

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN. PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA EN LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

(Comentario a la STS de 31 de octubre de 2014)¹

Julio Galán Cáceres

*Miembro del Cuerpo Jurídico de Defensa
Profesor del CEF*

EXTRACTO

El Tribunal Supremo viene a delimitar de una manera clara y precisa lo que cabe entender por el principio de confianza legítima de cara a una hipotética reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración con ocasión de su transgresión. Nos encontramos ante una modificación de los criterios de contratación del Auditorio Nacional al alterarse el que venía siendo el procedimiento habitual tras la incorporación de un nuevo equipo directivo, lo que obligó a la empresa promotora recurrente a una reducción significativa de su programación. En este sentido el Alto Tribunal nos viene a decir que no cabe apreciar responsabilidad patrimonial alguna pues no ha existido incumplimiento contractual alguno, toda vez que nos encontramos ante la inexistencia de un acuerdo formal de voluntades, concurriendo, únicamente, unas simples expectativas, del cual la empresa dedujo unos compromisos que le llevaron a efectuar unos gastos, sin tener la seguridad de que tal programación fuera a ser finalmente aceptada.

Palabras claves: responsabilidad patrimonial de la Administración, contratación pública, principio de confianza legítima, lucro cesante y actos propios de la Administración.

Fecha de entrada: 29-01-2015 / Fecha de aceptación: 25-02-2015

¹ Véase el texto de esta sentencia en <http://civil-mercantil.com/> (Selección de jurisprudencia de Derecho administrativo del 1 al 15 de febrero de 2015).

Vamos a comentar una interesante sentencia del Tribunal Supremo en la que se examina un supuesto de responsabilidad patrimonial, fundamentada primordialmente en una pretendida lesión del principio de confianza legítima, principio cuyo origen doctrinal hemos de situar en la jurisprudencia comunitaria y que finalmente fue incorporado a nuestro Derecho positivo administrativo a través de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que añadió un segundo párrafo al artículo 3.1, proclamando que las Administraciones públicas «deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima», principios que dimanarían del principio de seguridad jurídica proclamado por el artículo 9.3 de la CE.

El fundamento de este principio se asienta sobre la obligación de las Administraciones para que sean fieles a sus propios actos o a su propia conducta anterior, radicando en la exigencia de la más elemental seguridad jurídica que deriva, a su vez, de la existencia del Estado de Derecho. Los ciudadanos poseen el derecho a prever y ordenar pro futuro su trayectoria vital.

Es preciso que el Derecho garantice un mínimo de estabilidad sobre la cual construir un proyecto personal o profesional sin que los cambios súbitos, inaudita parte, y sin fundamento legal alguno, supongan trastornos en las relaciones jurídicas ya entabladas, ni cambios en las expectativas jurídicas creadas. Jurídicamente implica la prohibición de ir contra los propios actos.

Pues bien, el presente caso parte de una empresa promotora de conciertos de música a celebrar en el Auditorio Nacional de Música, que en el año 2007, tal y como hacía en años anteriores, solicitó de dicho organismo fechas de reserva para los conciertos a celebrar en la temporada 2008-2009, precisando incluso las fechas de reserva.

Tal pretensión es contestada en un inicio precisando las limitaciones que se han de observar en la petición, tales como no programar ni domingos ni lunes, y limitar las peticiones a tres por mes.

A la vista de estas indicaciones, la empresa vuelve a mandar una nueva programación con las fechas elegidas, contestándole el Auditorio Nacional que una serie de fechas elegidas ya están ocupadas, así como que tiene elegidas 26, que tiene anotadas, y que puede elegir todavía una más.

Ahora bien, a finales del año 2007 acontece una circunstancia que va a dar al traste con esta inicial programación reservada por la empresa promotora y es que, concretamente el 28 de diciembre, son contratados unos nuevos directores artísticos y de producción del Auditorio Nacional, siendo así que en abril de 2008 se celebra una reunión del Consejo Artístico del Auditorio, en la que se acuerda la posibilidad de establecer unos nuevos requisitos en el alquiler de sus espacios por parte de empresas privadas.

A partir de dicho momento se suceden una serie de reuniones y comunicaciones entre el Auditorio Nacional y la empresa promotora, que concluyen de manera poco satisfactoria para esta última, ya que en fecha 17 de diciembre de 2008, el Consejo Artístico del Auditorio considera que la programación propuesta por la empresa es de escasa calidad, invitándola a revisar esa programación, lo que no es aceptado por el promotor, que se limita a hacer leves retoques de orden de programa, no de contenido, y sin aceptar las sugerencias de la dirección ni de los criterios y objetivos planteados por el Consejo Artístico, pese a lo cual se le ofrecieron seis fechas de entre las que había solicitado, y al no recibir respuesta alguna, la Dirección se vio obligada a disponer de tales fechas.

Considerando la empresa que tales cambios sobrevenidos le causan unos perjuicios indemnizables, presenta reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración contra el Auditorio Nacional de Música de Madrid, el Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música y el Ministerio de Cultura, fijando la indemnización en casi 750.000 euros, pretensión que es denegada por silencio administrativo, frente a la que interpone ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo recurso contencioso-administrativo.

Concretamente funda su pretensión en el daño ocasionado por el Auditorio Nacional de Música por dificultar y obstruir el funcionamiento de la empresa, evitando su participación en la organización de eventos para la temporada 2008-2009, quedando probada la relación de causalidad entre el funcionamiento de las Administraciones públicas y la lesión patrimonial.

En sus razonamientos la Sala distingue claramente entre la fase de negociación que tradicionalmente llevaban a cabo la empresa y el Auditorio Nacional y la fase de convenio que venía precedido de la firma a fin de confirmar la reserva llevada a cabo con anterioridad por la empresa, momento de la firma en el que la Sala considera que la promotora adquiere el derecho a la utilización de las salas y la celebración de los conciertos finalmente aceptados en firme.

En este sentido la Sala considera como probado que solo seis de los conciertos propuestos fueron aceptados por parte de la dirección artística del Auditorio, propuesta que obtuvo el silencio de la empresa, concluyendo en ese instante las negociaciones.

No solo la Audiencia Nacional niega la existencia de hecho imputable a la Administración, sino que critica la conducta de la empresa promotora al precisar que el daño eventualmente producido no ha sido ocasionado por el Auditorio Nacional, sino que, en todo caso, sería responsabilidad de la empresa por anticiparse en la contratación de los servicios necesarios para la celebración de los conciertos, sin tener asegurada la disponibilidad de los locales públicos, que en ningún caso estaba garantizada en virtud de las negociaciones mantenidas, aun cuando en años anteriores sí se hubiera obtenido tal disponibilidad en definitiva.

Atendida la elevada cuantía de la indemnización pretendida, 750.000 euros, la empresa promotora prepara e interpone recurso de casación ordinario ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, aduciendo dos motivos, uno de índole formal, al considerar que la sentencia de la Audiencia Nacional carecía de la motivación requerida, al haberse limitado a señalar que no concurren los requisitos definidores de la responsabilidad patrimonial, sin hacer una valoración adecuada de la prueba practicada, y un segundo motivo en el que esgrime la vulneración de los preceptos reguladores de la figura de la responsabilidad patrimonial, apuntando que también ha resultado lesionado su derecho a la defensa al haberse inadmitido una prueba testifical que consideraba relevante de cara a probar la viabilidad de su pretensión.

Pero lo más relevante del recurso de casación presentado es la pretendida vulneración de los artículos 3 de la Ley 30/1992 y 9.3 de la CE, al afirmar la empresa que se han lesionado los principios de buena fe, confianza legítima y vinculación de los actos de la Administración, al haber quebrantado esta de forma repentina para la temporada 2008/2009 el funcionamiento regular y estable que había para la contratación de las salas en el Auditorio Nacional de Madrid, procedimiento habitual que fue alterado por la actuación unilateral del nuevo director artístico, una vez confirmada la disposición de las salas para esa temporada y cuando ya la recurrente había acordado con la Administración el uso de salas para dicha temporada, obligando a la empresa a una reducción de la programación a la mínima expresión.

Con relación al primero de los motivos invocados, tras recordar el Tribunal Supremo la imposibilidad de efectuar en casación una nueva valoración del material probatorio existente en las actuaciones, niega la existencia de una defectuosa motivación, pues considera que la Audiencia Nacional ha argumentado con precisión las razones y los hechos que tiene por probados por los que entiende que no concurren los requisitos definidores de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Tampoco entra el Alto Tribunal a considerar si la Audiencia Nacional vulneró el derecho a la defensa de la recurrente al rechazar una prueba testifical, toda vez que la recurrente cometió un error formal al vehicular dicho motivo al amparo del artículo 88.1 d) de la LRJCA, en lugar del adecuado que es el 88.1 c) del citado texto legal.

Entrando en el análisis de la vulneración de los principios de buena fe, confianza legítima y vinculación de los actos propios de la Administración, provocados por el cambio en la línea de

actuación del nuevo equipo de dirección del Auditorio Nacional de Música, la parte actora pone el énfasis en considerar que no cabe atribuir la relevancia que la Audiencia Nacional atribuye a los convenios ya que los mismos no eran más que una mera formalidad, que venían a ratificar unos derechos y obligaciones ya existentes entre las partes, de manera que se habría incumplido el procedimiento habitual, por una actuación unilateral de la Administración.

Para rechazar tal razonamiento el Tribunal Supremo acude a su jurisprudencia, recordando una serie de ideas que han de presidir una interpretación correcta de tales principios. Una primera se concreta en que el principio de confianza legítima no es sino manifestación del principio de seguridad jurídica, a fin de exigir que las normas jurídicas estén caracterizadas por una nota de previsibilidad de las situaciones y las relaciones jurídicas, en este caso entre una Administración y un particular.

Trae a colación la doctrina del Tribunal Constitucional sobre dicho principio, significando que por confianza legítima ha de entenderse la certeza sobre la regulación jurídica aplicable y los intereses tutelados, con la mirada puesta en la claridad que evite una confusión normativa, de manera que cuando se generen situaciones de incertidumbre razonable acerca de lo exigible al administrado es cuando podemos considerar que se ha lesionado el principio constitucional de seguridad jurídica.

A la vista de ello, no se aprecia que a la empresa recurrente se le haya colocado por parte de la Administración en esa situación de máxima incertidumbre, pues en este caso el nuevo equipo directivo y artístico del Auditorio Nacional, en uso de su competencias, fijó unos nuevos criterios que habrían de regir la programación musical del Auditorio, valorando a la vista de los mismos que los conciertos y actividades propuestos por la empresa promotora se encuentran alejados de los fines básicos de la calidad que ha de presidir la actividad del Auditorio, pudiendo, en consecuencia, ser rechazados.

Asimismo, el Tribunal Supremo niega virtualidad a la existencia de las negociaciones previas, pues al margen de lo sucedido en años anteriores, se ha diferir en todo caso a la firma del Convenio el nacimiento de los derechos y obligaciones que caben ser exigidos a las partes contratantes, siendo las negociaciones previas únicamente fuente de expectativas.

Y como colofón final, reprocha el Tribunal Supremo que los perjuicios que esgrime la actora le ha producido el cambio en las condiciones que regían la programación en años anteriores, solo le resultan imputables a ella misma, pues lo que, en definitiva, vino a hacer fue anticiparse a la contratación de los servicios necesarios para la celebración de los conciertos propuestos, sin tener asegurado que los mismos fueran a celebrarse, pues para que ello fuera reprochable a la Administración, debería haber mediado un acuerdo entre las partes, acuerdo que, como hemos visto, no llegó a existir, aun en el supuesto de que en años anteriores el equipo directivo y artístico del Auditorio sí que atribuyera una cierta fuerza vinculante a las negociaciones previas.

En definitiva, los perjuicios que se reclaman no devienen ni de un incumplimiento contractual de la Administración, pues el acuerdo de voluntades no llegó a celebrarse, ni de unos supuestos derechos adquiridos por la recurrente que únicamente tuvo determinadas expectativas, pese a lo cual adquirió unilateralmente determinados compromisos.