

**EVOLUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD  
PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN HACIA  
NUEVAS POSICIONES: LA RESPONSABILIDAD  
INTERADMINISTRATIVA Y LA RESPONSABILIDAD  
DEL ESTADO LEGISLADOR**

NOELIA DE MIGUEL SÁNCHEZ

*SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN. — II. LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA POR LOS DAÑOS CAUSADOS A OTRAS ADMINISTRACIONES. — III. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO LEGISLADOR. — IV. ANÁLISIS DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 11 DE OCTUBRE DE 1991. — V. RECAPITULACIÓN.*

**I.- INTRODUCCIÓN**

Dos recientes previsiones (1), contenidas en Leyes vinculadas al ciclo presupuestario han puesto de relieve aspectos controvertidos de esa inagotable fuente de reflexiones jurídicas y doctrinales que constituye el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Ambas disposiciones inciden sobre dos aspectos de esta figura que han generado y generan, en el momento presente, polémicas doctrinales y jurisprudenciales, me refiero a la responsabilidad de la Administración frente a otras Administraciones (2) por los daños a éstas causados con su actuación y a la responsabilidad del Estado legislador.

En la primera de las disposiciones aludidas se amplía el concepto de familia numerosa establecido en la Ley 25/1971, de 19 de junio, de Protección de familias numerosas, hasta comprender a las familias que tengan tres o más hijos y se prevé el inicio de los beneficios que ello supone para las tasas universitarias en el curso académico 1995-1996.

---

(1) Se trata de la disposición adicional cuarta de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas, y de orden social y de la disposición adicional vigésimo tercera de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997.

(2) Recientemente examinada por A. Dagnino Guerra en su artículo *Sobre la aplicación extensiva de la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración a los daños sufridos por entidades públicas*, en «REDA», núm. 92, 1996, págs. 651 ss.

Lógica consecuencia de ello es la disminución de ingresos de las universidades, que tienen en estas tasas una fuente importante de financiación. En previsión de esta situación, el legislador, en la disposición adicional vigésimo tercera de la Ley de Presupuestos para el año 1997, anuncia el estudio de las fórmulas para compensar a las universidades de la reducción que experimenten en sus ingresos con motivo de esta medida.

Las observaciones que a continuación se realizarán ponen de relieve la posición de doctrina y jurisprudencia sobre estos aspectos, así como la línea de evolución que se inicia hacia concepciones más abiertas.

## II.- LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA POR LOS DAÑOS CAUSADOS A OTRAS ADMINISTRACIONES

La institución de la responsabilidad de la Administración Pública, como es bien conocido, tiene su raíz en la búsqueda de fórmulas resarcitorias de los daños que los particulares hubiesen sufrido como consecuencia de la acción del Poder Público. Tal origen ha marcado la evolución de esta figura jurídico-administrativa, viéndose ya, a partir de la Ley de Policía de Ferrocarriles de 1877, como sujeto pasivo de la misma exclusivamente al particular. Las sucesivas Leyes que se ocuparon de este ámbito de la acción administrativa siguieron esta pauta, muestra de ello es el artículo 121.1 de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1956, que preveía el derecho a indemnización para «toda lesión que los particulares sufran en los bienes y derechos a que esta Ley se refiere, siempre que aquélla sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos o la adopción de medidas de carácter discrecional no fiscalizables en vía contenciosa, sin perjuicio de las responsabilidades que la Administración pueda exigir de sus funcionarios con tal motivo».

En términos similares se pronuncia el artículo 40.1 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957:

«Los particulares, tendrán derecho a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que aquella lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos o de la adopción de medidas no fiscalizables en la vía contenciosa».

La Constitución de 1978 consagra, en su artículo 9.3, el principio de responsabilidad general de los Poderes Públicos, haciendo referencia

expresa al principio de responsabilidad patrimonial de la Administración en el apartado 2.º del artículo 106, en el que se reconoce a los particulares, en los términos establecidos en la Ley, el 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».

El artículo 121 del Texto Fundamental consagra la responsabilidad del Estado Juez al afirmar que:

«Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la Ley».

Se advierte pues, cómo no existe en nuestro ordenamiento jurídico inconveniente alguno en reconocer la responsabilidad del Estado con ocasión de los daños que su comportamiento haya podido originar, si bien, el problema surge al intentar delimitar el ámbito de extensión de esa responsabilidad a sus posibles destinatarios.

El régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas ha sido objeto de regulación más detallada en los artículos 139 y ss. de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, concretamente, el artículo citado en su apartado primero se pronuncia en los siguientes términos:

«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».

En este precepto se aprecia ya una interpretación integradora del término «particulares» que permite incluir en el mismo a las Administraciones Públicas. Nuestra tradición jurídica circunscribe este concepto al particular, entendiendo por tal a la persona física o jurídica de carácter privado lesionada por la acción de la Administración. No obstante, la evolución hacia nuevas situaciones originadas por la diversificación de la Administración y por la concurrencia e interrelación de los ámbitos de actuación de las diferentes Administraciones en que éstas se disgregan plantea múltiples situaciones en las que una Administración se ve lesionada por el comportamiento de otra. Claro ejemplo de ello es el supuesto al que hacíamos referencia al inicio de esta exposición en el que una decisión del legislador perjudica a otro sector de la infraestructura estatal, en particular a las universidades, que ven reducidos sus in-

gresos como consecuencia de un cambio normativo. En este sentido se pronuncia J. M. DE LA CUÉTARA (3) al afirmar que «El carácter objetivo de la responsabilidad [...] tiene como corolario la necesidad de identificar al perjudicado en virtud del daño recibido, lo que, a su vez, viene a significar que perjudicado puede ser cualquiera, cualquier persona física o jurídica, de Derecho público o de Derecho Privado, exigiéndosele tan solo que no tenga establecida una previa relación contractual con la Administración para aquellos hechos realizados en el seno de esa relación» y añade que «las distintas Administraciones pueden ser perjudicadas por las actuaciones de las demás, asumiendo entonces la posición de reclamante». Esta concepción encaja perfectamente con el supuesto que sirve de introducción a estas notas y así lo demuestra el hecho de que el legislador haya tomado conciencia de ello al prever en la disposición adicional vigésimo tercera de la Ley 13/1996 el estudio, durante el ejercicio correspondiente al año 1997, de «fórmulas para compensar a las universidades la disminución de ingresos producida por la aplicación de la disposición adicional cuarta de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre».

Otro supuesto en el que se produjo la responsabilidad interadministrativa fue el solventado por el Decreto de 7 de septiembre de 1960, resolutorio del conflicto de competencias jurisdiccionales suscitado entre el Gobierno Civil y el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Palencia, en el que el servicio de Correos hubo de responder por los daños causados por dos de sus funcionarios en material de RENFE. En dicho Decreto se afirma que el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado «contempla la *responsabilidad que para el Estado pudiera derivarse a consecuencia de su propia gestión*, pues no a otra cosa se alude cuando la Ley habla de daños ocasionados a consecuencia del «funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos o medidas no fiscalizables en vía contenciosa»; concluyendo que «lo que aquellos funcionarios perseguían con los actos que pusieron en práctica (encender un fuego en uno de los vagones del tren para calentarse) ha de considerarse, siquiera indirectamente, como formando parte del propio servicio público; en cuyo caso el supuesto contemplado entra indudablemente en los hechos descritos en el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, correspondiendo, en consecuencia, el conocimiento de la responsabilidad que de ello se derive para el Estado a la Administración pública».

(3) J. M. DE LA CUÉTARA, *La actividad de la Administración*, Madrid, Tecnos, 1983, pág. 571.

Esta postura aperturista es también mantenida por J. GONZÁLEZ PÉREZ (4) para quién el artículo 139.1 de la LPC hace referencia a «cualquier persona, sea física o jurídica, pública o privada que hubiese sufrido la lesión que reúna los requisitos que la ley establece». Así pues, la legitimación para la exigencia de responsabilidad se cifraría en la condición de lesionado, que no hace referencia a persona física o jurídica alguna, sino al perjudicado por el acto productor del daño.

Recientemente se aprecia en la jurisprudencia del Tribunal Supremo una evolución hacia una concepción más amplia de la expresión «particulares», que se aparta de su postura tradicional restrictiva (5), incluyendo a las diferentes Administraciones públicas. Reflejo de esta nueva tendencia son las sentencias de 24 de febrero de 1994 y de 14 de octubre del mismo año (6).

En la primera de ellas el Tribunal Supremo estima en parte el recurso de apelación interpuesto por el Servicio Valenciano de Salud frente a la Sentencia de 31 de julio de 1990, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Valencia, en la que se estima en parte el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Sueca contra Resoluciones de la Dirección General de Salud, de 25 de febrero de 1986, relativas a solicitud de indemnización por daños y perjuicios causados a dicho Ayuntamiento por las actuaciones del INSALUD, declarando el derecho del Ayuntamiento de Sueca a ser indemnizado por los daños causados con motivo de la adquisición de una parcela para la construcción de un Centro de Salud.

En su resolución, el Tribunal Supremo afirma que «en criterios de buena hermenéutica jurídica no es posible hacer una exégesis restrictiva del término (particulares), debiendo incluir en el mismo no sólo a los sujetos privados, sino también a los sujetos públicos, cuando éstos se consideren lesionados por la actividad de otra Administración pública, lo que nos ha de llevar a una exégesis amplia del mismo, pudiendo

(4) J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, Madrid, Cívitas, 1996, pág. 153.

(5) Muestra de ello son las Sentencias de 30 de septiembre de 1985 (Arz. núm. 4297), 15 de octubre de 1990 (Arz. núm. 8126), relativa a la falta de legitimación de los Colegios profesionales para ejercer acciones de indemnización en representación de sus miembros y que inaugura toda una serie de pronunciamientos (Sentencias de 17 y 18 de octubre de 1990 (Arz. núms. 8130 y 8142) o de 24 y 26 de noviembre del mismo año (Arz. núms. 9288 y 9290), entre otras, 21 de marzo de 1991 (Arz. núm. 2888), que hace referencia a esta falta de legitimación en el ámbito de las asociaciones o más recientemente, como manifestación de la falta de un criterio uniforme, la Sentencia de 20 de abril de 1992 (Arz. núm. 2920).

(6) Arz. núms. 1235 y 8741, respectivamente.

comprenderse dentro de aquél a las Corporaciones Locales, como señala la Sentencia de 8-2-1964».

No obstante, finalmente, y pese a admitir la posibilidad de que las Administraciones Públicas puedan ser sujetos con derecho a indemnización por los daños producidos como consecuencia de la actuación de otra Administración, no se admite la responsabilidad en el presente supuesto, ya que el Tribunal afirma que la adquisición por el Ayuntamiento de Sueca de los terrenos que fueron objeto de cesión gratuita al Instituto Nacional de Salud con motivo de la construcción de un Centro de Salud Comarcal, que luego no se llevó a cabo, no puede entenderse como una lesión efectiva, evaluable económicamente e individualizada, habida cuenta de que nada acredita que el terreno adquirido para la construcción del citado Centro carezca de valor dinerario, que incluso, puede superar al de su coste y gastos de adquisición.

En la Sentencia de 14 de octubre de 1990, el Tribunal Supremo realiza un análisis pormenorizado sobre el alcance del concepto «particulares» en relación a la responsabilidad patrimonial de la Administración.

El Tribunal estima el recurso de apelación interpuesto por el Abogado del Estado frente a la resolución de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 25 de mayo de 1990, por la que se estima el recurso interpuesto por la representación procesal de la Diputación Foral de Vizcaya contra desestimación presunta de la reclamación de indemnización deducida ante el Ministro de Administración Territorial, declarando el derecho de la Diputación Foral de Vizcaya a ser indemnizado por la Administración del Estado en la cantidad de 6.957.516 de pesetas.

El Alto Tribunal declara que la falta de legitimación a la que alude el Abogado del Estado como base para negar a la Diputación Foral de Vizcaya la titularidad del derecho a ser indemnizada no es un problema de legitimación procesal, sino que afecta al fondo de la cuestión planteada. En el F.ºJ 3.º el Tribunal manifiesta «que los artículos 106.2 de la Constitución, 40 de la Ley de Régimen Jurídico de 1957 y concordantes deben ser de aplicación, por analogía, no sólo a los «particulares» sino también a las Administraciones Públicas lesionadas por el funcionamiento de los servicios de otra Administración Pública, realizando así una función integradora del ordenamiento conforme con el principio de derecho que exige impedir que una persona haya sufrido en su patrimonio una lesión calificada de antijurídica, que no tenga el deber de soportar».

El Tribunal afirma que esta es la única vía posible de reclamación de la Administración Pública que se ve lesionada por la actuación de

otra Administración, puesto que no existe en nuestro ordenamiento previsión alguna al respecto, se produce un vacío normativo que ha de cubrirse por vía de analogía, conforme a los términos expresados en el artículo 4.1 del Código Civil.

Un sector de la doctrina se pronuncia también en este sentido, tal es el caso de DAGNINO GUERRA (7) que declara que pese al eventual límite, más literal que formal, presente en nuestra normativa, ha de admitirse la legitimación de las Administraciones Públicas en el sentido en que venimos afirmando, «máxime cuando éste no dispone de vías específicas alternativas que permitan sustanciar las pretensiones de resarcimiento deducidas por entidades públicas que han sufrido un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado ocasionado por otra Administración Pública».

El Tribunal Supremo coincide en este pronunciamiento con el sector avanzado de la doctrina, siendo buena muestra de ello el pensamiento de P.L. SERRERA CONTRERAS (8) al afirmar que la misma razón por la que las normas obligan a indemnizar los bienes y derechos de un particular, es decir, que éste sufra una lesión antijurídica, debe impedir que tal resultado dañoso haya de ser soportado por una Administración Pública, que tiene su patrimonio propio, cuando el daño proviene del funcionamiento de los servicios de otra Administración Pública, que es titular de un patrimonio diferente del de la Administración lesionada.

No obstante, existen posiciones contrarias, y así lo demuestra el voto particular emitido por el Magistrado Ernesto Peces Morate, que disiente en este punto del fallo del Tribunal, al entender que tanto del artículo 106.2 de la Constitución, como del 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, 121 de la Ley de Expropiación Forzosa y 139.1 de la Ley 30/1992, se deduce la conclusión contraria a la posible inclusión de las Administraciones Públicas en el concepto «particulares» y que no existe identidad de razón para proceder a una interpretación analógica en el citado supuesto, produciéndose únicamente dicha identidad «cuando los bienes y derechos, lesionados por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos se encuentren dentro del régimen ordinario de la propiedad y derechos civiles».

(7) DAGNINO GUERRA, *Sobre la aplicación extensiva de la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración a los daños sufridos por entidades públicas*, cit., pág. 1.

(8) P.L. SERRERA CONTRERAS, *De la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y de sus autoridades y demás personal a su servicio*, en *Estudios y comentarios sobre la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, tomo II, Madrid, Ministerio de Justicia-Ministerio de la Presidencia, 1993, págs. 87 a 88.

En este caso, al igual que en el anterior, tampoco se admite la responsabilidad de la Administración del Estado, al entender el Tribunal que no se produjo lesión en sentido técnico-jurídico, puesto que no hubo daño antijurídico, sino que existía por parte de la Diputación Foral de Vizcaya el deber de pagar al funcionario sancionado los emolumentos correspondientes, en base a los motivos que en la Sentencia se señalan.

Las Sentencias mencionadas en líneas precedentes son representativas de la evolución hacia posturas más avanzadas en la actitud del Tribunal Supremo. No obstante, existen otras que se expresan en sentido contrario, reflejándose así la situación de incertidumbre que sobre la extensión del concepto «particulares», a los efectos aquí analizados, existe en nuestra jurisprudencia.

No podría finalizar estas reflexiones sin aludir a la posición que el Consejo de Estado mantiene en esta polémica. Dicha posición es fiel reflejo de la situación generalizada de desconcierto, puesto que existen dictámenes en los que el Alto Cuerpo Consultivo se pronuncia a favor de entender incursas a las Administraciones Públicas en el concepto de «particulares», otros en que lo hace en sentido contrario, e incluso, algunos de sus dictámenes pueden servir de sustento a ambas teorías. Muestra de esta última doctrina es el Dictamen de 15 de noviembre de 1979, en el que el Consejo pretende dilucidar si el Banco Exterior de España ha de ser indemnizado por los daños y perjuicios sufridos a consecuencia de la evacuación forzosa del Sahara.

El problema se plantea debido a su peculiar naturaleza jurídica, de carácter híbrido jurídico-privado, puesto que la base 4.ª de la Ley 2/1962, de 14 de abril, de bases de Ordenación del Crédito y la Banca lo exceptúa de la nacionalización, determinando su sometimiento a la regulación de la Banca privada; mientras que la Ley 13/1971, de 19 de junio, de Organización y Régimen de Crédito Oficial, le encarga la gestión del sector de la exportación, estableciendo que la participación pública en su capital ha de ser siempre mayoritaria, aunque no le otorga la consideración de Entidad de Crédito Oficial.

Finalmente, el Consejo de Estado considera que «La peculiar naturaleza jurídica del Banco Exterior de España y su singular relación con el Estado no es obstáculo para que deba ser indemnizado por los daños que le irroga el funcionamiento de los servicios administrativos». Así pues, se concede la indemnización solicitada por el Banco Exterior de España, pero se hace más bien en base a su consideración como entidad predominantemente mercantil («el Banco Exterior de España adopta en lo sustancial una configuración mercantil, que se manifiesta en el artículo 2.º de sus Estatutos que definen su objeto social»), lo cual pue-

de llevar a entender que de haberse considerado ente de predominante carácter jurídico-público no se habría llegado a la misma conclusión.

En el Dictamen de 18 de julio de 1985, el Consejo de Estado, pese a pronunciarse de forma contraria a la subsunción de las Administraciones Públicas en el concepto «particulares», no excluye de plano «la posibilidad de que entre dos Administraciones Públicas se pueda plantear la exigencia de responsabilidades patrimoniales», aunque declara que «tal y como aparece configurada la responsabilidad patrimonial de la Administración, no sería esta la vía adecuada para tal planteamiento, que se limita a los daños causados [...] a los particulares».

En otros pronunciamientos el Consejo de Estado mantiene una postura más tradicional y se niega, sin matización alguna, a extender el término «particulares» a las Administraciones Públicas, tal es el caso de los Dictámenes de 29 de mayo de 1980, 30 de septiembre de 1982 y 26 de febrero de 1987.

En el primero de ellos, estudia la solicitud de responsabilidad patrimonial del Estado por los daños ocasionados a un Organismo Autónomo, el Servicio Militar de Construcciones. El Consejo declara que «No procede que el Estado indemnice los daños que el funcionamiento de sus servicios ha podido causar a un Organismo Autónomo a pesar de que éste goce de personalidad jurídica, pues ésta opera esencialmente frente a terceros».

Los Dictámenes de 30 de septiembre de 1982 y 26 de febrero de 1987 versan sobre reclamaciones formuladas en el ámbito municipal.

En el primero de ellos no se admite la acción ejercida por un Ayuntamiento en representación del municipio puntualizando que «La acción de responsabilidad que otorga el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado no es [...] una acción popular» y que «mientras nuestro ordenamiento no recoja lo que ha venido en denominarse «acciones de clase», los supuestos de accionabilidad del *ius tertii* son excepcionales y están expresa y claramente tipificados por las distintas Leyes que los admiten».

Finalmente, el Dictamen de 26 de febrero de 1987 constituye, quizás, uno de los pronunciamientos más rotundos del Consejo de Estado, al declarar éste que «por *particulares* se entiende únicamente a las personas privadas, sean físicas o jurídicas, sin incluir *nunca* a las Administraciones Públicas».

En otros asuntos el Consejo de Estado se ha declarado en *pro* de la consideración de las Administraciones Públicas como sujetos con derecho a indemnización por los daños causados por la acción de otra Administración.

En el Dictamen de 7 de febrero, relativo a la reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por el Consejo de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña por los sufridos como consecuencia de la explosión de una mina submarina, el Consejo de Estado manifiesta que, en determinados casos y según las circunstancias, es posible indemnizar por vía de responsabilidad patrimonial de la Administración a entidades públicas.

En el Dictamen de 7 de abril de 1994, el Consejo declara que «Puede comprenderse en el concepto de «particulares» del artículo 136 de la Ley 30/1992, a las Corporaciones Locales, en determinados supuestos»; y en el de 28 de abril de 1994 mantiene la misma línea y profundiza en el conflicto, declarando que «El Consejo de Estado opera con especial rigor a la hora de incluir a las Administraciones Públicas en el concepto de «particulares», sobre todo cuando carecen de personalidad jurídica independiente (servicios públicos), o cuando no resulta clara la titularidad real de un patrimonio separado en el que residenciar el daño alegado» (este fue el motivo del pronunciamiento contrario al reconocimiento del derecho a indemnización en el dictamen de 7 de febrero de 1991). «También en algunos otros casos se ha informado favorablemente la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por un Ayuntamiento contra la Administración Central con motivo de los daños causados a sus bienes por el funcionamiento de un servicio público estatal no solicitado. *No hay en principio, una razón general excluyente de que puedan examinarse las reclamaciones de daños deducidas por un Ayuntamiento frente a la Administración Central, y depende de cada caso verificar las circunstancias para admitirlas o desestimarlas.*».

Sin embargo, en ninguno de estos tres supuestos, y pese a admitir en principio la posibilidad de indemnización, se llegó a un pronunciamiento favorable al reconocimiento de ésta; ello es reflejo de la reticencia que aún existe a admitir esta manifestación de la responsabilidad de la Administración a pesar de que se tiene conciencia de la realidad de la misma.

Tras este breve análisis, realizado sin ánimo de exhaustividad, sino con la intención de poner de relieve la actualidad de la cuestión objeto de estudio y la posición de los diferentes sectores de nuestra doctrina y jurisprudencia al respecto, cabe concluir la necesidad de enfrentarse a la realidad de nuestro ordenamiento y admitir que las Administraciones Públicas puedan esgrimir sus reclamaciones indemnizatorias frente a otras Administraciones por los daños por éstas causados.

Los ordenamientos surgen con base en unos condicionamientos y es nota característica del Derecho adaptarse a las variaciones que en

ellos se van produciendo; si en principio el concepto «particulares» hacía referencia exclusiva a sujetos privados, hoy, debido a la diversificación de las Administraciones y a la ingente actividad por éstas desarrollada en todos los sectores de la vida jurídica, se adivina la necesidad de extender el susodicho concepto y dar cabida en él a las diferentes Administraciones Públicas.

### III.- LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO LEGISLADOR

La disposición adicional vigésimo tercera de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, incide sobre otro ámbito de la responsabilidad patrimonial del Estado no exento de disquisiciones doctrinales y jurisprudenciales, que muestra la falta de un criterio común sobre este particular; se trata de la responsabilidad del Estado legislador, en la que tienen cabida todos aquellos supuestos en los que la actividad legislativa genera daños evaluables económicamente, surgiendo el correlativo deber estatal de indemnizar a los afectados por estos perjuicios.

Ha existido en nuestro ordenamiento jurídico una cierta reticencia a admitir esta forma de responsabilidad, que contrasta con la rápida acogida dispensada desde el principio a la responsabilidad patrimonial de la Administración. Quizás este recelo tenga su razón de ser, como señala T. QUINTANA LÓPEZ (9), en el hecho de que el legislador representa al pueblo, en quien reside la soberanía, mientras que la responsabilidad patrimonial se genera en el marco de la actividad de la Administración, siempre vista por los ciudadanos bajo la óptica de la subordinación y el deber de sujeción.

En la actualidad dicha responsabilidad se ha visto contemplada en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo Común, concretamente en el artículo 139.3 que determina que:

«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».

Este precepto ha sido duramente criticado por un sector de la doctrina, y así F. GARRIDO FALLA (10) afirma que «se trata de un precepto

(9) T. QUINTANA LÓPEZ, *La responsabilidad del Estado legislador*, en «RAP», núm. 135, 1994, pág. 103 ss.

(10) F. GARRIDO FALLA, *La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en la nueva Ley 30/1992 y en la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1992*, en «REDA», núm. 77, 1993, pág. 125 ss., esp. pág. 128.

de redacción equívoca, que se apoya en principios jurídicos discutibles y que, sobre todo, es probablemente inconstitucional». Resulta, sin duda, cuando menos peligroso, que se deje en manos del legislador la determinación del derecho a indemnización, máxime cuando el artículo 9.3 de la Constitución garantiza la responsabilidad de los Poderes Públicos. Esta afirmación ha de ser, no obstante, un tanto matizada, puesto que la actuación del legislador ha de verse limitada por criterios tales como la buena fe y la seguridad jurídica— Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 1993—, el deber jurídico de soportar el daño —art 141.1 de la Ley 30/1992— (11) o la necesidad de que ese daño sea particular y especializado (12).

En determinados supuestos el legislador alude de forma expresa al deber de indemnización del Estado legislador. Ejemplo de ello son la disposición transitoria quinta de la Ley 50/1984 y la disposición transitoria sexta de la Ley 37/1988, ambas de Presupuestos Generales del Estado para los años 1985 y 1989, respectivamente, que preveían un sistema de indemnización para los funcionarios jubilados anticipadamente en función de las previsiones contenidas en el Decreto Ley 17/1982, de 24 de septiembre, por el que se anticipa a sesenta y cinco años la edad de jubilación forzosa de los funcionarios del cuerpo de profesores de Educación General Básica, en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas

(11) En la Sentencia de 31 de octubre de 1992 (Arz. núm. 10288), el Tribunal Supremo incide sobre este criterio, con ocasión de la interposición por un antiguo Recaudador de Tributos del Estado de un recurso en reclamación de indemnización por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la reestructuración de los servicios de recaudación ejecutiva del Estado, y a causa de haberse prescindido de sus servicios como Recaudador de Tributos en la Zona de la Bañeza (León). Dicha reestructuración fue llevada a cabo por los Reales Decretos 1327/1986, de 13 de junio y 1451/1987, de 27 de noviembre y por la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 23 de noviembre de 1987.

El tribunal, tras afirmar que el grupo normativo señalado justificaba el deber de soportar el daño o perjuicio que el mismo pudiera ocasionar al particular, alude a las Sentencias de 7 de abril, 19 de mayo y 19 de diciembre de 1989, de las que «se infiere que el criterio esencial para determinar la antijuridicidad del daño o perjuicio causado a un particular por la aplicación de un precepto legal o normativo debe de ser el de si concurre o no el deber jurídico de soportar el daño, ya que las restricciones o limitaciones impuestas por una norma, precisamente por el carácter de generalidad de la misma, deben ser soportadas, en principio, por cada uno de los individuos que integran el grupo de afectados, en aras del interés público».

(12) Sobre este particular el Consejo de Estado francés muestra ya su posición a principios de este siglo en el *Arrêt Société Anonyme des produits laitiers la Fleurette*, de 14 de enero de 1938, al entender que el reclamante debe acreditar la existencia de un perjuicio especial y suficientemente grave, de forma tal que no proceda la indemnización para aquellos daños que no superen el *standard* normal de sacrificios impuestos por la Ley al ciudadano (lo cual nos lleva al criterio del deber jurídico de soportar el daño), o bien cuando se impone en atención al interés general.

para la reforma de la función pública y en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

La disposición adicional vigésimo tercera de la Ley 13/1996 se mantiene en esta línea, ya que, aunque no prevé medidas concretas para compensar a las universidades por la disminución de ingresos producida con la aplicación de la disposición adicional cuarta de la Ley 42/1994, determina la búsqueda de fórmulas compensatorias aplicables a tal fin.

Existen determinados supuestos en los que se reconoce la responsabilidad del estado legislador, aún ante el silencio de la Ley (13). Esta es la conclusión a la que llega el Tribunal Supremo en la Sentencia de 5 de marzo de 1993 (14), en la que se estima parcialmente el recurso interpuesto por la empresa «Pescanova, S.A.» contra la resolución del Consejo de Ministros desestimatoria de la reclamación de indemnización por daños y perjuicios interpuesta por diferentes empresas frente al Estado, en reclamación de los originados a raíz de la eliminación de cupos exentos de aranceles durante un período de siete años, impuesta por el Tratado de Adhesión de España a la Comunidad Económica Europea.

El Tribunal se pronuncia en los siguientes términos:

«...la realidad es, [...], que el Gobierno desarrolló una muy concreta acción de fomento para la constitución de empresas pesqueras conjuntas, [...] reconociendo a cambio unos particulares beneficios, representativos de intereses patrimoniales legítimos, y si éstos se interrumpen o disminuyen, cual ha sucedido por voluntad de los órganos competentes del Estado, en modo alguno cabe negar el subsiguiente derecho a la indemnización correspondiente, la cual además estaría incluso avalada, tanto por los principios de buena fe que deben inspirar la relación de la Administración con los particulares y de la seguridad jurídica, como por el equilibrio de prestaciones que debe existir entre una y otros en el desarrollo de relaciones, como las que contemplamos, preestablecidas y con final

(13) En este sentido, resultan de sumo interés las observaciones realizadas por el Consejo de Estado francés en el ya aludido *Arrêt La Fleurette*, al afirmar que, en caso de silencio de la Ley el reconocimiento del derecho a indemnización está condicionado a la prueba de la voluntad del legislador, que ha de deducirse de las circunstancias existentes en el momento de la aprobación y elaboración de la Ley, correspondiendo la carga de la misma al reclamante; sin embargo, si la Ley contempla expresamente la procedencia o improcedencia de la indemnización. El juez ha de limitarse a aplicar lo que ésta determina, sin pronunciarse sobre la responsabilidad.

Más tarde, en el *Arrêt Bovero*, de 23 de enero de 1963, el Consejo de Estado omite toda referencia a la voluntad del legislador como *ratio decidendi* de la reclamación; de forma tal que si con la doctrina *La Fleurette* el demandante, ante el silencio de la Ley, había de probar que el legislador no pretendía excluir el derecho a indemnización, ahora, la producción de un daño por una actividad normativa obliga a indemnizar, salvo exclusión expresa por parte del legislador de este derecho.

(14) Arz. núm. 1623.

determinado, aunque, en otro orden de ideas parece que también puede afirmarse la existencia, no de meras expectativas, sino de verdaderos derechos adquiridos para alcanzar los beneficios establecidos».

En otros casos el Tribunal Supremo se ha mostrado más rigorista; así en la Sentencia de 30 de noviembre de 1992 (15), en la que se recurre el acuerdo del Consejo de Ministros que desestimó la reclamación formulada por el recurrente, en la que solicitaba indemnización por los daños derivados de la anticipación de edad de jubilación de los funcionarios públicos, acordada en aplicación de la Ley 30/1984. El Alto Tribunal niega el derecho a indemnización ante el silencio de la Ley, entendiendo además que «no parece que pueda ampararse en dichos preceptos (art. 405 de la LRL de 1955, art. 106.2 de la Constitución, art. 292 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y art. 121 de la LEF) la indemnización solicitada con base en la frustración de meras expectativas de derecho, además de que, admitir lo contrario conduciría a una petrificación legislativa».

Esta Sentencia presenta especial importancia por ser la primera que resuelve entrando en el fondo. En ella se alude a la falta de desarrollo legislativo de la responsabilidad del Estado legislador. A pesar de ello el Tribunal parece intentar elaborar una especie de silogismo y parte de la premisa de la posible aplicación directa del artículo 9.3 de la Constitución; puesto que no existe desarrollo legislativo habría que aplicar por analogía las normas sobre responsabilidad de los otros poderes, frente a lo cual el Supremo concluye que:

«resulta inadmisibles, que sustituyendo al legislador, sean los órganos del Poder Judicial los que regulen la posible responsabilidad derivada de la aplicación de las leyes mediante una elaboración jurisprudencial que carece de cualquier antecedente legislativo».

Esta solución no ha sido compartida por un sector de la doctrina. GARRIDO FALLA (16) entiende que esa posibilidad es perfectamente admisible para el justiciable y para el jurista «Máxime si se tiene en cuenta que la (mal) llamada responsabilidad del Estado-legislador se produce directamente mediante un *acto administrativo*, referible a un sujeto administrativo (Administración pública) y que, por tanto, el problema se reduce a examinar si, aun tratándose de funcionamiento normal del servicio, se dan los otros requisitos que el viejo artículo 40 LRJ exigía para reconocer el derecho a indemnización».

(15) Arz. núm. 8769.

(16) GARRIDO FALLA, *La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en la nueva Ley 30/1992 y en la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1992*, cit., pág. 14.

No obstante, esta posición del Tribunal Supremo será repetida casi literalmente en Sentencias posteriores, ejemplo de ello son, entre otras, las Sentencias de 1 (17) y 2 (18) de diciembre de 1992.

La necesidad de que se vean frustrados auténticos derechos y no meras expectativas, para que haya lugar a la indemnización, ha sido manifestada de forma reiterada por el Tribunal Constitucional, sobre todo, en los casos en que se han planteado reclamaciones basadas en los perjuicios causados por la anticipación de la edad de jubilación de los funcionarios. Así se aprecia en las Sentencias 99/1987, de 11 de junio, 129/1987, de 16 de julio o 70/1988, de 19 de abril, que se expresan en los siguientes términos:

«...el funcionario que ingresa al servicio de la Administración Pública se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente, y por ello modificable por uno u otro instrumento normativo de acuerdo con los principios de reserva de ley y de legalidad, sin que, consecuentemente, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso. Cada funcionario ostenta el derecho a la jubilación y al disfrute de las situaciones administrativas legalmente reconocidas, pero no el derecho, sino la expectativa, a que la edad de jubilación o el catálogo de situaciones continúen inmodificados por el legislador».

A pesar de la existencia de trabas para reconocer el derecho a indemnización por los daños emanados de la actividad legislativa en cada caso concreto, se parte ya de una admisión general de esta posibilidad, y así, el Tribunal Supremo en su Sentencia de 25 de septiembre de 1987 (19) declara que:

«...si a nadie le es lícito dañar a otro en sus intereses sin venir obligado a satisfacer la pertinente indemnización, menos puede hacerlo el Estado al establecer sus regulaciones generales mediante normas de cualquier rango, incluso las leyes, de lo que se infiere que, si fácticamente se da perjuicio alguno para ciudadanos concretos, económicamente evaluable deben ser indemnizados si, además concurren los restantes requisitos señalados en la alegación precedente».

#### IV.- ANÁLISIS DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 11 DE OCTUBRE DE 1991

La Sentencia de 11 de octubre de 1991 (20) resulta de especial trascendencia al constituir un intento de establecer las bases de una teo-

(17) Arz. núms. 10283 y 10284.

(18) Arz. núms. 10285 y 10286.

(19) Arz. núm. 10107 de 1988.

(20) Arz. núm. 7784.



ría general sobre la responsabilidad del Estado legislador. En la misma, el Tribunal Supremo resuelve sobre la petición de indemnización formulada por «Pedro Domeq, S.A», en reclamación de los daños ocasionados por unas disposiciones normativas, significadamente la Ley de 30 de noviembre de 1979, por la que se eleva el gravamen sobre la publicidad de determinadas bebidas alcohólicas, prohibiendo la misma a partir del 1 de enero de 1981; la Ley de 11 de noviembre de 1988, General de Publicidad, que restringe la publicidad de bebidas alcohólicas que rebasen determinada graduación, o la ley de 30 de noviembre de 1979, sobre normas reguladoras de los Impuestos Especiales, por la elevación del tipo de gravamen que supuso respecto de la legislación precedente.

Esta Sentencia determina la existencia de tres supuestos en los que se produce la responsabilidad del estado legislador:

#### 1.º Leyes de carácter expropiatorio

El Tribunal Supremo afirma que «no hay derecho a indemnización por actos del Estado porque las medidas legislativas no tienen carácter expropiatorio (se trata de la privación de meras «expectativas» y no de «derechos»); de donde el primer hito señalado por el Tribunal Constitucional para la responsabilidad del Estado-legislador ha de buscarse en los efectos expropiatorios de la norma legal».

#### 2.º Vulneración de la Constitución.

El Tribunal manifiesta que «En los casos donde la Ley vulnera la Constitución [...] el Poder Legislativo habrá conculcado su obligación de sometimiento y la antijuridicidad que ello supone traerá consigo la obligación de indemnizar. Por tanto, la responsabilidad el Estado legislador puede tener, asimismo, su segundo origen en la inconstitucionalidad de la Ley».

#### 3.º La denominada «tercera vía».

Esta vía es abierta por la Sentencia del Tribunal Constitucional 108/1986, de 29 de julio, que tras afirmar la constitucionalidad de la Ley que enjuicia y la ausencia de un derecho efectivo a jubilarse a una determinada edad (por ser una mera expectativa), afirma que «es posible, incluso, que esta finalidad (paliar los efectos negativos que supuso el adelanto de la edad de jubilación) no quede suficientemente asegurada y que esos efectos negativos, de no ser corregidos, puedan merecer algún género de compensación...».

Conviene analizar cada uno de estos supuestos de un modo más pormenorizado.

#### 1.º Leyes de carácter expropiatorio.

La actividad expropiatoria fue la primera en generar la responsabilidad del Poder ejecutivo (21). La Ley de Expropiación Forzosa de 1954 introduce la responsabilidad patrimonial por los daños causados por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, que actualmente se halla constitucionalizado en el artículo 33.3 de la Constitución:

«Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes».

Este criterio es común a cualquier ley de carácter expropiatorio, de forma tal que si dicha Ley no prevé indemnización alguna será calificada como inconstitucional.

Precisamente, esta fue la causa de la fuerte polémica suscitada en torno a las Leyes de Aguas de 1985 y de Costas de 1988, cuya constitucionalidad fue puesta en tela de juicio y resuelta por el Tribunal Constitucional en las Sentencias 227/1988, de 29 de noviembre y 149/1991, de 4 de julio, respectivamente.

En ambos casos se declara la existencia de una justa compensación, con lo cual se salva la constitucionalidad de dichas Leyes. Pero ha de precisarse que este sistema de indemnización es, cuando menos, discutible, sobre todo en la Ley de Costas, que a diferencia de la de Aguas, no permite optar a los hasta entonces titulares del dominio privado de los bienes demanializados por la Ley por la permanencia en el régimen anterior; sustituyéndose la propiedad, en términos de la disposición transitoria primera, por un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre en régimen de concesión «por treinta años, prorrogables por otros treinta, respetando los usos y

(21) El Derecho alemán parte de este presupuesto; se admite que en virtud de su *jus eminens* el Estado pueda disponer de los derechos adquiridos de los súbditos para el bien de la generalidad, siempre que este sacrificio sea indemnizado.

La Constitución de Weimar de 1919 diferencia la responsabilidad del Estado de la expropiación. Esta se realiza mediante una Ley (no por Ley), a través de un acto administrativo y el otorgamiento de compensación queda al arbitrio de lo determinado por la Ley.

Con la expansión del instituto expropiatorio existe una resistencia a aplicar las exclusiones legales de indemnización y se crea la figura de la expropiación «*ope legis*», que es admitida de forma clara e inequívoca en la Constitución de 1949, siempre que sea realizada mediante Ley general y con exclusión radical de las expropiaciones no indemnizables.

aprovechamientos existentes, sin obligación de abonar canon», siempre que, estos terrenos situados, en la zona marítimo-terrestre, playa o mar territorial, hubieran sido declarados de propiedad particular por Sentencia judicial firme, anterior a la entrada en vigor de la Ley.

E. GARCÍA DE ENTERRÍA (22), a la luz de estas Sentencias y con base en el artículo 139.3 de la Ley 30/1992, manifiesta que las Leyes expropiatorias *ad hoc* que fijen indemnizaciones de forma taxativa serán siempre inconstitucionales, por vulnerar el artículo 24 de la Constitución.

La proporcionalidad ha de ser el criterio a tener en cuenta a la hora de determinar la justicia de la indemnización. Este juicio abstracto de proporcionalidad es el que valora el Tribunal Constitucional. El citado autor manifiesta que la eventual reclamación judicial de indemnizaciones particularizadas deberá articularse mediante la acción de responsabilidad patrimonial frente a la Administración, regulada en los artículos 139 y ss. de la Ley 30/1992.

A pesar de lo expuesto, hay que precisar que existe un supuesto en el que, según declara la Sentencia de 11 de octubre de 1991, la responsabilidad del Estado legislador no puede fundamentarse en el criterio de indemnización expropiatoria, se trata de los tributos, puesto que «si su exacción fuera indemnizable dejarían de ser tributos»; por contra, la declaración de inconstitucionalidad de la norma tributaria si puede generar para el Estado obligación de indemnizar.

## 2.º Vulneración de la Constitución.

En este punto, existe una cierta confusión entre la indemnización expropiatoria y la teoría de la responsabilidad patrimonial del Estado. Ambas pretenden la indemnización del particular que se haya visto perjudicado por la acción de la Administración, pero los preceptos en que se sustentan (art. 1.º de la LEF. y 33.3 de la Constitución —expropiación— y 40 LRJ, 9.3 y 106.2 de la Constitución —responsabilidad patrimonial—) y la situación base de la que cada una de ellas parte son diferentes. Este último aspecto es puesto de relieve por el Tribunal Supremo, en la Sentencia de 11 de octubre de 1991, al señalar que la indemnización expropiatoria es generada por un «actividad lícita que, sin dejar de serlo, comporta la obligación de resarcir el daño que esta actividad lícita hubiere causado»; mientras que en el supuesto de la indem-

(22) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional. En particular, el caso de la Ley de Costas*, en «RAP», núm. 141, 1996, págs. 131 ss.

nización derivada de la inconstitucionalidad de la Ley la responsabilidad surge de una actividad antijurídica del Poder legislativo.

Para GARRIDO FALLA (23) el supuesto de leyes inconstitucionales es el único que genera auténtica responsabilidad para el Estado legislador, y justifica el resto de las indemnizaciones en el hecho de que la teoría de la indemnización va más allá que la teoría de la responsabilidad, «incluye todos aquellos casos en los que la ley produce un efecto expropiatorio de indiscutibles derechos subjetivos; pero el efecto expropiatorio alcanza también, obviamente, a la alteración —aunque tenga su origen en la ley— del principio de igualdad ante las cargas públicas, que, en definitiva, es el fundamento y la justificación última que la institución de la expropiación forzosa tiene en nuestro ordenamiento jurídico».

Llegados a este punto resulta de interés recordar la innovación introducida por el legislador en el artículo 139.3 de la Ley 30/1992, al atribuir a las Administraciones Públicas el deber de indemnizar a los particulares por las lesiones que la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria hayan podido ocasionarles. Se aparta así del criterio del Tribunal Supremo, que recondujo las reclamaciones de indemnización presentadas por perjudicados por la aplicación de las Leyes 30/1984, de 2 de agosto y 53/1984, de 26 de diciembre al Consejo de Ministros. El Tribunal justifica esta postura argumentando que es a este órgano al que se le imputan los Proyectos de Ley, cuyos efectos lesivos, una vez transformados en leyes son objeto de indemnización. (24) QUINTANA LÓPEZ (25) opina que el razonamiento del Tribunal Supremo «pone en duda la legitimidad democrática de los Parlamentarios para legislar en el marco de las competencias que ostentan el Estado y las Comunidades Autónomas, pues las Leyes que aprueban deben ser aplicadas por quien corresponda, y si son determinadas Administraciones Públicas, ellas son las que deben hacer frente a la indemnización en el caso de que su aplicación produzca algún tipo de daño resarcible».

Finalmente, aunque sea a modo de breve reseña, no ha de perderse de vista que la responsabilidad patrimonial del Estado legislador surge no sólo de su actividad, sino también de la omisión de la misma en

(23) GARRIDO FALLA, *Sobre la responsabilidad del Estado legislador*, en «RAP», núm. 118, 1989, págs. 35 ss. esp., pág. 50.

(24) Sentencias del Tribunal Supremo de 28 y 29 de febrero de 1992 (Arz. núms. 1169 y 1174).

(25) QUINTANA LÓPEZ, *La responsabilidad del Estado legislador*, pág. 135, cit., pág. 13.

aquellos casos en que fuere preciso desarrollar una acción normativa. La Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 19 de noviembre de 1991, conocida como *Francovich y Bonifaci*, reconoce la responsabilidad patrimonial del Estado cuando los particulares sean lesionados como consecuencia de la vulneración del Derecho Comunitario por un Estado miembro. En concreto, cuando en ausencia de ejecución estatal no sea posible la eficacia de una Directiva comunitaria, el Estado responderá por los perjuicios que la falta de transposición genere a los particulares.

### 3.º La «tercera vía».

La Sentencia del Tribunal Constitucional 108/1986, de 29 de julio inaugura esta nueva vía indemnizatoria, a medio camino entre la mera expectativa y el derecho perfectamente consolidado, al referirse a ciertos efectos negativos que «puedan merecer *algún género de compensación*».

El Tribunal Constitucional en su Sentencia de 11 de junio de 1987, insiste sobre esta idea, al admitir que el anticipo de la edad de jubilación de Jueces y Magistrados origina una frustración de expectativas existentes y «en determinados casos perjuicios económicos que pueden merecer algún género de compensación», y mantiene esta postura en otros pronunciamientos, como las Sentencias de 15 de julio (26) y 25 de septiembre de 1987.

El Tribunal muestra así cierta sensibilidad ante la situación de estos particulares que efectivamente experimentan un cambio en su posición, lo cual parece hacerles merecedores de algún tipo de *contraprestación*.

Para que esta tercera vía sea operativa, es preciso que se cumplan los requisitos contemplados en el artículo 40 de la Ley sobre Régimen Jurídico de la Administración del Estado, es decir: que la lesión no obedezca a causas de fuerza mayor, que se produzca un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizable y que la pretensión se deduzca dentro del año en que se produjo el hecho que haya de dar lugar a la indemnización.

## V.- RECAPITULACIÓN

Tras las reflexiones precedentes, se aprecia el carácter cada vez más sólido que en nuestro ordenamiento ha ido adquiriendo el reconoci-

(26) Arz. núms. 10105 y 10106 de 1988.

miento de las nuevas dimensiones de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que constituyen el objeto del presente estudio.

Por lo que se refiere a la responsabilidad interadministrativa, cobra fuerza la consideración de las diferentes Administraciones como «particulares» que pueden verse perjudicados por el desarrollo de la acción administrativa, con el consiguiente derecho a ser indemnizadas por los daños que dicha acción haya podido ocasionarles, atendiéndose no ya al concepto de sujeto privado, sino al criterio de «lesionado», como determinante del derecho a indemnización.

En cuanto a la responsabilidad del Estado legislador, su reconocimiento, es lógica consecuencia de los criterios que sirven de sustento a la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que tienen por fin último indemnizar las lesiones que la actuación de los distintos entes en que ésta se estructura haya podido originar a sus destinatarios.

No puede negarse que uno de los ámbitos en los que más claramente se manifiesta la actividad del Estado es en la acción legislativa, a través de la cual se generan múltiples prescripciones dirigidas a particulares, entidades de distinto carácter, e incluso, a otras Administraciones.

Por todo ello, negar la responsabilidad del Estado legislador supondría la negación misma del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado y la contradicción de los principios básicos en que ésta se inspira.