

**FUNCIONAMIENTO ANORMAL DE LA ADMINISTRACIÓN.
EXPROPIACIÓN ABORTADA Y LÍNEA ELÉCTRICA DESMONTADA.
UN CASO REAL.¹**

Por J.M. de la Cuétara.

Catedrático de Derecho Administrativo
ARIÑO Y VILLAR, ABOGADOS

SUMARIO

- 1.- *Preliminar.*
- 2.- *Los orígenes: mal diseño de una línea eléctrica y escasa atención a las expropiaciones.*
- 3.- *La vía administrativa: insuficientes incentivos para que la Administración haga las cosas bien.*
- 4.- *La vía contenciosa: David contra Goliat (i) La apertura de tres frentes judiciales.*
- 5.- *La vía contenciosa: David contra Goliat (ii) Victoria, recurso y nueva victoria.*
- 6.- *La vía contenciosa: David contra Goliat (iii) El calvario de la ejecución de la sentencia. Demolición parcial de la línea.*
- 7.- *La demanda de indemnización. Inactividad absoluta y comportamiento aberrante de la Administración.*
- 8.- *La operadora eléctrica trata de reconstruir la línea en el mismo sitio y se niega a indemnizar.*
- 9.- *Sentencias indemnizatorias. (i) Mayor rigor exigible en la compensación de los daños morales.*
- 10.- *Sentencias indemnizatorias (ii) Reflexión final sobre el uso de potestades exorbitantes y el componente punitivo de estas sentencias.*

Febrero de 2016

¹Este trabajo ha sido redactado para su inclusión en el **Libro Homenaje al Profesor José Luis Martínez López-Muñiz**, promovido por sus colegas de la Universidad de Valladolid y de próxima publicación por la editorial Reus. A él va dedicado, en lo que pueda tener de valor.

FUNCIONAMIENTO ANORMAL DE LA ADMINISTRACIÓN. EXPROPIACIÓN ABORTADA Y LÍNEA ELÉCTRICA DESMONTADA. UN CASO REAL

1.- Preliminar.

Cuando los organismos públicos no hacen bien su trabajo, incumpliendo las normas que lo guían, pueden provocar daños muy graves. Los profesionales del Derecho lo sabemos, pero poco a poco lo hemos ido apartando de nuestras conciencias; al fin y al cabo, al lado de los grandes casos de corrupción y de los ilícitos penales que nos abrumen, los trámites administrativos mal cumplimentados se ven como puras insignificancias o menudencias inmerecedoras de mayor atención.

El problema es que, pensando así, hemos abierto un enorme espacio al funcionamiento anormal de las Administraciones públicas, que se ha extendido desmesuradamente. Hoy día consideramos extraño que una decisión administrativa se adopte en plazo, esté claramente redactada y no deje nada importante sin abordar, O nos asombramos cuando encontramos fundamentaciones razonables y comprensibles en resoluciones de organismos públicos. Lo cual es lo que manda la ley y prescriben los reglamentos administrativos; debería ser “*lo normal*”; pero no lo es.

Lo preocupante no son las pequeñas irregularidades. Los expedientes que se adelantan o retrasan sobre su turno, los informes hechos con “corta y pega”, o la tolerancia mal aplicada en el seno de nuestras Administraciones, son cosas con las que se puede convivir. Lo espeluznante son las grandes disfunciones, las anomalías que llevan a construir aeropuertos sin aviones, puertos sin barcos o autopistas sin tráfico; los procesos perversos que situaron las Cajas de Ahorro públicas en el centro de la pasada crisis financiera; o la frivolidad con que en la vida político-administrativa se han querido tapar tantas decisiones nefastas con soluciones injustas. Eso ya son palabras mayores.

Pienso que nadie se escandalizará si digo que el funcionamiento anormal de las Administraciones españolas es cada vez más perjudicial para nuestra sociedad, que tiene que soportarlo como puede. Es por ello por lo que, en las páginas que siguen y al hilo de una serie de litigios en que he trabajado profesionalmente durante más de una década,mostraré un caso en que hubo que demoler parte de una línea eléctrica de Muy Alta Tensión (380 KV) y cerrar dos grupos generadores de ciclo combinado de 450 MW cada uno. Una

anomalía notoria, como se ve, en cuyo análisis habrá ocasión de comprobar datos, confirmar sospechas y sacar a la luz la temible realidad subyacente bajo el tan consentido como injustificado “*funcionamiento anormal*” de la Administración.

Se trata de un caso en que, actuación tras actuación, el mal funcionamiento combinado de una Administración autonómica y una operadora energética han ido generando daños, perjuicios y niveles de injusticia cada vez mayores. De él podremos extraer interesantes reflexiones sobre la necesidad de reforzar las garantías jurídicas disponibles contra esta lacra.

2.- Los orígenes: mal diseño de una línea eléctrica y escasa atención a las expropiaciones.

El caso arranca a comienzos de los años 2000 con el proyecto de creación de una nueva central de generación eléctrica de ciclo combinado en el sur de España. La línea de evacuación hasta la subestación más próxima de REE se diseñó “*ex novo*”, para introducirla entre la densa maraña de líneas que recorrían la zona². Su tramitación puede considerarse normal, si se acepta como tal la no utilización de los “corredores eléctricos” ya por entonces recomendados en la incipiente ordenación territorial, y un cierto desprecio hacia lo que significaba “*una línea más*” en aquel entorno. Califiquémoslo, de momento, como un simple defecto de atención y toleraremos este proceder³. El caso es que el proyecto tuvo la evaluación de impacto ambiental y audiencia pública preceptivas y fue avanzando por sus trámites ordinarios.

Finalizado el diseño, surgió la necesidad de un cambio de trazado al atravesar la línea una zona agroresidencial. Al abordar la tarea, la empresa promotora consultó con la Administración actuante (la autonómica) si era necesaria una evaluación ambiental adicional para el nuevo trazado. La Administración respondió con una carta o nota diciendo que no era necesaria y la desviación se aprobó sin ella. Aquí comenzaron los problemas. La carta o nota citada manifestaba, por supuesto, la opinión del Director General que la firmaba, pero la nueva evaluación de impacto era efectivamente exigible. La distancia entre el viejo y el nuevo trazado la requería. La cuestión,

² Determinada por la existencia de otras centrales de generación agrupadas en un importante polo industrial, y por la cercanía de conexiones eléctricas internacionales.

³ Como se verá a lo largo de la exposición, la tolerancia a las pequeñas anomalías abre el camino a las grandes, por lo que debemos ser muy cuidadosos con ella. En buena técnica jurídica, la acumulación de faltas “leves” llevaría su calificación a la de “graves” o “muy graves”; pero en el caso de la tolerancia, simplemente se eleva su umbral.

simplemente, no fue estudiada como debiera, en un claro supuesto de funcionamiento anormal de la Administración.

No fue el único. La variante tampoco fue convenientemente analizada en su repercusión sobre la actividad humana, ni fueron atendidas las alegaciones de los titulares de las fincas que atravesaba. Las alegaciones se desecharon, el proyecto se trató por el trámite de urgencia⁴ y en 2003 se ocuparon las fincas, algunas de ellas con ayuda de la fuerza pública, para comenzar inmediatamente las obras. La expropiación por el trámite de urgencia, debe observarse, permitió la ocupación de las fincas con el depósito de unas decenas de euros por cada una, ya que el justiprecio se discutiría después.

Si la operadora eléctrica y la Administración hubieran ponderado –como debían– los diversos intereses presentes, deberían haberlo hecho en especial en una de las zonas atravesadas por la línea. Dicha zona estaba y está próxima al núcleo urbano de un municipio de cierta importancia histórica y turística, ocupa una elevación del terreno con hermosas vistas, tiene buenos accesos, y, en ella, el uso agropecuario se estaba y está convirtiendo en otro residencial o, con mayor exactitud, agro-residencial.

Las autoridades municipales eran muy conscientes de las peculiaridades del área e, incluso, habían presentado a la operadora varias alternativas para minimizar los daños, incorporando el soterramiento parcial de la línea en el presente o en el futuro⁵. Sea por las prisas, sea por la inevitable prepotencia que otorga la disponibilidad de la potestad expropiatoria, ni las alegaciones de los interesados ni las observaciones del Ayuntamiento fueron tenidas en cuenta. El tendido aéreo se conservó en la totalidad del trazado; las fincas fueron tratadas como puramente agrarias, y resultaron valoradas a muy bajo precio a efectos expropiatorios.

A partir de ese momento, la conflictividad estaba servida. Una de las fincas, la más grande de la zona, ubicada en la cima de una loma y dotada de una hermosa pradera, resultó atravesada por la mitad a lo largo de 450 metros

⁴ La práctica habitual en nuestro país consistente en declarar “urgentes” todas las expropiaciones ha conducido al insólito resultado de que los expropiados tengan que financiar temporalmente parte de las obras públicas, mientras esperan a recibir el justiprecio. Lo cual no es ilegal, aunque resulta, al menos, anormal, y muy gravoso para el afectado, sobre todo en períodos de inflación alta. En las discusiones del art. 33 de la Constitución de 1978 se intentó corregir dicha práctica imponiendo que la indemnización fuera “previa” a la expropiación, pero al final la iniciativa no prosperó.

⁵ Hace quince años, el soterramiento de las líneas de alta tensión a su paso por suelo urbano o urbanizable era ya una demanda generalizada en toda España; es natural que el Ayuntamiento tratara de imponerla en parte de su recorrido, pendiente por entonces de ser calificado como “urbanizable”.

lineales. La vivienda existente en dicha finca perdió su principal atractivo. La beneficiaria negó tal hecho, y valoró la parte de la finca expropiada como un pastizal de secano de bajísima rentabilidad económica. Ante ello, estaba claro que las garantías jurídicas de la legalidad de la actuación administrativa tenían que activarse.

Dichas garantías consisten, en primer lugar, en la comprobación la legalidad del proyecto que justifica la expropiación, y, en segundo lugar, en la fijación de un justiprecio que garantice la indemnidad –real, no puramente formal- del expropiado. Se desarrollan a dos niveles. En el primero es la propia Administración expropiante, como poder que “*sirve con objetividad los intereses generales*⁶” la que asume la responsabilidad del cumplimiento de la legalidad, en lo que llamamos “vía administrativa”. En el segundo, son los Tribunales de Justicia, como encargados del control judicial de la actividad administrativa⁷, los que actúan, en la denominada “vía contenciosa”. Echemos un vistazo al funcionamiento de una y otra.

3.- *La vía administrativa: insuficientes incentivos para que la Administración haga las cosas bien.*

La gestión de los servicios e infraestructuras públicas, qué duda cabe, puede hacerse bien. Requiere dedicación y esfuerzo pero puede hacerse⁸. La cuestión es que las Administraciones no siempre lo hacen. Por eso las empresas de obras públicas y las constructoras de grandes infraestructuras colectivas están acostumbradas a quitar todo el trabajo que puedan a los funcionarios, dándoles las cosas hechas. Lo cual no es esencialmente malo, pues aprovecha el interés de la beneficiaria de la expropiación en que el procedimiento avance ágilmente, aunque plantea el problema de la mezcla de dicho interés con el de que los justiprecios sean lo más bajos posible. En esta mezcla, sale siempre perdedora la objetividad con que debe actuar toda Administración.

Vayamos al caso que nos ocupa. En los estudios sobre el trazado de la línea eléctrica que devino conflictivo, había sido la operadora eléctrica, no la Administración, quién había respondido a las alegaciones presentadas por los

⁶ Arts. 103,1 C.E. y 3 LRJAPyPAC

⁷ Arts. 106 C.E. y 1 LJCA.

⁸ En mi experiencia ya larga como jurista, puedo exhibir orgullosamente la expropiación de los terrenos necesarios para ampliar un campus de mi antigua Universidad, en la que tuve cierto protagonismo y en la que la totalidad de los justiprecios quedaron fijados por acuerdo amistoso. Los precios convenidos fueron los de mercado debidamente aiquidados, y el resultado fue un gran ahorro de tiempo y dedicación para todos; ahorro que se logró, por supuesto, a cambio de un notable esfuerzo del equipo negociador

interesados. Lo cual significó, de entrada, quetadas las que provocaban el encarecimiento del proyecto, o un mayor valor de los terrenos afectados, fueron rechazadas. ¿Hubo dejación de funciones –es decir, comportamiento anormal de la Administración expropiante? Desde luego que sí; pero, como digo, nuestro umbral de tolerancia a esta tipo de “pequeñas” incorrecciones es amplio y la jurisprudencia no suele prestar excesiva atención a este tipo de irregularidades. Pasémosla, pues, por alto, como una más de las irregularidades ya identificadas como “tolerables”, renovando la llamada de atención hacia un exceso de tolerancia en esta materia.

Ello no obstante, subsiste el hecho de que la burocracia y los políticos tienen incentivos perversos para gestionar las expropiaciones en perjuicio de los particulares. Su existencia es generalmente reconocida y se puede explicar con muy pocas palabras. En primer lugar, a funcionarios y burócratas les resulta mucho más cómodo entenderse con sus homólogos de las grandes empresas que con los particulares, los cuales acuden por decenas o centenares a sus ventanillas y pretenden ser atendidos uno a uno. Y, en segundo lugar, todo político quiere hacer grandes proyectos con poco dinero, y una de las formas de reducir el presupuesto de cualquier obra pública es calcular el importe de las expropiaciones –las indemnizaciones a los propietarios– muy bajo. Ahí están para demostrarlo las autopistas radiales de Madrid, con el encarecimiento de las expropiaciones provocado por los litigios sobrevenidos –como le gusta decir a sus responsables–, encarecimiento que en realidad derivó del defectuoso diseño económico-financiero de las obras, es decir, del funcionamiento anormal de la Administración que midió muy mal los costes presentes y los tráficos futuros⁹.

En el caso que nos ocupa se dio, además, un defecto muy español, consistente en que los sucesivos organismos que intervinieron se limitaron a pelotearse entre sí el problema de las indemnizaciones. Lo que infringe la obligación de las Administraciones públicas de instruir y resolver todos los expedientes iniciados por los interesados¹⁰. He aquí otra muestra de funcionamiento anormal de la Administración, ahora sí, efectivo y grave.

⁹ En el conjunto de estas autopistas de peaje se habían presupuestado unos costes expropiatorios inferiores a los 400 millones de euros y han acabado superando los 2000 millones. Los tráficos efectivos se situaron muy por debajo de los estimados, contabilizándose reducciones de hasta el 80 %. La estructura jurídica de los pliegos y diversas acciones de las Administraciones Públicas conducen a la responsabilidad patrimonial de la Administración, mientras que el Estado está ofreciendo convenios en las Autovías que han entrado ya en concurso de acreedores con importantes quitas y esperas, para una deuda que supera ya los 3.500 millones de euros.

¹⁰ Arts 42 y 78 LRJAPyPAC

Aunque sea anticipar acontecimientos, diré que, después de que la Comunidad Autónoma hubiera reconocido que había que indemnizar al afectado por la expropiación abortada, cuando le fue presentada la solicitud, todo lo que fue capaz de hacer en dos años-¡dos años!- fue transferir el expediente de un organismo a otro. Ninguno de ellos quería tramitar la indemnización. Todos optaron por escurrir el bulto. Pero ¿cómo explicamos los abogados a nuestros clientes que, aunque la Administración está obligada a resolver sus peticiones, muchas veces no lo hace?

No es necesario insistir. La Administración prefiere convivir con su funcionamiento anormal a resolver los expedientes que les resultan incómodos; al fin y al cabo, el manido “silencio administrativo” es, en sí mismo, un comportamiento “anormal”. Ya me he referido antes a los incentivos “negativos” o “perversos” que llevan a las Administraciones a hacer las cosas mal; ahora debo añadir la falta de incentivos “positivos”, que les conduzcan a hacerlas bien. Ambas fuerzas contribuyen a debilitar las garantías jurídicas del particular en esta vía, con lo que los afectados han de acabar acudiendo a la contenciosa, como ocurrió en nuestro caso.

4.- La vía contenciosa: David contra Goliat (i) La apertura de tres frentes judiciales.

A partir de 2003 el propietario de la finca -que llamaremos finca “La Loma” para ocultar su verdadero nombre- en defensa de sus derechos comenzó una lucha en tres frentes judiciales.

El primero de ellos tuvo lugar ante la jurisdicción penal, como reacción contra el modo en que se había ocupado la finca.

El segundo se desarrolló ante la jurisdicción contencioso-administrativa, impugnando el trazado que dio lugar a la expropiación.

El tercero se trató primero ante la Comisión Provincial de Valoraciones¹¹, y más tarde también ante la jurisdicción contencioso-administrativa, combatiendo el insuficiente justiprecio aprobado administrativamente.

Para una economía familiar, la cobertura de estos tres frentes jurídicos representa un importante esfuerzo. Quizás hubiera podido prescindirse del primero, que resultó inútil, pero los otros dos eran ineludibles. La forma

¹¹ Estas comisiones se rigen por el Decreto territorial 85/2004, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Comisiones Provinciales de Valoraciones.

improvisada, apresurada, en que se realizó la modificación del trazado obligó a impugnarla ante los Tribunales de Justicia, para que no se hiciera firme; lo mismo cabe decir del justiprecio, cuyo importe, aunque fue sustancialmente incrementado en la comisión de valoraciones, no cubría ni siquiera el valor de la servidumbre impuesta sobre el terreno para tenderla línea de alta tensión.

En ambos procesos, frente al propietario de la finca se alzaban, en una firme alianza, una Administración autonómica -dotada, no se olvide, de la presunción de legalidad y la ejecutividad de sus actos¹²- y una operadora eléctrica, con importantes inversiones en la zona. Esta operadora, además, era propiedad de dos grandes empresas energéticas, muy presentes, si no dominantes económicamente, desde mucho tiempo atrás, en la comarca. Las perspectivas para el propietario de “La Loma” eran sombrías.

“*El Derecho es la fuerza de los débiles*” decía el clásico, y nunca más cierto que en el supuesto analizado. Naturalmente, la línea se construyó y entró en servicio, amparada por la ejecutividad de los actos en que se apoyaba, aplicable incluso a los impugnados ante los Tribunales; naturalmente también, el valor de la propiedad decayó, a la vista de la infraestructura que estaba soportando. Pero todo ello quedó “*sub iudice*” y el propietario de “la Loma” mantenía su fe en la Justicia.

5.- La vía contenciosa: *David contra Goliat (ii) Victoria, recurso y nueva victoria.*

No es preciso detallar las distintas vicisitudes de los dos procesos. Baste decir que el pleito de la legalidad de la línea llegó a su fin en 2008, y que la Sentencia del Tribunal Superior de la Comunidad Autónoma apreció la carencia de Evaluación de Impacto Ambiental como vicio invalidante, declarando la nulidad de pleno derecho del proyecto en lo correspondiente a la variante impugnada¹³. El pleito del justiprecio perdió su utilidad al quedar sin soporte la expropiación efectuada. El particular afectado debía ser restablecido en la posesión de sus terrenos libres de toda ocupación y servidumbre. Había ganado. El Derecho le había protegido.

Los derrotados ni se inmutaron. Simplemente, recurrieron la sentencia en casación y las cosas siguieron como estaban. La línea eléctrica de 380

¹² Arts. 56 y 57 LRJAPyPAC.

¹³ Se trata de la Sentencia del TSJ de Andalucía, sede Sevilla, de 30/ene/2009, recaída en el recurso 1701/2003, posteriormente tramitado como 282/2006, que puede consultarse libremente en los repertorios jurisprudenciales al uso.

kilovoltios, con su ominosa presencia, siguió cruzando “La Loma” en su recorrido de Este a Oeste. Aquí aparece un importante punto débil de las garantías jurídicas que estamos revisando. La ejecución provisional de una sentencia recurrida, que puede solicitarse pese al recurso¹⁴, es un riesgo económico muchas veces inasumible para la parte ganadora. En este caso, era impensable que un simple particular solicitase el desmantelamiento de la línea, al albur de la futura decisión del Supremo, y la operadora eléctrica lo sabía. El pleito habría de continuar en el Tribunal Supremo, sin cambio alguno en la situación fáctica. La electricidad continuaría circulando por la finca “La Loma”, con todo lo que ello significaba de frustración para su propietario, que ahora era consciente de que había sido expropiado sin razón.

Pasaron cuatro años y el propietario también venció en el Tribunal Supremo¹⁵. La sentencia que le favorecía adquirió firmeza en 2012. ¡Ahora sí que las cosas tendrían que cambiar! Parecía hacerse bueno el viejo dicho de que “*los molinos de la Justicia muelen lento, pero muelen fino*”. La sentencia del Tribunal Supremo era clara y convincente y la Administración actuante tenía la obligación legal de ejecutarla¹⁶. Todo iría bien a partir de ese momento.

6.- La vía contenciosa: David contra Goliat (iii) El calvario de la ejecución de la sentencia. Demolición parcial de la línea.

Pero, una vez más, la Administración autonómica—que tenía que ejecutarla- no hizo nada; se limitó a comunicar la sentencia a la operadora ¡como si ésta no la conociera ya como parte en el pleito! Interesa destacar esta inactividad, ya que denota una actitud “no neutral” de la Administración actuante, que agrava lo anormal de este comportamiento.

La Administración, como parte del Poder Ejecutivo, lo que tiene que hacer es ejecutar las leyes. Nuestra Constitución la somete, no una sino tres veces, al principio de legalidad bajo el control de los Tribunales¹⁷. Una vez que éstos se han pronunciado y existe una sentencia firme, la Administración ya no

¹⁴ Art. 84 LJCA.

¹⁵ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala tercera de 9/abr/2012, recaída en el recurso 1604/2009, también consultable en los repertorios jurisprudenciales usuales.

¹⁶ Arts. 118 C.E. y 104 LJCA. Antes de la Constitución, la ejecución de las sentencias por la Administración era una potestad propia (derecho-deber) consagrada en el art. 103 de la LJCA de 1956. Tras la Norma Fundamental, los Tribunales han integrado en su potestad jurisdiccional la de “ejecutar lo juzgado” (art. 117,3 C.E.), por lo que ahora prima para las Administraciones Públicas el papel de deber u obligación, incardinado en el de colaboración con la Justicia del indicado art. 118 C.E.

¹⁷ Arts. 9,3; 103 y 106 C.E.

puede tener opinión propia sobre el Derecho que debe aplicar, que tiene que ser forzosamente el contenido en la sentencia.

Cuando no lo hace, cuando no utiliza las potestades de que está investida en el sentido señalado en la sentencia, por supuesto que tendrán que intervenir los tribunales mediante la ejecución forzosa prevista en la ley jurisdiccional; pero, por supuesto también, se habrá producido una importante falla en nuestro Estado de Derecho, y un mal uso de los recursos públicos que es lo que provoca el agravamiento indicado. Los recursos inactivos en manos de la Administración han de ser sustituidos por otros, públicos y privados, que, además, han de vencer la resistencia del órgano inoperante. Como se verá seguidamente, esto es lo que ha sucedido en el caso aquí analizado.

Ante la inejecución por la Administración, el propietario de "La Loma" hubo de iniciar un incidente de ejecución forzosa ante el Tribunal Superior autonómico, una vez recibidos por éste los Autos de vuelta del Tribunal Supremo.

Con toda lógica, centró su demanda incidental en el desmantelamiento de la línea eléctrica carente de título de ocupación de sus terrenos. La pérdida sobrevenida del título, derivada de la nulidad de pleno derecho establecida por sentencia firme, era innegable. Al propio tiempo, el proceso de fijación del justiprecio, que había estado suspendido a la espera del resultado del principal, fue declarado incursio en pérdida sobrevenida de objeto, y quedó archivado.

Viendo que la demanda iba en serio, la operadora eléctrica acudió a todos los recursos legales que se le ocurrieron para evitar tener que levantar la línea y devolver el terreno a su estado primitivo. Su principal argumento era que, si al trazado de la línea le faltaba una evaluación de impacto ambiental, bastaba con hacerla, y aquí no había pasado nada. ¡Pero sí que había pasado!. La electricidad había estado atravesando día y noche unos terrenos ocupados sin título alguno, sin ningún tipo de pago o compensación a su propietario: y lo que es peor, continuaba haciéndolo, sin atisbos de cambio.

Una vez emprendido el curso de acción indicado, la operadora recurrió todos los Autos que se iban produciendo en el incidente de ejecución de sentencia. Puesta a ello, hasta recurrió en casación ante el Supremo la de pérdida de objeto del proceso sobre el justiprecio. ¡Quería que se fijase el justiprecio de una expropiación abortada! Quizás tenía la idea de que, abonando el justiprecio, obtendría un título que sustituyera al anulado y le permitiera conservar la línea.

Es obvio que a la operadora eléctrica no le preocupaban los costes de cualesquiera estrategias procesales pudieran idear sus letrados, incluso aunque fracasaran y fuera condenada en costas. Lo importante era que la línea siguiera en pie y funcionando, ya que por ella circulaba energía por importe de unos 200 millones de euros anuales. Aquí encontramos otro punto débil del amparo jurídico del pequeño frente al grande: el corte de los recursos de todo tipo, económicos, personales y profesionales que hay que utilizar. Las empresas eléctricas los tienen en plantilla y se ocupan de ello. Los particulares tienen que acudir a bufetes de abogados, con un alto coste.

En los casos normales, la ejecución de las sentencias de los Tribunales contencioso-administrativos la gestiona la Administración y no consume muchos recursos de los beneficiados por ellas; si acaso, deben realizar algún acto de impulso en el expediente administrativo que se instruya al efecto, y poco más. Pero el funcionamiento anormal de la Administración lo altera todo. Los Tribunales han de sustituir a la Administración, y el particular afectado ha de actuar de nuevo como parte en el correspondiente proceso. Ni que decirlo tiene y como ya he apuntado, una economía doméstica se ve mucho más afectada por esta circunstancia que una gran empresa dotada de su propio gabinete jurídico.

Sin quitarle su parte de la culpa a la Administración, conviene anotar que la actitud de la empresa es, cuando menos, inquietante. A nadie se le niega la defensa de lo que considere sean sus derechos; pero, ante una sentencia firme, la rotundidad del art. 118 C.E. alcanza también a las empresas privadas, sobre todo a las que actúan en servicios intensamente regulados:

“Es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto”

Por supuesto que el desmantelamiento de la línea implicaba el cese de actividad de los dos grupos generadores que evacuaban su electricidad por ella. Su cierre repercutía sobre los trabajadores e ingresos de la compañía. Ahora bien, existiendo desde 2008 el riesgo cierto de anulación del trazado si la primera sentencia era –como fue– confirmada en casación, la compañía dispuso de cinco años para adoptar las previsiones necesarias¹⁸. Por todo ello no se entiende muy bien que la única estrategia de la compañía consistiera en

¹⁸ A lo dicho debe añadirse que, en 2013, el exceso de oferta de electricidad en España era tan grande que las centrales de ciclo combinado estaban generando pérdidas, por lo que su cese de actividad era incluso deseable (otras operadoras lo habían solicitado aduciendo exclusivamente causas económicas).

mantener el “statu quo” tanto como fuera posible. Una vez convertida en “cosa juzgada” la resolución que anuló la variante defendida, tanto la lógica jurídica como la lógica empresarial llevaban a buscar alternativas, que las había. Ninguna empresa sensata se enroca voluntariamente en una posición indefendible, como hizo la protagonista de nuestro caso, incrementando año tras año los costes de la solución futura, cualquiera que fuese.

Al fin, la insistencia del propietario de “La Loma” en la ejecución forzosa dio sus frutos y a finales de 2013 –diez años después de la ocupación de los terrenos– se iniciaron las obras de desmontaje de la línea de alta tensión. Como muestra de la terquedad y el empecinamiento de la empresa, diré que el último obstáculo que hubo que superar fue su alegación ante el Tribunal de que no había recibido el permiso del Ministerio de Industria para el cese de actividad. Al resolverla, el Tribunal fue contundente: con permiso o sin él, las resoluciones judiciales han de cumplirse.

El caso es que a comienzos de 2014 la operadora acabó de desmontar la línea, recompuso el terreno y devolvió la posesión a su legítimo propietario. Lo único que restaba era indemnizarle por los daños y perjuicios sufridos durante los once años que duró la ocupación de sus terrenos devenida ilegítima tras la expropiación abortada. El restablecimiento de la justicia estaba a la vista.

7.- La demanda de indemnización. Inactividad absoluta y comportamiento aberrante de la Administración.

Antes de entrar en materia debo dar cuenta de la inutilidad del proceso negociador que la defensa del propietario de “La Loma” quiso iniciar de cara a la rápida indemnización de su cliente. A medida que el conflicto fue avanzando, la Administración Autonómica fue inhibiéndose del mismo –otro comportamiento anormal– y aumentó el grado de protagonismo de la operadora; consecuentemente la negociación se planteó ante ésta, dando lugar a dos reuniones de los equipos de letrados, sin resultado alguno. La empresa se atuvo a su papel de “perjudicada” por todo lo sucedido, lo cual, aunque fuera parcialmente cierto, en modo alguno enervaba su condición de coautora de los daños derivados de la expropiación de la que era la beneficiaria y que resultó abortada. Si en algún momento es aplicable el calificativo de “prepotente” a la conducta de la operadora, ése es el del rechazo al acuerdo amistoso ofrecido¹⁹

¹⁹ La propuesta incorporaba la posibilidad de reubicación de la línea eléctrica en condiciones aceptables para ambas partes, por supuesto condicionada a la previa indemnización de los daños ya sufridos. Esta

A falta de acuerdo, la indemnización de los daños y perjuicios provocados por la actividad anormal de la Administración tiene dos caminos: puede obtenerse en ejecución de sentencia, cuando el importe de los daños está claro desde el primer momento, o alcanzarse mediante un nuevo procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuando no lo está. La Sala entendió que este segundo camino, por la complejidad del caso, era el adecuado, por lo que hubo de iniciarse de nuevo la vía administrativa. Tras todo lo sucedido, se esperaba una respuesta razonablemente rápida por parte de la Comunidad Autónoma. Pero de nuevo éste no fue así.

El propietario de “la Loma” optó por solicitar la indemnización cuando se cumplían diez años justos de la ocupación, antes de que la línea fuera totalmente desmantelada. Dada su avanzada edad y que ya habían transcurrido muchos años de penalidades, parecía conveniente no demorar más el inicio de la reclamación. El procedimiento a seguir era claro: el del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas, y la reclamación se dirigió como responsables solidarios conjuntamente a la Administración y la operadora, beneficiaria de la ocupación.

Coherente con su progresiva inhibición, la Administración ni siquiera la trámitó. Cuando, transcurrido el plazo del silencio, el reclamante acudió a la jurisdicción contenciosa, se pudo comprobar, en el expediente remitido a la Sala, la total y sorprendente ausencia de toda tramitación. Y no solo eso; la Administración autonómica también incumplió su obligación de notificar a los interesados la interposición del recurso contencioso-administrativo, cuando conocía de sobra a la demandada con la que había litigado, codo con codo, contra el reclamante durante diez años. Como resultado, la operadora eléctrica no compareció en el proceso hasta la fase de conclusiones, momento en que solicitó y obtuvo la retroacción de actuaciones a la contestación a la demanda. De este modo, el tiempo siguió transcurriendo en contra del afectado.

La absoluta inactividad de la Administración producida en este caso debe calificarse jurídicamente como anormal en grado extremo, es decir, aberrante. De hecho, más de un año después de iniciarse el recurso contencioso, el interesado recibió un escrito de la Administración en que se le notificaba que en su solicitud de indemnización uno de los organismos que la tuvieron en sus manos se había inhibido a favor de otro. Lo cual, por supuesto,

oferta garantizaba la rápida reposición de la línea, con el valor añadido que ello supondría, en el momento de relanzamiento de la central de generación. Ni siquiera fue tomada en consideración.

fue todo lo que se hizo. Y se actuó así con una sentencia firme del Tribunal Supremo, que declaraba la nulidad de las actuaciones producidas diez años atrás, y una declaración paladina de la representación letrada de la Administración de que la ocupación ilegítima perpetrada en la finca “La Loma” habría de ser indemnizada.

Esta conducta aberrante, totalmente repudiada por el Derecho Administrativo y que roza lo delictivo, responde sin duda al inevitable reflejo autoprotector de las burocracias, que pretenden escapar de los efectos de su mal funcionamiento. Su existencia muestra a las claras que las garantías del ciudadano frente al comportamiento anormal de la Administración dejan mucho que desear. Lo cual, hay que decirlo, es especialmente doloroso cuando se trata de hacer justicia a personas físicas, uno de cuyos derechos elementales, primordiales, es al menos recibir en vida las compensaciones que les correspondan en buen Derecho.

La indemnización podrá ser mayor o menor, desde luego, pero no cabe duda de que es obligada. No se pueden ocupar durante diez años fincas ajenas sin título y sin pago alguno. El hecho de que en este caso la Administración se comportase como si la reclamación no fuera con ella, refleja una impunidad inadmisible. Como decía al principio, todo ello debe hacernos pensar muy seriamente a los juristas.

8.- La operadora eléctrica trata de reconstruir la línea en el mismo sitio y se niega a indemnizar.

La operadora eléctrica, por su parte, mantuvo su estrategia de “*sostenella y no enmendalla*” que parece determinada más por el amor propio de sus directivos que por la lógica empresarial²⁰. De una parte, redactó y formalizó un proyecto de trazado de la línea eléctrica sustitutivo del anulado, que transcurría exactamente por el mismo sitio que el desmantelado. Le acompañó un documento que pretendía ser una evaluación de impacto ambiental simplificada, justificado en que el trazado ofrecido estaba muy próximo al original aprobado. Lo cual iba flagrantemente en contra de la sentencia, que precisamente se basó en la distancia entre los dos trazados para anular el modificado. Y, de otra parte, una vez personada en el pleito, negó toda indemnización al perjudicado, so pretexto de que la devolución de los terrenos tras la retirada de los postes y cables era suficiente compensación.

²⁰ Quienes gustan de recomendar esta estrategia suelen silenciar que, antes de aplicarla, hay que tratar de acertar. La cuarteta de la que procede dice así: “*El honrado y principal/debe tratar de acertalla;/ más, si la acierta mal,/ sostenella y no enmendalla*”. En este lo primero no se ha hecho.

Permítanme detenerme ligeramente en este punto. La reconstrucción de la línea exactamente sobre el mismo proyecto anulado, obviamente ahorra bastantes costes. En los momentos iniciales del conflicto era relativamente razonable pensar que tal cosa podría suceder: bastaba con que el proyecto recibiera una evaluación de impacto positiva y que los justiprecios fueran aceptables. Pero, tras todo lo acontecido, volver a levantar la línea en el mismo sitio, constituye una burla a la Justicia, sobre todo si se realiza “en contra” del propietario, es decir, volviendo a expropiar el terreno. Si además se hace sin indemnizar la ocupación ilegítima previa, la burla es mayúscula. Estamos hablando de garantías jurídicas “efectivas y de “indemnidad real” de los dañados por la construcción de infraestructuras de utilidad pública. Es decir, de justicia material. Estamos hablando de doce años de vida de una persona. Estamos hablando de combatir el funcionamiento anormal de la Administración. Y es un atentado a todo ello tratar de recomponer la situación volviendo a erigir lo demolido.

La operadora eléctrica sabía que, aunque el cierre de la central de generaciónfuese soportable durante un tiempo por la existencia en el mercado de capacidad sobrante de generación, esto no podía durar siempre. Los costes hundidos obligaban a reactivar antes o después la central, lo que exigiría recomponer la línea de evacuación. Tras la anulación del proyecto inicialmente ejecutado, había que redactar uno nuevo, conseguir los derechos de paso, construirlo y conectarlo. La indemnización de los daños causados por su mala actuacióncon el anterior proyecto tenía que ser, lógicamente, el primer paso a dar.

La recomposición de la situación exigía un nuevo trazado de la línea donde menos daño causase (lo que podría incluso plantearse en la finca “La Loma”, en otra ubicación,o soterrada) y un precio justo de los derechos de paso. Pues bien, la operadora eléctrica ni siquiera ha llegado a planteárselo, contra lo que prescribe la lógica empresarial y el sentido común.

En los tiempos que corren, cuando tanta preocupación suscita la imagen corporativa, resulta inconcebible que una empresa energética de cierto relieve deje traslucir la imagen de dejadez que revelan sus últimas acciones. Salvo que tenga intenciones ocultas (como retrasar la puesta en marcha de la central por razones laborales o fiscales), es inexplicable la falta de alternativas reflejada en su empeño de volver al trazado anulado.

Retomando el hilo principal del discurso, ya he indicado que la defensa hecha por la representación letrada de la operadora de lo que, presentado

como nuevo trazado, era en realidad una reiteración del anulado, se sustentaba sobre premisas falsas. Ahora debo añadir que, en su afán de mantener la tesis de la “*indemnización cero*”, depositó como prueba pericial ante el Tribunal actuante un nuevo informe, en que se valoran los terrenos afectados a un precio incluso inferior al de la hoja de aprecio suscrita doce años antes por su cliente²¹. ¡Increíble!

A juicio de quien esto suscribe, todo ello deja patente la voluntad de la operadora de evitar por todos los medios la asunción de unos costes constantes y crecientes, que se han ido incrementando con el tiempo en buena medida debido a sus propios errores.

La solicitud de indemnización del propietario de “La Loma” sigue su camino procesal. Acabamos de entrar en 2016 y el perjudicado aun no ha percibido compensación alguna por la ocupación ilegítima de sus terrenos desde 2003 a 2014. Es más, ha tenido que iniciar un nuevo pleito para la compensación de los últimos meses de ocupación, ya que la Administración autonómica dio a esta solicitud final el mismo tratamiento que a la inicial, es decir, no hizo nada²².

A esta apretada relación podríamos añadir detalles pintorescos procedentes del rosario de procesos mantenidos; pero éste no es un comentario de Derecho Procesal, sino de garantías jurídicas ante el funcionamiento anormal de la Administración, por lo que habrá que dejarlos para otra ocasión. Para cerrar el presente artículo, centraré la atención sobre la indemnizabilidad de los daños morales y el recargo indemnizatorio por el uso de potestades exorbitantes. Ambas cuestiones me permitirán aportar algunas reflexiones finales sobre el necesario refuerzo de las garantías jurídicas ante el funcionamiento anormal de la Administración, objetivo último del presente artículo.

9.- *Sentencias indemnizatorias (i) Mayor rigor exigible en la compensación de los daños morales.*

²¹ Aunque no nos afecta directamente, debe anotarse también que la operadora ha presentado una demanda contra la Administración para que le compense los costes del desmantelamiento de la línea, que actualmente se tramita en otro proceso.

²² El caso muestra que la inactividad de la Administración y la contumacia de la empresa están actuando conjuntamente en contra de la indemnidad del perjudicado y debilitan todo el sistema de garantías en estudio.

Un gran jurista francés del siglo XIX, Leon Duguit, a la vista de la incesante penetración de la Administración en cada vez más áreas de actividad, llegó a decir: *¡Está bien, que actúe, pero que pague los daños que cause!*. Desde entonces la Responsabilidad Patrimonial de la Administración es una de las instituciones básicas del Derecho Administrativo europeo²³.

El caso ahora analizado pone de relieve la facilidad con la que se produce el funcionamiento anormal de la Administración, y la debilidad de los frenos a ese comportamiento en la vía administrativa. Las garantías de la vía contenciosa ayudan algo, pero a la vista está que pueden mejorar. Una de las vías para ello es la solución de Duguit: que la Administración pague los daños que cause, extremando el rigor cuando deriven de su funcionamiento anormal.

En nuestro caso, es evidente que se han producido daños. Si el cambio del trazado de la línea eléctrica se hubiera hecho legalmente, y si se hubiera ofrecido al expropiado un justiprecio razonable, no habría habido que desmantelar la línea ni estaríamos ahora discutiendo la indemnización derivada de unos daños continuados a lo largo de diez años. Y no estaríamos ante un nuevo proyecto de línea eléctrica, en cuya discusión se avecinan nuevos enfrentamientos a cara de perro. Estamos así, sencillamente, porque las instituciones administrativas han funcionado terriblemente mal.

El mal funcionamiento de la Administración no puede ser tratado, a la hora de apreciar los daños originados, del mismo modo que sus actuaciones legítimas. No hace falta explicar que hay muchas actuaciones administrativas que los particulares están obligados a soportar aunque graviten negativamente sobre sus bienes e intereses. Las expropiaciones bien hechas son un claro ejemplo: la utilidad pública de su fin y el “justo precio” aplicado en ellas las amparan. Tampoco requiere mayor discusión el reconocimiento de que los particulares no están obligados a soportar las actuaciones administrativas ilegítimas. La cuestión estriba, pues, en que la indemnización al afectado en el segundo caso debe ser más rigurosa que en el primero, lo que se comprueba fácilmente en la cuestión de los daños morales.

²³ Hace ya varias décadas, efectué una modesta aportación a esta materia en mi libro sobre la actividad de la Administración. Al releerla, pienso que, pese al tiempo transcurrido, conserva algo de valor, y por eso la traigo aquí, en testimonio de mi plena aceptación del carácter de institución básica de la responsabilidad administrativa señalado en el texto. Véase: **DE LA CUETARA** “*La Actividad de la Administración*” Tecnos, Madrid, 1983, pgs. 539 y ss. Ni que decirlo tiene, los manuales clásicos del Derecho Administrativo (por todos: el de **García de Enterría y Fernández Rodríguez**, en sus múltiples ediciones) exponen dicho carácter con gran riqueza de matices y son de lectura obligada para el interesado en estas cuestiones.

Aunque pueda parecer lo contrario, en una expropiación legítimamente aplicada y bien tramitada no pueden surgir daños morales. Nadie puede aducir ningún tipo de sufrimiento especial por tener que cumplir la ley, por más que le afecte muy directamente. El premio de afección que se añade al justiprecio no deriva de ningún tipo de antijuridicidad de la pérdida del bien expropiado, sino del hecho diferencial de que una persona sea expropiada cuando sus vecinos no lo son. El legislador ha valorado objetivamente este hecho en un 5 % del justiprecio²⁴, sin atención a ninguna otra circunstancia, y a ello hay que estar. En cambio, cuando una expropiación es ilegítima; cuando se trata de una “vía de hecho”, o de cualquier otra proyección antijurídica de la Administraciones sobre los derechos o intereses legítimos de los particulares, la situación cambia radicalmente. Ahora sí, se producen daños morales. La antijuridicidad ostentosa de la actuación genera el sentimiento de rabia y frustración característico del daño moral, que el interesado, desde luego, no está obligado a soportar, y por ello debe ser indemnizado.

En este artículo no tiene cabida un debate a fondo del tema de los daños morales. Tan sólo a título de muestra me permitiré transcribir un párrafo de una sentencia, acreditativo, tanto de que el debate ya está abierto entre nosotros, como de que lo está en los términos aquí presentados.

*“Los daños morales indemnizables son aquellos surgidos de la torpeza por parte de la Administración en su actuación frente a la parte que los reclama, de forma que a mayor posicionamiento incorrecto, y mayor torpeza, mayor producción de daño moral. Ahora bien, la incorrecta actuación administrativa no produce “per se” el automatismo del nacimiento de un dolor moral en el recurrente. Sin embargo no ha de negarse que cada vez más la Jurisprudencia acepta una interpretación no restrictiva del concepto de daños morales, aplicado inicialmente a la concepción del *remium doloris* y como indemnización frente a los ataques a la personalidad, o intromisiones en el honor o intimidad, o el des prestigio profesional. Sin embargo, para que pueda nacer el dolor moral indemnizable es preciso partir de una base cierta e incuestionable de un dolor psíquico o moral que se traduce en una absoluta impotencia por parte del reclamante, frente a una situación a la que se enfrenta indiscutiblemente injusta y anómala. Una situación que es equiparable a un sentimiento de angustia, zozobra, pesadumbre que el afectado no tiene por qué soportar etc²⁵.*

La valoración de los daños morales es siempre difícil, lo cual –obvio es decirlo- no impide que su reconocimiento sea obligado. De entrada, nuestros Tribunales tienen ya claro que no se puede tratar del mismo modo una actuación antijurídica y otra legítima a la hora de compensar a quien ha sufrido sus efectos. Pero no tienen tan clara la necesidad de compensar

²⁴ Art. 47 LEF.

²⁵ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Les Illes Balears, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 15 Nov. 2011, rec. 195/2011.

especialmente los daños morales en las actuaciones ilegítimas de la Administración, que es en lo que quiero insistir ahora.

En mi opinión, los Tribunales contencioso-administrativos tienen en la apreciación de los daños morales un gran instrumento para combatir el funcionamiento anormal de la Administración, sobre todo cuando la antijuridicidad de la conducta que los ha provocado sea patente. En esos casos, cabría incluso presumir la existencia de daños morales, a partir del dato elemental de que sufrir injusticias provoca este tipo de daños; así es la naturaleza humana, y por eso odiamos tanto la injusticia.

El supuesto que ha motivado este comentario bien puede considerarse un caso paradigmático. Tras lo que hemos visto, cabría discutir en qué momento la prepotencia de la operadora y la dejadez de la Administración superaron el umbral admisible de tolerancia a la injusticia, pero es indudable que la posible tolerancia del propietario de “la Loma” ha sido superada con creces. Sería ridículo decir que todo lo que tuvo que dar, hacer y soportar fueron “cargas ordinarias de la vida en comunidad”, meras “molestias” de obligada aceptación en la vida social. En fin, resulta indiscutible que los padecimientos derivados de la injusta situación soportada durante más de una década por el sujeto pasivo de las actuaciones consignadas en estas páginas entran de lleno en la categoría de “daños morales”, y eso es lo importante.

No entraré ahora en su cuantificación, todavía “*sub iudice*”, pero no puedo resistirme a afirmar que, en la ponderación de los intereses que se exige a los Tribunales, desconocer los daños morales provocados por comportamientos flagrantemente anormales de una Administración como los aquí considerados, equivaldría a incentivar este tipo de actuaciones y favorecer la impunidad de sus autores. ¿Qué con ello estoy preconizando un componente punitivo en la responsabilidad patrimonial de la Administración? Es posible, pero de algún modo habrá que frenar la deriva hacia el comportamiento anormal de la Administración que se está extendiendo entre nosotros.

10.- *Sentencias indemnizatorias (ii) Reflexión final sobre el uso de potestades exorbitantes y el componente punitivo de estas sentencias.*

El componente punitivo, debe advertirse, ya está incorporado en los supuestos de uso de potestades exorbitantes. En concreto, cuando la Administración, al aplicar la potestad tributaria, impone exacciones a los particulares, se da por supuesto que debe hacerlo con especial cuidado de su corrección procedural y material. Si lo hace mal, y así es apreciado por un

Tribunal de Justicia, la cuantía de la indemnización al perjudicado se elevará en un 25 %. Este incremento, adviértase, cumple la doble función de compensar la fuerza ejecutiva indebidamente soportada por el interesado, y de enviar una señal a la Administración para que sea especialmente cuidadosa en el uso de sus mayores potestades.

Al igual que en el epígrafe anterior, no cabe desarrollar aquí esta materia en detalle; sirva ahora de muestra el siguiente extracto jurisprudencial, para testimoniar la existencia del recargo indemnizatorio aludido y las razones de su aplicación:

"En las sentencias de 14 de julio (casación para la unificación de doctrina 289/07) y 22 de septiembre de 2008 (casación para la unificación de doctrina 324/07) hemos señalado (en ambos casos, fundamentos 3º) que la Administración tributaria, con el fin de satisfacer los intereses generales, con objetividad y efectividad, y servir a un sistema tributario justo (artículos 103, apartado 1, y 31, apartado 1, de la Constitución), se encuentra habilitada de singulares potestades para comprobar e investigar los hechos imponibles y, si procede, integrar las bases tributarias y practicar las liquidaciones correspondientes..."

...Ahora bien, esa singular posición de la Administración tributaria, a la que el constituyente y el legislador demandan una actitud activa consistente en, como ya hemos apuntado, comprobar, investigar, inspeccionar y, si procede, corregir los hechos de los administrados con trascendencia fiscal, y a la que, a tal fin, revisten de potestades exorbitantes, requiere, en franca compensación, que, cuando actúe al margen del derecho o, incluso, fuera de los parámetros de razonabilidad que cabe esperar de una Administración pública llamada a cumplir los intereses generales, deba reparar los daños que cause a los administrados, en virtud del artículo 106, apartado 2, de la Constitución y 139 de la LRJAPyPAC"²⁶.

Lo que vale para la potestad tributaria, vale también para la expropiatoria. Ambas inciden del mismo modo –irresistiblemente- sobre el patrimonio de los sujetos a una u otra. Es lógico que sea así: poca diferencia material existe entre la toma por la fuerza del dinero o de los bienes de una persona; y, si el mal funcionamiento de la potestad tributaria puede afectar negativamente a la Hacienda pública, el mal funcionamiento de la potestad expropiatoria puede hacerlo a las obras, servicios o infraestructuras públicas.

Nótese que al decir “afectar negativamente” no me refiero tan sólo a consideraciones económicas, que también, sino al daño asociado a cualquier tipo de injusticia producida en la aplicación de una u otra potestad. Toda actuación ilegítima, toda actividad antijurídica, debilita el tejido inmaterial de nuestro Estado de Derecho, y debemos prevenirnos ante ellas con los medios

²⁶Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 6^a, de 10 Nov. 2008, rec. 5925/2004.

a nuestra disposición. Uno de ellos es la aplicación rigurosa de la capacidad indemnizatoria insita en la potestad jurisdiccional de los Tribunales de Justicia.

El profesor Duguit tenía razón. La Administración moderna hace muchas cosas y está en todas partes. Si no se exagera –por ejemplo, expulsando a la iniciativa privada de tareas que ésta puede desempeñar perfectamente- es bueno que sea así. En su funcionamiento normal, la actividad administrativa es positiva socialmente; pero, en su funcionamiento anormal–insisto- la máxima del sabio profesor francés debe aplicarse a rajatabla y con todo rigor: “*que actúe, pero que pague*”. Así de simple.

¿Qué los costes de las indemnizaciones pueden llegar a ser elevados?; ¿qué con ello se daña a la Hacienda pública, participada por todos? Siempre serían mayores los costes y el daño provocados por el deterioro social inherente a comportamientos patológicamente anormales como los aquí tratados. Las múltiples, omnipresentes y todopoderosas Administraciones europeas del S. XXI deben ser especialmente prudentes ante ellos. A la vista de los incentivos perversos que las impulsan, corresponde a los Tribunales de Justicia incrementar su acción de freno a los mismos. Las sentencias indemnizatorias pueden hacer mucho en este sentido. O, al menos, eso piensa sinceramente el autor de estas líneas.

Madrid, para Valladolid, febrero de 2016.

DETALLES DE CONTACTO

ARIÑO Y VILLAR, ABOGADOS, S.L.P.

Calle Serrano, 6. 5º, 3.
28001 Madrid

Juan Miguel de la Cuétara Martínez
Socio
T: +34 915779289
jmcuetara@arinoyvillar.com