

La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas: estudio de supuestos específicos

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN EL DERECHO ESPAÑOL.— II. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN POR ACTOS LEGISLATIVOS.—III. ESTUDIO DE DETERMINADAS DECISIONES DEL CONSEJO DE ESTADO EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL.—IV. ESTUDIO DE UN SUPUESTO ESPECIAL CONCERNIENTE AL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD CONTEMPLADA EN LA LEGISLACIÓN DE RESIDUOS EN RELACIÓN CON LA POSIBLE CONTAMINACIÓN DE SUELOS OCUPADOS POR ESTACIONES DE SERVICIO.—V. SUPUESTO ESPECIAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN CUANDO EL DAÑO ES CAUSADO POR UNO DE SUS ENTES INSTRUMENTALES DE DERECHO PÚBLICO.

I. INTRODUCCIÓN: LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN EL DERECHO ESPAÑOL

El artículo 106.2 de nuestra Carta Magna consagra, en términos generales, el derecho de los particulares a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes o derechos, salvo en casos de fuerza mayor, siempre que dicha lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

La Ley 30/1992¹, en su artículo 139, se hace eco del precepto constitucional, disponiendo lo siguiente:

[★] Letrada del Servicio Jurídico en la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y Letrada del Servicio Jurídico Central, respectivamente.

¹ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero, y complementada por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial.

«Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados, por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos».

Y a continuación precisa la naturaleza del daño exigiendo que sea «efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas», e, igualmente, ha de tratarse de un daño, según el artículo 141 del mismo texto legal, que el particular no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley, no resultando, sin embargo, susceptibles de ser indemnizados aquellos daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento en que éstos se producen.

En todo caso, el derecho a reclamar lleva aparejado un plazo de prescripción de un año, contado desde que se produce el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo, o bien, si se trata de daños personales de carácter físico o psíquico, desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas, según establece el artículo 142 de esta Ley 30/1992.

Por último, los procedimientos administrativos a través de los cuales se puede exigir este tipo de responsabilidad se encuentran contemplados en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, que distingue básicamente entre el procedimiento normal u ordinario y el abreviado, en los términos que en el mismo se indican.

A continuación, se procede al estudio pormenorizado de este instituto jurídico en áreas complejas concernientes a la figura de la responsabilidad inherente al acto legislativo, materia medioambiental e imputación de responsabilidad al Ente instrumental.

II. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN POR ACTOS LEGISLATIVOS

La responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de actos legislativos es un campo muy específico dentro del amplio marco de la responsabilidad patrimonial, que no ha sido objeto de regulación expresa hasta fecha relativamente reciente, pues la primera vez que se recoge con carácter general es en la **Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común**, en cuyo **artículo 139, apartado tercero**, se establece lo siguiente:

«Las Administraciones Públicas indemnizarán a los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y que éstos no tengan el deber

jurídico de soportar, cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos».

La redacción de dicho precepto encuentra su origen tanto en la jurisprudencia y en la doctrina del Consejo de Estado que, en diferentes supuestos, se cuestionaron la posibilidad de indemnizar los daños causados a los particulares como consecuencia de la aprobación de actos legislativos, como en el **artículo 106.2 de la Constitución Española**, cuyo tenor literal dice:

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

Una vez delimitado el régimen normativo de la materia, hemos de referirnos a su **definición, modalidades, fundamento, requisitos y a la evolución jurisprudencial** de que ha sido objeto a través de distintos pronunciamientos tanto del Tribunal Constitucional, como del Tribunal Supremo.

En lo relativo al **concepto de la responsabilidad patrimonial derivada de actos legislativos**, es bastante clarificadora la definición que recoge el Consejo de Estado en múltiples dictámenes, al señalar que *«bajo la expresión responsabilidad del Estado legislador se viene refiriendo la doctrina a la responsabilidad por perjuicios causados por una ley constitucionalmente legítima pero de cuya aplicación se siga para un particular un daño de carácter individualizado que, por estar más allá del deber general de sometimiento a las obligaciones y cargas públicas, dicho particular no estaría en obligación de soportar y, por tanto, de dicho daño podría el particular pedir al Estado la correspondiente indemnización»*².

No obstante, con posterioridad se ha ido ampliando el citado concepto a aquellos perjuicios que pudieran derivarse de la declaración de inconstitucionalidad de una ley. Nos referiremos a ello más adelante.

Sentado lo anterior, es preciso matizar que, tal y como ha entendido tanto la doctrina, como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la responsabilidad de la Administración por actos legislativos no puede identificarse con los supuestos de expropiación legislativa. En efecto, mientras que la primera abarca un campo más amplio en el que tienen perfecta cabida las privaciones de expectativas de derechos o de intereses legítimos, la segunda se limita a derechos plenamente consolidados. Así aparece recogido en diversos dictámenes del **Consejo de Estado**, como el Dictamen **2723/2002, de 24 de octubre de 2002**, en el que se informa por dicho órgano consultivo en un caso en que se reclamaba por un funcionario indemnización por los daños y perjuicios que le había originado el haber sido jubilado con carácter forzoso al cumplir los sesenta y cinco años, en aplicación del artículo 33 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función

² Dictámenes 4406/1996, de 9 de enero de 1997; 6487/1997, de 12 de marzo de 1998; 1346/1999, de 27 de mayo.

Pública, y no poder ampararse en el cambio legislativo que se produjo con la Ley 13/1996, que permitía permanecer en activo hasta los setenta años de edad, situación que se consolidó con el Real Decreto-Ley 16/2001, de 27 de diciembre. En dicho dictamen se determina que *«la situación concreta del principio jurídico de responsabilidad del Estado legislador en nuestro Derecho es, en el momento presente, la establecida en el artículo 139.3 de la Ley 30/1992, que atribuye exclusivamente al Legislador la facultad de determinar los eventuales casos y cuantías de indemnización por actos legislativos que puedan comportar situaciones de privación de expectativas o de intereses legítimos sin alcanzar a la privación de bienes o derechos totalmente consolidados, que tendría carácter expropiatorio. Y dicha norma legislativa es la también reconocida en la citada jurisprudencia del Tribunal Supremo (SSTS de 30 de septiembre de 1992 y 1 de diciembre de 1992) que viene examinando las reclamaciones por adelanto de la edad de jubilación o de retiro o de pase a reserva, desestimándolas al no encajar en los supuestos previstos por el repetido artículo 139.3 más allá de las compensaciones establecidas en la Leyes de Presupuestos Generales para 1985 y 1989»*³.

Partiendo de lo anterior, y al amparo del tenor literal del artículo 139 de la Ley 30/1992, se pueden distinguir las siguientes **modalidades de responsabilidad patrimonial derivadas de actos legislativos**: en primer lugar, la responsabilidad por perjuicios causados por una ley constitucionalmente legítima, que, sin embargo, irroga al particular un daño individualizado y que éste no tenga el deber jurídico de soportar. Éste es el supuesto al que más habitualmente se refiere la doctrina al aludir a la responsabilidad del Estado legislador y que aparece regulado en el artículo 139.3 de la Ley 30/1992.

En segundo lugar, la responsabilidad por daños ocasionados por una ley declarada inconstitucional, supuesto este que carece de precepto específico que lo regule, pero que ha sido objeto de elaboración jurisprudencial, sobre todo a partir de las **Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de febrero, 13 de junio, 15 de julio y 18 de mayo de 2000, y 6 de febrero de 2001**. Más adelante se profundizará en esta modalidad, exponiendo las principales dificultades y contradicciones que presenta la doctrina del **Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional**.

Respecto al **fundamento** de la responsabilidad patrimonial por actos legislativos, éste descansa en diversos principios: el de igualdad ante las cargas públicas; el de justicia, que obliga a reparar toda situación injusta sufrida por un particular; y, en el más discutido y no siempre abiertamente admitido, principio de responsabilidad de todos los poderes públicos, que proclama el artículo 9.3 de la Constitución Española, actuando, por tanto, como límite en el ejercicio de la potestad legislativa. En este sentido, se puede traer a colación la **Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de febrero de 2000**, en la que se dispone:

³ En análogo sentido, los Dictámenes 4406/1996, de 9 de enero de 1997, y 3065/2002, de 5 de diciembre.

«... no puede construirse por los Tribunales una responsabilidad de la Administración por actos legislativos partiendo del principio general de responsabilidad de los poderes públicos consagrado en el artículo 9.3 de la Norma Fundamental; pero tampoco puede descartarse que pueda existir responsabilidad, aun tratándose de actos legislativos, cuando la producción del daño revista caracteres lo suficientemente singularizados e imprevisibles como para que pueda considerarse intermediada o relacionada con la actividad de la Administración llamada a aplicar la ley».

Por su parte, el **Tribunal Supremo**, en su **Sentencia de 15 de julio de 1987**, recoge como fundamento de la responsabilidad patrimonial por actos legislativos el principio de que si a nadie le es lícito dañar a otro en sus intereses, menos aún puede hacerlo el Estado al establecer sus regulaciones generales mediante normas de cualquier rango.

En cuanto a los **requisitos** que han de concurrir para que pueda exigirse a la Administración responsabilidad, además de los establecidos con carácter general para la responsabilidad patrimonial por funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos (**que la lesión no obedezca a casos de fuerza mayor; que el daño sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado; que exista relación de causalidad entre la actuación administrativa y la lesión padecida; que no exista obligación de soportar el daño y que la pretensión se deduzca dentro del año en que se produjo el hecho que motive la indemnización**)⁴, se ha de añadir el de que la indemnización sea establecida en los propios actos legislativos, y en los términos que en los mismos se especifiquen⁵.

Vamos a detenernos brevemente en los que, a nuestro juicio, gozan de especificidad en el ámbito de la responsabilidad derivada de actos legislativos.

a) Exigencia de **previsión legal expresa** sobre la existencia o no de un deber de indemnizar por la aplicación de actos legislativos. Es decir, habrá de estarse a lo que dispongan los propios actos legislativos. Así se establece en la **Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1992** y así resulta del tenor literal del artículo 139.3 de la Ley 30/1992, que requiere que la propia norma, de cuya aplicación se derivan perjuicios para el particular, prevea los casos en que procede el resarcimiento y qué requisitos son exigibles. Por ello, el **Consejo de Estado, en su Dictamen 3065/2002, de 5 de diciembre de 2002**, desestima la reclamación formulada por un particular que consideraba que la aplicación de la regla 7.^a de la Disposición Transitoria 2.^a, apartado 11, de la Ley 29/1994, de Arrendamientos Urbanos, le había ocasionado un grave perjuicio económico, al permitir a los inquilinos cuyos ingresos no superasen en 2,5 veces el salario mínimo interprofesional oponerse a la actualización de las rentas de contratos anteriores al 9 de mayo de 1985. Entiende el alto órgano consultivo que la Ley de Arrendamientos Urbanos no contiene una previsión expresa según la cual los arrendadores que no puedan actualizar las rentas que cobran sean

⁴ Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 1991, 29 de febrero y 13 de junio de 2000.

⁵ Así lo recoge, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de diciembre de 1992.

indemnizados por las Administraciones Públicas, pues tal previsión indemnizatoria no puede identificarse con la previsión contenida en la Disposición Final 4.^a de la Ley 29/1994, que lo único que contiene es un mandato dirigido al Gobierno para que, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley, procediese a la presentación a las Cortes Generales de «un proyecto de ley mediante el cual se arbitre un sistema de beneficios fiscales para compensar a los arrendadores en contratos celebrados con anterioridad al 9 de mayo de 1985 que subsistan a la entrada en vigor de la Ley». En opinión del Consejo de Estado, dicha Disposición Final 4.^a no arbitra por sí misma un mecanismo indemnizatorio, sino que encomienda al Gobierno el establecimiento de unas compensaciones fiscales que contrarresten los efectos derivados de la imposibilidad de aumentar la renta. Pero, según el mencionado órgano, *«la responsabilidad patrimonial del Estado legislador, sin embargo, tal y como aparece configurada en el artículo 139.3 de la Ley 30/1992, exige que sea la propia norma legal que causa el daño (en este caso, la Ley de Arrendamientos Urbanos) la que especifique los términos en los que debe indemnizarse a los afectados por dicha norma»*⁶. Sobre la misma cuestión, y en idénticos términos que el Consejo de Estado, se ha pronunciado la **Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 2004**.

En análogo sentido, la **Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2000** considera que no puede hablarse de responsabilidad del Estado legislador en el caso que en ella se analiza, y en el que una Corporación Local solicitaba que se le indemnizase por los perjuicios derivados de la pérdida de recaudación que le había ocasionado la promulgación de la Disposición Transitoria 2.^a, 2, de la Ley 39/1998, de 28 de diciembre, pues la misma se limita a reconocer el derecho a seguir disfrutando de beneficios fiscales en la aplicación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles a quienes gozaran de ellos en la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria o en la Contribución Territorial Urbana, pero nada prevé acerca de la indemnizabilidad de sus eventuales consecuencias lesivas.

No obstante lo apuntado, ha mantenido el Consejo de Estado que la necesidad de que la ley prevea expresamente la responsabilidad no debe ser llevada al extremo de que, ante el silencio del Legislador, no pueda llegar el intérprete y aplicador de la ley a una conclusión favorable a la indemnización partiendo del análisis de la voluntad legislativa y de la interpretación de la norma en la forma más idónea para la efectividad de los principios constitucionales⁷.

Ahora bien, esta interpretación no fue seguida inicialmente por la jurisprudencia, que, en un primer momento y antes de la regulación prevista en la Ley 30/1992, se decanta por un criterio más restrictivo. Así, las **Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de noviembre y 1 de diciembre de 1992**, al examinar reclamaciones de responsabilidad por la medida legis-

⁶ El mismo principio se consagra en el Dictamen 340/1994, de 20 de octubre, o en el 1992/1996, de 27 de junio.

⁷ Sobre este extremo Dictamen 2723/2002, de 24 de octubre.

lativa de adelanto de la edad de jubilación, disponen que «si, respecto de la existencia de responsabilidad por actuaciones de la Administración o de órganos de la Administración de Justicia, aunque es objeto de un tratamiento más complejo en los artículos 106.2 y 121 de la Constitución, éstos se remiten y, por tanto, hacen necesario un previo desarrollo legislativo, en la posible responsabilidad derivada de actos de aplicación de las leyes, que hasta ahora cuenta con el enunciado genérico del artículo 9.3 del Texto Constitucional, la necesidad de un previo desarrollo legislativo que determine en qué casos procede y qué requisitos son exigibles parece más indispensable, por faltar cualquier antecedente histórico o regulación que posibilite una decisión sobre tales cuestiones».

b) El segundo requisito que ha de concurrir es el de que la **lesión sea antijurídica, generando un daño que el particular no tenga el deber jurídico de soportar**.

Este presupuesto ha sido estudiado por el **Consejo de Estado** en diversos dictámenes, como el **número 3592/2002, de 23 de enero de 2003**, sobre reclamación de responsabilidad por funcionarios que se vieron afectados por la Disposición Adicional 20.^a de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 1989, declarada posteriormente inconstitucional, y que dispuso el pase a la situación de Segunda Actividad de los funcionarios de las Escalas Superior y Ejecutiva del Cuerpo Nacional de Policía al cumplir las edades de cincuenta y ocho y cincuenta y seis años, respectivamente, correspondiéndoles unas retribuciones iguales a las básicas de su categoría más un complemento de disponibilidad. En dicho dictamen, argumenta que no se da el requisito de la antijuridicidad, en la medida en que las retribuciones percibidas por los interesados en su situación de Segunda Actividad fueron reconocidas por un acto administrativo que tiene el carácter de firme, al haber sido declarado judicialmente no susceptible de revisión, «*lo que da lugar a una situación consolidada incapaz de generar a los afectados por ella derecho alguno a la percepción de retribuciones distintas, no pudiendo hablarse de daño o perjuicio que no tengan obligación de soportar por ser antijurídico*». El Tribunal Supremo, por su parte, ha resuelto que en tal supuesto existe daño para los particulares, admitiendo la responsabilidad patrimonial. Así lo recogen las **Sentencias de 17 de julio de 2003, y de 21 de junio, 12 de julio y 7 de octubre de 2004**.

Al requisito del daño antijurídico se refiere, asimismo, el **Dictamen 2397/2003, de 25 de septiembre**. En el mismo se especifica que los daños irrogados por actos legislativos, para que puedan ser indemnizados, han de ser en todo caso reales, individualizados y antijurídicos. En concreto, determina el Consejo de Estado que «*son daños indemnizables sólo aquellos que lesionan derechos o expectativas en vías de consolidación —los llamados derechos expectantes— y que produzcan un sacrificio especial, singular, excesivamente gravoso y desigual respecto a quienes se encuentran en la misma situación, de tal manera que no puedan ser considerados como una carga general de obligado cumplimiento. En consecuencia, la privación de las meras situaciones de ventaja, de simples expectativas y de los efectos reflejos favorables de las normas legales no son indemnizables en cuanto constituyen, de ordinario, cargas generales que los administrados están obligados a soportar*»⁸.

⁸ Sobre la antijuridicidad del daño pueden mencionarse también los Dictámenes 1973/1994, de 16 de diciembre, y 375/1998, de 16 de abril.

La jurisprudencia ha incidido también en la necesidad de que no haya obligación de soportar el daño. Así, el **Tribunal Supremo, en su Sentencia de 31 de octubre de 1992 y**, posteriormente, en la de **16 de junio de 1997**, declara que no hay antijuridicidad, ni derecho a indemnización cuando, en el ejercicio de las facultades innovadoras del ordenamiento jurídico o de las potestades autoorganizativas de los servicios públicos, se realiza una modificación en la regulación o en la configuración de un régimen jurídico anterior, o se reestructura su sistema de gestión. Esta línea ha sido corroborada en la **Sentencia de 14 de febrero de 2002**, que rechazó la existencia de responsabilidad patrimonial por los daños derivados de la aprobación del Real Decreto Ley 7/1996, en cuyo artículo 22 se liberaliza la prestación de los servicios funerarios, permitiendo a los Ayuntamientos someter a autorización de carácter reglado la prestación de dichos servicios. Sostiene el Tribunal Supremo que no hay, en tal caso, una lesión patrimonial efectiva e individualizada, sino una situación especulativa sobre la posibilidad de que puedan originarse perjuicios por el cambio del sistema que hasta entonces regía. Ello no es suficiente para reconocer la existencia de responsabilidad patrimonial⁹.

El requisito de la antijuridicidad parece evidente en los casos de actos dictados en aplicación de leyes posteriormente declaradas inconstitucionales. De ahí que la **Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2001** disponga en su Fundamento de Derecho 2.º, apartado B: *«no parece necesario abundar en razones explicativas de la antijuridicidad del daño causado por el desembolso de determinadas cantidades en concepto de gravamen complementario sobre la tasa de juego, pues tal abono se produjo exclusivamente en virtud de lo dispuesto por el artículo 38.2.2 de la Ley 5/1990, de 29 de junio, declarado inconstitucional por Sentencia del Tribunal Constitucional 173/1996, de 31 de octubre, de manera que quienes lo efectuaron no tenían el deber de soportarlo»*.

Pero esta afirmación debe ser matizada y, de hecho, el Consejo de Estado ha defendido que no concurre el requisito de antijuridicidad cuando existen actos administrativos confirmados por sentencia judicial firme, aunque posteriormente sea declarada la inconstitucionalidad de la ley que motivó su aplicación¹⁰.

c) A los requisitos anteriores se puede añadir el de que **la pretensión ha de deducirse dentro del año en que se produjo el hecho que motiva la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo**, de acuerdo con el artículo 142.5 de la Ley 30/1992.

El examen de este requisito es especialmente interesante en el caso de actos dictados en aplicación de normas posteriormente declaradas inconstitucionales, habiendo sentado la jurisprudencia el principio de que el plazo comienza a computarse a partir del momento en que se completan los elementos fácticos y jurídicos que permiten el ejercicio de la acción, con arreglo

⁹ Véanse Sentencias del Tribunal Supremo de 14 de marzo 3, 4, 11, 12, 13, 18, 20 y 27 de abril de 2002, sobre el mismo supuesto.

¹⁰ Dictámenes 1519/2002, de 27 de junio; 1876/2002; 1938/2002; 1961/2002, de 25 de julio; 230/2003, de 6 de marzo, y 373/2003, de 13 de marzo.

a la doctrina de la *actio nata* o nacimiento de la acción. De ahí que, en los supuestos en que los daños dimanen de una ley declarada inconstitucional, el momento inicial del cómputo «no puede ser sino el de la publicación de la sentencia del Tribunal Constitucional que, al declarar la nulidad de la ley por estimarla contraria a la Constitución, permite por primera vez tener conocimiento pleno de los elementos que integran la pretensión indemnizatoria y, por consiguiente, hacen posible el ejercicio de la acción. En consecuencia, es dicha publicación la que determina el inicio del citado plazo específicamente establecido por la ley para la reclamación por responsabilidad patrimonial dirigida a las Administraciones Públicas»¹¹. La misma línea ha sido seguida por el Consejo de Estado en varios dictámenes¹².

Por último recordar que es también admisible el ejercicio de acciones de responsabilidad por incumplimiento del Derecho Comunitario, como consecuencia de la no transposición de Directivas comunitarias en los ordenamientos internos. En estos casos es preciso, de acuerdo con lo determinado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, reflejada, entre otras, en su Sentencia de 19 de noviembre de 1991, que concurren los siguientes requisitos: que el resultado prescrito por la Directiva implique la atribución de derechos a favor de los particulares; que el contenido de esos derechos pueda ser identificado basándose en las disposiciones de la Directiva; que exista una relación de causalidad entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por las personas afectadas; que la lesión sea evaluable económicamente.

A continuación vamos a hacer un repaso por la jurisprudencia, tanto del Tribunal Supremo, como del Tribunal Constitucional, para tratar de exponer, a través de los pronunciamientos más relevantes, cuál ha sido la *evolución* en la materia.

La primera vez que se aborda el problema de la responsabilidad de la Administración por los perjuicios derivados de la aplicación de actos legislativos es con motivo de la Ley de Reforma de la Función Pública que redujo la edad de jubilación de los funcionarios a los sesenta y cinco años y con motivo de la Ley de Incompatibilidades, que endureció las incompatibilidades de los empleados públicos respecto del régimen vigente con anterioridad, y se hace desde la óptica de la hipotética *naturaleza expropiatoria* de tales normas.

El **Tribunal Constitucional**, en sus **Sentencias 99/1987, de 11 de junio, y 178/1989, de 2 de noviembre**, afirma que en estos casos no hay derechos consolidados, no pudiendo entenderse que exista expropiación. En concreto, destaca que «no debe confundirse lo que pueden ser, en sentido estricto, derechos consolidados con expectativas puras y simples a que una situación legalmente determinada, pero de alcance general, para todo el colectivo funcional o para una o varias categorías del mismo abstractamente consideradas, no pueda alterarse por el

¹¹ Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de junio de 2000. Véase, asimismo, Sentencia del TS de 15 de julio de 2000.

¹² Dictámenes del Consejo de Estado 6174/1997, de 26 de febrero de 1998, y 405/2003, de 6 de junio.

*Legislador en función de nuevos criterios. Lo contrario sería tanto como consagrar una petrificación legislativa, atando al Legislador e impidiéndole desplegar su libertad de conformación del ordenamiento jurídico»*¹³.

En el fondo de tales sentencias subyace el principio de que no puede existir responsabilidad de la Administración por daños derivados de una ley declarada constitucional. En ellas se defiende que la responsabilidad del Estado legislador carece de regulación en nuestro Derecho, pudiendo únicamente haber lugar a indemnización si las leyes fueran declaradas inconstitucionales, y que los recurrentes no ostentan derechos adquiridos, gozando de meras expectativas, por lo que se rechazaba también cualquier reclamación en concepto de expropiación¹⁴.

Pese a mantener esa doctrina, el Tribunal Constitucional hace alusión a que *«esto no impide añadir que esa modificación legal origine una frustración de las expectativas existentes y en determinados casos perjuicios económicos que pueden merecer algún género de compensación»*¹⁵. Ello produjo la interposición de innumerables demandas ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo en las que se impugnaban las resoluciones expresas o presuntas de reclamaciones previas de indemnización, las cuales no prosperaron. A estos efectos es de gran relevancia la **Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1992**, en la que se expone que *«si en este caso no existen bienes o derechos que hayan sido objeto de expropiación, naturaleza expropiatoria de los preceptos legales que adelantan la edad de jubilación que ha sido negada por el Tribunal Constitucional, no parece que pueda ampararse en dichos preceptos la indemnización solicitada con base en la frustración de meras expectativas de derechos, además de que admitir lo contrario conduciría a una importante petrificación legislativa para evitar las importantes consecuencias económicas de modificaciones que pretendan adaptar la legislación anterior, dentro del marco constitucional, a las nuevas circunstancias políticas, económicas y sociales, cuando, como ocurre con frecuencia, conllevan una privación de expectativas generadas por las leyes que se modifican —supresión o modificación en la ubicación geográfica de órganos administrativos o judiciales, modificaciones de plantillas o del régimen de ascensos, limitaciones en cuanto a las personas a las que la legislación anterior reconocía el derecho a subrogaciones arrendaticias, etc.—»*¹⁶. En dicha sentencia se añade, no obstante, que no puede descartarse una posible responsabilidad, aun tratándose de actos legislativos, cuando es evidente el nexo causal entre el daño y la actividad de la Administración llamada a aplicar la ley.

La doctrina contenida en las sentencias anteriores fue objeto de nuevas interpretaciones, de las que son claro exponente las **Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 1993 y de 27 de junio de 1994**.

¹³ Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de noviembre de 1989.

¹⁴ El mismo criterio es compartido por las Sentencias del Tribunal Constitucional de 26 de julio de 1986, 11 de junio de 1987, 19 de abril y 10 de noviembre de 1988 o 20 de febrero de 1990.

¹⁵ Sentencias del Tribunal Constitucional de 29 de junio de 1986, 11 de junio de 1987 y 19 de abril de 1988.

¹⁶ Esta interpretación se ha defendido en casos similares, como el de anticipación de la edad de jubilación de los notarios, del que conoció el Tribunal Supremo en Sentencia de 23 de junio de 2003.

En ambas se reconoce la existencia de responsabilidad patrimonial en base a un nuevo principio, el de *confianza legítima*, que las sentencias entienden vulnerado y que lleva consigo un sacrificio particular de derechos o intereses legítimos. El Tribunal Supremo reconoce y cuantifica la indemnización a propósito de la eliminación de cupos exentos de aranceles por un período de siete años como consecuencia del Tratado de Adhesión a la Comunidad Económica Europea mediante Instrumento de 1 de enero de 1986, apoyándose en que la norma tiene un contenido expropiatorio de derechos o intereses patrimoniales legítimos que las Entidades afectadas no tienen el deber jurídico de soportar. A esa conclusión llega el Tribunal Supremo después de comprobar, por un lado, que las sociedades actoras habían realizado inversiones motivadas por la política de fomento del Gobierno de la Nación, materializada en los Reales Decretos de 8 de octubre de 1976 y 30 de abril de 1985, que reconocían beneficios a los armadores españoles, acomodando su actividad a tales normas y, por otro lado, que el Gobierno español, que había promulgado tales normas de fomento del sector pesquero, fue el que, posteriormente, con las necesarias autorizaciones, promovió y dio lugar al Tratado y Acta de Adhesión suscritos por España y en el que resultaron eliminados los cupos exentos de arancel, que constituían el mayor beneficio para las empresas pesqueras españolas. En tales supuestos *«existió un sacrificio particular de derechos o al menos de intereses patrimoniales legítimos, en contra del principio de buena fe que debe regir las relaciones de la Administración con los particulares, de la seguridad jurídica y del equilibrio de prestaciones que debe presidir las relaciones económicas»*¹⁷.

El principio de confianza legítima será empleado por el Tribunal Supremo en otros casos para determinar si existe o no responsabilidad patrimonial de la Administración. Por ejemplo, la **Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de febrero de 1997** deniega la reclamación indemnizatoria instada por los Agentes de Aduanas, que se vieron afectados por la entrada en vigor del Mercado Único Europeo, tras valorar la importancia de dicho principio que puede comportar la obligación de responder de la alteración de las circunstancias económicas habituales y estables, generadoras de esperanzas fundadas de mantenimiento, cuando tal alteración se produce sin conocimiento anticipado, sin medidas transitorias suficientes para que los sujetos puedan acomodar su conducta económica y sin las debidas medidas correctoras o compensatorias. Pero el Tribunal aclara que, *«sin embargo, el principio de confianza legítima no garantiza a los agentes económicos la perpetuación de la situación existente, la cual puede ser modificada [...], ni les reconoce un derecho adquirido al mantenimiento de una ventaja»*¹⁸.

Por el contrario, la **Sentencia de 17 de febrero de 1998** resuelve favorablemente la pretensión de responsabilidad patrimonial, ya que entiende que la promulgación de las Leyes del Parlamento de las Islas Baleares 1/1984,

¹⁷ Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 1993.

¹⁸ Véanse Sentencias del Tribunal Supremo de 18 de septiembre y 18 de octubre de 1997, que deniegan la indemnización pretendida por considerar que no hay vulneración del principio de confianza legítima.

de 14 de marzo, de Ordenación y Protección de Áreas Naturales de Interés Especial, y 3/1984, de 31 de mayo, de Declaración de «Es Trenc-Salobrar de Campos» como Área Natural de Especial Interés, que impidieron el desarrollo de dos urbanizaciones ya proyectadas en la zona, *«constituyen un perjuicio indemnizable, ya que se desarrollaron ante la confianza legítima suscitada por la aprobación de los correspondientes planes parciales, pues, aun cuando pudiera sostenerse que el proyecto de urbanización se presentó con retraso sobre las previsiones de éstos y la normativa vigente en orden a la ejecución, el principio de vigencia indefinida de los planes de ordenación reiteradamente declarado por la jurisprudencia de esta Sala (v. gr. Sentencia de 29 de septiembre de 1980), permite mantener la razonabilidad y legitimidad de dichos gastos y, por ende, justifica el que no haya por parte de los propietarios la carga de soportar las consecuencias de su inutilidad sobrevenida por la alteración mediante ley de las previsiones urbanísticas que los justificaron. [...] Los principios de buena fe y de confianza legítima son aplicables, cuando la situación de confianza ha sido generada por la Administración, frente a las innovaciones legislativas que sacrifican el expresado principio en aras de los intereses generales de la comunidad»*¹⁹.

La sentencia del Tribunal Supremo a que se acaba de hacer referencia debe ponerse en relación con la **Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de febrero de 1997**, que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Supremo antes de pronunciarse sobre las pretensiones de responsabilidad patrimonial dimanantes de las Leyes de las Islas Baleares sobre Áreas de Especial Interés antes citadas. La sentencia, que declara la constitucionalidad de las normas enjuiciadas, introduce la posibilidad de que leyes declaradas constitucionales puedan generar perjuicios indemnizables por la vía de la responsabilidad patrimonial. Ello se desprende de la argumentación del Tribunal, que, ante la falta de previsión en la Ley 3/1984 de un cauce reparador para compensar las prohibiciones y limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad que se derivan de la misma, dice que *«el silencio de la Ley sobre este particular no puede ser considerado como una exclusión vulneradora de lo dispuesto en el artículo 33.3 de la CE, sino que ha de entenderse que ese extremo quedará sometido a la normativa general del ordenamiento jurídico sobre la responsabilidad patrimonial por actos de los poderes públicos que procede otorgar a quienes, por causa de interés general, resulten perjudicados en sus bienes y derechos»*.

Por último, vamos a examinar la evolución de la jurisprudencia en los **supuestos de responsabilidad patrimonial por actos legislativos dictados en aplicación de leyes declaradas inconstitucionales**.

En este ámbito, una de las mayores problemáticas que se presenta es la de determinar el alcance y los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de la norma. En los casos en que la propia sentencia que declare la inconstitucionalidad fije las consecuencias que hayan de desprenderse de la misma, no se plantea dificultad alguna. En efecto, la **Sentencia del Tri-**

¹⁹ Véanse, asimismo, Sentencias del Tribunal Supremo de 16 de septiembre de 1997, 6 de marzo y 8 de octubre de 1998, 7 de noviembre de 2000 y 30 de junio de 2001.

bunal Constitucional de 19 de julio de 2000 declaró inconstitucional y nula la Disposición Adicional 4.^a de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, matizando que *«por exigencia del principio de seguridad jurídica conviene declarar que únicamente han de considerarse situaciones susceptibles de ser revisadas, con fundamento en esta sentencia, aquellas que, a la fecha de publicación de la misma, no hayan adquirido firmeza al haber sido impugnadas en tiempo y forma y no haber recaído todavía una resolución administrativa o judicial sobre las mismas»*. Por eso, las sentencias del Tribunal Supremo que han tenido ocasión de resolver acciones de responsabilidad patrimonial derivadas de la aplicación de la citada Disposición Adicional han desestimado las mismas por haberse pronunciado expresamente el Tribunal Constitucional sobre los efectos de la declaración de inconstitucionalidad (Sentencias del Tribunal Supremo de 1 y 17 de julio de 2003, 18 de septiembre de 2003 y 2 de febrero de 2004).

Por el contrario, cuando guarde silencio, entiende el Tribunal Supremo, que *«corresponde a los jueces y tribunales, ante quienes se suscite tal cuestión, decidir definitivamente acerca de la eficacia retroactiva de la declaración de inconstitucionalidad en aplicación de las leyes y principios generales del Derecho interpretados a la luz de la jurisprudencia, de manera que, a falta de norma legal expresa que lo determine y sin un pronunciamiento concreto en la sentencia declaratoria de la inconstitucionalidad, han de ser los jueces y tribunales quienes, en el ejercicio pleno de su jurisdicción, resolverán sobre la eficacia ex tunc o ex nunc de tales sentencias declaratorias de inconstitucionalidad»*²⁰.

Por lo que respecta a los efectos que ha de desplegar la declaración de inconstitucionalidad, es preciso, asimismo, diferenciar los casos en que los particulares habían obtenido pronunciamientos firmes en que se hacía aplicación del precepto luego declarado inconstitucional, de aquellos en que no se había ejercitado acción alguna y, sin embargo, se pretendía después exigir responsabilidad patrimonial.

La **Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de octubre de 1997** sentó que la declaración de inconstitucionalidad del artículo 38.2.2 de la Ley 5/1990, de 29 de junio, que creaba un gravamen complementario sobre la tasa fiscal que gravaba los juegos de suerte, envite o azar, y que era de aplicación a las máquinas recreativas de tipo B, no permite revisar un proceso fenecido mediante sentencia judicial con fuerza de cosa juzgada en el que antes de dictarse aquella decisión se había aplicado una ley luego declarada inconstitucional y ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40.1 de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional²¹.

La **Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de febrero de 2000**, para los casos en que por los interesados se agotaron todos los recursos previos, dispone: *«... la acción de responsabilidad es ajena al ámbito de la cosa juzgada derivada de la sentencia. El resarcimiento del perjuicio causado por el poder legislativo no implica dejar sin efecto la confirmación de la autoliquidación practicada, que sigue manteniendo*

²⁰ Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de julio de 2000. Véase Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2001.

²¹ Véanse Sentencias del Tribunal Constitucional 45/1989, 55/1990 y 128/1994, y de 19 de julio de 2000.

todos sus efectos, sino en el reconocimiento de que ha existido un perjuicio individualizado, concreto y claramente identificable, producido por el abono de unas cantidades que resultaron ser indebidas por estar fundado aquél en la directa aplicación por los órganos administrativos encargados de la gestión tributaria de una disposición legal de carácter inconstitucional no consentida por la interesada.

La sentencia firme dictada, al no corregir el perjuicio causado por el precepto inconstitucional mediante el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad a la que acudieron otros tribunales, consolidó la actuación administrativa impugnada, que en ningún momento fue consentida por la Entidad interesada, la cual agotó todos los recursos de que dispuso».

Por su parte, la **Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de junio de 2000** admite la posibilidad de exigir responsabilidad patrimonial, aun cuando no se hubiera recurrido en su momento las autoliquidaciones en vía administrativa, y específicamente dice que «no puede considerarse una carga exigible al particular con el fin de eximirse de soportar los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de una ley la de recurrir un acto adecuado a la misma fundado en que ésta es inconstitucional. La Ley, en efecto, goza de una presunción de constitucionalidad y, por consiguiente, dota de una presunción de legitimidad a la actuación administrativa realizada a su amparo. Por otra parte, los particulares no son titulares de la acción de inconstitucionalidad de la ley, sino que únicamente pueden solicitar del Tribunal que plantee la cuestión de inconstitucionalidad con ocasión, entre otros supuestos, de la impugnación de una actuación administrativa. Es sólo el tribunal el que tiene facultades de plantear de oficio o a instancia de parte al Tribunal Constitucional las dudas sobre la constitucionalidad de la ley relevante para el fallo»²².

La distinción en base a que por los perjudicados se hubieran obtenido o no pronunciamientos judiciales en los que se declarara conforme a Derecho el gravamen complementario impuesto por el precepto declarado inconstitucional es relevante a la hora de perfilar las acciones que pudieran ostentar.

En el caso de no haberse impugnado por el particular las liquidaciones del gravamen complementario, los interesados tendrían a su alcance la posibilidad de pedir, en cualquier momento, la revisión del acto nulo de pleno derecho, como prevé el artículo 102 de la Ley 30/1992, y, simultánea o sucesivamente, de no tener éxito esa revisión, estarían legitimados para exigir responsabilidad patrimonial derivada de actos del Legislador, aunque también podrían ejercitar directamente esta acción, ya que no cabe imponer a quien ha sufrido un daño antijurídico la vía previa de la revisión de disposiciones y actos nulos de pleno derecho, a fin de dejarlos sin efecto, y sólo subsidiariamente permitirle demandar la reparación o indemnización compensatoria por responsabilidad patrimonial, cuando son las propias Administraciones quienes deben proceder a declarar de oficio la nulidad de tales disposiciones o actos y el ciudadano descansa en la confianza legítima

²² El mismo criterio es compartido en las Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de julio de 2000; 6 de febrero de 2001; 4 de marzo, 13 de mayo y 17 de junio de 2003; 13 de julio y 21 de octubre de 2004.

de que la actuación de los poderes públicos se ajusta a la Constitución y a las leyes²³.

Por el contrario, en los supuestos en que los particulares hubieran obtenido pronunciamientos judiciales desfavorables, sólo tendrían la opción de ejercitar la acción de responsabilidad patrimonial por acto del Legislador.

A modo de conclusión, la regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado derivada de actos legislativos, entendemos que es perfectamente aplicable a todas las Administraciones Públicas, y muy especialmente al ámbito de las Comunidades Autónomas, dada la potestad legislativa que éstas tienen encomendada dentro del marco competencial definido en los artículos 148 y 149 de la Constitución Española.

Brevemente, y por lo que se refiere al régimen jurídico, llama la atención la redacción tautológica del artículo 139.3 de la Ley 30/1992, que viene a reconocer la responsabilidad derivada de actos legislativos en aquellos casos en que los propios actos así lo prevean. Ha de valorarse, por tanto, la labor realizada por los Tribunales que, con su interpretación, han venido a suplir las deficiencias de la regulación legal. Sin embargo, la jurisprudencia no ha seguido una línea constante, sino que han ido sucediéndose pronunciamientos tanto a favor, como en contra del reconocimiento de la responsabilidad patrimonial, fundamentándose principalmente en la vulneración del principio de confianza legítima, que puede resultar de la aplicación de leyes declaradas constitucionales. Ahora bien, con esta doctrina se corre el riesgo de que el Legislador se muestre tremendamente cauteloso a la hora de introducir cambios legislativos. Por ello, se cree que sería importante adoptar una postura prudente en la que se pondere de manera exigente la concurrencia de los requisitos que generan el derecho a ser resarcido de los daños padecidos y sólo en el caso de que sea inequívoca la existencia de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial se proceda al abono de la pertinente indemnización.

Las mayores críticas que, a nuestro juicio, pueden hacerse a la doctrina jurisprudencial de la responsabilidad patrimonial derivada de actos legislativos se centran en los casos de previa declaración de inconstitucionalidad de una ley y, en concreto, en lo relativo a los efectos que dimanar de las sentencias de inconstitucionalidad y al plazo para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial.

Respecto a los efectos, el tenor literal del artículo 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional es claro y, por eso, y en contra de lo mantenido por el Tribunal Supremo en las Sentencias de 29 de febrero o 15 de julio de 2000, seguidas por otras muchas ya citadas, se entiende que en el caso de actuaciones administrativas firmes (bien por haberse agotado todos los recursos jurisdiccionales, bien por haber sido consentidas al no haber sido recurridas en tiempo y forma) realizadas al amparo de la norma después declarada inconstitucional no es posible admitir que son susceptibles de ser

²³ Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de julio de 2000. Véanse también Sentencias del Tribunal Supremo de 6 de febrero, 18 y 30 de octubre, y 13 de diciembre de 2001.

revisadas mediante un procedimiento de exigencia de responsabilidad patrimonial, pues las mismas han devenido firmes y defender lo contrario entrañaría un grave peligro para el principio de seguridad jurídica que proclama el artículo 9.3 de la Constitución Española. De hecho, los actos se aplicaron en virtud de unas normas que, en su momento, estaban vigentes y cuya constitucionalidad no se había puesto en tela de juicio.

Tratar de favorecer las pretensiones indemnizatorias de particulares que han llegado a obtener pronunciamientos judiciales firmes no es suficiente para defender una teoría que pasa por alto el instituto de la cosa juzgada y que curiosamente ha sido muy defendida en la jurisprudencia y es que la nulidad por vía de inconstitucionalidad de una Ley o de una disposición general no se traslada al acto administrativo y éste, si es firme o está confirmado por sentencia judicial firme, ni puede ser objeto de revisión, ni puede servir de base para la exigencia de responsabilidad.

En relación con el plazo de un año para reclamar la indemnización en caso de una norma declarada inconstitucional, que debe contarse desde la publicación oficial de la sentencia que declara su invalidez, puede acarrear efectos desmesurados, sobre todo en aquellos casos en que la declaración de inconstitucionalidad se demore en el tiempo, pues permitirá reclamar responsabilidad por actos derivados de normas que estuvieron vigentes durante un largo período de tiempo y que habían dado lugar a situaciones plenamente consolidadas.

III. ESTUDIO DE DETERMINADAS DECISIONES DEL CONSEJO DE ESTADO EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL

Unas veces, la derivación de la responsabilidad, obviamente cuando así conste acreditado en el expediente, por su culpa o negligencia, al que sufre el daño como causante del mismo, exonera a la Administración, como no podía ser de otra manera, de toda responsabilidad al respecto.

En este sentido resulta significativo el Dictamen del Consejo de Estado número 3372/2003²⁴, con fecha de aprobación 11 de diciembre de 2003.

²⁴ Dictamen 3372/2003:

Órgano al que se dirige la reclamación: Ministerio de Medio Ambiente.

Hecho: caída de un ciclomotor por un terraplén en la llamada Vía Verde, término municipal de Caravaca de la Cruz, Murcia.

Consecuencia: fallecimiento del conductor y herido grave el segundo ocupante.

Se funda la reclamación en la afirmación de la no existencia de la correspondiente señalización y protección del terraplén o zanja donde ocurrió el accidente.

En cuanto a las características de la vía en que se produjeron los hechos, se trata de un camino vecinal, irregular, cruzado por un paso de aguas por el que se precipitó el ciclomotor, siendo un tramo recto, con pendiente ligeramente descendente y con buena visibilidad, si bien reducida en el momento de los hechos, por la noche, unida al insuficiente alumbrado del ciclomotor, existiendo señalización vertical, prohibición de entrada a vehículos de motor y, por si esto no fuera suficiente, además, panel informativo con la leyenda «sólo vehículos autorizados».

Otras veces, la no imputación de la responsabilidad a la Administración se residencia en un hecho circunstancial, por ejemplo, referido a las características del terreno y a la climatología propia de la zona, rompiéndose de nuevo el pretendido nexo causal.

Así, el Dictamen del Consejo de Estado número 3276²⁵, aprobado con fecha 4 de diciembre de 2003.

Resulta importante señalar también que el Consejo de Estado, en reiteradas ocasiones, ha entendido que la acción de responsabilidad patrimonial no tiene un alcance tal que permita reconducir a ella los daños o perjuicios que tienen su origen en una relación jurídica distinta previamente establecida, como, por ejemplo, el supuesto del contrato administrativo de obras, residenciándose «en el seno de la relación concesional entre la empresa interesada y la Administración» el lugar exacto «en el que ha de sustanciarse

En cuanto a la actitud del conductor, consta igualmente acreditado en el expediente que la velocidad que llevaba en el momento del accidente el vehículo siniestrado era excesiva, debiendo haberse producido distracción o desatención en la conducción por no observar el paso de agua por el que se acabó precipitando (es decir, careciendo del más elemental deber de cuidado que presta una persona mínimamente diligente y que precisamente marca la distinción entre los dos conceptos, diligencia-negligencia, caracterizada esta última, como ya es sabido, por la omisión del deber de cuidado).

Por último, y por lo que se refiere a la postura del Consejo de Estado en el presente caso, desestima la reclamación al considerar que no existe responsabilidad por parte de la Administración del Estado por los daños alegados, toda vez que la vía se encontraba suficientemente señalizada, incluso con prohibiciones de acceso, unido a la conducta negligente del sujeto causante del hecho generador del daño.

Se observa que en este caso el Consejo de Estado no aprecia la relación de causalidad existente, según el reclamante, entre el hecho producido causante de la lesión y el obrar de la Administración, toda vez que dicha relación de causalidad se rompe desde el mismo momento en que consta acreditado por los informes obrantes en el expediente que las lamentables consecuencias del accidente no pudieron deberse a una mala señalización de la vía de servicio (a esto se refiere precisamente la Ley, art. 139, cuando dice «consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos»), siendo responsable únicamente el conductor del daño sufrido, habiendo creado éste una indudable situación previa de riesgo que desembocó en una posterior lógica y trágica consecuencia.

²⁵ Dictamen 3276/2003:

Órgano al que se dirige la reclamación: Confederación Hidrográfica del Guadiana.

Hecho: supuesta falta de drenaje en los caminos construidos con motivo de obras de puesta en riego de determinados sectores de la zona regable del Zújar, Badajoz.

Consecuencia: inundación o encharcamiento de una finca de regadío destinada al cultivo de frutales de propiedad de la reclamante.

Se funda la reclamación en la afirmación de que la construcción, propiciada por la Confederación, de unos caminos situados a mayor altura que la superficie de la finca, determina que éstos actúen como dique, lo que, unido a las cunetas obturadas, produjo el encharcamiento.

La cuantía de la indemnización asciende a 206.010,97 euros por los daños que sufre el propietario durante los años 1997, 1998 y 2001.

Por lo que se refiere al proceder de la Confederación Hidrográfica del Guadiana, ha ejecutado ya algunas obras precisas para mejorar el drenaje de la zona, que, al parecer, es muy llana, lindante con la vega del río, y, por consiguiente, propensa a encharcamientos por causa directa de la horizontalidad de los terrenos.

A mayor abundamiento, la Administración ha obrado de buena fe toda vez que, se precisa, ha ofrecido a los propietarios de la zona la realización de nuevas obras que solucionen de forma definitiva el problema, obras que han sido paralizadas a instancia del propietario de la finca colindante con la de la reclamante.

Por último, y por lo que se refiere a la postura del Consejo de Estado, desestima la reclamación al considerar que no cabe imputar al funcionamiento del servicio público las consecuencias lesivas del daño que la reclamante ha sufrido en sus bienes.

la divergencia planteada» que examina el Dictamen que a continuación se menciona, o para los cuales se prevén regímenes de resarcimientos propios.

En este sentido, el Dictamen del Consejo de Estado número 2863/2003²⁶, con fecha de aprobación 30 de octubre de 2003.

Por último, merece la pena hacer mención al Dictamen 3577/2002, donde el Consejo de Estado aborda el tema no exento de polémica de los llamados «derechos adquiridos» que en alguna ocasión han sido reivindicados por los funcionarios de carrera, negando, como resulta ser habitual en su doctrina, tal concepto.

El tenor literal del dictamen no siembra ninguna duda al respecto, sino todo lo contrario, en particular, y resolviendo en sentido desestimatorio una reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por un funcio-

²⁶ Dictamen 2863/2003:

En este Dictamen, el Consejo de Estado examina la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada ante el Ministerio de Medio Ambiente por los presuntos daños sufridos por una empresa concesionaria del aprovechamiento hidroeléctrico del Salto del Domeño, debido al incumplimiento de los deberes de la Administración de conservación y reparación del Canal Principal del Campo del Turia en Valencia.

Consta en el expediente acreditado, por sendos informes de la Abogacía del Estado del Ministerio de Medio Ambiente y del Director Técnico de la Confederación Hidrográfica del Júcar, que, y a diferencia de lo sostenido por la entidad reclamante, los presuntos daños sufridos lo son el seno de una relación concesional, de modo que no resultan aplicables las normas que regulan la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, resultando, sin embargo, de aplicación la condición 24.^a del título concesional en cuanto señala que la sociedad concesionaria no tendrá derecho a indemnización alguna por causas de vaciado del embalse o inhabilitación total o parcial del uso del Canal Principal del Campo del Turia.

El aprovechamiento a que la empresa se refiere, en relación con la garantía de un caudal mínimo, tiene su origen en las cláusulas concesionales y no constituye un uso común de las aguas públicas. El derecho al aprovechamiento, uso privativo del dominio público hidráulico, ha sido adquirido en virtud del título concesional (art. 52.1 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas) y no forma parte de los deberes ordinarios que al titular dominical le son exigibles.

El Consejo de Estado, en reiterada doctrina, ha entendido que la acción de responsabilidad patrimonial no tiene un alcance tal que permita reconducir a ella los daños o perjuicios que tienen su origen en una relación jurídica distinta previamente establecida o para los cuales se prevén regímenes de resarcimiento propios, salvo las exigencias propias del principio de indemnidad.

Igualmente ha señalado que cuando el Legislador ha previsto una vía específica de resarcimiento para perjuicios acaecidos en el seno de una determinada relación jurídica, tal vía resulta de aplicación preferente (Dictámenes 1897/1997, de 20 de mayo; 48115/1986, de 2 de abril, y 3917/1998, de 21 de enero de 1999). En idéntico sentido se ha manifestado (en los Dictámenes 48675/1986, de 20 de febrero; 48115/1986, de 2 de abril; 549/1996, de 16 de mayo, y 1480/1997, de 29 de mayo) sobre la improcedencia de encauzar una petición de indemnización por la vía de la responsabilidad extracontractual de la Administración cuando el hecho causante y la correspondiente reparación del daño tienen otra vía procedimental específica, prevista en el ordenamiento jurídico, como son los eventuales efectos lesivos que se producen en el seno de una actuación expropiatoria.

De esta doctrina constante se desprende que la responsabilidad objetiva de la Administración como vía de resarcimiento no puede ser conceptuada o interpretada como instituto de cobertura de cualquier pretensión indemnizatoria (Dictamen 54319/1992, de 5 de diciembre) y, por tanto, en el caso que suscita el presente expediente, es en el seno de la relación concesional entre la empresa interesada y la Administración en el que ha de sustanciarse la divergencia planteada. En el mismo sentido se ha manifestado el Tribunal Supremo en Sentencia de 13 de diciembre de 1985 (no cabe encauzar por la vía de la responsabilidad patrimonial los daños presuntamente originados por la paralización de una central térmica a resultas de las necesidades de abastecimiento de la población).

nario de carrera del Cuerpo Especial de Técnicos Aeronáuticos, dirigida al Ministerio de Medio Ambiente, por presuntos daños sufridos por causas retributivas, morales y profesionales como consecuencia de una redistribución de personal realizada en el Centro Meteorológico Territorial de Cantabria, a partir de la cual pasó a ocupar una plaza de características inferiores a la de sus compañeros por un funcionario de carrera del Cuerpo Especial de Técnicos Aeronáuticos, **reza lo siguiente:**

«En el caso presente, el reclamante alega haber sufrido unos daños derivados de una situación funcional que dice indebidamente padecida durante una serie de años.

*Sin embargo, el fondo de la cuestión es que fue el reclamante quien se reintegró en el ámbito de la Administración del Estado cuando se cambió la situación jurídica de su organismo previo, resultando que **ni existe un derecho previo a ser mantenido o sostenido en situaciones análogas** a las que disfrutaba con anterioridad, ni en ninguna plaza o adscripción especial, lo que resulta de sobra explicado con la **potestad autoorganizatoria que asiste a la Administración Pública.***

En definitiva, resultando que ni existe derecho a ser indemnizado ni se aprecia lesión moral o profesional alguna de la que puedan derivarse consecuencias económicas, no cabe reclamación alguna».

IV. ESTUDIO DE UN SUPUESTO ESPECIAL CONCERNIENTE AL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD CONTEMPLADA EN LA LEGISLACIÓN DE RESIDUOS EN RELACIÓN CON LA POSIBLE CONTAMINACIÓN DE SUELOS OCUPADOS POR ESTACIONES DE SERVICIO

Se aborda la cuestión relativa a la posibilidad de que las estaciones de servicio puedan eludir la responsabilidad en que presuntamente pudieran incurrir como consecuencia de la contaminación del suelo que ocupan, alegando única y exclusivamente a su favor el hecho de estar sujetas al Reglamento (CE) número 2790/1999 de la Comisión, de 22 de diciembre de 1999, relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 81 del Tratado CE a determinadas categorías de acuerdos verticales y prácticas concertadas.

En particular, este Reglamento CE número 2790, relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 81 del Tratado CE a determinadas categorías de acuerdos verticales y prácticas concertadas, denominado Reglamento de Exención, a tal efecto resulta complementado por la Comunicación de la Comisión 2000/C291/01 concerniente a las directrices relativas a las restricciones verticales, en la que se delimita, entre otros extremos, el recinto protegido creado por el Reglamento de Exención por categorías, así como su ámbito de aplicación.

En particular, contempla la Comunicación de la Comisión anteriormente mencionada una serie de figuras jurídicas, entre otras, el instituto de la marca única, la distribución exclusiva, la franquicia o el suministro exclusivo, dentro de su apartado VI, relativo a las orientaciones para la evaluación de casos

individuales, punto 2.º, concerniente al análisis de las restricciones verticales específicas.

Por lo que se refiere a la primera, marca única, ésta goza de una exención con arreglo al Reglamento de Exención por Categorías cuando la cuota del mercado del proveedor no supera el 30 por 100, con una limitación a cinco años en caso de obligación de no competencia, tomando como base precisamente los acuerdos de no competencia el sistema de marca única caracterizado como un sistema de obligaciones a incentivos que hacen que el comprador adquiera prácticamente todas sus necesidades a un solo proveedor.

En segundo lugar y por lo que se refiere a la distribución exclusiva, viene a definirla el apartado 2.2 de la Comunicación como un acuerdo a través del cual el proveedor acepta vender sus productos exclusivamente a un distribuidor para su reventa en un territorio determinado. La distribución exclusiva, en general, queda exenta por el Reglamento de Exención cuando la cuota de mercado del proveedor no rebasa el 30 por 100.

En tercer lugar y por lo que respecta a la franquicia, el apartado 2.5 delimita el concepto en el sentido siguiente: «Los acuerdos de franquicia contienen licencias de derechos de propiedad intelectual relativos, en particular, a marcas o signos registrados y conocimientos técnicos para el uso y la distribución de bienes o servicios».

Esta categoría goza del mismo porcentaje de exención que la anterior.

Y, por último, el suministro exclusivo se considera, según estos textos legales, como la forma extrema de la distribución limitada en cuanto a la restricción del número de compradores. El mismo goza de exención hasta una cuota de mercado del comprador del 30 por 100.

Del estudio de estas figuras jurídicas anteriormente mencionadas se deduce que, en ningún caso, ni el Reglamento ni la Comunicación pueden llegar a tener la consideración de instrumentos capaces de eximir a los sujetos participantes en cada una de esas categorías de la responsabilidad inherente a la ocupación de un suelo y su posible contaminación como consecuencia del ejercicio de cualquier actividad potencialmente contaminante, prevista en la Ley estatal de Residuos 10/1998, artículo 27 y siguientes, que encuentra su homónimo en el artículo 56 y siguientes de la Ley 5/2006, de Residuos de la Comunidad de Madrid y, en particular, incluso con anterioridad, en el artículo 7 del Decreto 326/1998, de 18 de noviembre, por el que se establece el régimen jurídico de los contaminados en la Comunidad de Madrid.

Del juego de los preceptos anteriormente mencionados resulta suficientemente determinado con concisión y claridad el régimen de responsabilidad legalmente establecido en el supuesto en que un suelo resulte ser contaminado, siendo en términos concretos, el siguiente:

- En primer lugar y de conformidad con el principio comunitario europeo de «quien contamina paga» sentado en la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991, que modificó a su vez la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, deviene responsable «el causante de la contaminación», es decir, aquella persona

física o jurídica que realiza la actividad que causa o provoca la contaminación del suelo en cuestión, respondiendo, si son varios, en forma solidaria.

- En segundo lugar, la legislación llama a responder, si no fuera posible la determinación del causante de la contaminación, al poseedor, no propietario del suelo contaminado.
- Era de esperar que se produjera este segundo llamamiento a favor del poseedor antes que el propietario, toda vez que ésta y no otra resulta ser la forma más adecuada a la hora de determinar este régimen de responsabilidad que tiene como base, en todo caso, el principio comunitario anteriormente aludido.
- Obviamente, *el poseedor*, como toda persona física o jurídica que tiene la cosa o disfruta el derecho (art. 430 del Código Civil), con la independencia del *animus possidendi* mínimamente exigido y ya lo sea en concepto de dueño o distinto de dueño, de buena o mala fe, directo o en nombre de otro, mediato o inmediato, a título de arrendatario, usufructuario, enfiteuta, usuario o superficiario entre otros, se encuentra más cercano a la cosa que el *dominus*, siendo así el segundo sujeto que potencialmente puede ocasionar o provocar esa contaminación.
- Y, en tercer y último lugar, y subsidiariamente al anterior, responde el propietario no poseedor.

En conclusión, las estaciones de servicio responderán de la contaminación, ya como sujetos contaminantes, ya como poseedores, ya como propietarios del suelo que ocupan, y en el orden anteriormente indicado, independientemente de la categoría que tengan establecida con el objeto de operar en el mercado (marca única, franquicia, distribución exclusiva...) toda vez que esto último en nada desvirtúa el régimen de imputación de responsabilidad por contaminación de suelos legalmente establecido.

Por último simplemente hacer constar que, como es sabido, dicha responsabilidad nace con la declaración de un suelo como contaminado, momento en el que se origina realmente la obligación de responder de los sujetos identificados como tal en la misma, obligación que se materializa en la necesidad de realizar las operaciones de limpieza y recuperación en la forma y plazos que determine el órgano competente, en este caso, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid.

V. SUPUESTO ESPECIAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN CUANDO EL DAÑO ES CAUSADO POR UNO DE SUS ENTES INSTRUMENTALES DE DERECHO PÚBLICO

No resulta ser objeto del presente artículo el estudio pormenorizado de todos y cada uno de estos Entes instrumentales de los que se sirve la

Administración con el fin de lograr una mayor efectividad en el cumplimiento de sus fines²⁷, sino que tan sólo se trata de intentar aportar alguna solución, independientemente de que los Tribunales decidan en el caso particular de que se trate lo que estimen pertinente, a la cuestión, no exenta de polémica, y tampoco nada fácil, de determinar quién es el sujeto responsable por los daños causados por un acto lesivo de un Ente de este tipo, si única y exclusivamente este último, tomando como base la teoría de sobra conocida por la doctrina y la jurisprudencia de la personalidad jurídica propia²⁸, o si, por el contrario, también está llamada a responder solidaria o subsidiariamente la Administración de la que depende o a la que el mismo se vincula.

En este sentido, resulta interesante examinar la opinión del profesor De Ahumada Ramos²⁹ que aboga por establecer como regla general la imputación de la responsabilidad directa de sus actos a los Entes instrumentales, salvo que actúen por delegación de competencia del artículo 13 de la Ley 30/1992, en cuyo caso la responsabilidad se imputaría, en este caso sí, a la Administración matriz: «Desde una perspectiva estrictamente jurídico-formal, la respuesta a la cuestión planteada parece que habría de seguir las reglas sentadas anteriormente: en principio, *la responsabilidad patrimonial que pueda derivarse de los actos de los Entes instrumentales únicamente es imputable a dichos Entes*. En este sentido, la doctrina ha destacado siempre el vínculo que existe entre la personificación de nuevas organizaciones públicas y la separación de centros de responsabilidad. *La excepción más importante a esta regla general que se deriva de la técnica de la personificación* (imputación de la responsabilidad patrimonial exclusivamente a los Entes instrumentales) se da con respecto a los actos realizados por las Entidades dependientes en el ejercicio de competencias delegadas por la Administración».

Y añade este autor como otra posible excepción el caso concreto de MINTRA: «*Otras posibles excepciones* a la regla general tiene un alcance enteramente singular, con respecto a algún Ente instrumental concreto. Cabe citar el caso de la Ley 13/2000, de 27 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Madrid, por la que se modifica el régimen jurídico del *Ente Público MINTRA* (Madrid Infraestructuras y Transportes) dependiente de la citada Comunidad Autónoma. Esa ley incorporó un nuevo artículo 19 bis al texto de la Ley 22/1999, de 21 de diciembre, de creación del referido organismo, por el que se establece que “las obligaciones de MINTRA contarán con la garantía solidaria e irrevocable de la Comunidad de Madrid”. Por lo tanto, en

²⁷ Baste decir que, por lo que respecta al ámbito particular y específico de la Comunidad de Madrid, éstos encuentran su régimen jurídico en la Ley 1/1984, de 19 de enero, por la que se regula la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid.

²⁸ Mediante la técnica de la personificación, la Administración diversifica sus centros de decisión y responsabilidad creando Entes con personalidad y patrimonio propios, capaces de actuar en el tráfico jurídico como sujetos independientes y plenamente responsables de los actos que realiza.

²⁹ Francisco Javier de Ahumada Ramos, *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*, pp. 409, 410 y 411.

el caso de incumplimiento por MINTRA de cualquiera de sus obligaciones, éstas serán directamente exigibles a la Comunidad de Madrid».

A continuación añade: «Debemos poner de relieve que aunque la garantía a la que se alude en el texto de la citada ley autonómica está pensada para facilitar el acceso del Ente Público a vías de financiación en condiciones ventajosas, no cabe duda de que en los términos en que dicha garantía está fijada también será invocable por los particulares en caso de que se produzcan daños extracontractuales. Y adviértase que la responsabilidad patrimonial no implicará en este supuesto que los actos realizados por el Ente instrumental deban ser tenidos como actos de la Administración matriz: la imputación de la lesión en términos de autoría únicamente alcanzará al Ente instrumental. Lo que se comparte es la responsabilidad patrimonial».

Por último, concluye su exposición diciendo lo siguiente: «La existencia de normas como la anterior, donde se establece un régimen puntual de responsabilidad patrimonial solidaria —respecto de un Ente instrumental concreto— parece que nos obliga a pensar que fuera de los casos expresamente previstos en la legislación no habrá posibilidad de imputar responsabilidad patrimonial a la Administración matriz».

Y particularmente me ha llamado la atención esta opinión que comparto en su totalidad en lo que se refiere a la regla general sentada (imputación de la responsabilidad única y exclusivamente al Ente por la técnica de la personificación) y a la primera de las excepciones establecidas (imputación de la responsabilidad a la Administración delegante por actos cometidos por el Ente en el marco de esa delegación por aplicación directa del art. 13 de la Ley 30/1992), pero que, sin embargo, no me sucede lo mismo respecto a la segunda de esas dos excepciones, por lo que respecta al caso particular de MINTRA.

Una vez examinado el cuerpo legal por el que se rige este Ente de Derecho Público y teniendo en cuenta cómo funciona este Ente instrumental, en particular en el tráfico jurídico, todo parece indicar que estamos en presencia de un sujeto verdaderamente capaz de actuar en Derecho con personalidad jurídica propia e independiente, dotado de un patrimonio separado e investido con plena capacidad de obrar, sujeto en su actuación al ordenamiento jurídico privado y centro, por tanto, de imputación de responsabilidad en todo caso.

No existe ningún precepto en su normativa de creación ni tampoco en la legislación que le resulta directa o subsidiariamente aplicable que induzca a pensar en la posibilidad de una responsabilidad, mucho menos solidaria, de la Administración de la que depende³⁰, es más, un vez analizado a fondo todo este entramado, que a continuación pasamos a exponer, de leyes que establecen el régimen jurídico del Ente, sinceramente creo, aunque, por

³⁰ En el presente caso, Administración Territorial, en particular, Comunidad de Madrid, Consejería de Transportes e Infraestructuras (Decreto 116/2004, de 29 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, en particular su Disposición Adicional 1.ª, que reconoce a MINTRA como Ente de Derecho Público adscrito a la misma).

supuesto, puedo equivocarme, que MINTRA no supone una excepción al régimen general de imputación de responsabilidad al Ente instrumental por el daño que pudieran causar sus actos lesivos basado en la teoría de la personificación-diversificación de centros de responsabilidad de las Administraciones Públicas que con tanto acierto y precisión expone el autor, sino todo lo contrario, *no constituyendo elemento suficiente* en este sentido la modificación operada en su Ley de creación anteriormente aludida en lo que respecta a la posición de garante de la Comunidad de Madrid respecto a las obligaciones que pueda contraer MINTRA, *para imputar la responsabilidad patrimonial a la Comunidad de Madrid*, toda vez que lo único que sucede con este cambio legislativo³¹ es que en caso de incumplimiento por parte de MINTRA de cualquiera de sus obligaciones³², y sólo en caso de incumplimiento (por lo tanto, excluye ya este apartado en todo caso la posible responsabilidad solidaria de la Administración respecto del Ente instrumental a la que hacía referencia De Ahumada, anteriormente mencionada), la Comunidad de Madrid interviene, asumiendo dichas obligaciones como propias.

En todo momento se trata de una asunción de las obligaciones del Ente, pero no de responsabilidad patrimonial³³, ni subsidiaria ni mucho menos solidaria, de la Administración, lo cual solamente sucedería si se produjera un segundo incumplimiento, es decir, si a su vez la Administración no cumpliera con la obligación que legalmente se le impone de responder en caso de incumplimiento del Ente, y aun así sería necesario probar la concurrencia de los requisitos del artículo 139 en todo caso.

Por último y por lo que se refiere al hecho de la consideración de MINTRA como uno de esos Entes instrumentales independientes y distintos de su Administración matriz en los que la técnica de la personificación realmente se materializa, tal vez las notas más significativas del mismo que me llevan a firmar lo anteriormente expuesto son:

En primer lugar, y por lo que se refiere a su naturaleza jurídica, el artículo 1 de la Ley por la que se crea este Ente³⁴ lo configura como **Ente**

³¹ Efectivamente, la Ley 13/2000, de 27 de octubre, por la que se modifica la Ley 22/1999 de creación del Ente de Derecho Público MINTRA, incorpora un nuevo artículo 19 bis del tenor literal siguiente: «Las obligaciones de MINTRA contarán con la garantía solidaria e irrevocable de la Comunidad de Madrid. Por lo tanto, en el caso de incumplimiento de MINTRA de cualquiera de sus obligaciones, éstas serán directamente exigibles a la Comunidad de Madrid».

³² Se recuerda que ya en el mismo Preámbulo de esta Ley 13/2000 se hace referencia a la conveniencia de «otorgar a MINTRA la garantía de la Comunidad de Madrid respecto al cumplimiento de sus obligaciones frente a terceros, que le permita acudir a estructuras de financiación que impliquen ventajas económicas sustanciales y cumplir así sus obligaciones de servicio público en condiciones de equilibrio económico».

³³ El examen de los requisitos del artículo 139 y concordantes de la Ley 30/1992, cuya concurrencia es necesaria para poder imputar la responsabilidad patrimonial al sujeto (brevemente: un obrar antijurídico que el particular no tenga el deber de soportar y que no haya prescrito —un año— ni concurrido fuerza mayor, lesión o daño efectivo, individualizado y económicamente evaluable, y relación de causalidad entre el hecho imputable a la Administración y el daño producido), ha de ir referido al Ente causante del daño, legalmente dotado de una personalidad jurídica propia e independiente.

³⁴ Ley 22/1999, de 21 de diciembre.

de Derecho Público de los regulados en el capítulo III del título III de la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, y en el artículo 5.1.b) de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid³⁵, quedando adscrito el mismo a la Consejería competente en materia de transporte.

Este mismo precepto termina señalando, con el fin de disipar toda duda al respecto, que MINTRA goza de personalidad jurídica y patrimonio propio y plena capacidad de obrar. Su finalidad no es otra, en síntesis, que la de ejecutar las infraestructuras del transporte colectivo en la Comunidad de Madrid, gestionando y manteniendo dichas infraestructuras³⁶.

Por si esto no fuera suficiente, el artículo 17 del mismo texto legal le atribuye la propiedad de las infraestructuras que construya en los términos que en el mismo se indican.

En segundo lugar, y por lo que se refiere al régimen de recursos, esta independencia respecto a la Administración matriz se deduce de nuevo de lo dispuesto en el artículo 14.2 de su Ley de creación por la que se rige, en el sentido siguiente: «Las resoluciones que dicte el Consejo de Administración de MINTRA en el ejercicio de potestades administrativas pondrán fin a la vía administrativa. Las resoluciones que dicten los restantes órganos del Ente en el ejercicio de dichas potestades serán susceptibles de recurso administrativo que proceda ante el Consejo de Administración», por lo tanto, o bien resuelven los Tribunales, o bien, en vía administrativa, el propio MINTRA, dependiendo de la resolución de que se trate.

En tercer y último lugar, y por lo que se refiere al régimen de contratación, también en este campo se ha producido una modificación respecto al régimen inicialmente establecido en su ley de creación. Modificación que contribuye, aún más si cabe, a dotarle de una mayor independencia en esta materia.

Efectivamente, su Ley de creación, 22/1999³⁷, establecía en su artículo 15 un régimen contractual que, en síntesis, venía a distinguir dos tipos de contratos básicos a los que sometía igualmente a distinto régimen jurídico: en primer lugar, los contratos de explotación de servicio y mantenimiento de infraestructuras que se regían por la Ley 48/1998 y, en segundo lugar, y con carácter residual, los restantes contratos, a los que se aplicaría direc-

³⁵ Tanto el capítulo III del título III de la Ley 1/1984, como el artículo 5.1.b) de la Ley 9/1990 confieren a MINTRA (Madrid, Infraestructuras del Transporte) la condición de Empresa Pública de la Comunidad de Madrid, pero en la modalidad de Ente de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y régimen de actuación de Derecho Privado, creados por Ley de la Asamblea.

³⁶ Artículo 2 de la Ley 22/1999.

³⁷ Artículo 15 de la Ley 22/1999, de 21 de diciembre:

«1. Los contratos que celebre MINTRA en materia de explotación del servicio y mantenimiento de infraestructuras se regirán por la Ley 48/1998, de 30 de diciembre, por la que se regulan los procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones.

2. Los restantes contratos se regirán por la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, y, en su caso, por el Derecho Privado en los términos previstos en el mismo texto legal».

tamente la legislación de contratos a la que se someten todas las Administraciones Públicas en general (protagonizada por la vieja Ley 13/1995, actualmente, el TR de 16 de junio de 2000).

Sin embargo, y con posterioridad, la Ley 13/2000, de 27 de octubre, anteriormente mencionada, por la que se modifica la Ley 22/1999, de creación de MINTRA, introduce un pequeño cambio en su régimen contractual, de tal manera que, dando nueva redacción al apartado primero del artículo 15 de su ley de creación, somete los contratos que celebre el Ente de Derecho Público MINTRA básicamente en materia de mantenimiento de infraestructuras a la Ley 48/1998³⁸ anteriormente citada en lo que respecta a su preparación y adjudicación, sujetándose, sin embargo, sus efectos y extinción al Derecho Privado.

A mayor abundamiento, la exposición de motivos de esta Ley 13/2000, en su intento de dotar de un mayor grado de autonomía al Ente, justifica el nuevo cambio operado acudiendo de nuevo a la naturaleza jurídica del mismo como Entidad de Derecho Público con personalidad jurídica propia³⁹ incluido dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 48/1998.

Efectivamente, la ley anteriormente mencionada resulta de aplicación a las Entidades públicas y privadas que en la misma se contemplan, exceptuándose, sin embargo, las Administraciones Públicas y los Organismos Autónomos, que quedan sujetos a la «regulación más estricta»⁴⁰ de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas por razones de disciplina y control de su funcionamiento, aspectos estos que parece aconsejable primar.

Como notas caracterizadoras de esta regulación más flexible podemos destacar, entre otras, la posibilidad⁴¹ que se contempla en la misma para las Entidades contratantes del establecimiento, con carácter potestativo, de un sistema propio de clasificación del contratista o incluso de remitirse a cualquiera otra que estimen responde a sus exigencias, o la de poder utilizar un procedimiento negociado sin necesidad de convocatoria de licitación previa⁴² en el marco de las condiciones legalmente previstas.

³⁸ Ley 48/1998, de 30 de diciembre, reguladora de los procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones, que incorporan al ordenamiento jurídico español las Directivas 93/38/CEE y 92/13/CEE.

³⁹ «Sin embargo, MINTRA no está incluida dentro del ámbito subjetivo de la aplicación de la Ley 13/1995, sino de la Ley 48/1998, en cuanto se trata de una entidad de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculada o dependiente de una Administración Pública que realiza actividades... tales como la explotación de redes que presten un servicio público en el campo del transporte por ferrocarril, sistemas automáticos, tranvía, trolebús, autobús o cable».

⁴⁰ Así reza el tenor literal de la propia Exposición de Motivos de la Ley 48/1998, de 30 de diciembre.

⁴¹ Artículo 17 de la Ley 48/1998, de 30 de diciembre.

⁴² Artículo 25 de la Ley 48/1998, de 30 de diciembre.