

Sobre la competencia de la Administración para declarar la responsabilidad de los particulares por daños que éstos ocasionen en los bienes de aquélla

Pedro Luis Serrera Contreras

Abogado del Estado

SUMARIO: I. POSICIONES DOCTRINALES. II. UNA REFERENCIA A LA LEY 30/1992. III. LA SOLUCIÓN EN LA NUEVA LEY DE PATRIMONIO. IV. UNA APORTACIÓN JURISPRUDENCIAL. V. CONTESTACIÓN AFIRMATIVA RESPECTO A LOS BIENES DEMANIALES. VI. SUPUESTOS EXCEPCIONALES DE ADMISIÓN EN LOS BIENES PATRIMONIALES. VII. A MODO DE CONCLUSIÓN.

I. POSICIONES DOCTRINALES

La aparición de la reciente Ley de Patrimonio de las administraciones públicas da pie para replantear el problema indicado en el título de este trabajo. Y para comenzar nada más ilustrativo que recoger las opiniones que en su momento vertieron los máximos representantes de la doctrina administrativa española.

En su Tratado de Derecho Administrativo, edición de 1974, el profesor Garrido Falla nos recordaba que para la conservación del dominio público se reconoce a la administración una potestad sancionadora que el derecho administrativo francés clásico conoce con el nombre de *police de la voirie*, entendiendo por tal un conjunto de reglas penales relativas a las vías de comunicación y a las riberas del mar, así como a ciertas materias asimiladas.

Añade que ese planteamiento resulta demasiado estrecho y debe ser revisado en cuanto al fundamento que parece desprenderse de la terminología empleada. En primer lugar porque la potestad sancionadora que a la admi-

nistración se otorga puede referirse a cualquier dependencia del dominio. En segundo lugar porque su fundamento no está tanto en el poder general de policía como en la acción de oficio aplicada a la especial situación jurídica que ostenta como titular de los bienes del dominio público, cuya integridad y permanencia en su afectación le está encomendada.

Concluye que el derecho positivo español reconoce esa potestad en relación con las diversas dependencias del dominio público. Cita Garrido Falla como ejemplo la legislación penal de montes.

Unos años después García Enterría y Tomás Ramón Fernández se ocupan del tema en el Tomo II de su Curso de Derecho Administrativo, edición de 1977. Para ellos la policía demanial se aplica también a quien no está en esa relación previa de supremacía especial y simplemente perturba o amenaza el buen orden de las cosas administrativas, estableciendo así un círculo preventivo de protección no disciplinaria.

En todo caso, afirman, lo que es común es que esta potestad sancionadora se presenta como una extensión de la facultad administrativa de autodefensa referida a la integridad de las cosas públicas. La técnica de la policía demanial se ha extendido luego a algún bien patrimonial especialmente protegido.

Se configuran así como tres círculos. El que abarca a los relacionados con la administración por una sujeción especial; el de los que simplemente lesionan bienes de aquélla; y el más amplio, cuando se trata de defender determinados bienes patrimoniales.

II. UNA REFERENCIA A LA LEY 30/1992

Si la facultad de la administración de exigir responsabilidades por el daño ocasionado a sus bienes encuentra base en la potestad de sanción, conviene tener presente lo que al efecto determinaba la Ley 30 de 1992. El apartado 1 del artículo 127 establece que la potestad sancionadora de las administraciones públicas, reconocida por la Constitución, se ejercerá cuando haya sido expresamente atribuida por una norma con rango de Ley.

En los comentarios a dicha Ley 30/92, editados por el Ministerio de Justicia y el BOE en 1993, Uría Fernández indicaba en el Tomo II que ese apartado 1 del artículo 127 constituye una manifestación del principio de legali-

dad en materia sancionadora derivada del artículo 25.1 de la Constitución española.

Pero esa exigencia de responsabilidad por los daños tiene en nuestro derecho un anclaje más claro. Así el apartado 2 del artículo 130 de la Ley 30/1992 establece que las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados que podrán ser determinados por el órgano competente, debiendo, en este caso, comunicarse al infractor para su satisfacción en el plazo que al efecto se determine, y quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial correspondiente.

En la obra y lugar antes citados Uría Fernández destaca que en ese precepto, y con relación a la Ley de procedimiento de 1958, se introduce una novedad. Porque se establece la posibilidad de que, en el caso de un procedimiento sancionador, se produzca la determinación de la indemnización de daños y perjuicios que, además de la eventual sanción, deba afrontar el infractor, así como la obligación del mismo de reponer las cosas al estado en que se encontraban anteriormente.

Sobre que el artículo 130 mencionado contiene novedad, nada más claro que observar la postura de García Enterría y Tomás Ramón Fernández en la obra y lugar antes citados. Era en torno al problema de si la Administración es o no competente para imponer al infractor y concretar el deber de reparación. Algunas de las normas citadas lo afirman (así las de minas, aguas, caza, pesca fluvial, como ejemplo); otras se callan sobre el particular. Quizás para evitar el problema no faltan las normas que incluyen el importe de la reparación del daño en la cuantía de la multa. Y aún sin esa precisión legal, es casi lo normal que en el importe de las multas se incluya indiscriminadamente esa finalidad resarcitoria de los perjuicios que a la Administración causa la infracción. Hasta aquí dichos autores.

En todo caso, hay que decir que esa facultad de reclamar tales daños el artículo 130 la conectaba al procedimiento sancionador. Y aún así debemos recordar que, conforme a tal precepto, si la indemnización no se abonaba, quedaba abierta la vía judicial correspondiente. La potestad administrativa resultaba así en entredicho.

Ya lo habían adelantado en 1977 los autores últimamente citados. Para ellos la competencia administrativa para imponer a los sancionados condenas

paralelas de resarcimiento de los daños y perjuicios que a la propia administración causa la infracción, salvo que estén autorizados por la Ley, y fuera del supuesto ya indicado de acumulación implícita en las cuantías de las multas, tampoco puede admitirse como norma general, por tratarse igualmente de una cuestión civil.

Al comentar la Ley de 1992, y su artículo 130 Uría Fernández llega a la misma conclusión. Si la obligación de indemnizar el daño no es atendida voluntariamente por el infractor, podría ser exigida a través de la correspondiente vía judicial. Dicha vía judicial, atendiendo al *non bis in idem*, sería la civil.

Independientemente del argumento que al final se ha utilizado, podemos comprobar que autores distintos y en fechas diversas no ven clara la competencia de la administración para exigir coactivamente esas responsabilidades por daños. Habría de reclamarlos ante los Tribunales del orden civil (cual decía Uría) y por tratarse de una cuestión civil (como indicaban G^a Enterría y T. R. Fernández).

En definitiva, a esa conclusión también sirve de apoyo el tenor del apartado 2 del artículo 97 de la Ley 30/1992. En cualquier caso, no podrá imponerse a los administrados una obligación pecuniaria que no estuviese establecida con arreglo a una norma de rango legal. Tal es el precepto.

En aquellos comentarios editados por el Ministerio de Justicia en 1993, Martínez Mohedano expresaba que esa norma del artículo 97 es una transposición del principio consagrado en el artículo 31.3 de la Constitución española, estableciéndose la necesidad de previsión expresa en una norma de rango legal para que la administración pueda imponer obligaciones pecuniarias a los administrados.

Indica ese autor que el precepto no habla de Ley, sino de norma de rango legal, a pesar de que el Consejo de Estado sugirió la referencia expresa a la Ley, en aras de una mayor precisión de esta garantía. Aún sin ello, la norma es expresiva a nuestros efectos. Queda pues en entredicho la potestad de la administración para exigir esas indemnizaciones por daños.

III. LA SOLUCIÓN EN LA NUEVA LEY DEL PATRIMONIO

En concreto por lo que se refiere a los bienes patrimoniales de la administración, la nueva Ley de Patrimonio no permite llegar a otras conclusiones distintas de la anterior negativa.

En primer lugar eso es lo que se desprende del examen de las facultades que a la administración atribuye tal Ley. En el artículo 41 se enumeran las facultades y prerrogativas que tiene la administración para la defensa de su patrimonio. Figuran la potestad de investigación, la de deslinde, la de recuperación posesoria y la de desahucio en vía administrativa.

El apartado 2 de ese artículo 41 establece que el conocimiento de las cuestiones de naturaleza civil que se susciten con ocasión del ejercicio por la administración de estas potestades corresponderá a los órganos de este orden jurisdiccional. A su vez el artículo 41 prescribe que frente a las actuaciones que, en ejercicio de esas potestades y de acuerdo con el procedimiento establecido, realicen las administraciones públicas no cabrá la acción interdictal. Las demandas en que se ejercite tal pretensión no se admitirán a trámite. Se alude claro es al interdicto de retener.

Lo que resulta cierto es que dentro de esa lista de facultades no se enumera la de reclamar indemnización por los daños que los particulares causen a los bienes patrimoniales de la administración.

En segundo lugar, tampoco puede ampararse esa competencia en las normas que la nueva Ley de Patrimonio dedica a la potestad sancionadora. Basta en efecto examinar el artículo 192 de aquélla, dedicado a las infracciones, para comprobar que entre ellas se enumeran la producción de daños a los bienes de dominio público. Esa infracción será muy grave si el importe del daño supera la cantidad un millón de euros. Será grave, cuando la cuantía esté entre los 10.000 euros y el millón anterior. Finalmente será leve cuando el monto del daño no supere los 10.000 euros.

Si la facultad de exigir la responsabilidad por daños aparecía conectada a la potestad sancionadora (artículo 130 de la Ley 30/1992), resulta claro que no podrá aplicarse tratándose de bienes patrimoniales, porque el daño a éstos no aparece configurado como infracción sancionable en la nueva Ley.

En tercer lugar, tampoco se desprende otra cosa de lo que la reciente Ley establece para la defensa del Patrimonio. En efecto, el artículo 10, al enumerar las competencias de los departamentos ministeriales y de los organismos públicos dependientes de aquéllos, se refiere a la vigilancia, protección jurídica, defensa, inventario, administración, conservación y demás actuaciones que requiera el correcto uso de esos bienes.

Tampoco allí se habla de reclamar indemnización por los daños. Y es más, cuando el artículo 28 establece la extensión de esa obligación de defensa, prescribe que las administraciones públicas protegerán adecuadamente los bienes del patrimonio, procurarán su inscripción registral) y ejercerán las potestades administrativas y acciones judiciales que sean procedentes para ello.

Ese ejercicio de acciones judiciales está demostrando que la administración muchas cosas no puede realizarlas por su propia autoridad. Coincide esto con lo que proclamaba el apartado 2 del artículo 130 de la Ley 30/1992, cuando se refería a la vía judicial correspondiente. Es lo que veíamos en García Enterría y en Tomás Ramón Fernández.

En cuarto lugar, si lo que se está manteniendo vale para la administración general del Estado, con mucho más motivo para las entidades jurídicas empresariales. Y así el apartado 3 del artículo 41 de la nueva Ley establece que las prerrogativas que en ese precepto se enumeran, y que antes vimos, aquellas entidades sólo podrán ejercitarlas para la defensa de los bienes que tengan el carácter de demaniales. No por tanto para los patrimoniales; y menos aún ejercer las potestades no incluidas en dicho artículo.

Lo mismo vale decir para las entidades públicas empresariales y demás entes enumerados en el artículo 166 de la nueva Ley con ocasión de regularse el patrimonio empresarial de la administración general del Estado. Para las entidades públicas el artículo 167 prescribe que ajustarán su gestión patrimonial a esta Ley. En lo no previsto por ella se ajustarán al derecho privado, salvo en materia de bienes de dominio público en que les serán de aplicación las disposiciones reguladoras de estos bienes. Cuando se trate de sociedades mercantiles, el mismo artículo 167 remite su gestión a las normas del derecho privado, sin perjuicio de las disposiciones de la Ley que les resulten expresamente aplicables.

Predomina pues la invocación al derecho privado; y por lo que se refiere a los bienes patrimoniales, ni de lejos hay asomo de esa facultad de exigir responsabilidad por daños, que es el objeto de nuestro trabajo.

En quinto lugar, la misma conclusión se desprende del régimen que la nueva Ley establece para los bienes del Patrimonio. Con referencia a los demaniales, el artículo 6 enumera entre los principios relativos a los mismos, *“el ejercicio diligente de las prerrogativas que la presente Ley u otras especiales otorguen a las administraciones públicas, garantizando su conservación e integridad”*. Es en definitiva un reflejo de lo que prescribe el apartado 1 del artículo 132 de la Constitución Española.

Pues bien, para esos bienes demaniales el artículo 5 de la reciente Ley establece que se regirán por las leyes y disposiciones especiales que les sean de aplicación y, a falta de normas especiales, por esta Ley y las disposiciones que la desarrollen o complementen. Como derecho supletorio se aplicarán las normas generales del derecho administrativo y, en su defecto, las normas del derecho privado.

Frente a ello y tratándose de bienes patrimoniales, el artículo 7 de la Ley en el apartado 3 prescribe que, entre otras cosas, para su administración y defensa, se regirán por dicha Ley y las normas de desarrollo. Supletoriamente se aplicarán las normas del derecho administrativo en todas las cuestiones relativas a la competencia para adoptar los correspondientes actos y el procedimiento que haya de seguirse para ello, y las normas del derecho privado en lo que afecte a los restantes aspectos de su régimen jurídico.

Como en la Ley de Patrimonio no hay mención de esa facultad de reclamar indemnización por daños a los bienes patrimoniales, y como esa potestad no puede considerarse norma de competencia o de procedimiento, porque encierra una materia de fondo o sustantiva, es claro que hay que acudir al derecho privado, donde por supuesto tal facultad no aparece atribuida a una de las partes.

En sexto lugar, la tesis que se está manteniendo también queda corroborada por lo previsto para los negocios patrimoniales en la estudiada Ley. El artículo 106 de ésta, al ocuparse de los contratos para la explotación de los bienes que no son demaniales, prescribe en el apartado 2 que a dichos negocios les serán de aplicación las normas contenidas en el Capítulo 1 del Título V de la Ley.

Y en ese Capítulo el artículo 110, sobre régimen jurídico de los negocios patrimoniales, establece que tales convenios sobre bienes patrimoniales se regirán por la Ley en cuanto a su preparación y adjudicación. Pero en cuanto a los efectos y extinción serán aplicables las normas del derecho privado. Y en ellas no se concede esa facultad exorbitante a una de las partes.

Podría invocarse, no obstante, lo que previene el artículo siguiente, o sea el 111. Para su apartado 1 los contratos, convenios y demás negocios jurídicos están sujetos al principio de libertad de pactos. La administración pública podrá, para la consecución del interés público, concertar las cláusulas y condiciones que tenga por conveniente, siempre que no sean contrarias al ordenamiento jurídico, o a los principios de buena administración.

Pensamos que esa libertad de pactos no puede atribuir a la administración la facultad de reclamar la responsabilidad por los daños a sus bienes. En primer lugar esta lesión surge normalmente fuera de un convenio o contrato, por lo que no cabría el establecer tales pactos. Y en todo caso, el ordenamiento jurídico no permite que una parte pueda ejercitar aquella potestad en una relación que es básicamente privada, cuando las normas de nuestro derecho positivo que citábamos al principio parten del sistema contrario.

IV. UNA APORTACIÓN JURISPRUDENCIAL

Si el examen de la nueva Ley confirma la postura negativa, la misma encuentra apoyo también en la jurisprudencia. El artículo 41 en su apartado 2 prescribe que el conocimiento de las cuestiones de naturaleza civil que se susciten con ocasión del ejercicio por la administración de las potestades que enumera corresponderá a los órganos de este orden jurisdiccional. Y una vez más pueden citarse aquellas frases de García Enterría y Uría Fernández.

A su vez, el artículo 43, para cuando en el ejercicio de las potestades indicadas se lesione la propiedad u otros derechos o titularidades de carácter civil, establece que los perjudicados podrán ejercitar las acciones pertinentes ante los órganos del orden jurisdiccional civil. El recurso contencioso es sólo para cuando se infrinjan las normas sobre competencia o procedimiento.

Algo parecido es lo prevenido en el artículo 110 para los negocios patrimoniales. Salvo los actos separables en cuanto a la preparación y adjudicación de esos convenios, cuando en torno a ellos surjan controversias entre las partes el orden jurisdiccional civil será el competente para resolverlas.

Esto será aplicable en esos casos de daños a bienes patrimoniales. La responsabilidad a reclamar al particular es cuestión de naturaleza civil que ha de residenciarse ante los Tribunales de ese orden.

Podría traerse aquí a colación la jurisprudencia del Tribunal de Derechos Humanos cuando trata de proteger derechos de carácter civil de los particulares. Y tal carácter tiene la defensa ante la exigencia de reclamaciones económicas, aunque quien las formule sea la propia administración. Y dentro de nuestro ordenamiento no hay base legal para mantener la postura contraria.

Prueba de ello es la importante Sentencia de la Sala 4ª del Tribunal Supremo de 17 de abril de 1975 (RA 2556), con Ponencia del Sr. Gabaldón. Se

anuló el acuerdo de un ayuntamiento que exigía indemnización a una empresa por daños que las instalaciones de ésta habían causado a dependencias demaniales de la corporación.

En efecto *“se aprecia incompetencia de la administración demandada para entender en materia propia de los Tribunales de la jurisdicción civil, cual es la de responsabilidad por daños causados por un particular a los bienes de aquélla, aunque sean de dominio público, como derivada del artículo 1902 del Código Civil, al no existir una norma específica que, aun de modo excepcional, atribuya a aquélla la facultad de resarcirse sin previo pronunciamiento de los Tribunales”*.

Como el ayuntamiento había invocado las normas de autotutela posesoria, la Sentencia lo rechaza: *“No cabe invocar el artículo 55 del Reglamento de bienes sobre potestades de recuperación posesoria, pues ello equivaldría a ampliar una excepcional prerrogativa de la administración... a una institución de naturaleza diferente en su esencia y por tanto no subsumible entre las facultades derivadas de la primera”*.

Frente a las acciones posesorias de carácter real, *“las acciones indemnizatorias son, por un lado, puramente personales, como derivadas de una obligación de reparar el daño”*. Y frente a lo provisional de la tutela posesoria, esas acciones indemnizatorias *“no llevan a una protección cautelar sino a un definitivo resarcimiento”*. Además, ese acuerdo habrá de *“pronunciarse sobre la valoración de los daños, la determinación del agente y la naturaleza de su actuación, la relación de causalidad y la imputación a un sujeto patrimonialmente responsable”*.

El ayuntamiento declaró esa responsabilidad y precisamente en virtud de la misma naturaleza de ese acto, *“hay que entender que la corporación actuó con incompetencia manifiesta, puesto que lo hizo invadiendo las atribuciones de los Tribunales Civiles”*. En consecuencia el referido acto es radicalmente nulo, como comprendido en el n° 1 apartado a) del artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958.

Dos brevísimas observaciones sobre tan fundamental Sentencia. La primera, que, aunque dictada cuando estaba en vigor la Ley de 1958, su doctrina es aplicable con la actual Ley 30/1992 que no ha alterado sustancialmente el estado de la cuestión. Y la segunda, que si esa facultad de exigir indemnizaciones se niega en la Sentencia aún tratándose de bienes demaniales (en el caso un cementerio), a fortiori sería rechazada cuando se está en presencia de bienes patrimoniales, que son los que motivaban nuestra atención.

V. CONTESTACIÓN AFIRMATIVA RESPECTO A LOS BIENES DEMANIALES

En el caso de los bienes demaniales la situación ha cambiado con la nueva Ley de Patrimonio. Recordemos que el artículo 192 de la misma conceptuaba como infracciones muy graves, graves o leves la producción de daños en los bienes de dominio público, a tenor del importe o cuantía del daño. Claro es que a ello corresponde la sanción oportuna.

Pero frente al artículo 130 de la Ley 30/92, que se remitía a la vía judicial correspondiente, ahora el artículo 193 de la Ley de Patrimonio en su apartado 3 establece lo siguiente: *“con independencia de las sanciones que puedan imponérsele, el infractor estará obligado a la restitución y reposición de los bienes a su estado anterior, con la indemnización de los daños irreparables y perjuicios causados, en el plazo que en cada caso se fije en la resolución correspondiente. El importe de estas indemnizaciones se fijará ejecutoriamente por el órgano competente para imponer la sanción”*.

Y por si cupiese alguna duda, el artículo 197, dedicado a la ejecución de las sanciones, prescribe en su apartado 2: *“El importe de las sanciones y el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las responsabilidades contraídas podrán ser exigidos por los procedimientos de ejecución forzosa previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común”*.

La exigencia de responsabilidad por la administración tratándose de bienes de dominio público tiene otro reflejo en la nueva Ley de Patrimonio. Es cuando el artículo 92 en el apartado 6 se ocupa de las autorizaciones demaniales. *“Al solicitante de autorizaciones de uso privativo o aprovechamiento especial del dominio público, cualquiera que sea el régimen económico que les resulte de aplicación, podrá exigírsele garantía, en la forma que se estime más adecuada, del uso del bien y de su reposición o reparación, o indemnización de daños en caso de alteración”*.

Claro es que de haber daños se exigirán con cargo a la garantía. Pero cuando los gastos generados excedan del importe de aquélla, su cobro podrá hacerse efectivo por la vía de apremio. Estamos pues ante la típica potestad de la administración.

El tercer supuesto en que la facultad de exigir responsabilidad aparece en la nueva Ley es el relativo al desahucio administrativo. Ya García Enterría y Tomás Ramón Fernández, en el Tomo I de su Curso de Derecho Administrativo

edición de 1975, indicaban que ese desahucio era simplemente una variedad de la compulsión directa y consistía en el lanzamiento por los propios agentes de la administración de quienes ocupan sin título bastante los bienes de dominio público. Y añadían que esa potestad se aplicaba también por extensión para el desalojo de los expropiados, así como para el de los beneficiarios, arrendatarios y ocupantes de las viviendas de protección oficial.

Efectivamente la nueva Ley de Patrimonio regula la potestad de desahucio en caso de dominio público. Y así el artículo 58 establece que las administraciones públicas podrán recuperar en vía administrativa la posesión de sus bienes demaniales cuando decaigan o desaparezcan el título, las condiciones o las circunstancias que legitimaban su ocupación por terceros. Para ejercitar esa potestad el artículo 59 prescribe la previa declaración de haberse extinguido o caducado el título que amparaba la ocupación. Esa declaración se efectúa en vía administrativa, previa instrucción de expediente y con audiencia del interesado.

Pero el apartado 2 de ese artículo 59 establece que, al liquidarse la situación posesoria del ocupante, se determinará, en su caso, la indemnización que sea procedente. El apartado 3 añade que la resolución que recaiga será ejecutiva, sin perjuicio de los recursos que procedan.

Con independencia de esa indemnización que la administración puede exigir, el apartado 5 de ese artículo 59 concluye que los gastos que ocasione el desalojo serán a cargo del detentador, pudiendo hacerse efectivo su importe por la vía de apremio. Estamos pues ante típicas potestades administrativas.

VI. SUPUESTOS EXCEPCIONALES DE ADMISIÓN EN LOS BIENES PATRIMONIALES

Si bien tratándose de bienes patrimoniales no cabe la exigencia de responsabilidad en vía administrativa por los daños causados, ello es por regla general. Porque hay excepciones en la reciente Ley de Patrimonio.

La primera, tratándose de la recuperación posesoria. Esta es una de las típicas facultades que para la defensa del patrimonio enumera el artículo 41 de la nueva Ley. Después el artículo 55 la prevé expresamente; y es aplicable tanto a los bienes demaniales como a los meramente patrimoniales. Sólo varía el plazo para ejecutarla, según se trate de bienes de una u otra naturaleza. Luego, la regulación procedimental es común.

Y cuando el artículo 56 detalla el ejercicio de la potestad de recuperación, el último párrafo establece: En estos supuestos serán de cuenta del usurpador los gastos derivados de la tramitación del procedimiento de recuperación, cuyo importe, junto con el de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado a los bienes usurpados, podrá hacerse efectivo por el procedimiento de apremio.

Tenemos pues el caso de daños a bienes patrimoniales cuyo importe puede reclamarse en vía administrativa y en el uso de la correspondiente potestad.

La segunda excepción aparece en el caso de la cesión gratuita de bienes y derechos. Con respecto a los bienes patrimoniales la figura está recogida y regulada en el artículo 145 de la nueva Ley. Podrá cederse la propiedad o el uso; y en todo caso el cesionario tiene la obligación de destinar los bienes al fin expresado en el acuerdo correspondiente.

Si hay incumplimiento de la finalidad prevista en la cesión, procede declarar la resolución de la misma, con reversión de los bienes a la administración cedente.

Para ese supuesto el artículo 150 de la Ley establece en el apartado 1 que será de cuenta del cesionario el detrimento o deterioro sufrido por los bienes cedidos, sin que sean indemnizables los gastos en que haya incurrido para cumplir las cargas o condiciones impuestas.

Tratándose de bienes de la administración general del Estado, el acuerdo de resolución corresponde al Ministro de Hacienda. El apartado 2 del artículo 150 prevé que en esa resolución se determinará lo que proceda acerca de la reversión y la indemnización por los deterioros que los bienes hayan sufrido. (La Ley habla de resolución que acuerde la cesión, cuando debió decir: acuerdo que decreta la resolución de la cesión).

Todavía el apartado 3 del artículo 151, prescribe que la orden por la que se acuerde la resolución de la cesión y la reversión será título suficiente para, en su caso, reclamar el importe de los detrimentos o deterioros del bien, actualizado ese importe al momento en que se ejecute el acuerdo de reversión.

VII. A MODO DE CONCLUSIÓN

Tenemos pues en conclusión que con arreglo a la nueva Ley de Patrimonio la Administración puede reclamar en vía administrativa la indemnización

por los daños que se hayan ocasionado a sus bienes demaniales. La potestad sancionadora que al efecto se le atribuye da base suficiente para esa exigencia o reclamación.

En cambio, tratándose de bienes patrimoniales, la conclusión ha de ser distinta. En el artículo 192 relativo a las infracciones, la letra f) del apartado 3 considera como leve: cualquier otro incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley. Pero esa prescripción enormemente general no puede ser base de aquella prerrogativa para la exigencia de responsabilidad. Falta aquí la norma especial, que es la que reclamaban García Enterría y Tomás Ramón Fernández y que sí existe para los bienes de dominio público.

En los patrimoniales la exigencia de responsabilidad por vía administrativa sólo cabe en los dos supuestos excepcionales antes señalados: el de recuperación de oficio y el de revocación de las cesiones gratuitas. En definitiva en ambos casos hay un matiz claro de ilicitud que da pie a esa facultad administrativa. En el primer supuesto porque se da una situación de usurpación del bien a lo que se une el daño causado a ese elemento patrimonial. Y en el segundo porque se ha incumplido la finalidad prevista en esa cesión gratuita. Tan aparece aquí ilicitud que en el artículo 192 y entre las infracciones graves se incluye la utilización de esos bienes recibidos gratuitamente para fines distintos de los previstos en el acuerdo de cesión. Pero no dándose esos dos supuestos excepcionales, falta la base para aquella potestad administrativa. En tal sentido la recordada Sentencia de 1975 aún conserva vigencia.

Si acaso lo que hubiese sido deseable es que la nueva Ley, y en cuanto a los bienes patrimoniales, hubiese enunciado de forma más clara la regla general y las excepciones sobre exigencia de responsabilidad a los causantes de daño, tal cual se ha mantenido en el presente trabajo tras una indagación de sus preceptos.