

RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

ALONSO GARCÍA, M.^ª Consuelo: *La responsabilidad patrimonial del Estado-Legislador*, Ed. Marcial Pons, 1999.

La obra que en estas líneas recensamos constituye, en palabras del profesor ORTEGA, autor del prólogo a la misma, «una aproximación cautelosa y ponderada» al tema siempre controvertido de la responsabilidad del Estado-Legislador.

La autora analiza y descarta los argumentos esgrimidos por aquel sector doctrinal que, tradicionalmente, ha defendido el reconocimiento de la responsabilidad del Estado-Legislador, con base en una interpretación del artículo 33 CE, como garante del principio de igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas (GARRIDO FALLA), o del alcance del artículo 40 LRJAE, cuya interpretación extensiva permitiría su aplicación a todo daño producido por cualquier medida de carácter político o administrativo, siempre que la misma estuviese excluida de fiscalización contenciosa, entre las que incluye el profesor GALLEGO ANABITARTE los decretos-leyes e incluso las leyes. No obstante, esto no significa que la autora acoja sin más la tesis defendida por el profesor LEGUINA VILLA en contra del reconocimiento en nuestro ordenamiento jurídico de un derecho de los particulares a ser resarcidos por los daños que las leyes les causen, tanto si éstas se ajustan a la Constitución o, por el contrario, son declaradas inválidas por haber vulnerado la norma suprema. Este autor reconoce, siguiendo la Jurisprudencia constitucional dictada con relación a las modificaciones introducidas por el Legislador en situaciones jurídi-

cas estatutarias, como el adelanto de la edad de jubilación o la modificación del régimen de incompatibilidades de los funcionarios públicos, la posibilidad de establecer medidas compensatorias, «dentro de los límites que la legislación y la interpretación y arbitrio judicial permitan», pero no el derecho al resarcimiento frente a la Administración por nueva configuración legal de los derechos («Responsabilidad patrimonial de la Administración, de sus autoridades y del personal a su servicio», en *La Nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, 1993, pág. 412).

La autora revisa los planteamientos tradicionales a favor y en contra del reconocimiento en nuestro ordenamiento jurídico de la responsabilidad del Estado-Legislador teniendo en cuenta la introducción del artículo 139.3.º Ley 30/92 en nuestro ordenamiento, la Jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo y, sobre todo, la vía abierta por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea que obliga a las instancias nacionales, incluidos los legisladores, a responder pecuniariamente frente al incumplimiento y violación del Derecho comunitario.

La redacción del apartado 3.º del artículo 139 Ley 30/92, lejos de contribuir a apaciguar la polémica doctrinal y judicial sobre el reconocimiento o no en nuestro ordenamiento jurídico de la responsabilidad del Estado-Legislador, ha reavivado el debate. En el capítulo tercero de la obra, la autora desentraña el significado del citado precepto, una vez analizada la reciente Jurisprudencia del

Tribunal Supremo que, aunque con carácter vacilante, ha venido a reconocer la responsabilidad patrimonial del Legislador en los supuestos de vulneración del principio de seguridad jurídica y confianza legítima que ha depositado el lesionado en la inmutabilidad de las normas jurídicas.

Para la profesora ALONSO GARCÍA, el supuesto de hecho descrito en el artículo 139.3.º de la Ley 30/92 se refiere a perjuicios derivados de la aplicación de leyes antijurídicas que no tengan por finalidad la privación de bienes, derechos o intereses patrimoniales legítimos, es decir, que no tengan un contenido expropiatorio. La antijuridicidad de la Ley se concreta en la declaración de inconstitucionalidad de la misma por el Tribunal Constitucional, que deberá, asimismo, fijar el alcance de la indemnización por los perjuicios causados. No obstante, la autora llega a la conclusión de que si el Tribunal Constitucional no dice nada al respecto, esto ha de permitir a los Tribunales ordinarios proceder a la declaración de tal derecho en la resolución de los asuntos que afecten a los actos de aplicación de las normas legales viciadas. Además, corresponde al Tribunal Constitucional y a la Jurisprudencia de los Tribunales ordinarios determinar el grado de ilicitud necesario para entender producido el derecho a la reparación de las consecuencias dañosas provocadas por la Ley antijurídica. El grado de ilicitud podrá depender de una especial cualificación en la ilegalidad, como la suficiente caracterización que exige el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, o de la transgresión de preceptos y principios constitucionales, como el derecho a la igualdad o el respeto a la confianza legítima.

La autora analiza la violación del principio de confianza legítima como soporte de la exigencia de responsabilidad al Legislador en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea: los últimos pronunciamientos judiciales, los requisitos exigidos para que se reconozca el derecho a indemnización y la aplicación de esta doctrina jurisprudencial en el ordenamiento jurídico español. La conclusión del estudio es el posible reconocimiento de la responsabilidad del Estado-

Legislador por la transgresión de la confianza legítima de los afectados cuando concurren los requisitos exigidos en Derecho comunitario, con el fin de evitar una aplicación extensiva de la institución que determine una posible petrificación normativa.

Además, la condición exigida por el artículo 139.3.º Ley 30/92 respecto la previsión indemnizatoria que deben contener los propios actos legislativos de naturaleza no expropiatoria quiebra, según la autora, en el supuesto de que la Ley sea declarada inconstitucional, o bien cuando la misma suponga un atentado a los principios de seguridad jurídica o de confianza legítima. En estos supuestos, ALONSO GARCÍA llega a la conclusión de que el Tribunal Constitucional o bien el juez ordinario que estime la conculcación de esos principios podrán, ante el silencio del Legislador, aplicar las reglas elaboradas por la Jurisprudencia para dar satisfacción a esa pretensión en cumplimiento del artículo 9.3 CE.

Finalmente, en el capítulo cuarto y último de la obra, la autora analiza la influencia que va a tener en nuestro ordenamiento jurídico, en la teoría de la responsabilidad del Estado-Legislator, la recepción por el ordenamiento comunitario de un sistema que permite asegurar la reparación monetaria a cargo de los Estados miembros por los daños causados a los ciudadanos derivados del incumplimiento del Derecho comunitario. ALONSO GARCÍA pone de manifiesto la dualidad de sistemas que ha configurado la Corte de Justicia luxemburguesa para hacer efectiva la obligación resarcitoria en función de si el daño se imputa a la autoridad legislativa de los Estados miembros por incumplimiento del Derecho comunitario o si el mismo se imputa a las Instancias comunitarias encargadas de configurar el ordenamiento jurídico supranacional, en cuyo caso entra en juego la interpretación restrictiva que realiza el Tribunal de Justicia europeo del apartado 2.º del artículo 215 TCEE (actual art. 288). Dos sistemas que a raíz de la Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 1996, asunto *Basserie du Pêcheur/Factortame Ltd*, se distinguen, más que por los sujetos responsables del daño, en

atención al grado de discrecionalidad disponible en la aplicación del Derecho comunitario. En consecuencia, cuando las autoridades nacionales tengan la misma libertad que las Instituciones comunitarias en la concepción de las diversas políticas, la responsabilidad de las mismas sólo podrá exigirse, según el Tribunal de Justicia europeo, cuando concurren dos requisitos: primero, que la norma interna sea antijurídica por desconocer la norma supranacional y, segundo, que la violación sea suficientemente caracterizada, es decir, que el Estado miembro, o la Institución comunitaria, en el ejercicio de su potestad normativa vulnere, de manera manifiesta y grave, los límites impuestos al ejercicio de sus facultades. «Si en el momento en que se cometió la infracción el mismo no estuviera confrontado a opciones normativas y dispusiera de un margen de apreciación considerablemente reducido, incluso inexistente, puede bastar la demostración de la existencia de una mera infracción para entender cumplimentado este requisito. Por consiguiente, si el Estado miembro no ha adoptado ninguna medida para conseguir el resultado prescrito por una Directiva en el plazo señalado al efecto, el mismo vulnera, de manera manifiesta y grave, los límites impuestos al ejercicio de su competencia y, por consiguiente, ha de verse obligado a reparar el perjuicio causado si el resultado previsto en la Directiva implica una atribución de derechos a favor de los particulares cuyo contenido pueda ser identificado de sus disposiciones» (págs. 157-158).

Al margen de las críticas que merece el sistema de responsabilidad extracontractual derivado de la decisión judicial *Basserie du Pêcheur*, que exige la valoración del margen de apreciación de que disponen las instancias nacionales para elaborar sus correspondientes normas y configurar sus propias políticas, ALONSO GARCÍA destaca el carácter positivo que tiene la formación de un «Derecho común» en materia de responsabilidad extracontractual que obligará a los Estados miembros a articular el mismo respetando las exigencias impuestas por el Derecho comunitario, como que en ningún caso la reparación resulte *excesivamente*

difícil o prácticamente imposible de alcanzar (asunto *Franco v. Bonifaci*, Sentencia del Tribunal de Justicia europeo de 19 de noviembre de 1991). Pero, además, la autora extrae otra consecuencia derivada del sistema de responsabilidad extracontractual de Derecho comunitario, y es la ampliación de los supuestos tradicionales reconocidos en nuestro ordenamiento de antijuridicidad de la ley causante del perjuicio a aquellas leyes viciadas de *anticomunitariedad*, es decir, leyes que vulneren el Derecho comunitario, cuya apreciación corresponde, además, no al Tribunal Constitucional, sino a los Jueces y Tribunales ordinarios que, en caso de duda sobre la validez de la ley, pueden plantear la cuestión prejudicial ante la Corte de Justicia europea.

En definitiva, la obra de la profesora ALONSO GARCÍA pone de manifiesto el impacto de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea sobre la teoría de la responsabilidad patrimonial del Estado-Legislator, la recepción de la misma por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo y los cambios normativos que, en consecuencia, tienen que introducirse en esta materia, dada la insuficiencia del artículo 139.3.º de la Ley 30/92 para dar respuesta, siquiera mínimamente, a los supuestos que se pueden plantear.

La claridad y objetividad del trabajo realizado en un tema tan controvertido como el que nos ocupa son factores determinantes para recomendar vivamente la lectura de la obra, que, sin duda, ha pasado a ser una referencia obligada en la teoría de la responsabilidad patrimonial del Estado-Legislator.

EVA NIETO GARRIDO

ALVAREZ RICO, Manuel; PÉREZ MARÍN, Antonio, y ALVAREZ-RICO GARCÍA, Isabel: *Los problemas del régimen económico-financiero del dominio público hidráulico*, EMACSA, Córdoba, 1998, 347 págs.

El libro, lujosamente editado, tiene como núcleo fundamental, según se des-