de 13 de febrero, es la que regula lo concerniente a los Colegios Profesionales, modificada por la Ley No. 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, disponiendo que *"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 No. 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*

Lo anterior es un 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 sólo 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 esta lo hace 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. Esta categoría tiene su regulación en el artículo 4 de esta ley, exteriorizada en el titular del derecho o intereses legítimos individuales o colectivos que se invoquen (persona física o jurídica), pero también debe reconocerse esa legitimación a quienes hayan adquirido esa condición derivada de alguna relación jurídica transmisible (artículo 4.3 de la LPAC). A pesar de ello, en los casos de RP no consta que exista jurisprudencia pacífica al respecto, cuando

---

*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 que el Estatuto Orgánico de la profesión de Gestor Administrativo, aprobado por Decreto No. 424/1963, de 1 de marzo, reguló como requisito obligatorio para obtener tal condición, la colegiación (artículo 6, inciso i), se puede aseverar que esta es una actividad profesional de las obligadas a relacionarse telemáticamente con la AP. Cfr. Ley No. 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, BOE No. 40, de 15 febrero de 1974; Ley No. 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; Sentencia del Tribunal Constitucional 3/2013, de 17 de enero. Recurso de inconstitucionalidad 1893-2002, BOE No. 37, de 12 febrero de 2013 y Decreto No. 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.

la lesión que se reclame es de índole moral y el presunto interesado sea un tercero por haber fallecido el lesionado.<sup>17</sup>

El artículo 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. Se establece el periodo 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 Boletín Oficial del Estado (en lo adelante *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 poder determinar siempre 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 denota 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 a 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 No. 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*

---

<sup>17</sup> Vid. FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Sistema de Derecho Administrativo II...*, cit., p. 541 y ss.

*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. Los argumentos que se reiteran en el párrafo anterior han sido casi inamovibles desde 1992. Ello ha encontrado desigual tratamiento en las resoluciones de la Sala Primera del Tribunal Supremo,<sup>18</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 de manera similar 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 artículo 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 artículo 69 de la LPAC, una definición en torno a qué entender por DR y por comunicación, lo cual resulta interesante, si bien esto es el resultado de la absorción en el Derecho nacional de la Directiva No. 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, que ya fue tratada en páginas precedentes.

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 545 y ss.

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 ello, 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.

### **3. 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 artículo 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., pues este es un elemento casi omnipresente en su redacción.

En este sentido debe resaltarse, por su relación con lo tratado en estas líneas, el artículo 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 artículo 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 las 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 im-

primen las diferencias de cada territorio y ciudad, por lo que 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>19</sup> existentes en España se han dado, según sus Estatutos de Autonomía, competencias exclusivas en materia de ordenación de territorio, vivienda y urbanismo. El profesor MARTÍN REBOLLO, en torno a esta estructura territorial y de poder político, recuerda que “[...] no son meros soportes de una descentralización administrativa o de gestión, sino auténticas realidades políticas con competencias legislativas propias [...]”<sup>20</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, como en la 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 Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) de 1985,<sup>21</sup> la que reitera en su artículo 1 al municipio como entidad básica de la organización territorial del Estado, gestionando con au-

---

<sup>19</sup> A modo de ejemplo, se pueden consultar las normativas siguientes: Ley No. 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, *BOE*, No. 266, de 04 de noviembre de 2011; Ley No. 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, *BOE*, No. 245, de 12 de octubre de 2001; Ley No. 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo, de Galicia, *BOE*, No. 81, de 04 de abril de 2016; Ley No. 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, de La Rioja, *BOE*, No. 123, de 24 de mayo de 2006; Decreto Legislativo No. 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, *BOE*, No. 140, de 18 de julio de 2014.

<sup>20</sup> MARTÍN REBOLLO, L., *Leyes Administrativas*, p. 2294.

<sup>21</sup> Cfr. Ley No. 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, *BOE* No. 80, de 03 abril de 1985.



tonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades. En su artículo 2 declara 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>22</sup>

Con este antecedente, el artículo 25 de la ley analizada reconoce como competencia del municipio, en el marco de la legislación estatal y autonómica, al urbanismo, y con ello al planeamiento, a la gestión, ejecución y disciplina urbanística, así como a la conservación y rehabilitación de las edificaciones. Igualmente dispone que el alcalde tiene como atribución dirigir el gobierno y la administración municipal, y es quien otorga las licencias, salvo que las leyes sectoriales lo atribuyan expresamente al Pleno o a la Junta de Gobierno Local,<sup>23</sup> y en el numeral 84 reconoce 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, el sentido y alcance de las normas de inferior rango dictadas por las CC.AA. y por los ayuntamientos. Ejemplo de ello es la actual LSRH de 2015,<sup>24</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>25</sup> o la LRBRL, de 1985, ya mencionada.

---

<sup>22</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 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>23</sup> Cfr. artículo 21 de la LRBRL 7/1985.

<sup>24</sup> Real Decreto Legislativo No. 7, de 30 octubre de 2015, España, *“Ley de Suelos y Rehabilitación Urbana”*, BOE No. 261, de 31 octubre de 2015.

<sup>25</sup> Cfr. Real Decreto No. 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

En consecuencia, cada ayuntamiento posee sus regulaciones urbanísticas propias, las que responden a la realidad de sus municipios, y están matizadas de alguna manera por los 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, sólo se establece la obligación de actos expresos, es decir, licencias para algunos actos con fin urbanístico, mientras que otro amplio conjunto de ellos sólo 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, sólo 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>26</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

---

se oponga por la disposición derogatoria de la Ley No. 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, Ref. BOE-A-1990-17938. Es 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 No. 1/1992, de 26 de junio, texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana; el Real Decreto Legislativo No. 2/2008, de 20 de junio, texto refundido de la Ley de suelo, hasta llegar al vigente Real Decreto Legislativo No. 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. La Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976 se encuentra derogada.

<sup>26</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Manual de Derecho Urbanístico*, p. 187.

lo imprescindible que resulta la concesión de la licencia como requisito para ejecutar lo pedido en esta.

A su vez, las obras menores, caracterizadas por ser de sencillez técnica y escasa entidad constructiva y económica, al consistir 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. La ejecución de lo expuesto en dichos documentos tiene efectos inmediatos, a partir de su entrega a la autoridad local.

Aseveraría MARTÍN 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>27</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.

#### **4. 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 en 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>28</sup> y directa, resultado

---

<sup>27</sup> MARTÍN REBOLLO, L., *Leyes Administrativas*, cit., p. 2300.

<sup>28</sup> En los últimos tiempos, varios profesores de la doctrina española, quizás donde se regula 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

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>29</sup> dígase:

1. Existencia de una lesión indemnizable.
2. Que la lesión sea el resultado de un servicio público.<sup>30</sup>
3. Relación de causalidad entre el daño indemnizable y el funcionamiento del servicio público.
4. La imputación.

---

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 E. García de Enterría; OCHOA GÓMEZ, M. P., *La Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública y el fenómeno urbano*, p. 127; PAREJO ALFONSO, L., A. JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ y L. ORTEGA ÁLVAREZ, *Manual de Derecho Administrativo. Parte general*, 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>29</sup> *Vid.* RIVERO, J., *Droit Administratif, treizième Edition, Jurisprudence Générale Dalloz*, Francia, 1990, pp. 349-351; GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo II*, p. 401 y ss.; IVARS BAÑULS, J. A. y G. VILLARINO SAMALEA, *La responsabilidad por actos de naturaleza urbanística*, p. 27 y ss.; LLEAL GRAU, M., "La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública urbanística", *Tesis en opción del grado científico de Doctora en Ciencias Jurídicas*, pp. 77-97; 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*; OCHOA GÓMEZ, M. P., *La responsabilidad patrimonial...*, *cit.*, p. 119-215.

<sup>30</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...*, *cit.*, p. 56.

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 cómo 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>31</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 ambos vocablos, ya que en sede de responsabilidad patrimonial “[...] sólo 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>32</sup>

En el caso urbano, la lesión por THOA se puede manifestar a partir de la pérdida de lo edificado, así como de 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. La matización anterior es 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, a 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

---

<sup>31</sup> *Ibidem.*

<sup>32</sup> *Idem*, p. 124.

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>33</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 THOA 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.

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 menoscabo. Esta tesis supera la idea de que sólo puede ser reparado el daño causado en los bienes de una persona, porque también incluye la restitución patrimonial de la afectación moral, siempre que esta pueda ser evaluada económicamente. Igualmente, la efectividad de dicha lesión debe comprender no sólo 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>34</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

---

<sup>33</sup> *Idem*, pp. 153-162.

<sup>34</sup> *Vid.* GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, p. 372.

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.

Sobre la base de 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 relación con la manera de revelarse, deberán ser seguros en cuanto a su producción.

La efectividad supone la inmediatez de la lesión respecto 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. Este criterio reiterado por la Sentencia del Tribunal Supremo (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.*

Otro aspecto de importancia es que la laceración o lesión debe ser cuantificable económicamente,<sup>35</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

---

<sup>35</sup> *Ibidem*, pp. 147-153.

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>36</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 sólo en dicha prestación es que se puede exigir responsabilidad desde un enfoque público.

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.

---

<sup>36</sup> *Idem*, pp. 246 y 247.



Es necesario acotar que el servicio prestado puede ser tanto 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>37</sup>

---

<sup>37</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho...II, cit.*, p. 424.

Vale señalar igualmente, en este sentido, la concurrencia de otra problemática, que es la confluencia no sólo 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>38</sup> ya que sobre la base de esta última, la intervención de otro factor independiente al del actuar administrativo condicionaba la impropiedad 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 OCHOA GÓMEZ como culpa exclusiva, concurrente o inoperante, a las consecuencias del daño que se exterioriza.<sup>39</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.

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>40</sup> supera la idea de la existencia del daño, de la

---

<sup>38</sup> Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Responsabilidad patrimonial de...*, cit., p. 553.

<sup>39</sup> Vid. OCHOA GÓMEZ, M. P., *La Responsabilidad patrimonial...*, cit., p. 167.

<sup>40</sup> La imputación es uno de los criterios o requisitos que se hacen desde la percepción doctrinal y legal de más problemática configuración, por lo que es medular su correcta delimitación,

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>41</sup>

Como derivación 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 que sea 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 irremediablemente la forma ficticia de expresarse esta y, consecuentemente, que se le impute a ella la lesividad ocasionada,<sup>42</sup> debiendo responder por el perjuicio causado.

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

---

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, cit.*, p. 412 y ss.

<sup>41</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho...II, cit.*, p. 409.

<sup>42</sup> Este tema ha desencadenado que se elaboren varias teorías, 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...*, *cit.*, p. 221; igualmente, *vid.* OCHOA GÓMEZ, M. P., *La responsabilidad patrimonial...*, *cit.*, pp. 177-220.

regreso<sup>43</sup> contra ellos, pero previamente debe responder de forma directa ante el afectado.

Es dable 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>44</sup> –lo que se expresa de disímiles formas en el entramado jurídico–, pero además, por la no existencia de una eximente para ello.<sup>45</sup>

## **5. 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 EE.AA., es competencia exclusiva de las CC.AA. y de los ayuntamientos en cada una de sus demarcaciones territoriales.

En virtud de sus prerrogativas, en las diecisiete CC.AA. se han dictado 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

---

<sup>43</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, cit.*, p. 435 y ss.

<sup>44</sup> *Vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Prólogo”, en O. Mir Puigpelat, *La responsabilidad... cit.*

<sup>45</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 esta 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.

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 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.

De manera coherente 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>46</sup>

---

<sup>46</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*

Son los supuestos concernidos en el inciso d) del artículo 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 absolutoria a favor de la AP si existe dolo, culpa o negligencia grave imputables al perjudicado.

Como resultado de ello 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 basta 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 la autoridad que resuelva cada supuesto deberá darle sentido y contenido.

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 la naturaleza de esta institución es restitutiva, esto no implica en ningún caso convertirse en un tipo de seguro universal, como muchas veces ha sido afirmado.<sup>47</sup>

---

*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”.*

<sup>47</sup> Vid. EMBID IRUJO, A., *La Responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas como consecuencia de las inundaciones*, p. 43. En este sentido, igualmente vid. MIR PUIGPELAT, O., *La responsabilidad...*, cit.

A pesar de ello, los supuestos de DR y CP no deben fundarse en este argumento negatorio, ya que al ser 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. En este sentido no opera la responsabilidad por denegación improcedente de los títulos habilitantes mencionados.

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 basta con la desaprobación, sino que ella tiene que tener el carácter antes mencionado, que sólo podrá adquirir cuando así lo haya dispuesto el órgano competente. Este argumento ha sido sostenido en sede contencioso-administrativa, cuando la Sentencia No. 614/2020 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, referente al recurso 443/2019, en su Fundamento de Derecho Quinto 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 No. 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, por lo que no puede acudir al contencioso. En efecto, debe establecer en los casos de denegación de licencia, el

recurso potestativo de reposición ante el alcalde,<sup>48</sup> teniendo en cuenta que al ser este quien resuelve este título urbanístico habilitante, su resolución estimatoria o denegatoria agota la vía administrativa.<sup>49</sup>

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, pueda establecer la correspondiente reclamación de RP ante la autoridad municipal,<sup>50</sup> siempre que estén presentes los requisitos en cuestión.

---

<sup>48</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>49</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.

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 LRRL 7/1985 en torno al tema anterior ha sido igualmente replicado en las legislaciones autonómicas concernientes a sus administraciones locales.

<sup>50</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 en la reclamación de responsabilidad ante la entidad local pertinente, sobre la base del numeral 54 de la Ley 7/1985, no se distingue a quién debe dirigirse, por lo que debe acudir a los artículos 21 y 22 de la referida Ley, que regulan 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



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 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>51</sup> o jurisdiccional,<sup>52</sup> imposibilita a la persona física o jurídica titular de esta 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.

---

aplicar la cláusula residual que a favor del alcalde establece el artículo 21.1.S de la LRBRL, que dispone: “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”.

<sup>51</sup> La potestad de revisar los actos ilegales dictados por un Ayuntamiento viene recogida en la LRBRL, artículo 4 g) y artículo 53; en la legislación estatal en materia de suelo, en la LSRU, artículo 60, mientras que la LPAC lo estipula en el artículo 106.

<sup>52</sup> En el caso de Aragón, la Ley de Urbanismo, 1/2014, de 8 de julio, en su artículo 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, el 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.

Estos casos evidentemente están sometidos al régimen jurídico general de la RP previstos en los artículos 32 y siguientes de la LRJSP de 2015, debiendo cumplirse los presupuestos normativos y doctrinales ya referidos. Ello ha sido jurisprudencialmente resumido por una STS anterior a la mencionada norma, pero en definitiva tiene total vigencia argumentativa.

Señala la Sentencia 2644/2008, referente al recurso de casación 1678/2004:

*“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, cuyo contenido y alcance dependerá de la ley y de los planes urbanísticos, así como del cumplimiento de determinadas obligaciones, y con ello de las posibles facultades patrimoniales que se originen en el marco de esta.

En este sentido se ha argumentado que “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>53</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.

---

<sup>53</sup> CAMPOS DAROCA, J. M., “Responsabilidad patrimonial por anulación de títulos administrativos habilitantes de obras o de otras actividades”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, julio de 2019, p. 3.

No obstante, lo anterior sí implica la pérdida de la confianza legítima generada entre el sujeto titular de un THOA y la AP, donde la quiebra de la confianza es lo que podrá generar la indemnización.<sup>54</sup> Esta línea argumentativa 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 No. 161/2018, de 24 de enero, con base en el mismo criterio.

En consecuencia, es en 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 en la privación o limitación de un derecho previo.

Por ello, 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 sólo 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 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 artículo 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 este 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

---

<sup>54</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*, No. 207, 2018, p. 220, disponible en doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.207.08>

obtención de la autorización, ella sólo 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 artículo 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 No. 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 estos que hacen suponer el rompimiento del nexo causal que justificaría la indemnización.

## 6. CONCLUSIONES

Primera: en España, el principio de RP encuentra sus orígenes en el artículo 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.

Segunda: son las LRJSP, así como la LPAC, las que 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 esta y la lesión acaecida, así como un título de imputación que no releve la responsabilidad del ente administrativo.

Tercera: 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 el control de ellos. Estos se entienden actualmente como licencias de obras, la DR, así como CP.

Cuarta: como 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. Este daño 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. El texto refundido contentivo de la LSRU de 2015 es el que estipula en su artículo 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.

Quinta: 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 artículo 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, por lo que deben 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.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Fuentes doctrinales

- BLASCO ESTEVE, A., *La responsabilidad patrimonial de la Administración en el Derecho español* (Serie Praxis 100), 1ª 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.
- 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*, Félix Varela, La Habana, 2004.
- COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, 32ª ed., Civitas, Madrid, 2021.
- EMBID IRUJO, A., *La Responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas como consecuencia de las inundaciones*, Thomson Reuters, Navarra, 2018.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Sistema de Derecho Administrativo II*, 5ª ed., Civitas, Madrid, 2020.
- 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, BOE, octubre-diciembre, Madrid, España, 1955.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo I*, 20ª ed., Civitas, Madrid, 2022.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo II*, 17ª ed., Civitas, Madrid, 2022.
- 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*, 5ª ed., Civitas, Madrid, 2010.
- IVARS BAÑULS, J. A. y G. VILLARINO SAMALEA, *La responsabilidad por actos de naturaleza urbanística*, 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*, Universidad de Girona, España, 2013.
- LOURDES TABARES (coord.), *Administración Pública. Conceptos y realidades*, 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.
- MARTÍN REBOLLO, L., *Leyes Administrativas*, 27ª ed., Aranzadi, Navarra, 2021.
- MIR PUIGPELAT, O., *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*, 2ª ed., Prólogo de E. García de Enterría, 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.
- OCHOA GÓMEZ, M. P., *La Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública y el fenómeno urbano*, IVAP, Bilbao, 2005.
- PARADA, R., *Derecho Administrativo I – Introducción, Organización administrativa, empleo público*, 26ª ed., Dykinson, Madrid, 2019.
- PARADA, R., *Derecho Administrativo III – Bienes Públicos. Derecho Urbanístico*, 16ª ed., Dykinson S.L., Madrid, 2019.
- PAREJO ALFONSO, L.; A. JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ y L. ORTEGA ÁLVAREZ, *Manual de Derecho Administrativo. Parte general*, 5ª ed., Ariel, Barcelona, 1998.
- PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Administrativo. Orden económico y sectores de referencia*, 6ª ed., tirant lo blanch, Valencia, 2015.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Manual de Derecho Urbanístico*, 26ª ed., Civitas, Navarra, 2019.

RIVERO, J., *Droit Administratif*, treizième Edition, Jurisprudence Générale Dalloz, Francia, 1990.

SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo. Parte General*, 18ª ed., Tecnos, España, 2022.

SEVERO GIANNINI, M., *Derecho Administrativo*, Vol. I, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991.

VEDEL, G., *Derecho Administrativo*, Aguilar, Madrid, 1980.

### **Fuentes legales**

Constitución española, *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* No. 376, de 27 de diciembre de 2006.

Ley No. 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 No. 2/1974, de 13 de febrero, es la que regula lo concerniente a los Colegios Profesionales, modificada por la Ley No. 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 No. 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, *BOE* No. 40, de 15 febrero de 1974.

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

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

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

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

Real Decreto No. 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 No. 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 No. 424/1963, de 1 de marzo, aprobando Estatuto Orgánico de la profesión de Gestor Administrativo.

Decreto-Legislativo No. 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, *BOE*, No. 140, de 18 de julio de 2014.

Decreto No. 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.

### **Fuentes jurisprudenciales**

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

Sentencia del Tribunal Supremo No. 2644/2008, de 27/05/2008, recurso de casación 1678/2004, CENDOJ.

Sentencia del Tribunal Supremo No. 2272/2022, de 30/06/2022, recurso 5031/2021, CENDOJ.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid No. 512/2019, de 10/07/2019, recurso 1023/2017, CENDOJ.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, No. 614/2020, de 17/11/2020, recurso 443/2019, CENDOJ.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura No. 1305/2021, de 25/10/2021, recurso 511/2020, CENDOJ.

---

Recibido: 21/472023

Aprobado: 2/6/2023

Este trabajo se publica bajo una Licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0)

