

RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA POR LESION DE INTERESES LEGITIMOS

Congreso Nacional del Centro Italiano de Estudios Administrativos
(Nápoles, octubre 1963)

1. La *Sección Campana del Centro Italiano de Estudios Administrativos*, que tan eficazmente preside el Profesor Carlos Maria Iaccarino, organizó en Nápoles, durante los días 26 al 28 del pasado mes de octubre, un Congreso nacional sobre el polémico y apasionante tema de la responsabilidad de la Administración pública por lesión de intereses legítimos. Ponente general del mismo fué el Profesor Giovanni Miele, de la Universidad de Florencia; se distribuyeron unos cuarenta documentos de trabajo, elaborados todos ellos sobre la base de la relación introductoria del Profesor Miele.

Testimonio expresivo, como ningún otro, del interés suscitado por el Congreso, fué, además de las comunicaciones señaladas, la profundidad y viveza de las intervenciones orales, todas ellas de intenso sentido polémico, a lo que sin duda alguna contribuyó la circunstancia de haber convocado en torno al tema profesores y profesionales, no sólo del Derecho administrativo, sino también de otras disciplinas jurídicas. Junto a la casi totalidad de los Profesores italianos de Derecho administrativo (Alessi, Amorth, Canada-Bartoli, Cantucci, Capaccioli, Casetta, De Valles, Franchini, Gasparri, Giannini, Guicciardi, Lucifredi, Ottaviano, Piras, Romano, Roehrssen, Salemi, Sandulli, Silvestri, Traves, Vignocchi, etc.) debe consignarse también la asistencia de figuras tan relevantes en la ciencia jurídica de la nación hermana como son las de los Profesores Barile, Branca, Brasiello, Comba, Nicolò, Nigro, Pugliatti, Provinciali, Yager, Guarino, Santoro-Passarelli, Satta, Scognamiglio, Tesaurro, Virga, etc.

La inauguración del Convenio, presidida por el Ministro Lucifredi, tuvo lugar en el Teatro del Palacio Real; las sesiones de trabajo, en la sede de la Universidad.

2. El criterio central de la relación Miele fué sostener la tesis positiva, por lo que se refiere a la responsabilidad de la Administración por lesión, no sólo de derechos subjetivos —cuestión ya incontrovertida—, sino también por lesión de intereses legítimos. El planteamiento del tema, encuadrado naturalmente en el esquema general del sistema administrativo italiano, encuentra en él importantes dificultades, dada la conocida bipartición jurisdiccional existente entre el Consejo de Estado

y la jurisdicción ordinaria, bipartición que no ayuda, realmente, a una solución progresiva del problema. Contemplando el sistema positivo italiano, señalaba Miele cómo a la hora de analizar los fundamentos de la obligación de resarcir, estábamos frente a un principio, hondamente radicado en la conciencia social, hasta el extremo de considerarlo como elemento natural de todo ordenamiento jurídico; pero nos encontrábamos también, sin embargo, con una falta de correspondencia con las oportunas fórmulas positivas que podían servir de fundamento para la exigencia de tal responsabilidad. Como textos básicos de los que partir se señalan, junto al artículo 22 del Estatuto de Funcionarios, el artículo 2.043 del Código civil («cualquier hecho doloso o culposo que ocasiona a otro un daño injusto obliga a quien lo realiza a reparar el daño») y el artículo 28 de la Constitución, relativo a la responsabilidad de funcionarios y empleados públicos por actos realizados violando los derechos de los demás, texto, este último, en el que la referencia a la expresión *derechos* es necesario entender en el sentido amplio de situaciones jurídicas protegidas, y no en el estrictamente técnico de derechos subjetivos, categoría conceptualmente distinta a la de los intereses legítimos.

Partiendo de esta base, construye Miele la obligación de resarcir sobre el concepto de ilícito; y ello, en términos puramente objetivos, independientemente de la situación subjetiva del que recibe la lesión. Traslada de este modo el problema, no al quebrantamiento de una situación personal, sino al campo de la violación del Derecho objetivo, conviniendo resaltar, sobre este punto, el artículo 68 del Anteproyecto de Ley general de la Administración pública, elaborado por la Comisión Forti, que a este respecto decía: «La Administración pública es responsable de los daños causados a otros sujetos con su actividad cuando ésta resulta contraria a las Leyes y, en general, a las otras normas jurídicas». Determinación de la responsabilidad de la Administración, por tanto, en concordancia con el ordenamiento jurídico, que tutela y protege situaciones subjetivas, tanto en su grado máximo, como pueden ser los derechos subjetivos, como en grado menor, como son los intereses legítimos. E ilícito es, a este respecto, tanto el daño ocasionado con la lesión de derechos como con la lesión de intereses.

La exposición de la jurisprudencia italiana, estudiada en concreto en una relación del Profesor Giacobelli, no es a este respecto en exceso progresiva, ya que, salvo en un solo caso, de difícil encuadramiento, por otra parte, en el esquema de la responsabilidad por lesión de intereses legítimos (Comba, Vignocchi, etc.) no alcanza, además del resarcimiento por lesión de derechos, más que al resarcimiento por lesión de posiciones jurídicas intermedias entre los derechos subjetivos y los intereses legítimos, tales como los derechos condicionados o derechos «*affievoliti*».

3. Importante fué la polémica suscitada, y a pesar de las no escasas razones aducidas en contra de la tesis del relator —sobre todo en base al Derecho positivo italiano—, pudo constatarse un afán evidente para alcanzar las soluciones de máxima protección al administrado, en cuanto

que, a la creciente y justificada acción intervencionista del Estado, sólo un sistema de efectiva responsabilidad de la Administración puede contraponérsele como fórmula auténticamente garantizadora de un Estado de Derecho.

Especial interés ofreció el planteamiento del problema relativo a las consecuencias a deducir por la violación, por parte de la Administración pública, de las llamadas normas de acción, como posible fuente de responsabilidad para la Administración (Alessi, Sepe, Vignocchi, Abbamonte, Sandulli).

El encuadramiento exacto del tema se derivaba, a nuestro parecer, de algunos documentos de trabajo, planteamiento que, sin embargo, en la exposición oral quedó prácticamente omitido. Me refiero a las comunicaciones (Alessi, Landi, Viola, etc.) que centraron la cuestión no en el campo concreto de una distinción conceptual y diferenciada entre derechos subjetivos e intereses legítimos, sino en el de la *esfera jurídica* del sujeto que sufre el daño, esfera jurídica integrada, a su vez, por distintas situaciones, entre ellas diferenciadas, pero cuya lesión debe dar lugar siempre a responsabilidad.

Posiciones contrarias a la obligación de indemnizar las lesiones de intereses legítimos fueron mantenidas, desde perspectivas distintas, entre otros, por el Abogado del Estado Foligno y por Montesano. También Guicciardi, negador, como es sabido, de la sustantividad del concepto de intereses legítimos, formuló tesis contraria, al negar la validez de todo el planteamiento del tema, si bien lograba resultados análogos, e incluso más avanzados a los sostenidos por Miele, siguiendo un camino distinto, al poner de manifiesto cómo el supuesto analizado no era, en última instancia, sino un caso de resarcimiento de las consecuencias dañosas derivadas de la ejecución de actos administrativos, anulados por ser ilegítimos.

4. Distintos puntos concretos, relacionados con el tema del Congreso, fueron también objeto de especial estudio: Flore se refirió a los aspectos constitucionales; Stancanelli y Vigna, a las reparaciones debidas a las víctimas de errores judiciales; Provinciali encontraba, por su parte, argumentos a favor de la tesis que impone a la Administración la obligación de resarcir en la existente responsabilidad de los Jueces por violación de intereses legítimos, responsabilidad que, entendía, debía extenderse también a la propia Administración, al ser en definitiva idéntica la *ratio* que constitucionalmente protege al ciudadano de las actuaciones de los distintos poderes del Estado; Cantucci analizó el problema de la prescripción de las acciones para hacer valer la responsabilidad de la Administración por actos ilegítimos, optando por estimar era de aplicación al caso el artículo 2.947 del Código civil, que señala un plazo de cinco años, y no el término ordinario de diez; De Valles insistió en una configuración subjetiva de la responsabilidad, presentando su comunicación el interés de ofrecer además un cuadro bastante completo de los pasos más importantes de la evolución jurisprudencial sobre el tema de la responsabilidad de la Administración pública.

5. Especialmente invitados al Congreso, asistieron a él los Profesores españoles Clavero Arévalo, de la Universidad de Sevilla; García de Enterría, de la de Madrid, y el autor de esta nota, de la de Valladolid, cumpliéndose así un paso más en las siempre muy cordiales relaciones entre administrativistas italianos y españoles, que, especialmente a lo largo de los últimos años, han venido cristalizando en una serie de contactos del mayor interés, que es de esperar encuentren en fecha inmediata su definitiva institucionalización, al llevarse a la práctica el proyecto de constituir una Asociación italo-española de Profesores universitarios de Derecho administrativo.

SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO
Catedrático de la Facultad de Derecho
de Valladolid.