



Revista Digital de Derecho Administrativo  
ISSN: 2145-2946  
Universidad Externado de Colombia

Acosta-Penco, Teresa  
La responsabilidad patrimonial de la Administración por  
información errónea en la doctrina del Consejo de Estado  
Revista Digital de Derecho Administrativo, núm. 15, 2016, pp. 233-264  
Universidad Externado de Colombia

DOI: 10.18601/21452946.n15.11

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=503859180011>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEM  redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

# La responsabilidad patrimonial de la Administración por información errónea en la doctrina del Consejo de Estado

TERESA ACOSTA-PENCO<sup>1</sup>

## RESUMEN

El presente trabajo destaca las particularidades de la responsabilidad patrimonial por información errónea, realizando un estudio de los requisitos necesarios para su existencia. Luego, a partir de un análisis de la doctrina del Consejo de Estado en este ámbito, identifica una serie de nuevas exigencias para la estimación de responsabilidad patrimonial por información errónea, las cuales son examinadas desde el punto de vista legal, jurisprudencial y doctrinal. Por último, dilucida, a manera de conclusión, la justificación o no de esas nuevas exigencias en relación con las garantías de los ciudadanos supuestamente lesionados.

**Palabras clave:** responsabilidad patrimonial de la Administración, información errónea, jurisprudencia del Consejo de Estado, exigencias para la estimación de responsabilidad patrimonial, confianza legítima.

1 Graduada en Derecho y Administración y Dirección de Empresas, Universidad de Córdoba, Córdoba, España. Colaboradora honoraria del Departamento de Derecho Público y Económico de la Universidad de Córdoba, Córdoba, España. Correo-e: d92acpem@uco.es. Fecha de recepción: 19 de febrero de 2016. Fecha de modificación: 15 de abril de 2016. Fecha de aceptación: 16 de mayo de 2016. Para citar el artículo: Acosta-Penco, T. (2016). La responsabilidad patrimonial de la Administración por información errónea en la doctrina del Consejo de Estado. *Revista digital de Derecho Administrativo* n.º 15, primer semestre, Universidad de Externado de Colombia, pp. 233-264. DOI: <http://dx.doi.org/10.18601/21452946.n15.11>.

# The Liability of the Administration for Misinformation in the Doctrine of the State Council

## ABSTRACT

This paper highlights the peculiarities of liability for erroneous information, conducting a study of the conditions for its existence. Then, from an analysis of the doctrine of the State Council in this area, a number of new requirements for the estimated liability for misinformation, which are examined from a legal, jurisprudential and doctrinal point of view, are identified. The paper elucidates in its conclusion a justification or otherwise for these new requirements with regard to the guarantees of allegedly injured citizens.

**Keywords:** State Liability, Misinformation, State Council Jurisprudence, Requirements for Estimating Liability, Legitimate Expectations.

## INTRODUCCIÓN

Como bien apunta Sánchez Morón (2012), "la responsabilidad patrimonial de la Administración se podría definir de una forma simple como el deber legal de la Administración de reparar los daños y perjuicios causados a otros sujetos de Derecho, que deriven de sus actividades" (p. 938). El presente trabajo se centra en aquella responsabilidad patrimonial que se deriva de la actividad informativa de la Administración al ciudadano.

La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública ha sido ampliamente desarrollada y analizada por los autores españoles. Así por ejemplo, por Santamaría Pastor (2000, pp. 469-499), Esteve Pardo (2014, pp. 289-311), Bermejo Vera (2012, pp. 456-463), Parejo Alfonso (2003, pp. 862-889) y García de Enterría y Fernández (2002, pp. 357-436). Ello ha dado lugar a una sólida y rica construcción doctrinal que ha servido como referencia para la realización de este estudio.

Esta institución, que tiene su origen en el derecho privado e inicialmente basada en el principio de culpabilidad, fue extrapolada al ámbito del derecho administrativo mediante la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 (LEF), tornándose objetiva y directa. Posteriormente obtuvo sustento constitucional, aunque como un derecho de los llamados de configuración legal. Esta configuración viene dada en la actualidad por la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y por la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.

La intervención del Consejo de Estado en el procedimiento para la reparación de daños y perjuicios se justificó en la búsqueda de la defensa de las garantías patrimoniales del lesionado por el funcionamiento de los servicios públicos. En un primer momento dicha intervención vino regulada por el Reglamento de 26 de abril de 1957 por el que se desarrolló la LEF y en la actualidad, más pormenorizadamente, por la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (art. 22.13).

Es un hecho constatado que el derecho a la información reflejado en la legislación administrativa vigente puede dar lugar a responsabilidad patrimonial. La interpretación judicial sobre el derecho a la información considera que, si bien la información no tiene carácter vinculante, es un servicio público o acto administrativo (en cualquier caso actividad administrativa) que en el evento de funcionar de forma anormal (información errónea) puede dar lugar a responsabilidad patrimonial si se cumplen el resto de presupuestos. El fundamento de esta responsabilidad se encontraría en que dichas indicaciones son determinantes para que el administrado, confiando en ellas, lleve a cabo ciertas actuaciones que se ven frustradas como consecuencia de resultar erróneas tales informaciones, lo que tiene una incidencia negativa en su patrimonio. Relacionado con el derecho a la información, aunque con un fundamento y consecuencias distintas, cabe mencionar la institución del consentimiento informado en el ámbito sanitario<sup>2</sup>. La Ley 41/2002 reguló con gran amplitud el derecho a la información del paciente y el consentimiento informado.

La acreditación del consentimiento corresponde a la Administración, que debe poner, pues, los medios para que quede constancia del mismo, y que se encuentra en situación de mayor facilidad para aportarla, y no, por el contrario, al interesado, al que se condenaría en estos casos a probar un hecho negativo (López Menudo, 2005, pp. 153 y 154).

Cabe mencionar que el citado órgano consultivo por excelencia en materia de responsabilidad patrimonial, el Consejo de Estado, también se posiciona a favor de la posibilidad de que una información errónea proporcionada por la Administración pueda dar lugar a responsabilidad patrimonial<sup>3</sup>.

- 2 Se define el consentimiento informado, de conformidad con el artículo 3 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de los derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, como "la conformidad libre, voluntaria y consciente de un paciente, manifestada en el pleno uso de sus facultades después de recibir información adecuada, para que tenga lugar una actuación que afecta a su salud".
- 3 Así lo manifiesta en su Dictamen n.º 62/2001 de 8 de julio en el que se reclama responsabilidad patrimonial al INEM por los perjuicios que provocó una información errónea suministrada por su director general a empresas que, siguiendo sus instrucciones, contrataron ilegalmente a vigilantes de seguridad bajo la modalidad de "contrato en prácticas". De conformidad con

El objeto del presente artículo es el análisis de los requisitos necesarios para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial por información errónea así como la doctrina del Consejo de Estado en esta materia. De las resoluciones de este órgano consultivo se han extraído una serie de exigencias, diferentes a las generalmente conocidas, que el órgano consultivo toma en cuenta a la hora de resolver sus dictámenes en esta materia concreta.

## I. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR INFORMACIÓN ERRÓNEA. ESTADO DE LA DOCTRINA Y LA JURISPRUDENCIA

### 1. RECONOCIMIENTO LEGAL DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

El derecho a la información que, frente a la Administración, tienen los ciudadanos está recogido en la legislación administrativa. Así, el aún vigente artículo 33 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 prevé la función informativa de la Administración del Estado al público acerca de los fines, competencia y funcionamiento de los distintos órganos y servicios, recalcando reiteradamente la naturaleza de dicha función, meramente formativa u orientativa, que tiene por objeto aclarar cuestiones o dudas de índole práctica.

Continuando con la configuración legal del derecho a la información, el artículo 53 f) de la nueva Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas también consagra como uno de los derechos de los ciudadanos "obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar", y más particularmente el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, que regula los Servicios de información administrativa y atención al ciudadano, establece en su artículo 4:

... la atención personalizada al ciudadano comprenderá, entre otras, la función [...] b) De orientación e información, cuya finalidad es la de ofrecer las aclaraciones y ayudas de índole práctica que los ciudadanos requieren sobre procedimientos, trámites, requisitos y documentación para los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar o para acceder al disfrute de un servicio público o beneficiarse de una prestación.

este dictamen, "La actividad informativa, como servicio de la Administración, no es ajena al principio de responsabilidad cuando concurren los requisitos exigibles para esta última. En aplicación de este planteamiento general que, naturalmente, ha de considerar la índole y el alcance de la información, ha llegado a decir este Consejo que la Administración al facilitar una información errónea, formalmente suministrada, crea una apariencia jurídica a ella imputable y si, amparado en la misma o inducido por ella, el informado se decide a actuar en conformidad con lo indicado por la Administración, el perjuicio económico que sufra genera, en su caso, imputabilidad y responsabilidad administrativas".

Igualmente, la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, dedica su Capítulo III al "Derecho de acceso a la información".

Esta regulación general del derecho a la información se plasma igualmente en determinadas legislaciones sectoriales, como es el caso del artículo 8.3.a) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Suelo<sup>4</sup>, el artículo 85 de la Ley General Tributaria<sup>5</sup> y el artículo 14.2 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social<sup>6</sup>.

## 2. PRESUPUESTOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR INFORMACIÓN ERRÓNEA

Es reconocido por la ley, la jurisprudencia y la doctrina que para exigir responsabilidad patrimonial por el funcionamiento de la Administración Pública es necesario que concurren cuatro requisitos: un hecho imputable a la Administración que constituya un funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; una lesión o perjuicio antijurídico efectivo, económicamente evaluable e individualizado con relación a una persona o grupo de personas; una relación de causalidad entre hecho y perjuicio, y que no concorra fuerza mayor. Expuestos los requisitos necesarios para que exista responsabilidad patrimonial, a continuación se analizará la casuística de estos requisitos cuando el hecho que provoca la responsabilidad patrimonial es el suministro de una información errónea por parte de la Administración.

4 Art. 8.3 a) Ley del Suelo: "En el suelo en situación rural para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado las facultades del derecho de propiedad incluyen las siguientes: [...] a) El derecho de consulta a las Administraciones competentes, sobre los criterios y previsiones de la ordenación urbanística, de los planes y proyectos sectoriales, y de las obras que habrán de realizar para asegurar la conexión de la urbanización con las redes generales de servicios y, en su caso, las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación".

5 Art. 85 LGT: "1. La Administración deberá prestar a los obligados tributarios la necesaria información y asistencia acerca de sus derechos y obligaciones. 2. La actividad a la que se refiere el apartado anterior se instrumentará, entre otras, a través de las siguientes actuaciones: [...] c) Contestaciones a consultas escritas".

6 Art. 14.2 LGSS: "Los empresarios y los trabajadores tendrán derecho a ser informados por los correspondientes organismos de la Administración de la Seguridad Social acerca de los datos a ellos referentes que obren en los mismos. De igual derecho gozarán las personas que acrediten un interés personal y directo, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley. A estos efectos, la Administración de la Seguridad Social informará a cada trabajador sobre su futuro derecho a la jubilación ordinaria prevista en el artículo 161.1 de la presente Ley, a partir de la edad y con la periodicidad y contenido que reglamentariamente se determinen. No obstante, esta comunicación sobre los derechos a jubilación ordinaria que pudiera corresponder a cada trabajador, se remitirá a efectos meramente informativos, sin que origine derechos ni expectativas de derechos a favor del trabajador o de terceros".

## A. Hecho imputable a la Administración

El hecho de que el suministro de una información errónea constituya un anormal funcionamiento de los servicios públicos viene amparado por la jurisprudencia. Así lo confirma la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de junio de 1991<sup>[7]</sup>, que considera que "la contestación errónea a una consulta integra un funcionamiento anormal de la Administración de suerte que el ciudadano que confiando en aquella contestación desarrolla una determinada actuación que venga a resultar frustrada sufriendo con ello una lesión tendrá derecho a ser indemnizado".

Siguiendo la tendencia jurisprudencial, en el dictamen del Consejo de Estado n.º 1640/94, de 29 de septiembre de 1994, este cuerpo consultivo expresa que una "información errónea, formalmente suministrada, puede considerarse supuesto de hecho para determinar la responsabilidad patrimonial de la Administración por el funcionamiento de lo que, sin duda, es un servicio público".

Cabe preguntarse quién ostenta la legitimación pasiva en los casos de responsabilidad patrimonial por información errónea, es decir, qué consideramos Administración a estos efectos. Según Sánchez Morón, en términos generales, el régimen de responsabilidad patrimonial de la LRJPAC (al igual que ocurre en la Ley 40/2015) solo se aplica cuando el daño procede de la actuación de una Administración pública, entendiendo por tal, estrictamente, aquellas entidades que la propia ley considera Administración (art. 2 LRJPAC y art. 2 Ley 40/2015). Entre ellas se encuentran, además de las territoriales, las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia dependientes o vinculadas a aquellas, incluso si tienen naturaleza o finalidad empresarial. En los supuestos de responsabilidad por daños provocados por contratistas o terceros la indemnización corre a cargo del contratista, salvo que el daño sea consecuencia inmediata y directa de una orden de obligado cumplimiento dada por la Administración<sup>8</sup>. En esta materia concreta de responsabilidad por información errónea podría darse el caso de que la Administración contratara a una empresa para informar a los ciudadanos y resolver sus dudas, por ejemplo, durante la campaña de la declaración de la renta (en cumplimiento del deber, por parte de la Administración, de información y asistencia a los obligados tributarios ya mencionado del artículo 85.1 LGT). Basándonos en el

7 STS de 12 de junio de 1991, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, RJ 1991/4878, Ponente: Francisco Javier Delgado Barrio. La reclamante fue movida a error por la propia defectuosa e incompleta información de los servicios técnicos municipales del Ayuntamiento de Granada, que le hicieron creer que podía edificar un número de metros superior al realmente autorizado por la normativa. Se condena al Ayuntamiento a pagar los costes del proyecto de construcción.

8 Así lo dispone el artículo 32.9 de la nueva Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.

artículo 32.9 de la nueva Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, si esta empresa suministrara una información errónea siguiendo instrucciones previas de la propia Administración sería esta última la que respondería patrimonialmente de los perjuicios que sufrieran los administrados en virtud de tal información; sin embargo, si la información errónea la proporcionara la propia empresa actuando con plena autonomía en sus funciones, sería la entidad la que respondería patrimonialmente de los perjuicios provocados.

Además, la Administración será responsable tanto por los daños que causen personalmente las autoridades, agentes y funcionarios a su servicio (incluso en ocasiones, fuera de servicio<sup>9</sup>) "como si el daño se imputa de manera impersonal a un órgano o al conjunto de la organización de la entidad causante del mismo o competente" (Sánchez Morón, 2010, p. 927). Respecto a la responsabilidad por los daños que causen personalmente sus funcionarios fuera de servicio no parece que, en el ámbito del suministro de información, quepa extender dicha responsabilidad a la Administración, ya que supondría que esta tuviera que responder, por ejemplo, por las informaciones o recomendaciones que respecto al servicio en cuestión diera su personal fuera del ámbito laboral.

## B. Lesión

### a. Antijurídica

La antijuridicidad del daño no se refiere a que derive de una actuación ilegal, es decir, la antijuridicidad no se predica de la actuación que da lugar a responsabilidad (ya que además la responsabilidad se da tanto por funcionamiento normal como anormal del servicio, no siendo por ello preciso que la actuación sea incorrecta o contraria a la legalidad), sino del daño, en el sentido de que el administrado no tenga el deber jurídico de soportar tales perjuicios al margen de la legalidad o corrección o no de la actuación causante de los mismos.

El artículo 139.3 LRJPAC (art. 32.1 Ley 40/2015) establece que la lesión debe derivarse de una actuación que el particular no tenga el deber jurídico de soportar. Según Cosculluela Montaner (2014):

- 9 La jurisprudencia sigue testimoniando con firmeza el reconocimiento de responsabilidad cuando los agentes de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado producen daños con sus armas actuando fuera de servicio, lo que se fundamenta en el hecho de la creación del *riesgo* (en estos casos el daño no es, en puridad, referible al "servicio" como actividad) que lleva consigo la permisión a los agentes de portar el arma cuando están fuera de la esfera del servicio y, en general, el que deriva de depositar en un miembro de la organización un instrumento potencialmente peligroso. Podemos señalar como ejemplo la STS de 19 de julio de 2001, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª, Ponente: José Manuel Sieira Míguez. El daño es causado por un policía fuera de su horario de servicio, a altas horas de la madrugada, en una fiesta popular. A resultas de una discusión sacó el arma reglamentaria e hirió a una persona. Se declara responsabilidad administrativa.



Los títulos jurídicos en los que se basa el deber de indemnizar son que la lesión o el sacrificio que justifica el deber de indemnizar se haya producido incidentalmente como consecuencia de acciones emprendidas por la Administración por razones de interés general, por violación del principio de buena fe que genera confianza en la conducta que previsiblemente debe seguir la Administración dentro de la legalidad y otros de diversa naturaleza (pp. 538 y 539).

En este sentido, García de Enterría (2006) entiende por títulos de imputación "aquellas circunstancias en virtud de las cuales es posible establecer una relación entre el daño y el sujeto imputado que justifique atribuir a éste el deber de reparación que la antijuridicidad del daño impone" (pp. 203 y 204).

En materia de información errónea debemos enlazar este requisito de antijuridicidad de la lesión con el principio de confianza legítima. Nos encontramos ante un concepto positivizado en el artículo 3 LRJPAC –art. 3.e) Ley 40/2015– como principio general que debe regir las actuaciones de la Administración Pública, principio que vive entre la seguridad jurídica y la legalidad, estando más próximo a la primera.

Como resume el Consejo de Estado en el Dictamen n.º 1381/1996 de 30 de mayo de 1996, la confianza legítima es una creación del derecho alemán que ha sido incorporada al derecho comunitario por el Tribunal de Justicia y recibida en nuestro ordenamiento jurídico por la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina del Consejo de Estado. El órgano consultivo lo define en el citado dictamen de la siguiente forma: "Cuando el proceder de la Administración genera una apariencia y, confiando en ella y actuando de buena fe, un ciudadano se ajusta con su conducta a esa apariencia, pesa sobre la Administración la obligación de no defraudar esa confianza y estar a las consecuencias de la apariencia por ella creada".

En relación con el tema que nos ocupa (presupuestos de la responsabilidad patrimonial), la antijuridicidad de la lesión en casos de información errónea suele venir originada por la vulneración del principio de confianza legítima. Cabe destacar en este sentido la Sentencia de la Audiencia Nacional de 13 de junio de 2012<sup>[10]</sup> relativa a la admisión de una solicitud de responsabilidad patrimonial derivada de los daños y perjuicios provocados por la información errónea que se dio sobre la posibilidad de jubilación anticipada. El órgano jurisdiccional establece:

... con independencia del valor jurídico de una determinada información suministrada por la Administración Pública, lo cierto es que mediante la misma se está ante una actuación administrativa –equivalente a lo que, de forma genérica, es un "servicio público" a los efectos del artículo 139 de la Ley 30/1992 (art. 32

10 Sentencia de la Audiencia Nacional de 13 de junio de 2012, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, Ponente: José Luis Requero Ibáñez.

de la Ley 40/2015)— que repercute en principios que deben presidir una relación entre Administración y administrado. Se habla así de confianza legítima, derecho a una información veraz. En consecuencia, de la información que se dé al administrado no nace para él un derecho, pero no tiene obligación de soportar las consecuencias de una información errónea.

Continúa el tribunal razonando:

... en Sentencias de 29 de marzo de 2001 y 9 de junio de 2004, ha entendido que hay un funcionamiento anormal de los servicios públicos cuando es errónea la información que se da al administrado. Si este actúa en coherencia con esa información defectuosa, en los perjuicios que sufra concurre el requisito de la relación de causalidad con el origen —la información errónea— y son antijurídicos pues no existe el deber jurídico de soportar las consecuencias del error inducido por la propia Administración.

Se han venido exigiendo varios requisitos para la aplicación de este principio por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre ellos que exista una actuación administrativa lo suficientemente concluyente o inequívoca como para generar en el interesado la confianza de que sus expectativas son razonables, que las circunstancias que rodean al caso afectado no resulten modificadas, que la Administración genere "signos externos" que orienten al ciudadano hacia una determinada conducta y, finalmente, que la actuación administrativa se refiera a una situación jurídica individualizada en cuya perdurabilidad pueda confiar el sujeto afectado<sup>11</sup>.

La vulneración de la confianza que viene causada por el suministro de una información errónea también ha sido analizada por la doctrina científica. Según Medina Alcoz (2005), "la información que contiene una noticia errónea no puede vincular a la Administración, esta puede y debe desobedecerla, pero esto no exonera del deber de indemnizar al perjudicado cuando esta postura defraude la confianza del interesado causándole daños" (p. 368). También afirma este autor que los principales supuestos en los que una resolución administrativa puede dar lugar a responsabilidad por quebrantamiento de la confianza depositada en el precedente son aquellos en que tal precedente es ilegal. En esta línea, Díez-Picazo Giménez (citado por Medina Alcoz, 2005) señala que "la Administración, cuando produce un precedente *contra ius*, crea

11 STS de 21 de septiembre de 2000, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, Ponente: Pedro José Yagüe Gil. En el supuesto de hecho, una constructora adelantó una suma de dinero a un Ayuntamiento, que posteriormente este debía reintegrar. El acuerdo fue celebrado por los representantes de la constructora y el concejal de urbanismo. Posteriormente el Ayuntamiento se negó a pagar la suma porque no consideraba al concejal competente para llegar al citado acuerdo. El TS da primacía a la seguridad jurídica sobre la legalidad y estima la reclamación de responsabilidad patrimonial.

una expectativa que luego se ve forzada a defraudar; y que este comportamiento, por ser contrario a la buena fe, puede engendrar responsabilidad" (p. 373).

Por otra parte y analizando un concreto ámbito sectorial, Arozamena Laso (1989) apunta:

La consulta urbanística implica el derecho a una información veraz, por lo que el particular que, confiando en la que se le ha suministrado, redacta el proyecto técnico y solicita la licencia con base en aquella información, si bien no puede invocar un derecho a la obtención de la licencia, sí puede, en cambio, llegar a fundar un derecho al resarcimiento de la lesión patrimonial efectiva que le cause la denegación de la licencia siempre que la motivación de la denegación descansa en prescripciones urbanísticas distintas de las que fueron objeto de información (pp. 71-99).

Encontramos de nuevo, por tanto, un fundamento implícito en la confianza legítima pese a que Arozamena Laso no lo plantee explícitamente como tal.

#### b. Lesión efectiva y evaluable económicamente

En la Sentencia del TS de 16 de octubre de 2007<sup>[12]</sup> se establecen las características que ha de tener la lesión para que sea indemnizable: "para que el daño sea indemnizable ha de ser real y efectivo, no traducible a meras especulaciones o simples expectativas, incidiendo sobre derechos o intereses legítimos, evaluable económicamente, cuya concreción cuantitativa o las bases para determinarla pueden materializarse también en ejecución de sentencia". En cuanto al lucro cesante la misma sentencia exige la certeza del mismo, que se manifiesta en la realidad de la actividad, desarrollo y rendimiento, de manera que no pueden considerarse como tal las aspiraciones, deseos y previsiones cuya materialización no resulte contrastada y constituyan una mera eventualidad. En relación con lo anterior dispone la sentencia que, respecto de "las ganancias meramente posibles, pero inseguras, dudosas o contingentes, por estar desprovistas de certidumbre y carecer de prueba rigurosa, no es admisible su cómputo para fijar la indemnización reclamada [...] [S]e excluye, igualmente, la posibilidad de que a través del concepto de lucro cesante y del daño emergente se produzca un enriquecimiento injusto".

Esta sentencia deriva de un supuesto de hecho en el que una empresa presentó una reclamación de responsabilidad patrimonial al Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat por la pérdida de posibilidades edificatorias de un inmueble y, por lo tanto, del negocio dejado de realizar (lucro cesante) así

12 STS de 16 de octubre de 2007, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 6.ª, recurso n.º 10422/2003, Ponente: Octavio Juan Herrero Pina.

como por los costes generales en aras de conseguir el visto bueno municipal de dicha propuesta (daño emergente).

La empresa solicitó información urbanística respecto a la viabilidad de la edificación que pretendía realizar y, en la confianza de que la información sería favorable a sus intereses, realizó una serie de gastos. Sin embargo, la Comisión de gobierno municipal respondió en sentido negativo a la consulta urbanística. Mientras se mantenía este criterio negativo una empresa competidora adquirió los terrenos cuya compra contemplaba la reclamante. Sorpresivamente, el Ayuntamiento rectificó su criterio anterior argumentando la existencia de un error en la interpretación legal, de modo que la competidora acabó beneficiándose de la adquisición del terreno y del potencial negocio.

En relación con el daño emergente, el Tribunal entiende que en el caso concreto y valorando la prueba, la parte concreta en la factura expedida por la Oficina Técnica de Construcción no era indemnizable porque no se había justificado la realización de tales gestiones. Por otro lado, la operación urbanística a cuya realización anudaba la parte el lucro cesante constituía una mera posibilidad o eventualidad para el recurrente, cuya frustración no podía atribuirse a la actuación del Ayuntamiento, sino a su propia gestión de la situación, en competencia con otra empresa que intervino en las mismas circunstancias, por lo que tampoco el lucro cesante invocado resulta acreditado.

Como podemos observar en este supuesto de hecho, el TS no considera evaluable económicamente el daño alegado por la reclamante, en un caso por falta de prueba (daño emergente) y en otro por tratarse de meras posibilidades o eventualidades (lucro cesante)<sup>13</sup>.

- 13 En este mismo sentido, la sentencia del TSJ de Asturias de 28 de mayo de 1998, desestima la responsabilidad patrimonial que reclama una empresa a un Ayuntamiento debido a que el daño que dice sufrir no se considera real y efectivo. En este caso se trataba de una empresa que realizó una consulta urbanística sobre la posibilidad de abrir una gasolinera en un determinado terreno. A tal consulta el Ayuntamiento contestó en sentido negativo, tras lo cual otra empresa solicitó licencia para la misma actividad y en el mismo terreno, siéndole concedida. Según el tribunal, "los hechos en que el reclamante fundamenta la concurrencia de los requisitos que generan el derecho a la indemnización no son suficientes ni pueden fundamentar un pronunciamiento de responsabilidad patrimonial, pues con la información suministrada, aunque errónea, no se le privó de obtener la licencia, pues pudo haberla solicitado. Sin embargo, el reclamante no lo intentó en ningún momento, limitándose a alegar que con dicha información le privaron de la posibilidad de haberla obtenido. Por ello, para resolver la pretensión en sentido desestimatorio, basta aplicar la doctrina emanada de la Sentencias del Tribunal Supremo de 15 octubre 1986 (RJ 1986\5688), 2 marzo 1994 (RJ 1994\1722) y 19 abril 1995 (RJ 1995\3160), a tenor de la cual, es necesario probar la existencia real y positiva de los daños, no siendo suficiente la aportación de datos hipotéticos, sino reales y concretos que guarden relación de causa a efecto, y en lo relativo a las ganancias dejadas de obtener, la prueba no ha de referirse a supuestos meramente posibles, pero de resultados inseguros, desprovistos de certidumbre, sino que ha de ser rigurosa sin que tengan valor las dudosas y contingentes".

### c. Lesión individualizada respecto a una persona o grupo de personas

Para algunos autores, como Sánchez Morón (2014), este último requisito viene a excluir la responsabilidad por daños o perjuicios generales que derivan para los ciudadanos de la normal actuación administrativa. Es decir, la lesión no sería individualizable cuando fuera una carga general que los ciudadanos tuvieran el deber jurídico de soportar. Sin embargo, esta interpretación de la individualización prácticamente coincide con el requisito relativo a la antijuridicidad de la lesión, lo cual haría innecesario que en la ley se hubieran señalado como requisitos diferentes. Parece más adecuado pensar que para estimar cualquier reclamación de responsabilidad patrimonial por información errónea sea necesario que la lesión concreta que provoque dicha información pueda individualizarse respecto a una persona y un patrimonio concretos.

En este ámbito concreto de responsabilidad patrimonial el daño puede individualizarse respecto a una persona o conjunto de personas tanto si la información errónea suministrada afecta a una única persona con circunstancias específicas, como si la información errónea es solicitada por un particular pero afecta a un conjunto de personas que se encuentran en sus mismas circunstancias. En aquellos casos en que la información errónea tenga una naturaleza objetiva y no personal (p. ej., instrucciones del INEM respecto a una modalidad de contrato laboral), si se cumple el resto de requisitos de la institución (hecho imputable a la Administración, lesión y nexo causal) no debería cuestionarse la posibilidad de que dicha persona afectada dé unas instrucciones erróneas, aunque solicitadas por otro ciudadano, pueda ver resarcidos los perjuicios patrimoniales producidos como consecuencia de su confianza en la veracidad de dichas instrucciones<sup>14</sup>.

### C. Nexo causal

La relación de causalidad se concibe por el ordenamiento jurídico como uno de los presupuestos básicos de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. Así lo hacen tanto el artículo 106.2 CE como el artículo 139.1 LRJPAC (art. 32 Ley 40/2015), que reconocen el derecho de los particulares a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. Sin relación de causalidad invocable no puede articularse con éxito ninguna reclamación de resarcimiento dirigida contra la Administración.

14 Véase 3.2, "Exigencia de identidad entre el reclamante de responsabilidad patrimonial y el destinatario de la información errónea".

Para establecer el nexo causal es necesario que el funcionamiento del servicio público se atribuya a la Administración o a alguno de sus agentes. Así mismo es preciso que, una vez comprobada la existencia del daño y de los requisitos del mismo para poder encajarlo en el concepto de lesión resarcible, se demuestre que la actuación u omisión del agente o funcionario es la que ha causado el daño, es decir, que existe relación de causalidad entre la misma y el perjuicio. Para ello se han manejado diversas teorías, como la de la causalidad adecuada, es decir, que la actuación sea adecuada para producir el daño, o la de equivalencia de condiciones, conforme a la cual el hecho o condición, en la medida en que contribuye a producir el resultado final, ha de considerarse causa; no obstante, será necesario en cada caso demostrar esa relación de causalidad entre el funcionamiento normal o anormal del servicio y el daño causado.

En el dictamen del Consejo de Estado n.º 3298/1999 de 20 de enero de 2000 se resuelve una pretensión en la que la empresa demandante presentó escrito de reclamación de daños y perjuicios por responsabilidad patrimonial de la Administración por información errónea. Dicha empresa, siguiendo instrucciones del TEAR de Galicia, constituyó avales para la suspensión de tres liquidaciones tributarias impugnadas por ella misma. El TEAR desestimó las reclamaciones económico-administrativas e indicó erróneamente que contra su decisión cabía recurso de alzada ante el TEAC, por lo que la empresa mantuvo la constitución de los avales. Sin embargo, el TEAC se declaró incompetente ante el recurso de alzada y declaró que la resolución recurrida debía entenderse dictada en única instancia. Por ello, solicitó al reclamante que se reintegraran los importes abonados al banco por el mantenimiento de los avales desde la primera y errónea notificación del fallo del TEAR (14 de agosto de 1996), hasta la segunda notificación (4 de septiembre del 1998), en la que, subsanando el error de la primera, se concedió la posibilidad de recurrir a la jurisdicción contencioso-administrativa. El Consejo de Estado estimó la reclamación de responsabilidad patrimonial al entender que el daño resultaba imputable a la actividad administrativa, existiendo un nexo causal directo y exclusivo entre la primera notificación de la resolución del TEAR de Galicia y los gastos de mantenimiento de los avales hasta la segunda notificación.

Por otra parte, los factores que en materia de información errónea pueden dar lugar a una ruptura del nexo causal son variados. Como ejemplo podemos destacar un supuesto de hecho<sup>15</sup> en el que la Administración que suministra la información errónea sea distinta de la Administración que posteriormente decide levantar el acta de liquidación que provoca el perjuicio, acta basada en una actuación del ciudadano que viene inducida por la confianza en la infor-

15 Analizado de forma más pormenorizada en epígrafes posteriores. Véase "Exigencia de identidad entre la Administración competente para suministrar información y la Administración que causa la lesión".

mación errónea. Es el caso del dictamen del Consejo de Estado n.º 1450/1998, de 8 de febrero de 2001. En este supuesto de hecho una empresa, obedeciendo a una información errónea suministrada por el INEM, utilizó la modalidad de contrato en prácticas para la constitución de la relación laboral con sus vigilantes de seguridad. Posteriormente se levantó acta de liquidación por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social por la ilegalidad de este proceder, levantándole acta de liquidación a la empresa en cuestión. La empresa solicitó indemnización por el daño causado a la Inspección de Trabajo (quien le había causado el daño), no al INEM (quien le había facilitado la información errónea). Dado que el INEM y la Inspección de Seguridad Social son Administraciones con personalidad jurídica diferenciada, el Consejo de Estado desestimó la reclamación por entender que no existía nexo causal, condición *sine qua non* para la estimación de la responsabilidad patrimonial.

También es un supuesto de ruptura del nexo causal en materia de información errónea la intervención de un tercero en la relación Administración-ciudadano reclamante. Es el caso de la sentencia del TSJ de La Rioja de 24 de septiembre de 2001<sup>[16]</sup>, en la que se dilucida la pretensión indemnizatoria manifestada por un reclamante al que le fue denegada una ayuda de autoempleo porque, siguiendo instrucciones de la Administración, presentó la solicitud de ayuda fuera de plazo. Para dicha solicitud contó con la colaboración de un gestor administrativo que gestionó la misma y aportó la documentación de manera extemporánea (siguiendo la información errónea previamente recibida). El tribunal reconoce que la denegación de la ayuda tuvo lugar como consecuencia de una información errónea respecto a los plazos, sin embargo considera acreditado que el actor no actuó de propia mano en la tramitación de la ayuda al desempleo sino que lo hizo mediante un gestor administrativo, profesional que no debía actuar fiándose de las apreciaciones desvestidas de conocimientos técnicos y apoyadas en el principio de la buena fe y mutua confianza que presiden las relaciones público-privadas del actor, sino que debió actuar de acuerdo a la orden vigente para el periodo establecido en materia de ayudas al autoempleo. En palabras del tribunal, "de lo anterior no cabe sino concluir que no existe una relación causa-efecto entre la conducta administrativa y el daño que se alega, es decir, que la lesión sea consecuencia directa del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos dada la ruptura del nexo causal que se opera por la intervención de un elemento ajeno a la Administración (el gestor) cualificado y que percibe un emolumento por su prestación de servicios". En conclusión, la interferencia de culpa de la víctima mediante la actuación de su gestor en el caso actúa como causa de exclusión de la responsabilidad, exonerando de responsabilidad pública pues resulta determinante del resultado lesivo.

16 Sentencia del TSJ de La Rioja de 24 de septiembre de 2001, Sala de lo Contencioso-Administrativo, n.º 367/2001, Ponente: Ignacio Ruiz de Palacios Villaverde.



#### **D. Ausencia de fuerza mayor**

Como señala la propia Constitución (art. 106.2), el vínculo entre la actuación de la Administración y el daño desaparece cuando concurren supuestos de fuerza mayor. Se trata, por tanto, de una causa de exoneración de esa responsabilidad, que evidentemente deberá apreciarse en cada caso concreto.

La presencia de fuerza mayor no supone negar la existencia del daño sino simplemente la falta de relación de causalidad. Menéndez Sebastián (2013) entiende la fuerza mayor como la causa extraña a la organización administrativa que no es previsible o que, aún siéndolo, es inevitable.

En el ámbito de la responsabilidad patrimonial por información errónea no es fácil imaginar causas de fuerza mayor que provoquen la ruptura del nexo causal. Dichas rupturas suelen estar más relacionadas con la organización administrativa o con la propia culpa del administrado.

## **II. DOCTRINA DEL CONSEJO DE ESTADO RESPECTO A LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR INFORMACIÓN ERRÓNEA**

El Consejo de Estado ha venido reconociendo que el particular no tiene la obligación de soportar daños ocasionados por actos o actuaciones realizados de acuerdo a informaciones o instrucciones dadas por la Administración Pública. Para ello, no obstante, exige que exista identidad entre la Administración competente para suministrar la información y la Administración que causa la lesión, que el reclamante de la responsabilidad patrimonial haya sido quien haya recibido la información errónea y que dicha información se haya ofrecido reuniendo ciertos requisitos formales. Todos ellos constituyen, a priori, requisitos adicionales a los que vienen exigiendo la ley, la doctrina científica y la jurisprudencia, es decir, la existencia de un hecho imputable a la Administración, la producción de una lesión antijurídica efectiva, económicamente evaluable e individualizada con relación a una persona o conjunto de personas, y la relación de causalidad entre el hecho y la lesión. A continuación se analizará cada una de estas nuevas exigencias individualmente y se tratará de dilucidar su justificación o necesidad.

### **1. EXIGENCIA DE IDENTIDAD ENTRE LA ADMINISTRACIÓN COMPETENTE PARA SUMINISTRAR INFORMACIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN QUE CAUSA LA LESIÓN**

#### **A. Doctrina del Consejo de Estado**

En el Dictamen del Consejo de Estado n.º 1450/1998, de 8 de febrero de 2001, podemos encontrar un supuesto de hecho en que se desestima la reclamación de



daños y perjuicios solicitada a la Administración debido a que la información en cuestión provenía de un órgano incompetente para ofrecerla.

En los hechos, una entidad formuló reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños que se le produjeron con ocasión de un acta de liquidación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social valenciana que se practicó a la citada empresa por bonificaciones indebidas de las cuotas de la Seguridad Social, todo ello en relación con la celebración de determinados contratos de trabajo en prácticas de vigilantes jurados de seguridad. La empresa se había acogido a esta modalidad contractual para conseguir la bonificación sobre la base de la respuesta dada por el Director del Instituto Nacional de Empleo (INEM) a la información solicitada por el Jefe de Personal de la citada entidad. A pesar de los antecedentes, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social levantó acta de liquidación de cuotas de la Seguridad Social a la reclamante, que fue confirmada por resolución de la Dirección Provincial y posteriormente por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La referida acta de liquidación se fundaba en que los trabajadores afectados carecían de titulación académica o laboral necesaria para poder ser contratados bajo el régimen de contrato en práctica, por lo que estimó que la empresa se había beneficiado indebidamente de las ventajas que en relación con la cotización a la Seguridad Social establecían los artículos 5 y 7 RD 1992/1984. Las resoluciones referidas fueron recurridas y se solicitó responsabilidad patrimonial a la Administración Pública por parte de la entidad que había solicitado la información al INEM.

En este caso el Consejo de Estado desestimó la reclamación de responsabilidad patrimonial, entre otros argumentos, porque el órgano del que procedía la respuesta (INEM) a que hacía referencia la interesada no era el mismo cuyas resoluciones le produjeron el perjuicio que alegaba (Inspección de Trabajo y Seguridad Social valenciana). Para justificar este requisito el Consejo apeló a la STS de 2 de noviembre de 1987<sup>[17]</sup> según la cual, "por razones de seguridad jurídica y en beneficio del administrado, cabe entender que existe, en términos generales y salvo excepciones, una atribución implícita de potestad a los órganos competentes para decidir, por cuya virtud quedan habilitados para contestar a las consultas formuladas por sujetos con adecuada legitimación". De ello desprende el Consejo de Estado que la contestación errónea a tal consulta puede generar responsabilidad en la Administración pero con la condición de que tal respuesta sea emitida por el órgano competente para decidir posteriormente. Deducimos de este argumento que si la información errónea hubiera provenido de la Inspección de Trabajo la demanda de responsabilidad patrimonial sí habría prosperado.

17 STS de 2 de noviembre de 1987, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Ponente: Francisco Javier Delgado Barrio.

## **B. Análisis crítico de la nueva exigencia**

Resulta oportuno realizar un análisis de la institución de la responsabilidad patrimonial y sus requisitos para determinar cuál de ellos está ausente en el caso que nos ocupa, según el Consejo de Estado, e impide estimar la responsabilidad patrimonial.

En primer lugar, en el caso objeto de análisis podemos entender que el INEM proporcionó una información errónea al administrado en una materia que, además, no era de su competencia, por lo que podemos deducir que hay un funcionamiento anormal de los servicios públicos.

En segundo lugar, parece que no cabe duda de que el administrado no tenía el deber jurídico de soportar la lesión que posteriormente sufrió. Basándonos en el principio de confianza legítima podemos deducir que actuó en consecuencia con las informaciones que había recibido del INEM, pensando que estas, por provenir de un órgano administrativo, eran veraces y no podrían acarrearle un mal posterior. De esta forma la empresa contrató a los vigilantes de seguridad en la modalidad de contrato en prácticas y aplicando las bonificaciones, hecho que posteriormente fue causa del acta de liquidación por parte de la Inspección de Trabajo porque la información era errónea y las bonificaciones indebidas. El principio de confianza legítima es el que determina la antijuridicidad de la lesión y su vulneración es causa de responsabilidad patrimonial si se cumple el resto de los requisitos.

En tercer lugar y respecto al nexo causal, el Consejo de Estado desestima la responsabilidad patrimonial porque el órgano del que procedía la información (INEM) no era el mismo cuyas resoluciones le produjeron el perjuicio que alegaba (Inspección de Trabajo y Seguridad Social). Con este argumento, algo confuso a la hora de ser planteado, parece que el Consejo está alegando la ruptura del nexo causal como elemento esencial para desestimar la responsabilidad patrimonial, ya que el funcionamiento anormal es imputable al INEM (quien proporciona la información errónea), mientras que la acción del demandante va dirigida a una Inspección de Trabajo a la que no se le puede imputar el funcionamiento anormal o la producción de un daño antijurídico al administrado cuando lo único que hace es cumplir con sus competencias al corregir una bonificación indebida. El origen de la aplicación indebida de esa bonificación estaba en el INEM, el daño producido fue provocado por el funcionamiento anormal de este órgano y el nexo causal enlazaría el perjuicio de la sanción con la información errónea.

Por último debemos recordar que la responsabilidad patrimonial de la Administración es posible gracias a la teoría de la personalidad jurídica de esta, así como a la teoría de la imputación que permite que la actuación de sus agentes se atribuya a ella misma. INEM e Inspección de Trabajo son consideradas administraciones con personalidad jurídica separada, lo que permite imputar el funcionamiento anormal de los servicios prestados a una de ellas, en este caso

el INEM. Al dar una información errónea y fuera de su ámbito competencial provocó que una empresa actuara de forma negligente respecto a una modalidad de contratación y la aplicación de unas bonificaciones, negligencia que provocó un perjuicio, posteriormente, por parte de la Administración Pública competente (la Inspección de Trabajo y Seguridad Social).

Dado que el reclamante dirigió su pretensión contra la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Ministerio de Trabajo) parece que el argumento encubierto que utiliza el Consejo de Estado para negar la responsabilidad patrimonial es una falta de nexo causal. El Consejo de Estado impuso como requisito para estimar la responsabilidad patrimonial que el órgano informante fuera el mismo que el que luego tomó la decisión, con lo que no hace más que reflejar la necesidad de un nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal de la administración y la lesión producida.

En el caso que nos ocupa, el funcionamiento anormal de la Administración venía causado por la actuación del INEM que proporcionaba una información que, además de ser errónea, no era de su competencia, provocando con dicha información una actuación en el administrado que, por haber confiado en la veracidad de esta, posteriormente había sido perjudicado.

Por tanto la reclamación de responsabilidad patrimonial debería haberse dirigido contra el INEM y no contra la Inspección de Trabajo, que actuando dentro de sus competencias no era la causante del daño producido al administrado: el perjuicio sufrido era la consecuencia de la actuación equivocada de otra Administración que había actuado previamente.

Ahora bien, si atendemos a la literalidad de la resolución del Consejo de Estado, el órgano consultivo establece como requisito la identidad entre "el órgano que toma la decisión y el órgano que proporciona la información", y cabe cuestionarse si no hubiera sido más acertado hablar de "Administración que toma la decisión y Administración que proporciona la información". En este último caso tiene sentido hablar de falta de nexo causal para desestimar la responsabilidad patrimonial, pero en el caso de utilizar la palabra "órgano" podríamos encontrarnos ante un requisito del Consejo de Estado infundado, ya que si hablamos de dos órganos pertenecientes a una única persona, la responsable patrimonialmente sería esta, sin que por el hecho de que nos encontráramos ante órganos funcionalmente distintos pudiera eludir su responsabilidad habiendo un funcionamiento anormal, una lesión antijurídica y un nexo causal.

## 2. EXIGENCIA DE IDENTIDAD ENTRE EL RECLAMANTE DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Y EL DESTINATARIO DE LA INFORMACIÓN ERRÓNEA

### A. Doctrina del Consejo de Estado

En el supuesto de hecho que se va a exponer a continuación se formuló reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños que se le produjeron a

una entidad X con ocasión del acta de liquidación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de León por bonificaciones indebidas en relación con la celebración de determinados contratos de trabajo en prácticas de vigilantes jurados de seguridad.

Según la empresa, la celebración de tales contratos fue expresamente aceptada por la Administración, que indicó la posibilidad de que aquellos se celebraran al amparo del Real Decreto 1992/1984, de 31 de octubre. Así se recogía en la respuesta dada por el director del Instituto Nacional de Empleo a la información solicitada por el jefe de personal del grupo de empresas sobre si los vigilantes jurados y los guardas de seguridad podían ser contratados mediante contrato en prácticas a la vista de la legislación vigente y sobre los requisitos de preparación y de título profesional exigido para el ejercicio de la actividad.

Alegaba la reclamante que esas bonificaciones obedecían a la información facilitada por la Administración, que, unida a la conducta que la misma llevó a cabo en determinados expedientes sobre la posibilidad de celebrar contratos de trabajo en prácticas con vigilantes jurados de seguridad y guardas de seguridad, le habría producido a la reclamante unas expectativas de actuación. De haber conocido que no iba a poder disfrutar de aquellos beneficios, no hubiera realizado el número de contrataciones que llevó a cabo.

Si recordamos el supuesto de hecho expuesto en el dictamen del Consejo de Estado n.º 1450/1998, de 8 de febrero de 2001, en este caso nos encontramos con un supuesto idéntico, salvo por la circunstancia de que el Consejo de Estado encuentra el argumento añadido que se expone a continuación para desestimar la responsabilidad patrimonial.

En el caso que nos ocupa, la Subdirección General de Recursos emitió propuesta de resolución en sentido desestimatorio ya que la información facilitada por la Dirección General del INEM, en relación con la posibilidad de efectuar contratos de trabajo en prácticas con vigilantes jurados de seguridad, no tuvo lugar respecto de la entidad reclamante, sino de otra entidad distinta, "por lo que de existir un funcionamiento anormal de la Administración, este no sería respecto de la empresa reclamante, en una relación de causalidad directa, inmediata y exclusiva, pues en ningún momento aquella acredita ser receptora directa de esa información, de la que trae causa el presente expediente. Por tanto, hay que concluir que, de entrada, no existe el necesario nexo causal entre la actuación administrativa que se pretende indemnizable y el sujeto de la reclamación".

El Consejo de Estado constató que la información facilitada por la Administración en relación con la posibilidad de efectuar contratos de trabajo en prácticas con vigilantes jurados de seguridad no se dirigía a la entidad reclamante. En consecuencia, concluyó no se daban los requisitos de la protección de la confianza legítima (necesarios para estimar la responsabilidad patrimonial)

al no existir el necesario nexo causal entre la actuación administrativa que se pretendía indemnizable y la lesión causada a la reclamante.

## B. Análisis crítico de la nueva exigencia

Partiendo de la base de que el supuesto de hecho descrito ya ha sido analizado anteriormente, podemos extraer algunas conclusiones previas. Respecto a los elementos necesarios para la estimación de la responsabilidad patrimonial podemos confirmar que existe un funcionamiento anormal de la Administración, ya que el INEM proporcionó una información errónea, en lo relativo a la lesión antijurídica y al nexo causal procederemos a un nuevo análisis.

Respecto a la lesión producida a la entidad por el acta de liquidación de la Inspección de Trabajo cabe preguntarse si es antijurídica o si dicha entidad tenía el deber jurídico de soportarla. Para responder a esta cuestión es necesario preguntarse si el precedente administrativo, que en este caso vendría constituido por las preguntas realizadas por otras entidades al INEM, era digno de tutela. En el caso de que el precedente administrativo diera lugar a una confianza tutelable, la entidad sancionada y luego reclamante podría haberse amparado en las contestaciones anteriores del INEM a otras empresas para actuar respecto a sus contrataciones de vigilantes. De esta forma se podría deducir que ostentaba un título suficiente para considerarse que no tenía obligación de soportar el daño que posteriormente se le produjo con el acta de liquidación.

Basándonos en la construcción ya expuesta de Medina Alcoz y Díez-Picazo Giménez<sup>18</sup> podemos afirmar que los principales supuestos en los que una resolución administrativa puede dar lugar a responsabilidad por quebrantamiento de la confianza depositada en el precedente son aquellos en que tal precedente es ilegal o *contra ius* (como en este caso, en que el INEM da una información errónea sobre la posibilidad de aplicar unas bonificaciones a un tipo de contratación). Todo ello porque la Administración crea una expectativa que luego se ve forzada a defraudar.

Respecto al nexo causal, el Consejo de Estado lo considera roto porque el destinatario de la información errónea no es el reclamante de la responsabilidad patrimonial, por lo que no hay una causalidad directa, inmediata y exclusiva. Sin embargo, visto que el precedente administrativo, aunque este sea ilegal, da lugar a una confianza tutelable, no tendría sentido negar la relación de causalidad por una cuestión meramente formal (existiendo un funcionamiento anormal y una lesión antijurídica). Dado que en el supuesto de hecho existía un precedente respecto a las consultas al INEM, la entidad reclamante confiaba en la repetición de las respuestas respecto a los contratos de vigilantes en prácticas por parte de la Dirección General del INEM y, aunque la reclamante no

18 Véase 2.2.2 a), "Antijuridicidad de la lesión".

había sido la destinataria de la información, la actuación de la Administración durante las demás consultas le había creado unas expectativas que amparaban su actuación respecto a sus propios contratos. Todo ello parece justificar la catalogación de la lesión provocada por el acta de liquidación posterior como antijurídica o que no tenía el deber de soportarla.

Respecto al nexo causal, podría ser susceptible de aplicación a este caso (partiendo de la base de que la empresa reclamante se encontrara en situación idéntica a las empresas que solicitaron la información al INEM) la teoría de la equivalencia de condiciones, conforme a la cual “todas las circunstancias que concurren a un resultado fáctico empírico son causa del mismo” (de Ahumada Ramos, 2009, p. 238). Si aplicamos esta teoría a nuestro supuesto de hecho no podemos negar que las respuestas del INEM a preguntas anteriores de otras entidades fueron causa para que la entidad reclamante actuara en el sentido de dichas respuestas, por lo que existiría nexo causal aunque la reclamante no fuera destinataria de las informaciones anteriores.

En materia de información urbanística, la STS de 12 de marzo de 1996<sup>[19]</sup> rechaza que se produzca una ruptura del nexo causal por el hecho de que sean personas distintas la que solicita la información y la que sufre el daño, por cuanto las informaciones urbanísticas, según se deducía del artículo 55.2 del Texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 9 de abril de 1976, y más concretamente del artículo 165 del Reglamento de Planeamiento, tienen naturaleza real y no personal, expidiéndose en razón de una finca y un planeamiento y no en atención a quien las solicita, e independizándose de este una vez facilitadas para vincularse al que en un momento determinado quiera ampararse en ellas.

Dicha jurisprudencia podría ser trasladable al supuesto de hecho que estamos analizando, ya que las informaciones suministradas por el INEM se hacían en relación a un determinado contrato laboral en prácticas, vinculándolo a la posibilidad de realizar ciertas bonificaciones, no en atención a la empresa concreta que solicitara la información. Por ello se podría concluir que la doctrina del Consejo de Estado en esta materia no casaría con la del TS en el sentido de que la información suministrada no rompe el nexo causal porque se considera objetiva y no personal.

En definitiva, si nos amparamos en el precedente ilegal como título para generar una confianza legítima digna de tutelar, y si optamos por la teoría de equivalencia de condiciones para no romper el nexo causal, podríamos concluir que, al contrario de lo que dictaminó el Consejo de Estado, el hecho de que

19 STS de 12 de marzo de 1996, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Ponente: Jaime Barrio Iglesias. En este supuesto de hecho el Ayuntamiento de Talavera de la Reina deniega una licencia de construcción contradiciendo una información urbanística anterior. Pese a que el Tribunal reconoce la no vinculación del Ayuntamiento a las informaciones dadas, se considera que existe responsabilidad patrimonial por los daños sufridos por el constructor.

el destinatario de la información no sea el mismo que el reclamante no obsta para estimar la responsabilidad patrimonial si existe un funcionamiento anormal de los servicios, una lesión antijurídica y un nexo causal. Dependerá del caso, pero es cuestionable alegar la ruptura del nexo causal como argumento para desestimar la responsabilidad patrimonial cuando existe información errónea de la Administración que se ha convertido en un precedente y patrón de actuación y que afecte a un ciudadano que se encuentre dentro del ámbito de actuación de dicha información.

En conclusión, en el supuesto de hecho analizado parecían concurrir los requisitos necesarios para estimar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública: por un lado, existía un funcionamiento anormal de los servicios públicos (el INEM proporcionó una información errónea); por otro, existía una lesión antijurídica, ya que la reclamante tenía confianza en las respuestas dadas anteriormente a otras entidades, que suponían un patrón de conducta por parte de la Administración; en tercer lugar, existía nexo causal, si aplicamos la teoría de la equivalencia de condiciones, ya que las respuestas a las demás entidades fueron causa del comportamiento de la reclamante que obró con confianza en que lo que estaba realizando estaba respaldado y bajo el conocimiento del INEM, que había estado al corriente de casos idénticos en otras empresas.

### 3. EXIGENCIA SOBRE LA NECESIDAD DE CARÁCTER FORMALIZADO DE LA INFORMACIÓN ERRÓNEA

#### A. Doctrina del Consejo de Estado

Otro de los requisitos que, según el Consejo de Estado, han de concurrir en la información suministrada por la Administración para que pueda dar lugar a responsabilidad patrimonial es el carácter formalizado de dicha información a la hora de hacerla llegar al administrado. A continuación trataremos de dilucidar si es necesario que una información errónea suministrada por la Administración esté revestida de una cierta formalidad para que posteriormente pueda dar lugar a responsabilidad patrimonial. A raíz de este análisis trataremos de dar respuesta a una cuestión que parece no estar clara en la doctrina del Consejo de Estado: ¿puede una información de carácter verbal dar lugar a responsabilidad patrimonial si esta es errónea?

En el dictamen del Consejo de Estado n.º 1811/2000 de 29 de junio se resuelve un supuesto de hecho en el que una ciudadana alegaba que, percibiendo una prestación por desempleo, y en un periodo próximo a la finalización de la misma, se dirigió a las oficinas del INEM para informarse sobre los subsidios que pudiera tener derecho a percibir, siendo informada verbalmente de que no tenía derecho a percibir ninguna otra prestación. Posteriormente, sin embargo, tuvo conocimiento de que tenía derecho a un subsidio especial por ser mayor



de 45 años, el cual solicitó y le fue concedido pero por menos días de los que componían el total del periodo que le correspondía por haberla pedido fuera del plazo previsto. Como consecuencia de aquella incorrecta información se vio privada de obtener la totalidad del subsidio solicitado y por ello reclamaba una determinada cantidad a la Administración por el anormal funcionamiento del servicio de información.

En este caso el Consejo de Estado desestimó la reclamación de responsabilidad patrimonial ya que la información dada por la reclamante (que recibió información verbal de la oficina del INEM) no se hallaba acreditada, habiendo sido negada por el Instituto referido, que afirmaba que el hecho de haberle informado a la interesada de que no tenía derecho al subsidio resultaba de imposible constatación, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido (5 años) y que en tal periodo las informaciones se contabilizaban a miles. Según la doctrina del Consejo de Estado en esta materia, "a las informaciones informales y oficiosas no se les pueden [sic] dar un alcance que por su naturaleza no pueden tener".

Contrasta el dictamen citado con el que lleva por número de expediente 1348/2001, de 4 de octubre. En el mismo, el reclamante alegaba que, sobre la base de una información verbal errónea suministrada por la Consejería de Hacienda de la Comunidad de Madrid, constituyó un aval bancario para solicitar el fraccionamiento del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, aval que no era requisito indispensable para la solicitud, a pesar de lo que le había informado la Consejería. Por ello solicitó que le fueran reintegrados los gastos que había efectuado para la constitución del aval.

En este último caso, al igual que en el anterior, no existía prueba material alguna sobre la información que el reclamante decía haber recibido, pero el Consejo de Estado estimó la reclamación de responsabilidad patrimonial en lo que parece ser una apelación al sentido común, al entender que "resultaría difícil imaginar qué causa distinta de una información inadecuada obtenida en una oficina de la Administración pudo llevar al reclamante a constituir el aval bancario". La solución parece cuestionable y la primera crítica la encontramos en el propio dictamen en un voto particular que recuerda que "en el dictamen se habla de informaciones verbales que no se identifican, siendo así que el principio de confianza legítima requiere en la información un marco de rigor y formalidad que permita imputarla a la propia Administración. Las informaciones benévolas informales que puedan hacer en las ventanillas o pasillos los funcionarios en las oficinas públicas, aunque sea con la mejor intención de ayudar al ciudadano, no pueden ser imputadas a la Administración salvo que se canalicen a través de las vías adecuadas".

Quizás resultara para el Consejo de Estado más fácil estimar la responsabilidad patrimonial en este segundo supuesto, en el que el reclamante realizó el hecho activo de constituir un aval en un banco, sin que fuera obligatorio hacerlo (de lo que deduce que se le dio la información alegada), que estimar la responsabilidad patrimonial en caso de un hecho pasivo como el del supuesto



anterior, consistente en no solicitar un subsidio cuando ello beneficiaba a la reclamante (de lo que el Consejo de Estado no puede deducir que el hecho de no solicitarlo viniera causado necesariamente por la recepción de una información errónea). En cualquier caso, lo que queda patente es que no se puede solucionar la cuestión sobre la necesidad o no del carácter formalizado de la información sobre la base de la doctrina del Consejo de Estado ya que las resoluciones son en principio contradictorias.

## B. Análisis crítico de la nueva exigencia

Como se deduce de los supuestos de hecho anteriores, el problema reside en la prueba para demostrar el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos que da lugar a la lesión antijurídica. En esta materia la cuestión problemática es probar la información verbal errónea alegada por los reclamantes, ya que no es suficiente con la alegación de la información verbal para lograr la pretensión sino que, como es lógico, hay que probarla.

Ante la ausencia de doctrina científica respecto a la necesidad o no de que la información que suministra la Administración deba tener carácter formalizado para que esta, si es errónea, pueda dar lugar a responsabilidad patrimonial, podemos afirmar que existe cierta unanimidad en las distintas instancias y tribunales en cuanto a la no necesidad de carácter formalizado de dicha información, siempre que se cumpla el resto de los requisitos.

La STSJ de Castilla y León de 11 de enero de 2000<sup>[20]</sup> resuelve una reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta frente al Ayuntamiento de Valladolid por parte de una ciudadana que alegaba que dicha corporación le privó ilegítimamente del acceso a una plaza de contratado temporal en el Departamento de Urbanismo. Concretamente, la ciudadana alegaba que realizó una llamada telefónica al "010" (en el ejercicio del derecho a la información que tenía como ciudadana) para consultar el estado del proceso de selección para cobertura de la plaza a la que optaba. A dicha llamada contestó una operadora diciéndole que no habían salido los seleccionados de la primera prueba hasta el momento y que, en todo caso, había un periodo de diez días entre la publicación de los aspirantes que habían superado la primera prueba y el comienzo de la siguiente. Debido a la información errónea recibida, la reclamante no realizó la segunda prueba y perdió la posibilidad de optar a la plaza por la que competía dado que pensaba que, como mínimo, aún tenía un plazo de 10 días que en realidad era inexistente. Ante este supuesto de hecho el TSJ de Castilla y León rechaza la existencia de responsabilidad patrimonial debido a que la parte actora no había aportado pruebas que permitieran deducir que la

20 Sentencia TSJ de Castilla y León/Valladolid, 11 de enero de 2000, Sala de lo Contencioso-Administrativo, n.º 12/2000, Ponente: Ezequías Rivera Temprano.

operadora dio tal información, aunque reconoce que, si se hubiera probado, la actuación administrativa habría tenido una incidencia causal en la producción de la lesión resarcible, ya que tal información creaba en la peticionaria una confianza fundada en su veracidad, que le permitía una no urgencia en solicitar nueva información respecto a los seleccionados.

En palabras del tribunal:

... una abundante jurisprudencia viene proclamando con reiteración que quien pretende una indemnización como la que nos ocupa tiene sobre sí la carga de probar la concurrencia de los requisitos necesarios para que la obligación de indemnizar surja, entre ellos, obviamente, la relación de causalidad entre actividad o inactividad administrativa y el daño cuya indemnización se pide; de aquí que al faltar la prueba esencial de la información verbal entendemos que la pretensión deducida debe ser desestimada.

Como podemos observar, es un ejemplo semejante al primero de los dictámenes del Consejo de Estado en el que también se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial. En los dos casos hay una actitud pasiva por parte de las ciudadanas que puede ser achacada, bien a su dejadez o despreocupación para optar a un beneficio, o bien (como ellas alegan) a una información errónea de la Administración. En cualquier caso, cuando se despiertan este tipo de dudas es lógico que la alegación de una información verbal sin pruebas no sea suficiente, bajo el criterio de los tribunales, para reconocer la responsabilidad patrimonial de la Administración que supuestamente ha proporcionado la información. No obstante y en lo relativo al requisito que estamos analizando, el tribunal en ningún momento establece la exigencia de un carácter formalizado de la información, todo lo contrario, dispone que si se hubiera probado la información verbal se habría estimado la responsabilidad patrimonial porque se cumplía el resto de los requisitos.

La prueba de la existencia de la información errónea puede ser documental (lo cual es lo más idóneo), venir constituida por una testifical<sup>21</sup> o incluso se puede dar el caso de que, no existiendo pruebas directas, los indicios y juegos

21 La Sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de enero de 2013, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, Ponente: José Luis Requero Ibáñez, resuelve un caso de responsabilidad patrimonial en relación con una información verbal errónea proporcionada, supuestamente, por la TGSS y el INEM. La reclamante alegaba que, estando reconocida su incapacidad permanente total a los 62 años de edad, solicitó información acerca de si podía suscribir un convenio especial para así mantener las máximas cotizaciones para que su futura pensión de jubilación no resultase mermada. Al ser carga del recurrente la prueba del hecho en que basa su reclamación, en fase de prueba interesó en el otrosí de la demanda la prueba testifical de D.ª Tomasa, funcionaria del INSS en Tafalla. La sala valoró la prueba conforme a la ley y de su testimonio se dedujo que no había prueba del hecho en que la parte actora basaba su pretensión. Según el tribunal, "la relación de causalidad no concurre, entre otras cosas, por falta de prueba de una información verbal errónea".

de presunciones permitan deducir al tribunal que tal información existió<sup>22</sup>. Respecto a lo último debemos concretar que, cuando se trata de una actitud pasiva por parte de los reclamantes en los que surge la duda de si hubo dejadez o despreocupación o bien una información errónea, es imprescindible la aportación de pruebas, sin que tengan cabida las presunciones (caso de solicitudes de beneficios a la seguridad social). Sin embargo, ante actitudes activas por parte de los reclamantes en virtud de la supuesta información recibida sí que pueden jugar las presunciones (como puede ser la constitución de avales bancarios innecesarios).

La jurisprudencia no estima la responsabilidad patrimonial por información errónea cuando esta es verbal y no resulta probada o no se pueden realizar presunciones sobre su existencia. Es algo que resulta lógico atendiendo al principio de que el reclamante debe probar los hechos que alega. Antes lo justificaba el artículo 1214 CC y ahora el artículo 217.2 LEC: "Corresponde al actor [...] la carga de probar la certeza de los hechos de los que ordinariamente se desprenda, según las normas jurídicas a ellos aplicables, el efecto jurídico correspondiente a las pretensiones de la demandada...". Como argumenta Rebollo Puig (2013):

Corresponde al reclamante en vía previa y demandante en el contencioso-administrativo probar los daños, la acción dañosa imputable a la Administración y la relación de causalidad. Además, tiene también gran importancia el art. 217.7 LEC: "el tribunal deberá tener presente la disponibilidad y facilidad probatoria que corresponde a cada una de las partes...". Y todo ello, además sin perjuicio del juego de las presunciones judiciales (art. 386 LEC). Así, en parte, la carga de la prueba acaba dependiendo de criterios lógicos y no sólo legales (pp. 154 y 155).

Es decir, el hecho de que la información errónea alegada sea verbal no obsta para que pueda ser estimada la responsabilidad patrimonial. Sin embargo, dado que la prueba de la misma recae sobre el reclamante, el carácter formalizado de la información resulta muy recomendable para que, con mayor probabilidad, sean logradas las pretensiones.

- 22 Sentencia del TSJ de Andalucía/Sevilla de 21 de marzo de 2013, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, n.º 551/2013, Ponente: José Ángel Vázquez García. En este caso se trata de una sociedad que realiza una consulta urbanística al Arquitecto Municipal, quien da una información equivocada acerca de la posibilidad de edificar sobre unos determinados terrenos. En este caso no solo el reconocimiento por parte del Arquitecto Municipal, funcionario del Ayuntamiento recurrente, de que informó erróneamente a la sociedad sino, especialmente, la circunstancia de que con posterioridad el Ayuntamiento otorgase a favor de la reclamante licencia de edificación conforme a esas equivocadas previsiones (del arquitecto), son hechos suficientes (según el tribunal) para afirmar la existencia de un nexo causal entre la actividad administrativa (errónea información verbal y errónea actividad formal) y el daño originado, que justifica el deber de indemnizar el mismo.

En relación con lo anterior, el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, en su sentencia de 24 de septiembre de 2001<sup>[23]</sup>, realiza una reflexión interesante que no conviene pasar por alto:

Es una situación puesta de manifiesto por la doctrina del Derecho Administrativo, que uno de los problemas con el que los particulares chocan en lo referente a la prueba de la existencia de responsabilidad patrimonial administrativa son las limitaciones a su accesibilidad. En la mayoría de las ocasiones los particulares incluso desconocen la existencia de los derechos constitucionales que les amparan, con lo que deviene terriblemente difícil que, en el momento en que tienen lugar los hechos desencadenantes supuestos de responsabilidad patrimonial pública, se haga el pertinente acopio probatorio (fotografías, actas notariales, documentación testifical, etcétera) que en un procedimiento administrativo o en un proceso judicial ayudarían a un administrado a probar lo justo de su pretensión y, a posteriori, choca con serias limitaciones de accesibilidad a los elementos probatorios, en algunos supuestos porque es la propia Administración la que únicamente los tiene a su alcance.

Teniendo en cuenta esta resolución podemos entender que la jurisprudencia tenga una especial sensibilidad para permitir que entren en juego las presunciones judiciales cuando los reclamantes no aportan pruebas sobre la información verbal recibida, permitiendo de esta manera estimar la responsabilidad patrimonial en determinados casos pese a no existir pruebas.

En conclusión, para la estimación de responsabilidad patrimonial por información errónea no es imprescindible el carácter formalizado de dicha información, como apuntaban el dictamen del Consejo de Estado n.º 1811/2000, de 29 de junio, y el voto particular del dictamen del Consejo de Estado n.º 1348/2001, de 4 de octubre. En el caso de que sea verbal, los reclamantes deberán aportar pruebas suficientes de su existencia o bien contar con factores concurrentes que inviten al tribunal a realizar presunciones a su favor. Asimismo, resulta en la práctica poco probable que los reclamantes, en el momento de producción de los hechos, tengan en cuenta la necesidad de medios probatorios, y es por esto por lo que en la mayoría de las ocasiones el hecho de que la información errónea sea verbal y no escrita juega en contra de los ciudadanos, provocando la inexistencia del presupuesto de anormal funcionamiento de la Administración.

## CONCLUSIONES

El núcleo de este trabajo ha consistido en el análisis de los requisitos necesarios para estimar la responsabilidad patrimonial por información errónea y de

23 Sentencia del TSJ de La Rioja de 24 de septiembre de 2001, Sala de lo Contencioso-Administrativo, n.º 367/2001, Ponente: José Ignacio Ruiz Palacios Villaverde. Véase p. 21 del documento.

la doctrina del Consejo de Estado en esta materia. Como punto de partida se han analizado los requisitos establecidos legalmente respecto a esta institución: la existencia de un hecho imputable a la Administración que constituya un funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; una lesión o perjuicio antijurídico efectivo, económicamente evaluable e individualizado con relación a una persona o grupo de personas; relación de causalidad entre hecho y perjuicio, y que no concorra fuerza mayor.

No obstante, un estudio preliminar de los dictámenes del Consejo de Estado mostraba la existencia de lo que parecían, *a priori*, una serie de requisitos adicionales. En concreto, además de los citados requisitos legales, el órgano consultivo establecía tres nuevas exigencias: la identidad entre el órgano que toma la decisión (causa la lesión) y el órgano que proporciona la información, la identidad entre el reclamante de la responsabilidad patrimonial y el destinatario de la información errónea, y la necesidad del carácter formalizado de la información errónea.

Respecto al primero de los requisitos, identidad entre el órgano que toma la decisión (causa la lesión) y el órgano que proporciona la información, debemos señalar que lo que parece encontrarse implícito en esta exigencia es la necesidad de un nexo causal entre la actuación administrativa y la lesión al ciudadano, requisito de sobra conocido y estudiado por la doctrina y la jurisprudencia y que, por tanto, no supone ninguna novedad respecto a la institución. El hecho de que, para estimar la responsabilidad patrimonial y que no se produzca la ruptura del nexo causal, la Administración que causa la lesión deba ser la misma que aquella que proporcionó la información errónea es obvio teniendo en cuenta que partimos de diferentes personas jurídicas. Sin embargo, la literalidad de los dictámenes del Consejo de Estado arroja ciertas dudas al manifestar que debe existir identidad entre "el órgano que toma la decisión (causa la lesión) y el órgano que proporciona la información". Dentro de una Administración con personalidad jurídica única pueden existir distintos órganos administrativos y, teniendo en cuenta que la responsabilidad patrimonial es directa y objetiva, no tendría sentido eximir a la Administración de responsabilidad patrimonial por tener divididas sus funciones entre órganos distintos. Siendo así, únicamente encontramos que pueda ser válida esta exigencia del Consejo de Estado si con identidad de órganos se refiere a identidad de Administraciones. Tendría sentido que una Administración con personalidad jurídica propia no se responsabilizara de las informaciones que pudiera dar una Administración diferente (lo que supondría una ruptura del nexo causal), pero sería contrario al carácter directo y objetivo de la responsabilidad patrimonial que una Administración no se responsabilizase de las informaciones que suministrara uno de sus órganos, aunque la división funcional provoque que sea otro órgano el que cause la lesión.

Respecto al segundo de los requisitos, identidad entre el reclamante de la responsabilidad patrimonial y el destinatario de la información, sí que podemos

calificarlo como un requisito adicional sin que pueda ser explicado en virtud de los requisitos tradicionales. Según el Consejo de Estado, el hecho de que una persona distinta del destinatario de la información errónea reclame responsabilidad patrimonial por los daños que dicha información le produjo supone una ruptura del nexo causal que impide la estimación de sus pretensiones. En igualdad de circunstancias entre el destinatario de la información y quien reclama la responsabilidad patrimonial parece cuestionable que se alegue una ruptura del nexo causal como causa automática para desestimar la reclamación. Como ya hemos expuesto con anterioridad, el precedente ilegal en el actuar de la Administración puede ser un título generador de confianza legítima en el administrado, confianza que puede ser tutelable e indemnizable si concurre el resto de los requisitos. Respecto de ellos existe acuerdo, incluso en el propio Consejo de Estado, en que el suministro de información constituye un servicio público (hecho imputable a la Administración), y también es reconocido por la comunidad jurídica que la vulneración de la confianza legítima que el ciudadano tenía en la veracidad y corrección de dicha información puede provocar un perjuicio antijurídico. Por último, la teoría de equivalencia de condiciones justificaría la existencia de un nexo causal entre la información errónea y el perjuicio al ciudadano que sigue la información, aunque no sea el destinatario. No se puede negar que este ciudadano, en igualdad de circunstancias que el receptor de la información, se pudo ver afectado por la existencia de dicha información en su forma de actuar. La información errónea es causa de los perjuicios que pueda sufrir por seguirla, por tanto no es legítimo alegar una ruptura del nexo causal. Todo ello siempre que la información suministrada tenga una naturaleza real y no personal, y siempre que se parta de igualdad de circunstancias reales entre el destinatario de la información y el reclamante de responsabilidad patrimonial.

En cuanto al último de los requisitos, la necesidad del carácter formalizado de la información errónea es también, sin duda, una nueva exigencia impuesta por el Consejo de Estado. Exigencia que proviene de considerar que "a las informaciones informales y oficiosas no se les pueden [sic] dar un alcance que por su naturaleza no pueden tener". Sin embargo, tras haber analizado la jurisprudencia se ha constatado que en ningún momento el hecho de que la información sea verbal impide el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial si concurren los requisitos legalmente establecidos. Cosa distinta es la complejidad que supone probar una información que no tenga carácter formalizado. La mejor prueba de que no es necesario el carácter formalizado de la información para que pueda originarse responsabilidad patrimonial es que, si la información es verbal, y aunque no haya prueba directa, en ocasiones los tribunales despliegan el juego de presunciones y acaban estimando las pretensiones. En cualquier caso, el carácter formalizado de la información no es un requisito *sine qua non* para poder estimar la responsabilidad patrimonial.

Tras el análisis de la doctrina del Consejo de Estado partíamos, a priori, de tres requisitos aparentemente adicionales a los exigidos por la ley respecto a la responsabilidad patrimonial. El primero de ellos se ha reconducido, finalmente, a la necesidad de existencia de nexo causal (requisito específicamente establecido por la ley). Respecto a las dos exigencias restantes, el estudio comparativo con la jurisprudencia y la doctrina no nos ha permitido llegar a entender su justificación. El Consejo de Estado, que para muchos autores es el garante de los derechos del lesionado, podría estar obstaculizando, con resoluciones como las analizadas, las pretensiones de los ciudadanos frente a la Administración al exigir requisitos no apuntados anteriormente por la ley o la jurisprudencia.

## REFERENCIAS

- AROZAMENA LASO, Á. (1989). La consulta urbanística: un estudio de artículo 55 de la Ley del Suelo. *Revista de Derecho Urbanístico*, n.º 113, pp. 71-99.
- DE AHUMADA RAMOS, F. J. (2009). *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. Elementos estructurales: lesión de derechos y nexo causal entre la lesión y el funcionamiento de los servicios públicos*. Navarra: Aranzadi.
- BERMEJO VERA, J. (2012). *Derecho Administrativo básico. Parte General*. Navarra: Civitas.
- COSCULLUELA MONTANER, L. (2014). *Manual de Derecho Administrativo*, t. I. Navarra: Thomson-Civitas.
- DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L. M. (1982). La doctrina del precedente administrativo. *RAP*, 98, pp. 7-46.
- ESTEVE PARDO, J. (2014). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Madrid: Marcial Pons.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2006). *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*. Madrid: Thompson Civitas.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y T.-R. FERNÁNDEZ (2002). *Curso de Derecho Administrativo II*. Madrid: Civitas.
- LÓPEZ MENUDO, F.; E. GUICHOT REINA y J. A. CARRILLO DONAIRE (2005). *La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos*. Valladolid: Lex Nova.
- MEDINA ALCOZ, L. (2005). *La responsabilidad patrimonial por acto administrativo*. Navarra: Aranzadi.

MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M. (2013). Principios de la responsabilidad extracontractual de la Administración Pública. En T. QUINTANA LÓPEZ (dir.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*, t. I (pp. 37-90). Valencia: Tirant lo Blanch.

PAREJO ALFONSO, L. (2003). *Derecho Administrativo. Instituciones generales*. Barcelona: Ariel.

REBOLLO PUIG, M. (2013). La reclamación de la indemnización. En T. QUINTANA LÓPEZ (dir.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*, t. I. Valencia: Tirant lo Blanch.

SÁNCHEZ MORÓN, M. (2014). *Derecho Administrativo. Parte General*. Madrid: Tecnos.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2000). *Principios de Derecho Administrativo*, vol. II. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.

## JURISPRUDENCIA

### Tribunal Supremo

STS de 2 de noviembre de 1987. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Ponente: Francisco Javier Delgado Barrio.

STS de 12 de junio de 1991. Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.<sup>a</sup> Ponente: Francisco Javier Delgado Barrio.

STS de 12 de marzo de 1996. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Ponente: Jaime Barrio Iglesias.

STS de 21 de septiembre de 2000. Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.<sup>a</sup> Ponente: Pedro José Yagüe Gil.

STS de 19 de julio de 2001, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.<sup>a</sup> Ponente: José Manuel Sieira Míguez.

STS de 16 de octubre de 2007, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.<sup>a</sup>, recurso n.º 10422/2003. Ponente: Octavio Juan Herrero Pina.

### Audiencia Nacional

SAN de 13 de junio de 2012, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.<sup>a</sup> Ponente: José Luis Requero Ibáñez.

SAN de 23 de enero de 2013. Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.<sup>a</sup> Ponente: José Luis Requero Ibáñez.



**Tribunales Superiores de Justicia**

STSJ de Andalucía/Sevilla de 21 de marzo de 2013. Sala de lo Contencioso- Administrativo, Sección 4.ª, n.º 551/2013. Ponente: José Ángel Vázquez García.

STSJ de Asturias de 28 de mayo de 1998, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, n.º 381/1998. Ponente: José Antonio Morilla García-Cernuda.

STSJ de Castilla y León/Valladolid, 11 de enero de 2000. Sala de lo Contencioso-Administrativo, n.º 12/2000 Ponente: Ezequías Rivera Temprano.

STSJ de La Rioja de 24 de septiembre de 2001, Sala de lo Contencioso-Administrativo, n.º 367/2001. Ponente: Ignacio Ruiz de Palacios Villaverde.