

[Informe sobre la Justicia Administrativa 2022

Tributos, Contratos Públicos, Responsabilidad
Patrimonial, Derechos Fundamentales,
Personal de la Administración,
Protección de Datos, Transparencia y
Responsabilidad Contable

Alfonso Egea de Haro (dir.)

Jesús Redondo Martín (coord.)

Silvia Díez Sastre

Alfonso Esteban Miguel

Alicia González Alonso

Ester Marco Peñas

Isaac Martín Delgado

César Martínez Sánchez

Fernando Pastor Merchante

Edición: Octubre de 2022

Edita: Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid (CIJA-UAM)

Contacto:

Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa
Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid
C/Kelsen, 1, 28049 – Madrid
Tel.: 91 497 2535 / 2501
e-mail: cija.uam@uam.es
<http://www.cija-uam.org>

El CIJA-UAM no se hace responsable de las opiniones vertidas por los autores en el informe.

© 2022. Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa
Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid
<http://www.cija-uam.org>
cija.uam@uam.es

Maquetación: Elena Brea Bermejo

Impresión: Helium Artes Gráficas S.L.

ISBN: 978-84-09-44525-7

Depósito legal: M-10331-2015

Índice

Responsables de la elaboración del informe	17
Autores	19
Presentación	23
I. INTRODUCCIÓN	25
<i>Alfonso Egea de Haro</i>	
I. La justicia administrativa	27
II. Metodología	28
1. Análisis sectorial, integral y comparado	29
2. Análisis empírico	30
3. Técnicas de análisis cuantitativo	30
III. Estructura del Informe	31
II. INDICADORES DE FUNCIONAMIENTO Y COMPARATIVA DE SECTORES	33
<i>Alfonso Egea de Haro</i>	
I. Introducción	35
II. Volumen de actividad	37
III. Indicadores de actividad	41
1. Tasa de resolución. Distintas formulaciones e interpretaciones	42
2. Tasa de pendencia	46
3. Tasa de congestión	48
4. Análisis de las tasas de actividad entre los distintos órganos de la JCA	49
IV. Duración del proceso	54
V. Planta y aspectos presupuestarios	58
VI. Comparación entre sectores de la actividad administrativa y Administraciones	59
VII. Conclusiones	64
III. ESTUDIO EMPÍRICO DEL FUNCIONAMIENTO DE LA VÍA ECONÓMICO-ADMINISTRATIVA Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN MATERIA TRIBUTARIA	67
<i>César Martínez Sánchez</i>	
I. Los tribunales económico-administrativos	69
1. Datos generales	69
2. Metodología	69

3. Volumen de actividad	71
3.1. Nuevos asuntos	71
3.2. Asuntos resueltos	73
3.3. Tasa de resolución	75
4. Sentido de la resolución	79
4.1. TEAC	79
4.2. TEAR	81
5. Medios personales	84
5.1. Ponentes	84
5.2. Personal de apoyo	86
6. Presupuesto	87
7. Impugnación ante la JCA	89
II. Los litigios tributarios en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa	89
1. Objeto impugnado	90
1.1. Contenido del objeto impugnado en razón de la instancia	90
1.2. Contenido del objeto impugnado en función del tipo de recurrente	91
1.3. Contenido del objeto impugnado y cuantía del pleito	93
2. Tipo de recurrente	94
2.1. Tipo de recurrente en razón de la instancia	94
2.2. Tipo de recurrente según el tipo de recurso administrativo previo	95
2.3. Tipo de recurrente y cuantía del pleito	96
3. Sentido del fallo	97
3.1. Sentido del fallo en razón de la instancia	97
3.2. Sentido del fallo en función del tipo de recurso administrativo previo	99
3.3. Sentido del fallo en función del tipo de acto impugnado	100
3.4. Sentido del fallo en función del tipo de recurrente	101
3.5. Sentido del fallo en función de la cuantía	102
4. Razonamiento de la sentencia	103
4.1. Jurisprudencia invocada en función del objeto	103
4.2. Invocación de normativa europea por parte del tribunal	104
5. Duración del proceso	105
5.1. Duración de los procesos en razón de la instancia	105
5.2. Duración de los procesos según el objeto impugnado	107
5.3. Duración de los procesos por sentido del fallo	108
5.4. Duración de los procesos por cuantía	109

6. Costas	110
6.1. <i>Condena en costas por instancia</i>	110
6.2. <i>Condena en costas por tipo de acto impugnado</i>	111
6.3. <i>Condena en costas por tipo de recurrente</i>	112
6.4. <i>Condena en costas por cuantía</i>	113
III. Conclusiones	114
1. Vía económico-administrativa	114
2. Vía judicial	115
IV. ANÁLISIS DE LA LITIGIOSIDAD ADMINISTRATIVA Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA	119
<i>Silvia Díez Sastre</i>	
I. Los Órganos de Recursos Contractuales	121
1. Datos generales	121
2. Ficha metodológica	121
3. Volumen de actividad	122
3.1. <i>Nuevos asuntos</i>	122
3.2. <i>Tasa de resolución</i>	126
4. Actividad administrativa impugnada	127
4.1. <i>Tipo de contrato</i>	127
4.2. <i>Cuantía de los contratos impugnados</i>	128
4.3. <i>Tipo de objeto impugnado</i>	129
5. Administración responsable	130
6. Sentido de la resolución	131
6.1. <i>Inadmisión</i>	132
6.2. <i>Desestimación</i>	133
6.3. <i>Estimación total y parcial</i>	134
6.4. <i>Desistimiento y otros</i>	134
6.5. <i>Tasa de éxito</i>	135
6.6. <i>Multas por temeridad o mala fe</i>	135
7. Duración del procedimiento	136
8. Impugnación ante la JCA	137
9. Medios personales	138
9.1. <i>Miembros de los órganos</i>	139
9.2. <i>Personal de apoyo</i>	140
10. Presupuesto	141

II. Los recursos administrativos ordinarios en materia de contratación pública	142
III. Los litigios sobre contratos públicos en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa	143
1. Volumen de actividad	143
2. Normativa aplicada	145
2.1. <i>Datos agregados y datos por tribunal</i>	145
3. Actividad administrativa impugnada	147
3.1. <i>Tipo de contrato y cuantía</i>	147
3.2. <i>Tipo de objeto impugnado</i>	148
3.3. <i>Tipo de objeto impugnado por tipo de contrato</i>	148
4. Administración responsable	149
5. Tipo de recurrente	150
5.1. <i>Datos agregados y por instancia</i>	150
5.2. <i>Tipo de recurrente por objeto impugnado y por contrato</i>	151
6. Contenido de la sentencia	152
7. Sentido del fallo	154
8. Duración del proceso	156
9. Costas	157
IV. Conclusiones	158
V. ANÁLISIS DE LA LITIGIOSIDAD ADMINISTRATIVA Y CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL <i>Fernando Pastor Merchante</i>	161
I. Planteamiento	163
II. Las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración en la vía administrativa	164
1. Consideraciones metodológicas	164
2. Volumen de actividad	164
3. Sector material de actividad en el que se producen las reclamaciones de responsabilidad patrimonial	166
III. Los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa	166
1. Consideraciones metodológicas	166
2. Objeto y partes en los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración	168
2.1. <i>Objeto</i>	168
2.2. <i>Recurrente</i>	169
2.3. <i>Administración recurrida</i>	170

3. Características materiales de los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración	171
3.1. Sector material de actividad	171
3.2. Tipo de actividad	171
3.3. Reclamaciones relacionadas con la COVID-19	172
4. Presupuestos materiales de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración	172
4.1. Lesión resarcible	173
4.2. Título de imputación objetiva	174
4.3. Teoría del nexa causal	175
5. Sentido y contenido del fallo en las sentencias sobre responsabilidad patrimonial de la Administración	175
5.1. Sentido del fallo	176
5.2. Cuantía de las indemnizaciones concedidas	177
5.3. Cálculo de las indemnizaciones	177
5.4. Tipo de daños indemnizados	178
6. Duración del proceso	179
7. Costas	180
7.1. Condena en costas en razón de la instancia	180
7.2. Parte condena en costas en razón de la instancia	180
7.3. Limitación de la cuantía de las costas en razón de la instancia	181
IV. Conclusiones	182
VI. ANÁLISIS DEL FUNCIONAMIENTO DEL PROCESO ESPECIAL DE TUTELA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES	185
<i>Alicia González Alonso</i>	
I. Introducción: algunas aclaraciones sobre el objeto de este estudio	187
II. El control administrativo previo	188
III. Los procesos judiciales tramitados a través del cauce especial de protección de los derechos fundamentales	193
1. Objeto de impugnación	193
1.1. Objeto de impugnación en razón del tipo de acto administrativo impugnado	193
1.2. Objeto de impugnación en razón de la Administración responsable	195
1.3. Los derechos fundamentales más invocados y examinados por los órganos judiciales a través de esta vía	198
2. Tipo de recurrente	201
2.1. Tipo de recurrente en razón de la instancia	201
2.2. Tipo de recurrente y derecho fundamental invocado en la instancia	202

3. Especialidades procedimentales del cauce especial de tutela de derechos fundamentales: inadmisiones <i>a limine</i> y el trámite del art. 117.2 LJCA	203
4. Adopción de medidas cautelares	206
5. Sentido del fallo	206
5.1. <i>Sentido del fallo en razón de la instancia</i>	208
5.2. <i>Sentido del fallo en función de algunas especialidades procedimentales del proceso especial de tutela de derechos fundamentales: la falta de remisión del expediente administrativo</i>	209
5.3. <i>Sentido del fallo en función de la materia o del sector del ordenamiento</i>	209
6. Razonamiento de la sentencia	216
6.1. <i>Tipo de tutela dispensada</i>	219
7. Duración del proceso	221
7.1. <i>Duración de los procesos en razón del órgano judicial</i>	221
7.2. <i>Duración de los procesos en relación con otras variables</i>	222
8. Costas	223
8.1. <i>Condena en costas por instancia</i>	223
8.2. <i>Condena en costas por tipo de recurrente</i>	225
IV. Conclusiones	226

VII. ANÁLISIS DE LA LITIGIOSIDAD CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN 229

Alfonso Esteban Miguel

I. La litigiosidad contencioso-administrativa en materia de personal de la Administración	231
1. Introducción	231
2. Delimitación del objeto de estudio: la materia de personal de la Administración en el orden contencioso-administrativo	231
3. Metodología	234
4. La composición del personal de la Administración en cifras	234
5. La vía administrativa en materia de personal	236
II. Los litigios en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en materia de personal de la Administración	236
1. Normativa aplicada	238
2. Objeto impugnado	239
2.1. <i>Contenido del objeto impugnado</i>	239
2.2. <i>Contenido del objeto impugnado en función de la Administración territorial</i>	240
2.3. <i>Contenido del objeto impugnado en razón de la instancia</i>	241
2.4. <i>Contenido del objeto impugnado en función de la posición jurídica del recurrente</i>	242

3. Tipo de recurrente	243
3.1. <i>Tipos de recurrente</i>	243
3.2. <i>Clases de personal recurrente</i>	244
3.3. <i>Tipo de recurrente en razón de la instancia</i>	246
4. Representación y defensa del recurrente	248
5. Administración recurrida	249
6. Sentido del fallo	249
6.1. <i>Sentido del fallo en función de la instancia</i>	249
6.2. <i>Sentido del fallo en función del recurrente</i>	250
6.3. <i>Sentido del fallo en función de la Administración territorial</i>	251
6.4. <i>Sentido del fallo en función del objeto impugnado</i>	253
7. Razonamiento de la sentencia	253
7.1. <i>Invocación de jurisprudencia</i>	254
7.2. <i>Transcripción o cita de jurisprudencia por tribunal</i>	254
8. Duración del proceso	255
8.1. <i>Duración de los procesos en razón del tribunal</i>	257
8.2. <i>Duración del proceso según el objeto impugnado</i>	258
9. Costas	258
9.1. <i>Condena en costas por instancia</i>	259
9.2. <i>Parte condenada a costas por instancia</i>	259
III. Conclusiones	260
VIII. ANÁLISIS DE LA LITIGIOSIDAD CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS	263
<i>Jesús Redondo Martín</i>	
I. Introducción	265
II. La protección de datos personales en España durante el 2020 y el 2021	265
1. Hegemonía del primer marco normativo	265
2. Información obtenida de la <i>Memoria AEDP 2021</i> sobre litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa	266
3. Información no disponible sobre la actividad de los homólogos autonómicos	268
4. Información parcialmente disponible sobre la actividad del CGPJ	268
III. La litigiosidad contencioso-administrativa en materia de protección de datos personales	269
1. Planteamiento	269
2. Ficha metodológica	269
3. Un análisis descriptivo de la litigiosidad en el sector	270

3.1. <i>Tribunales e instancias</i>	270
3.2. <i>Agencias responsables de la actividad impugnada</i>	271
3.3. <i>Materias objeto de impugnación</i>	271
3.4. <i>Normativa objeto de aplicación: La incidencia de los derechos ARCO y los derechos RGPD</i>	271
3.5. <i>Tipo de recurrente</i>	272
3.6. <i>Objeto del procedimiento</i>	272
3.7. <i>Cuantía de las resoluciones sancionadoras litigiosas</i>	273
3.8. <i>Sentido del fallo</i>	273
3.9. <i>Condena en costas</i>	276
IV. Conclusiones tras el estudio empírico y su incorporación a la serie histórica (2003 – 2022)	276
IX. ANÁLISIS DE LA LITIGIOSIDAD ADMINISTRATIVA Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA	279
<i>Isaac Martín Delgado</i>	
I. Presentación	281
1. Consideraciones generales	281
2. Ficha metodológica	282
II. La litigiosidad en vía administrativa en materia de acceso a la información pública	283
1. Volumen de actividad	283
1.1. <i>Asuntos</i>	283
1.2. <i>Tasa de resolución</i>	292
1.3. <i>Tasa de congestión</i>	295
2. Actividad administrativa impugnada ante el Consejo	298
2.1. <i>Tipo de información solicitada</i>	298
2.2. <i>Tipo de acto impugnado</i>	305
3. Administración responsable	312
4. Sentido de la resolución	315
4.1. <i>Datos sobre estimaciones, desestimaciones e inadmisiones</i>	315
4.2. <i>Tasa de éxito</i>	318
5. Duración del procedimiento en vía de recurso	322
6. Impugnación ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa y cumplimiento de las resoluciones	326
7. Grado de cumplimiento	328
8. Medios personales y presupuesto	331

III. Los litigios sobre derecho de acceso en la jurisdicción contencioso-administrativa	333
1. Normativa aplicada	334
2. Actividad administrativa impugnada	334
3. Tipo de recurrente	340
4. Contenido del fallo	344
5. Duración del proceso	346
6. Costas	347
IV. Conclusiones y propuestas	348
X. ANÁLISIS DEL ENJUICIAMIENTO CONTABLE ANTE EL TRIBUNAL DE CUENTAS Y EL TRIBUNAL SUPREMO	353
<i>Ester Marco Peñas</i>	
I. Datos generales	355
II. Ficha metodológica	357
III. Volumen de actividad	359
IV. La jurisdicción contable: cuestiones previas	360
1. Reformulación y simplificación de los procedimientos ante el Tribunal de Cuentas	360
2. Necesidad de reforzar la función fiscalizadora del TCU	362
3. Concurrencia del enjuiciamiento contable con el procedimiento penal	364
V. Análisis de los elementos esenciales de la responsabilidad contable	366
1. Legitimación activa	368
2. Legitimación pasiva	374
2.1. <i>Legitimación pasiva: tipos de responsables contables</i>	374
2.2. <i>Legitimación pasiva: funcionarios públicos / personal de las Administraciones públicas o cargos electos</i>	378
2.3. <i>Legitimación pasiva: persona física o persona jurídica</i>	382
2.4. <i>Legitimación pasiva: órgano personal o colegiado</i>	383
3. Clases de responsabilidad contable: directa o subsidiaria	384
4. Nivel territorial y Administración pública	385
4.1 <i>Supuestos de responsabilidad contable por nivel territorial</i>	385
4.2 <i>Sector de actividad donde se producen los supuestos de responsabilidad contable</i>	396
VI. Sentido del fallo y recursos	407
1. Sentido del fallo primera instancia y recurso de apelación Tribunal de Cuentas	407
VII. Conclusiones	411

XI. FICHA METODOLÓGICA

Alfonso Egea de Haro

419

TABLAS Y FIGURAS

423

**[V. Análisis de la litigiosidad
administrativa y contencioso-
administrativa en materia de
responsabilidad patrimonial]**

Fernando Pastor Merchante

I. Planteamiento

El propósito de esta sección del informe es analizar la litigiosidad que generan las reclamaciones de responsabilidad patrimonial a las que se enfrentan las Administraciones. El régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas descansa sobre el art. 106.2 de la Constitución española (CE), que reconoce el derecho de los particulares “a ser indemnizados [en los términos establecidos por la ley] 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”. Por su parte, el art. 149.1.18ª CE atribuye al Estado la competencia para desarrollar ese precepto, lo cual implica que todos los niveles territoriales de la Administración se rigen en esta materia por las reglas que fija el legislador estatal.

Este es el título competencial sobre la base del cual se han adoptado las normas por las que se rigen este tipo de reclamaciones: la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), que regula en sus arts. 32 a 37 las condiciones materiales en las cuales surge la obligación de la Administración de indemnizar a los particulares, así como los criterios para calcular el importe de dicha indemnización; y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), que somete las reclamaciones de responsabilidad patrimonial a las normas del procedimiento administrativo común, aunque con algunas especialidades como las contenidas en sus artículos 65 (iniciación de oficio), 67 (iniciación a solicitud del interesado), 81 (solicitud de informes), 86.5 (terminación convencional), 91 (resolución) y 96.4 (tramitación simplificada).

Este estudio pretende ofrecer una visión actualizada de las características sustantivas y procesales de las reclamaciones a las que hacen frente las Administraciones públicas. El estudio se divide en dos partes. Dado que las reclamaciones de responsabilidad patrimonial deben plantearse en primer término ante la propia Administración, y solo en caso de desestimación ante los tribunales de la JCA, la primera parte del estudio se centra en la vía administrativa, apoyándose para ello en fuentes de información secundarias como son las memorias del Consejo de Estado y de los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas. La segunda parte del estudio se centra en la vía contencioso-administrativa, utilizando para ello el estudio jurisprudencial propio elaborado según la metodología expuesta al final de este informe.

II. Las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración en la vía administrativa

1. Consideraciones metodológicas

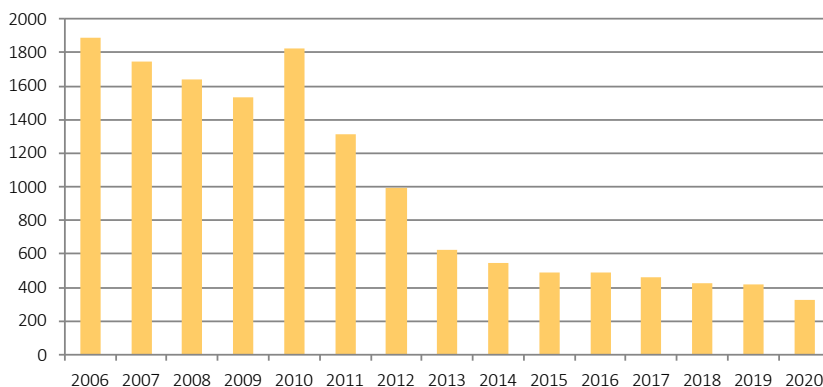
La primera parte de este estudio se centra en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en vía administrativa. Este apartado se apoya sobre las memorias que publican anualmente el Consejo de Estado y los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas. Cumple remitirse aquí a las advertencias realizadas en las anteriores ediciones de este informe sobre las limitaciones metodológicas que presenta esta parte del estudio. En primer lugar, el dictamen del Consejo de Estado o de los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas únicamente es preceptivo en los procedimientos de responsabilidad patrimonial que superan una determinada cuantía, por lo que la información contenida en sus memorias es necesariamente parcial (50.000 € en el caso del Consejo de Estado, tal y como dispone el art. 81.2 LPACAP). Además, sus memorias no contienen información acerca del procedimiento administrativo en su conjunto, sino solo acerca de la fase de dictamen, lo cual limita los datos que es posible recabar por esta vía. Finalmente, no todos los órganos consultivos publican sus memorias y algunos lo hacen con varios años de retraso, lo cual impide la incorporación de sus datos a este estudio.

2. Volumen de actividad

Las memorias de actividad del Consejo de Estado y de los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas ofrecen datos acerca del volumen de asuntos sobre responsabilidad que uno y otros informan cada año. Por las razones que se acaban de explicar, estos datos no reflejan todas las reclamaciones de responsabilidad patrimonial a las que se enfrentan las distintas Administraciones, por lo que no es posible saber a ciencia cierta si son representativos como muestra de la población constituida por todas esas reclamaciones.

La siguiente Figura muestra el número de dictámenes emitidos en materia de responsabilidad patrimonial por el Consejo de Estado entre 2006 y 2020. En el momento de concluir este estudio, el Consejo de Estado no había publicado todavía su memoria para el año 2021, por lo que no ha sido posible actualizar los datos del informe anterior. Tal y como se indicó en el mismo, las cifras se mantienen relativamente estables desde la reforma del art. 142.3 de la LRJ-PAC operada por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, cuya disposición final cuadragésima elevó de 6.000 € a 50.000 € el importe de las reclamaciones para las cuales es preceptivo dictamen del Consejo de Estado.

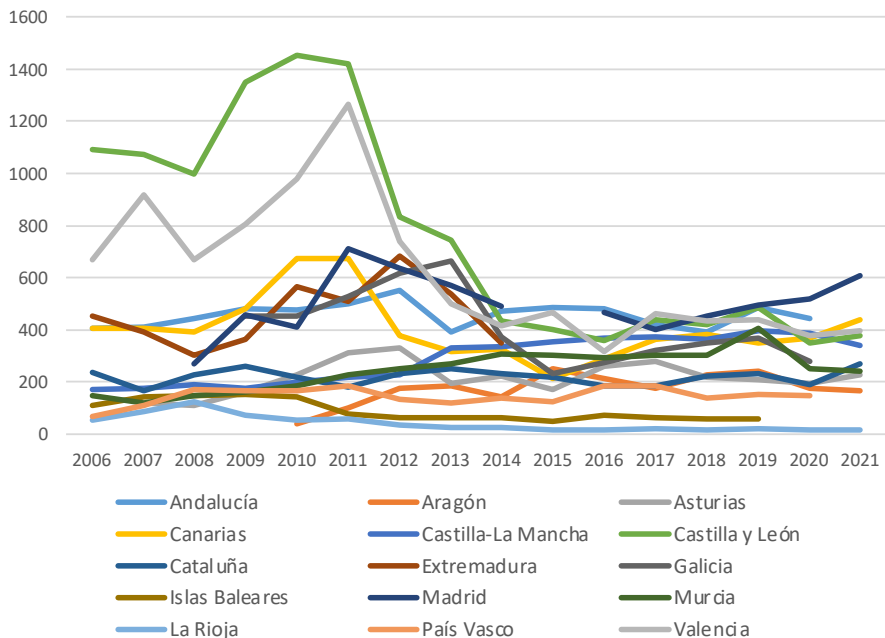
Figura 85. Volumen de dictámenes emitidos por el Consejo de Estado en materia de responsabilidad patrimonial (2006-2020) [en número]



Fuente: elaboración propia a partir de las memorias del Consejo de Estado.

La siguiente Figura muestra la evolución del número de dictámenes emitidos en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración por los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas. Se incluyen para cada órgano todos los datos disponibles a partir del año 2006.

Figura 86. Volumen de dictámenes emitidos por los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas en materia de responsabilidad patrimonial (2006-2021) [en número]

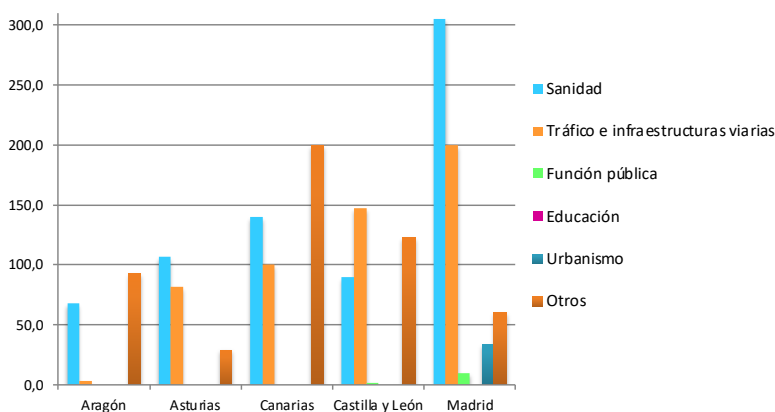


Fuente: elaboración propia a partir de las memorias de los órganos consultivos autonómicos.

3. Sector material de actividad en el que se producen las reclamaciones de responsabilidad patrimonial

Las memorias de actividad de algunos órganos consultivos autonómicos ofrecen datos acerca del sector material de actividad en el que se producen las reclamaciones informadas por cada órgano. Para el año 2021, las únicas memorias disponibles que proporcionan esta información son las de los Consejos u órganos consultivos de Aragón, Asturias, Canarias, Castilla y León, y Madrid. La siguiente Figura refleja estos datos, que confirman el peso que tienen las reclamaciones sanitarias en todas las Comunidades Autónomas. La importancia de la categoría “Otros” se debe a que las memorias de los distintos órganos consultivos utilizan criterios clasificatorios diversos, lo cual obliga a incluir en ese apartado un amplio espectro de reclamaciones.

Figura 87. Clasificación por materias de los dictámenes sobre responsabilidad patrimonial emitidos por los órganos consultivos de Aragón, Asturias, Canarias, Castilla y León, y Madrid (2021) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de las memorias de los órganos consultivos de Aragón, Asturias, Canarias, Castilla y León, y Comunidad de Madrid.

III. Los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

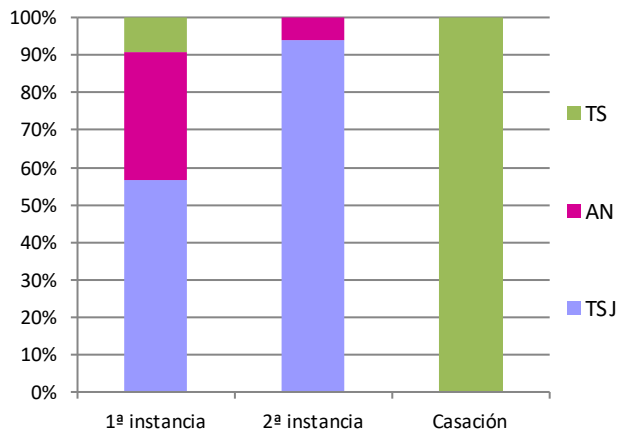
1. Consideraciones metodológicas

La segunda parte de este estudio se centra en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que se ventilan ante la JCA. El análisis que se ofrece a continuación se basa en los datos recabados a partir del muestreo de sentencias que se ha realizado siguiendo las pautas explicadas en la ficha metodológica incluida al final de este informe. Todas ellas son sentencias emanadas del orden contencioso-administrativo, dado el principio de unidad jurisdiccional que rige en materia de responsabilidad patrimonial en virtud del art. 2.e) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA).

Los datos analizados a continuación se desglosan a menudo por instancias (primera instancia, segunda instancia y casación). La siguiente Figura muestra la frecuencia con la que resuelven en cada una de estas instancias los distintos órganos jurisdiccionales cuyas sentencias han sido recogidas en la muestra.

Es importante señalar que no se ha podido incluir en la muestra sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, a pesar de que estos órganos conocen de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial planteadas frente a las entidades locales y de las reclamaciones inferiores a 30.050 € planteadas frente a las Administraciones autonómicas (art. 8 LJCA). Es necesario tener en cuenta esta observación (y los posibles sesgos que entraña) al analizar todos los datos que se ofrecen a continuación. Sin embargo, conviene también advertir que este tipo de reclamaciones no están completamente excluidas de la muestra, puesto que los TSJ son competentes para conocer en segunda instancia de las apelaciones promovidas contra sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (art. 10.2 LJCA). De ahí que la muestra también incluya reclamaciones frente a las Administraciones locales, tal y como refleja más adelante la Figura 92, incluida en el apartado 2.3.

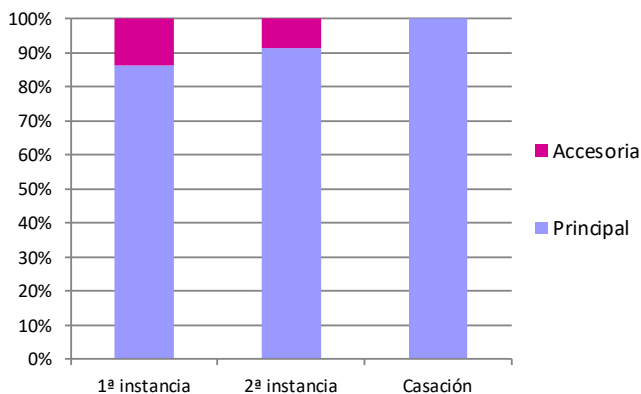
Figura 88. Tribunal en razón de la instancia en asuntos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración (2021) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

Por otro lado, también conviene tener en cuenta que la muestra incluye sentencias en las que se resuelven litigios en los que la reclamación de responsabilidad patrimonial es la pretensión principal (88,4 %) y otras en las que dicha reclamación tiene carácter accesorio con respecto a otra pretensión, como puede ser la anulación de una disposición general (11,6 %). La siguiente Figura muestra el peso relativo de ambos tipos de asuntos en cada una de las instancias jurisdiccionales.

Figura 89. Tipo de pretensión en razón de la instancia en asuntos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración (2021) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIIA-UAM.

2. Objeto y partes en los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración

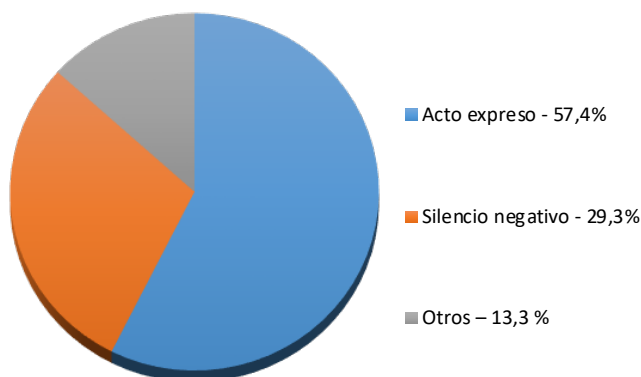
Este apartado analiza las características formales de los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración, tanto en su vertiente objetiva como subjetiva.

2.1. Objeto

La siguiente Figura muestra el objeto formal frente al que se plantean los recursos contencioso-administrativos en origen de los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración. Los datos muestran que la mayoría de los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración se inician con un recurso contra un acto expreso (57,4%), lo cual es coherente con la exigencia de reclamación administrativa previa del art. 67 LPAC. Destaca también el porcentaje de asuntos que se inician mediante recurso formulado contra la desestimación por silencio de una reclamación administrativa previa (29,3 %), lo cual es coherente con el sentido negativo que el art. 24.1 LPAC le atribuye al silencio administrativo en este tipo de reclamaciones.

No es posible determinar el porcentaje de reclamaciones administrativas de responsabilidad patrimonial que la Administración no resuelve en plazo, dado que carecemos de datos con respecto al volumen de reclamaciones desestimadas en vía administrativa que los particulares no recurren en la vía judicial. Eso sí, los datos permiten afirmar que casi un tercio de los asuntos sobre responsabilidad patrimonial ventilados ante la JCA se iniciaron sin resolución expresa y en plazo de la reclamación administrativa previa.

Figura 90. Objeto de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en el ámbito contencioso-administrativo. Datos agregados (2021) [en porcentaje]



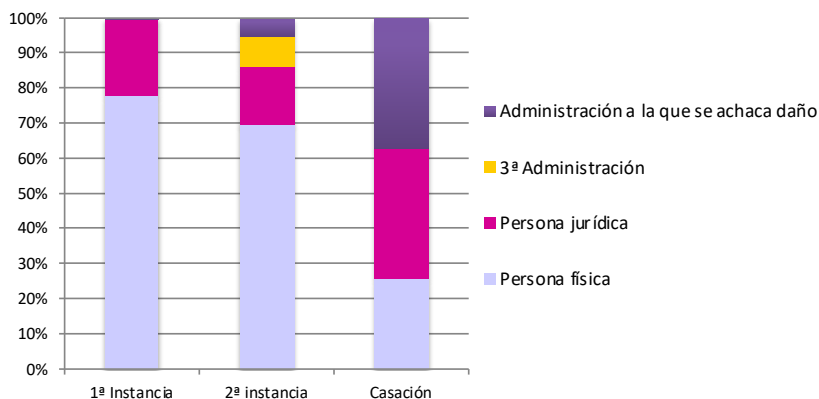
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CUA-UAM.

2.2. Recurrente

La siguiente Figura muestra el tipo de recurrente que actúa como demandante en cada una de las instancias. Al igual que en años anteriores, se observa un predominio claro de los litigios instados por personas físicas en primera (77,8 %) y segunda instancia (73,5 %). En primera instancia no se recoge ningún litigio instado por una Administración distinta a la que se le achaca el daño, lo cual sugiere que las Administraciones públicas apenas utilizan el instituto de la responsabilidad patrimonial para reclamarse daños entre sí. Sí se recogen algunos supuestos de este tipo en segunda instancia (8,8 %). Sin embargo, es posible que muchos de ellos se correspondan con recursos de apelación planteados por Administraciones condenadas en primera instancia por las acciones u omisiones de órganos dependientes de las mismas. Por consiguiente, este dato es compatible con la observación anterior.

En la casación, se observa una distribución más equilibrada de los asuntos en los que el recurrente es persona física (29 %), jurídica (41,9 %) o la Administración a la que se le achaca el daño (41,9 %). Quizá lo más reseñable de estos datos es su gran volatilidad, en el sentido de que se observan variaciones importantes de año en año. Esto es coherente con la implantación del criterio del interés casacional objetivo como principal requisito de acceso a la casación. Por un lado, este criterio no vincula el acceso a la casación a ningún elemento de las reclamaciones que pudiera suponer un sesgo desde el punto de vista del tipo de recurrente (como sí lo hacía el requisito de la cuantía, que inducía una sobrerrepresentación de los recursos planteados por personas jurídicas en esta instancia). Por otro lado, al vincular el acceso a la casación a un criterio inherentemente dinámico (como son las necesidades nomofilácticas del ordenamiento en cada momento), el criterio del interés casacional objetivo puede generar una cierta variabilidad en las características de las reclamaciones que alcanzan la casación.

**Figura 91. Tipo de recurrente en la JCA en razón de su naturaleza jurídica.
Desglose en razón de la instancia (2021) [en porcentaje]**

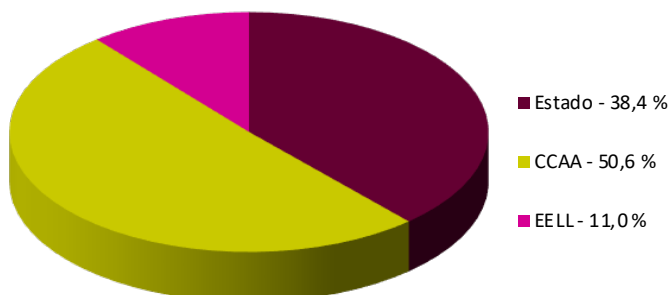


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

2.3. Administración recurrida

La siguiente Figura muestra el nivel territorial de la Administración frente a la que se plantean las reclamaciones recogidas en la muestra. Es importante recordar una vez más que la muestra no incluye sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Por las razones explicadas en el apartado 1, esto genera probablemente una infrarrepresentación de las reclamaciones formuladas contra las Administraciones autonómicas y, sobre todo, locales. Por consiguiente, los siguientes datos deben ser considerados con cautela. Hecha esta advertencia, se observa un predominio claro de las reclamaciones formuladas frente a las Administraciones estatal (38,4 %) y autonómicas (50,6 %) y una menor incidencia de las reclamaciones formuladas frente a las entidades locales (11 %).

Figura 92. Nivel territorial frente al que se plantea la reclamación (2021) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

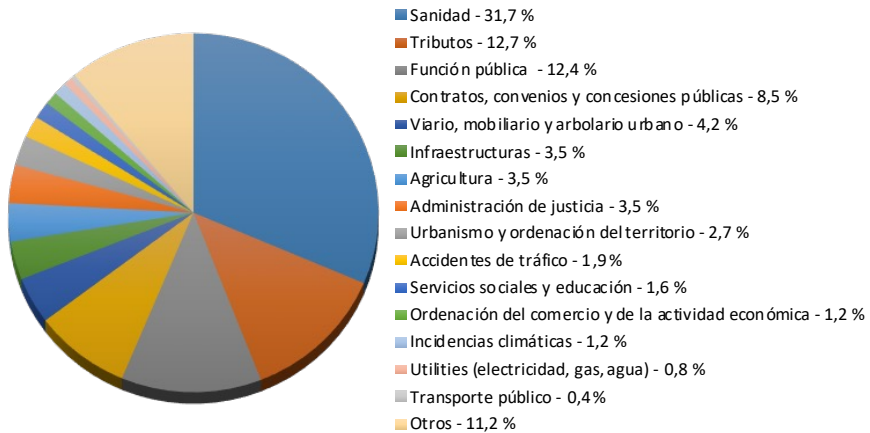
3. Características materiales de los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración

Este apartado analiza las características materiales de los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración, identificando los principales sectores de actividad y los distintos tipos de actividad o inactividad administrativas en origen de este tipo de reclamaciones.

3.1. Sector material de actividad

La siguiente Figura muestra la distribución de los litigios sobre responsabilidad patrimonial en función del sector en el que se produce la reclamación. Los datos confirman un año más que la mayor parte de litigios sobre responsabilidad patrimonial a los que se enfrentan las Administraciones públicas se producen en el ámbito sanitario. Este tipo de reclamaciones representan aproximadamente un tercio de los litigios incluidos en la muestra (31,7 %). Los datos confirman también la importancia de los litigios sobre responsabilidad patrimonial que se producen en el ámbito tributario, que se mantienen en segunda posición (12,7 %). Este año llama la atención el aumento de los litigios en materia de función pública (12,4 %). En general, el resto de valores se mantienen en porcentajes similares a los de años anteriores.

Figura 93. Sector de actividad en el que se producen las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en el ámbito contencioso-administrativo (2021) [en porcentaje]



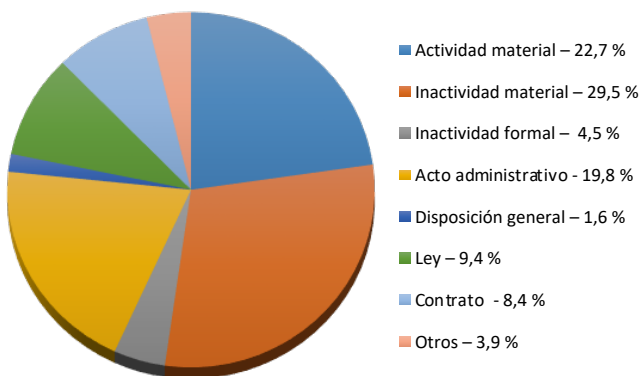
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

3.2. Tipo de actividad

La siguiente Figura muestra la distribución de los asuntos sobre responsabilidad patrimonial en función del tipo de actividad o inactividad administrativa a la que el reclamante atribuye la causación del daño.

Al igual que en años anteriores, se observa un predominio claro de las reclamaciones relacionadas con la vertiente *material* de la actividad (22,7 %) e inactividad de la Administración (29,5 %). Esto es coherente con la importancia que tienen las reclamaciones sanitarias en la muestra. En lo que a la vertiente *formal* se refiere, este año se observa un aumento de las reclamaciones vinculadas a actos administrativos (19,8 %, frente al 11,8 % del año pasado) y a convenios y contratos administrativos (8,4 %, frente al 4,5 % del año pasado). Por el contrario, disminuyen los litigios relacionados con la aplicación de leyes (9,4 %), lo cual confirma el carácter coyuntural del repunte observado el año pasado (13,4 %). En cualquier caso, este dato es coherente con el peso de los litigios de responsabilidad patrimonial que se producen en el ámbito tributario.

Figura 94. Tipo de actividad administrativa en origen de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en el ámbito contencioso-administrativo. Datos agregados (2021) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIIA-UAM.

3.3. Reclamaciones relacionadas con la COVID-19

Al igual que el año pasado, el estudio jurisprudencial incluía una variable específica para identificar las reclamaciones relacionadas con la COVID-19. Sin embargo, este año tampoco ha recaído ninguna sentencia relacionada con reclamaciones relacionadas con la COVID-19 y con las medidas adoptadas para luchar contra las consecuencias sanitarias y socio-económicas de la crisis. Esto se deba posiblemente a la exigencia de reclamación administrativa previa y a los tiempos de la propia JCA, que no han permitido que recaigan todavía sentencias de este tipo en los órganos jurisdiccionales cuyas resoluciones son objeto de análisis en este informe (TS, AN y TSJ).

4. Presupuestos materiales de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración

La finalidad de este apartado es observar los elementos de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración que suscitan mayores controversias en el orden contencioso-administrativo. El análisis se centra en los tres presupuestos materiales que deben concurrir para que prosperen este tipo de reclamaciones: lesión resarcible, título

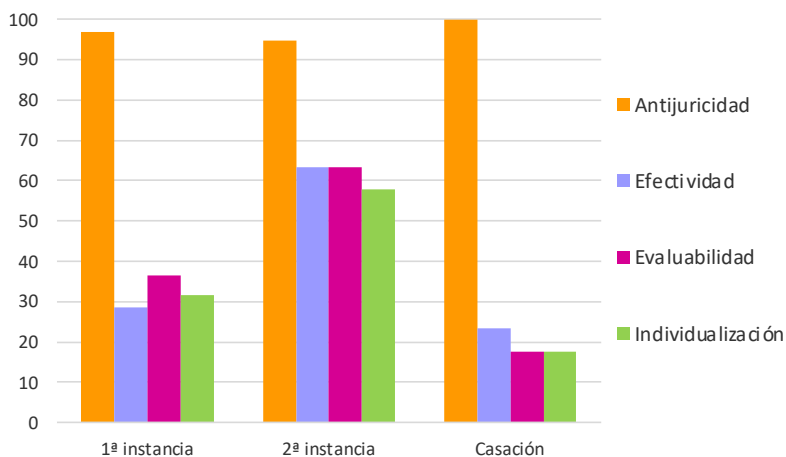
de imputación objetiva y relación de causalidad entre la actividad o inactividad administrativas y la pretendida lesión.

4.1. Lesión resarcible

El primer presupuesto de la responsabilidad patrimonial de la Administración es la existencia de una lesión resarcible, es decir, la prueba de un daño en el que concurren cuatro requisitos: antijuridicidad, efectividad, carácter evaluable, e individualización. Como ya venimos observando a lo largo de varios años, son relativamente poco frecuentes los litigios en los que se discute la prueba del daño, es decir, la realidad o existencia misma de la supuesta lesión como consecuencia de la cual se reclama una indemnización a la Administración: 36,6 % en primera instancia, 26,5 % en segunda instancia y 22,6 % en casación.

En los litigios sobre responsabilidad patrimonial se discute con más frecuencia la calificación jurídica del daño como “lesión resarcible”, puesto que esta cuestión se aborda en un 52,8 % de las sentencias de primera instancia, 55,9 % de las sentencias de segunda instancia y 51,6 % de las sentencias de casación.

Figura 95. Elemento de la definición legal de lesión resarcible que se discute en razón de la instancia (2021) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

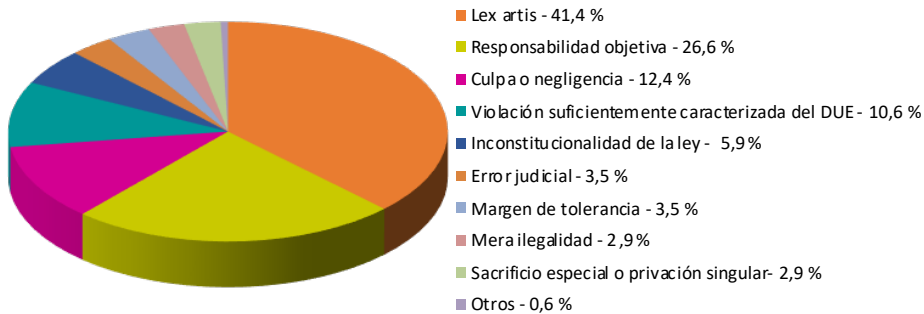
Para aquellas sentencias en las que se discute el carácter resarcible de la lesión, la siguiente Figura muestra la frecuencia con la que las sentencias analizadas abordan cada uno de los cuatro requisitos que deben concurrir para que un daño tenga ese carácter. Dado que una misma sentencia puede y suele abordar distintos elementos, se muestra para cada instancia el porcentaje de sentencias en el que se analiza cada elemento. Se observa que la antijuridicidad del daño es el elemento que más protagonismo tiene en todas las instancias, puesto que se aborda en un 97 %, 94,7 % y 100 % de las sentencias de primera, segunda instancia y casación. La frecuencia con la que se abordan los otros elementos de la definición

de lesión resarcible es más equilibrada en todas las instancias, aunque llama la atención el mayor porcentaje de sentencias en el que se abordan dichos elementos en segunda instancia, si se compara con las otras dos instancias.

4.2. Título de imputación objetiva

El segundo presupuesto de la responsabilidad patrimonial de la Administración es la posibilidad de atribuir la producción de la lesión resarcible a la Administración demandada mediante uno de los títulos de imputación objetiva que reconoce la jurisprudencia. Es necesario señalar, con carácter previo, que el 35,9 % de las sentencias incluidas en la muestra no abordan explícitamente la cuestión del título de imputación. Para el 64,1 % de las sentencias que sí lo hacen, la siguiente Figura muestra la frecuencia con la que recurren a las distintas teorías sobre imputación objetiva que permiten atribuir la materialización de un riesgo a la Administración.

Figura 96. Teoría sobre imputación objetiva utilizada por la JCA en los asuntos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración. Datos agregados (2021) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

A pesar del carácter teóricamente objetivo de nuestro sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración, la responsabilidad objetiva como título de imputación tiene un peso relativamente reducido en la muestra (26,6 %). En la mayor parte de los casos, los tribunales recurren a otros títulos para fundamentar sus decisiones en materia de responsabilidad patrimonial. Entre estos títulos destaca, al igual que años anteriores, el título de la *lex artis* (41,4 %), lo cual es coherente con el peso que tienen las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en la muestra. Aunque la frecuencia con la que los tribunales recurren a ellos es inferior, también llama la atención la importancia de otro título de imputación de corte subjetivo, como es la culpa o negligencia (12,4 %).

Al igual que el año pasado, destaca el peso de los asuntos en los que se maneja como título de imputación objetiva la violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión (10,6 %). Disminuye en cambio la frecuencia relativa con la que los tribunales se apoyan sobre la inconstitucionalidad de la ley como título de imputación objetiva (5,9 %, frente al 9,6 %), lo cual responde posiblemente a razones coyunturales que tienen que ver

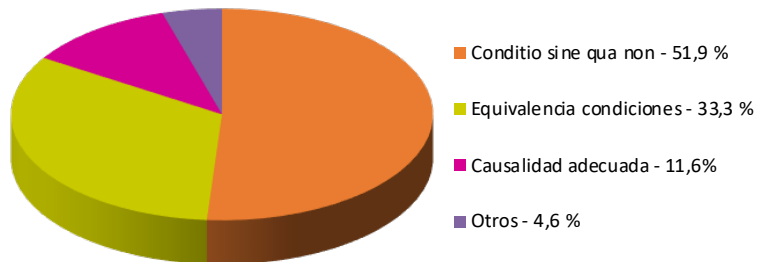
con el tipo de litigios de responsabilidad del Estado legislador que han tenido mayor protagonismo este año.

4.3. Teoría del nexo causal

El tercer presupuesto de la responsabilidad patrimonial de la Administración es el establecimiento de una relación de causalidad entre la actividad o inactividad a la que se le atribuye el daño y el propio daño cuya reparación se reclama. Es necesario señalar, con carácter previo, que el 48,3 % de las sentencias incluidas en la muestra no abordan explícitamente esta cuestión.

Para el 51,7 % de las sentencias que sí lo hacen, la siguiente Figura muestra la frecuencia relativa con la que recurren a las distintas teorías sobre el nexo causal. Se observa un predominio de la teoría de la *conditio sine qua non* (51,9 %), seguida de la teoría de la equivalencia de condiciones (33,3 %) y de la causalidad adecuada (11,6 %) y otras teorías (4,6 %). Estas cifras parecen confirmar la volatilidad de los datos sobre las teorías de la causalidad que emplean los tribunales en los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración, dado que se observan variaciones importantes de año en año. Tal y como se adelantó en el informe del año pasado, es posible que esto se deba a que las sentencias no siempre explicitan las teorías sobre las que se apoyan para analizar este aspecto de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial. En cualquier caso, todo ello hace necesario tomar estos datos con cautela.

Figura 97. Teoría sobre el nexo de causalidad utilizada por la JCA en los asuntos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración. Datos agregados (2021) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

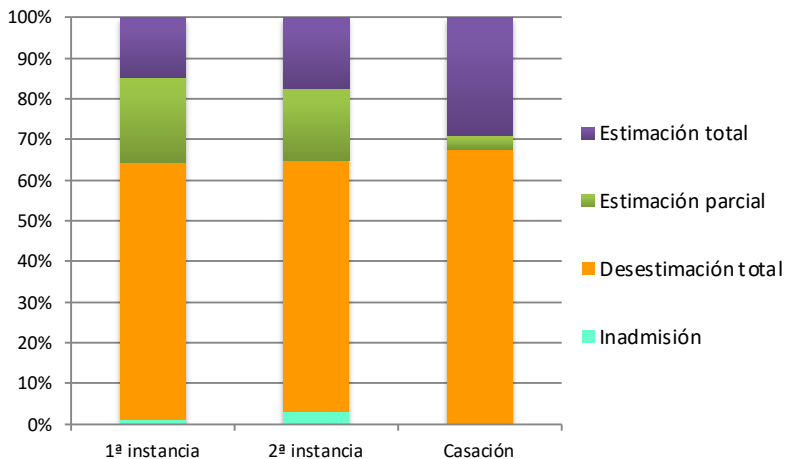
5. Sentido y contenido del fallo en las sentencias sobre responsabilidad patrimonial de la Administración

La finalidad de este apartado es analizar el sentido del fallo en los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración. Dado que el tipo de tutela que se reclama en este tipo de asuntos es siempre una indemnización compensatoria, se analiza también en este apartado la cuantía de las indemnizaciones que se otorgan en este tipo de litigios y los criterios que emplean los tribunales para calcularlas, además del tipo de daños que se indemnizan en cada caso.

5.1. Sentido del fallo

La siguiente Figura muestra el sentido del fallo de las sentencias sobre responsabilidad patrimonial de la Administración en cada una de las instancias jurisdiccionales. Esta primera Figura se centra en el resultado formal de los litigios (estimación total, parcial o desestimación). Al igual que en años anteriores, los datos muestran un predominio claro de las sentencias desestimatorias, tanto en primera (63,5 %) como en segunda instancia (61,8 %). Sin embargo, mientras que el año pasado se observaba una caída considerable de la tasa de desestimación en la casación, este año ese dato es más elevado que en las dos instancias inferiores (67,7 %, frente al 23,1 % reportado en la edición anterior de este informe). Como siempre, la tasa de inadmisión es muy reducida, dado que la muestra del estudio únicamente incluye sentencias.

Figura 98. Sentido formal del fallo en la JCA en razón de la instancia (2021) [en porcentaje]

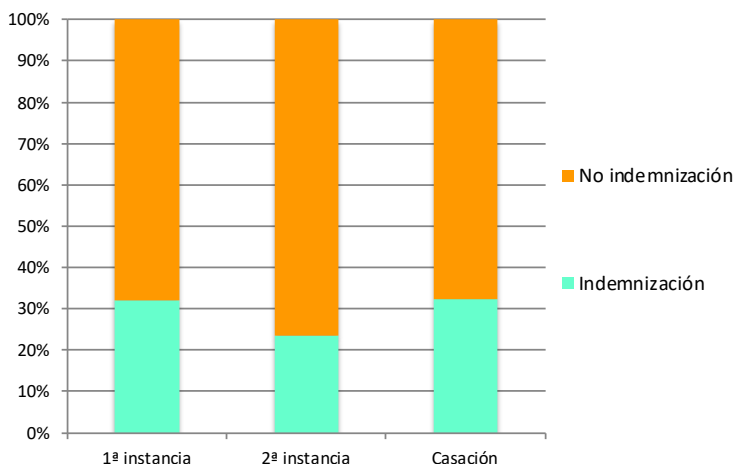


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

Para obtener una visión más precisa acerca del desenlace de los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración, es necesario complementar estos datos con información sobre su resultado material (es decir, sobre la proporción de sentencias como consecuencia de las cuales la parte que inició la reclamación obtiene indemnización y aquellas como consecuencia de las cuales no la obtiene). En lo que parece una tendencia claramente consolidada, los datos muestran que la mayor parte de los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración concluyen sin indemnización para el particular. Globalmente esto ocurre en un 69 % de los litigios. No existen diferencias significativas entre las distintas instancias, puesto que las cifras son similares tanto en primera (67,9 %) y segunda instancia (76,5 %) como en casación (67,7 %). Este último dato contrasta con el de años anteriores, en los que se observaba una caída en la tasa de desestimación en la casación. Habrá que ver si se trata de una desviación coyuntural o si los

datos sobre resultado material de los litigios en la casación presentan mayor volatilidad (lo cual podría deberse a las razones explicadas antes en relación con el tipo de recurrente).

Figura 99. Sentido material del fallo en la JCA en razón de la instancia (2021) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CJA-UAM.

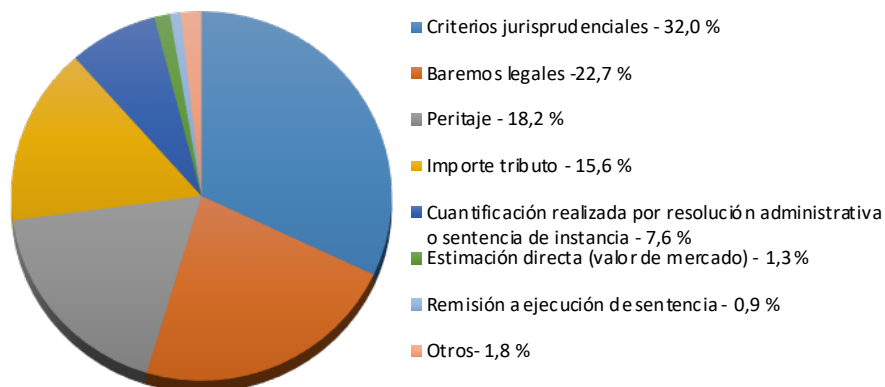
5.2. Cuantía de las indemnizaciones concedidas

El importe medio de las indemnizaciones concedidas en los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración de este año es de 922.073,71 €. Hay que señalar que la muestra incluye una sentencia con una indemnización inusualmente elevada de 55.520.548 €. Si se excluye ese valor atípico del cálculo, la media es de 107.171,11 €. Al igual que en años anteriores, se observa una diferencia importante entre el importe medio de las indemnizaciones concedidas a personas físicas, que es de 54.529,21 €, y a las personas jurídicas, que es de 118.986,08 € (ó 3.196.850,63 € si se tiene en cuenta el valor atípico mencionado antes).

5.3. Cálculo de las indemnizaciones

La siguiente Figura muestra los criterios o métodos utilizados por los tribunales a la hora de calcular la indemnización a la que debe hacer frente la Administración demandada. Si dejamos de lado los supuestos en los que las sentencias se apoyan sobre criterios jurisprudenciales (32 %), los métodos a los que recurren con más frecuencia son los baremos legales (22,7 %) y el peritaje (18,2 %). Destaca también la frecuencia con la se utiliza como referencia el importe de los tributos (15,6 %), lo cual es coherente con el peso que tienen los asuntos tributarios y de responsabilidad del Estado legislador en la muestra. Dado que en una misma sentencia se pueden combinar distintos métodos, también hemos calculado la proporción de sentencias en los que se utilizan uno y otro: el 48,6 % de las sentencias invoca criterios jurisprudenciales, el 34,5 % baremos legales y el 27,7 % se apoya sobre algún tipo de valoración pericial.

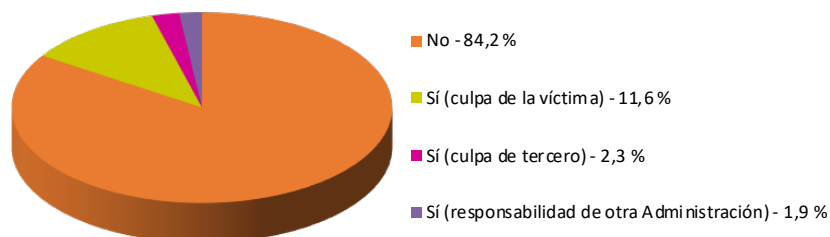
Figura 100. Criterios utilizados para el cálculo de la indemnización (2021) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

La siguiente Figura muestra la frecuencia con la que las sentencias recurren a la teoría de la concurrencia de causas para graduar el importe de la indemnización. Al igual que en años anteriores, se observa que en la mayor parte de los casos no se produce este fenómeno (84,2 %). En aquellos casos en los que sí se estima la concurrencia de causas, el criterio más habitual para modular el importe de la indemnización es la culpa de la propia víctima (73,2 %, que representa un 11,6 % de todos los casos), siendo menos frecuentes los supuestos en los que se aprecia que concurre culpa de un tercero (14,6 %, que representa un 2,3 % de todos los casos) o responsabilidad de otra Administración (12,2 %, que representa un 1,9 % de todos los casos).

Figura 101. Graduación de la indemnización por concurrencia de causas. Datos agregados (2021) [en porcentaje]



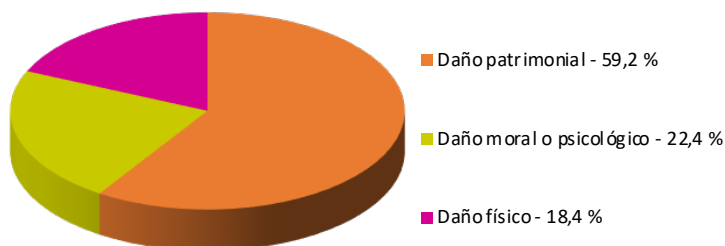
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

5.4. Tipo de daños indemnizados

La siguiente Figura muestra la frecuencia relativa con la que se declaran resarcibles los distintos tipos de daño cuya lesión puede dar lugar a responsabilidad patrimonial de la Administración. Se observa que la mayor parte de los daños indemnizados son patrimoniales (59,2 %), seguidos de los daños morales o psicológicos (22,4 %) y de los daños físicos (18,4 %). Es importante señalar que se han codificado todos los daños declarados indemnizables en las sentencias, por lo que es posible que en un mismo asunto se declare responsable a la

Administración por distintos tipos de daños. Si nos fijamos en el porcentaje de casos en los que se declara indemnizable cada tipo de daños, observamos que se reparan daños patrimoniales en un 71,8 % de las sentencias estimatorias, daños morales o psicológicos un 27,2 % de dichas sentencias, y daños físicos en un 22,3 %, de las mismas. Estos datos muestran con todavía más claridad la importancia que tienen los daños patrimoniales, que aparecen de una manera u otra en la mayoría de los casos.

Figura 102. Tipo de daño indemnizado en la JCA. Datos agregados (2021) [en porcentaje]

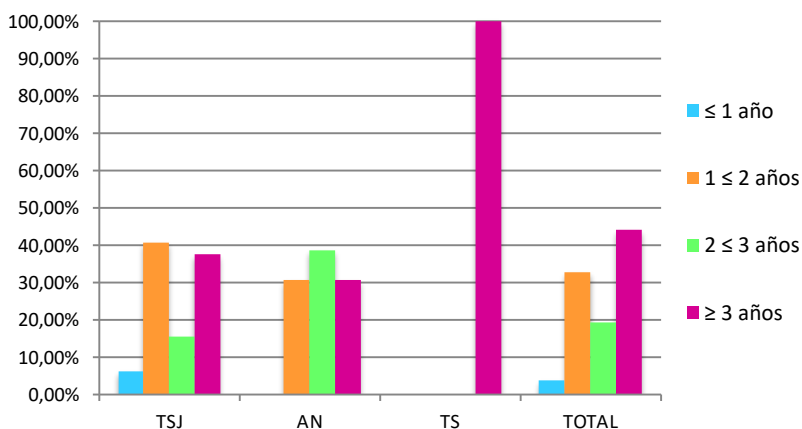


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIIA-UAM.

6. Duración del proceso

Este apartado explora los tiempos de la JCA en los litigios sobre responsabilidad patrimonial. Estos datos deben ser analizados con cautela, porque muchas de las sentencias de la muestra no incluyen datos suficientes para calcular la duración del proceso, lo cual reduce la fiabilidad de los datos obtenidos.

Figura 103. Duración del proceso según el tribunal (2021) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIIA-UAM.

Se observa que son muy pocos los asuntos que se ventilan en menos 1 un año en todos los tribunales incluidos en la muestra, dado que esto solo ocurre en un 6,3 % de los litigios ventilados ante los TSJ. En el caso de los TSJ, la mayor parte de los asuntos se resuelven en un período de entre 1 y 2 años (40,6 %). El 15,6 % de los litigios de los TSJ se

resuelven en un periodo de entre 2 y 3 años y el 37,5 % en más de 3 años. En el caso de la AN, el 30,8 % de los litigios se resuelven en un período de entre 1 y 2 años mientras que el 38,5 % y el 30,8 % lo son, respectivamente, en un período de entre 2 y 3 años o más de 3 años. En el caso del TS la duración de los asuntos es mayor, dado que el 100 % de los litigios recogidas en la muestra se resolvieron en más de 3 años. Si nos fijamos en los datos agregados para todos los tribunales, observamos que el 3,8 % de los litigios duran menos de 1 año, el 32,7 % entre 1 y 2 años, el 19,2 % entre 2 y 3 años y el 44,2 % más de 3 años.

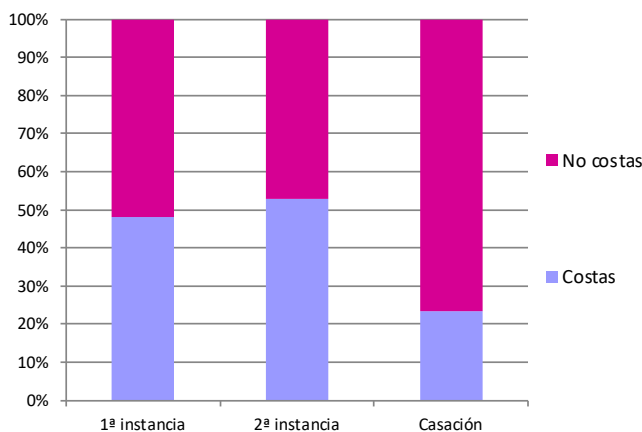
7. Costas

El último apartado de esta sección del informe se centra en la forma en que los tribunales administran la condena en costas en los asuntos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración.

7.1 Condena en costas en razón de la instancia

La siguiente Figura muestra el porcentaje de litigios sobre responsabilidad patrimonial que se saldan con una condena en costas. La tasa de condena en costas en primera instancia se mantiene estable con respecto a la observada en años anteriores (48,2 %). La tasa de condena en costas en segunda instancia (52,9 %) y casación (25,8 %) vuelve a niveles similares a los de hace de hace dos años, tras la caída puntual observada el año pasado.

Figura 104. Condena en costas. Desglose en razón de la instancia (2021) [en porcentaje]



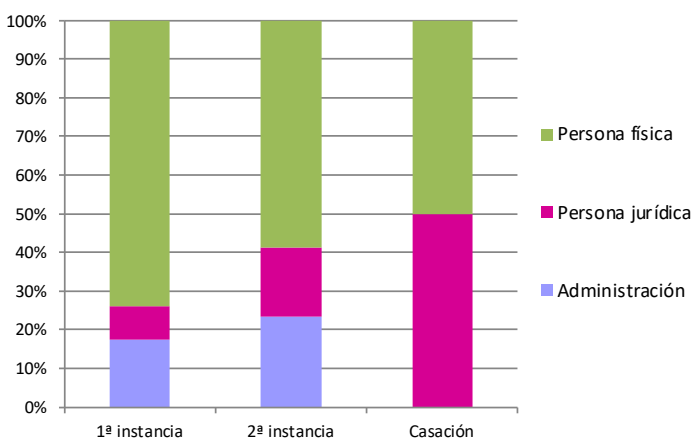
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

7.2 Parte condena en costas en razón de la instancia

La siguiente Figura muestra la parte sobre la que recaen las condenas en costas en las distintas instancias jurisdiccionales. Se observa que la mayor parte de las condenas en costas recaen sobre personas físicas tanto en primera (73,9 %) como en segunda instancia (58,8 %). Este dato es coherente con el hecho de que la mayor parte de los recurrentes en

este tipo de litigios son personas físicas. Las condenas en costas que recaen sobre personas jurídicas son menos frecuentes tanto en primera (8,7 %) como en segunda instancia (17,6 %). Las condenas en costas se reparten equilibradamente entre personas físicas y jurídicas en la casación (50 %). Las condenas en costas recaen sobre la Administración en un 17,4 % y 23,5 % de los asuntos de primera y segunda instancia en los que se acuerda ese tipo de condena.

Figura 105. Parte condena en costas. Desglose en razón de la instancia (2021) [en porcentaje]

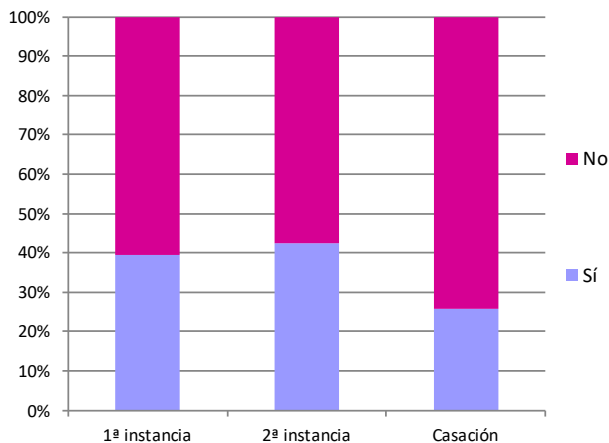


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

7.3. Limitación de la cuantía de las costas en razón de la instancia

La siguiente Figura muestra la frecuencia con la que las sentencias sobre responsabilidad patrimonial limitan la cuantía de las costas, tal y como prevé el art. 139.4 LJCA. Se observa que la frecuencia con la que los tribunales limitan la cuantía de la condena en costas es parecida entre las tres instancias jurisdiccionales: 39,5 % en primera instancia; 42,4 % en segunda instancia; y 38,2 % en casación. Además, estos datos son relativamente estables en relación con los del pasado. Globalmente, la limitación de la cuantía de las costas se acuerda en un 38,2 % de las sentencias en las que se impone este tipo de condena. La media de la cuantía de las costas en aquellos casos en los que se impone una cifra máxima es de 2.033,10 € (1.884,62 € en primera instancia, 1.037,50 € en segunda instancia y 2.033,05 € en casación).

Figura 106. Limitación de la cuantía de la condena en costas. Desglose en razón de la instancia (2021) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

IV. Conclusiones

Casi un tercio de los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración tienen su origen en una reclamación desestimada por silencio administrativo

- ◆ La mayoría de los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración tienen su origen en un recurso formulado contra un acto administrativo expreso, lo cual es coherente con la exigencia de reclamación administrativa previa que rige en este tipo de procedimientos. Sin embargo, los datos muestran que casi un tercio de los litigios tienen su origen en una reclamación administrativa no resuelta en plazo.
- ◆ Por lo demás, los datos sobre las características formales de los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración confirman dos tendencias claramente consolidadas: la escasez de reclamaciones de responsabilidad patrimonial entre Administraciones y el predominio de las reclamaciones formuladas por las personas físicas sobre las jurídicas.

Las reclamaciones sanitarias siguen representando en torno un tercio de los litigios sobre responsabilidad patrimonial a las que se enfrentan las Administraciones. Siguen sin aflorar en el estudio los litigios relacionados con la COVID-19

- ◆ Los datos sobre las características materiales de los litigios confirman un año más el elevado volumen de litigiosidad que se produce en el ámbito de la sanidad. En segunda posición, se mantienen estables las reclamaciones que se producen en el ámbito tributario. Este año se observa un aumento de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en el ámbito de la función pública.

- ◆ Ninguna de las sentencias incluidas en la muestra resuelve reclamaciones relacionadas con la COVID-19 y con las medidas adoptadas para luchar contra las consecuencias sanitarias y socio-económicas de la crisis. Lo previsible es que la crisis de la COVID-19 tenga un impacto importante sobre este tipo de reclamaciones. Sin embargo, dada la exigencia de reclamación administrativa previa y dados los tiempos de la JCA, este impacto no se ha reflejado en las sentencias de TS, AN y TSJ del año 2020 (tal y como se observó en el informe del año pasado) ni 2021.

Se mantienen estables la tasa de desestimación de las reclamaciones sobre responsabilidad patrimonial en la JCA y la cuantía media de las indemnizaciones concedidas en los litigios que sí desembocan en la estimación de este tipo de reclamaciones

- ◆ La tasa de desestimación de las reclamaciones sobre responsabilidad patrimonial que se ventilan ante la JCA se mantiene estable, puesto tanto a nivel agregado como en cada una de las instancias aproximadamente dos tercios de los asuntos concluyen sin indemnización para el particular.
- ◆ En los asuntos que sí concluyen con indemnización, la cuantía media de la misma no se aleja mucho de la observada en años anteriores.

La tasa de condena en costas vuelve a niveles similares a los de hace dos años, tras la caída puntual del año pasado

- ◆ La tasa de condena en costas en primera instancia se mantiene estable con respecto a la observada en años anteriores, produciéndose en casi la mitad de los litigios.
- ◆ La tasa de condena en costas en segunda instancia vuelve a niveles similares a los de hace de hace dos años, tras la caída puntual observada el año pasado. La de segunda instancia es parecida a la de primera instancia, mientras que la de la casación es considerablemente inferior, dado que solo se produce en aproximadamente un cuarto de los casos.