

II. EXTRANJERA

LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION EN ITALIA Y ESPAÑA O LA NECESARIA CONVERGENCIA ENTRE DOS SISTEMAS CONTRAPUESTOS

Por

ORIOI MIR PUIGPELAT
Universitat de Barcelona (*)

SUMARIO: 1. JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO.—2. RASGOS FUNDAMENTALES DEL SISTEMA ITALIANO DE RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN.—3. LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN ITALIANA POR ACTOS ADMINISTRATIVOS: 3.1. *La resarcibilidad de los intereses legítimos. La sentencia 500/1999 de las Secciones Unidas de la Corte di cassazione.* 3.2. *Actos contrarios a Derecho, culpa y necesidad de previa anulación por parte del juez administrativo. De nuevo la sentencia 500/1999.* 3.3. *La responsabilidad de la Administración italiana por actos administrativos ajustados a Derecho.*—4. LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN ITALIANA POR SU ACTIVIDAD MATERIAL.—5. HACIA UNA CONVERGENCIA DE LOS SISTEMAS ITALIANO Y ESPAÑOL DE RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN.—6. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

1. JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO

La institución de la responsabilidad extracontractual de la Administración atraviesa una fase decisiva de su evolución tanto en España como en Italia. Algunos de los rasgos definidores de ambos sistemas de responsabi-

(*) El presente trabajo ha sido elaborado en el marco del Proyecto DGEIC PB97-0910, con el apoyo del Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació de la Generalitat de Cataluña. Ha sido finalizado en el mes de junio de 2001.

Abreviaturas utilizadas: AA.VV.: autores varios; «Arch. civ.»: «Archivio civile»; «Arch. giur. circ. sin. strad.»: «Archivio giuridico della circolazione e dei sinistri stradali»; «Arch. resp. civ.»: «Archivio della responsabilità civile e dei problemi generali del danno»; CC: Código civil italiano de 1942; CI: Constitución italiana de 1948; «Contr. e impr.»: «Contratto e impresa»; «Cor. giur.»: «Il Corriere giuridico»; «Danno e resp.»: «Danno e responsabilità»; «Dir. amm.»: «Diritto amministrativo»; «Dir. pubbl.»: «Diritto Pubblico»; *Enc. dir.*: *Enciclopedia del diritto*; *Enc. giur.*: *Enciclopedia giuridica*; «Enti pubbl.»: «Enti pubblici»; FJ: fundamento jurídico; «Foro amm.»: «Il Foro amministrativo»; «Foro it.»: «Il Foro italiano»; «Foro it. (Rep.)»: «Il Foro italiano (Repertorio)»; «Giur. cost.»: «Giurisprudenza costituzionale»; «Giur. it.»: «Giurisprudenza italiana»; LEF: Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954; LRJPAC: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; «Mondo Giudiz.»: «Il Mondo Giudiziario»; *Noviss. dig. it.*: *Novissimo digesto italiano*; «Riv. amm.»: «Rivista amministrativa della Repubblica italiana»; «Riv. trim. dir. pubbl.»: «Rivista trimestrale di diritto pubblico».

lidad administrativa han sido abiertamente cuestionados —España— o incluso abandonados —Italia— en los últimos años.

En España ha sido un importante sector de la doctrina el que se ha rebelado contra la interpretación tradicional del sistema vigente y ha reclamado un repensamiento de la institución y de su alcance (1). En Italia la transformación ha provenído del legislador y, sobre todo —como veremos—, de la jurisprudencia, de una jurisprudencia animada por un sentir doctrinal prácticamente unánime.

La transformación que la responsabilidad de la Administración está experimentando en Italia y España responde a un mismo *Leitmotiv*: en uno y otro país se reclama y/o se tiende a un acercamiento a la responsabilidad civil de los particulares. Se trata, sin embargo, de una coincidencia paradójica, porque dicho acercamiento tiene consecuencias diametralmente opuestas en uno y otro país.

Ello obedece al también diametralmente opuesto punto de partida de uno y otro sistema. En España, en efecto, donde la responsabilidad de la Administración es siempre objetiva, acercarla a la de los particulares significa *restringirla*, limitar su alcance, convertirla en una responsabilidad que —como la de los particulares— pase a pivotar de forma esencial sobre el elemento de la culpa.

En Italia, en cambio, donde la Administración ha respondido siempre *menos* que los particulares, y donde cabe detectar una lucha constante de la doctrina contra la jurisprudencia, reacia a someter a los poderes públicos al mismo régimen de responsabilidad extracontractual que a los sujetos privados y a desterrar los privilegios que hasta fechas muy recientes tenía todavía allí la Administración causante de daños, aproximarla a la de los particulares ha supuesto *ampliarla* notablemente.

En el presente trabajo expondré con cierto detalle el sistema italiano de responsabilidad administrativa y sus transformaciones recientes (epígrafes 2 a 4) para, después, identificar aquellos de sus elementos que pueden resultar de interés para el sugestivo debate iniciado en nuestra doctrina sobre el alcance que debe corresponder a la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración (epígrafe 5). Veremos, en este sentido, que no es poco lo que cabría —habría que— importar del sistema italiano. Y que, pese a las apariencias, no hay contradicción alguna en la evolución reciente de los sistemas italiano y español, entre quienes se muestran partidarios de limitar el alcance de la responsabilidad de la Administración española y quienes auspician una ampliación de la italiana.

(1) Una relación casi exhaustiva de los autores que integran este sector crítico, así como de quienes continúan defendiendo el alcance y configuración tradicionales del sistema español de responsabilidad administrativa, puede encontrarse en el epígrafe 1 del capítulo primero de mi trabajo *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*, Madrid, Civitas, en prensa.

2. RASGOS FUNDAMENTALES DEL SISTEMA ITALIANO DE RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN

El rasgo más característico del sistema italiano de responsabilidad administrativa ya ha sido apuntado: la Administración italiana ha respondido siempre menos que los particulares.

No deja de sorprender que la Administración italiana responda menos que los particulares teniendo en cuenta que, a diferencia de lo que ocurre, p. ej., en España, su régimen de responsabilidad extracontractual viene contenido, fundamentalmente, en el Código civil, siéndole de aplicación las mismas normas que disciplinan la responsabilidad de los sujetos privados.

Según el artículo 28 de la Constitución italiana de 1948 (CI), que reconoce por vez primera la responsabilidad extracontractual de la Administración (2), ésta será, en efecto, la establecida por las normas civiles:

«Los funcionarios y los dependientes del Estado y de las entidades públicas son directamente responsables, según las leyes penales, civiles y administrativas, de los actos realizados en violación de derechos. En estos casos la responsabilidad civil se extiende al Estado y a los entes públicos.»

Estas normas civiles son, principalmente, las contenidas en el Título IX del Libro cuarto del Código civil italiano de 1942 (CC) —arts. 2.043 a 2.059—, regulador de los «hechos ilícitos» (*fatti illeciti*).

El artículo 2.043 CC, precepto equivalente al artículo 1.902 del Código civil español, dispone, de forma general, que:

«Todo hecho doloso, o culposo, que cause a otros un daño injusto, obliga a aquel que ha cometido el hecho a resarcir el daño.»

Dicho precepto somete a los particulares y —en virtud de la remisión efectuada por el transcrito art. 28 CI— a la Administración italiana a una responsabilidad extracontractual basada en el elemento subjetivo de la culpa. Los preceptos que siguen a dicha cláusula general, así como determinadas normas no contenidas en el *Codice civile*, establecen algunos supuestos especiales de responsabilidad objetiva y de culpa presunta (3).

(2) Antes de la Constitución republicana ninguna norma había declarado la responsabilidad civil de la Administración pública, aplicando la jurisprudencia a los entes públicos la regulación de la responsabilidad extracontractual de los particulares contenida en los artículos 1.151 y ss. del Código civil italiano de 1865 —derogado, en 1942, por el Código civil actualmente vigente— (Elio CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1999, págs. 573-574; Jesús LEGUINA VILLA, *La responsabilidad civil de la Administración pública*, Madrid, Tecnos, 1970, págs. 33-34).

(3) Más adelante se volverá sobre ellos.

La responsabilidad de la Administración italiana, por tanto, queda normalmente sujeta al requisito de la culpa, y sólo en algunos casos excepcionales deviene objetiva (4). Nos encontramos, pues, en las antípodas del caso español, donde, como es sabido, la responsabilidad de la Administración es *siempre* objetiva.

Los otros tres grandes requisitos de la responsabilidad de la Administración exigidos por el ordenamiento jurídico italiano son la atribuibilidad de la conducta del funcionario o agente a la Administración (5), la existencia de un daño injusto (6) y la relación de causalidad entre el comportamiento del funcionario o agente y el daño producido (7).

La doctrina italiana que se ha ocupado de la responsabilidad extracontractual de la Administración ha dedicado gran parte de sus energías, sobre todo en el pasado, a un problema desconocido en España y de consecuencias prácticas más bien escasas: el carácter *directo* (por hecho propio) o *indirecto* (por hecho ajeno) de la responsabilidad de la Administración. El problema, en realidad, se reduce a dilucidar dónde encuentra su fundamento la responsabilidad de

(4) Que la responsabilidad de la Administración italiana se basa fundamentalmente en el elemento de la culpa es hoy en día un lugar común en la doctrina y jurisprudencia de ese país. Baste citar a Marcello CLARICH, *La responsabilità civile della pubblica amministrazione nel diritto italiano*, en «Riv. trim. dir. pubbl.», II, 1989, pág. 1096 (este artículo, con algunas modificaciones, se encuentra traducido al castellano: Marcello CLARICH, «La responsabilidad de la Administración pública en el ordenamiento italiano: caracteres generales y tendencias recientes», en JAVIER BARNÉS VÁZQUEZ [coord.], *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado*, Madrid, Tecnos/Junta de Andalucía, 1996); ALDO M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, 15.ª ed., Napoli, Dott. Eugenio Jovene, 1989, págs. 1172-1173; GUIDO GRECO, «La responsabilità civile dell'amministrazione e dei suoi agenti», en LEOPOLDO MAZZAROLLI, GIUSEPPE PERICU, ALBERTO ROMANO, FABIO ALBERTO ROVERSI MONACO y FRANCO GAETANO SCOCA (coords.), *Diritto amministrativo*, vol. II, 2.ª ed., Bologna, Monduzzi, 1998, pág. 1687; FILIPPO SATTA, «Responsabilità della pubblica amministrazione», en *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, pág. 1376; RENATO ALESSI, «Responsabilità civile della pubblica amministrazione», en *Noviss. dig. it.*, vol. XV, Torino, UTET, 1968, págs. 664 y 666-667, y ELIO CASETTA, *Manuale...*, *op. cit.*, pág. 575.

No se han impuesto, por tanto, aquellas interpretaciones, aisladas, que han tratado de justificar la sumisión de la Administración italiana a una responsabilidad objetiva global, ajena a la idea de culpa. Entre ellas se sitúa la de LEGUINA, para quien el artículo 28 CI y el Código civil italiano establecen una responsabilidad de tipo objetivo (JESÚS LEGUINA VILLA, *La responsabilidad civil...*, *op. cit.*, págs. 122-150 y 171-200).

Téngase en cuenta, en cualquier caso, lo que luego se dirá sobre la presunción de culpa en los actos administrativos contrarios a Derecho.

(5) O imputación de primer nivel o de conductas, en la terminología por mí acuñada en Oriol MIR PUIGPELAT, *La responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria. Organización, imputación y causalidad*, Madrid, Civitas, 2000.

(6) Sobre el requisito del daño injusto, probablemente la mayor de las peculiaridades del sistema italiano de responsabilidad administrativa, véase, *infra*, el epígrafe siguiente.

(7) GUIDO GRECO, «La responsabilità civile dell'amministrazione...», *op. cit.*, págs. 1685-1686 y 1690-1700; PIETRO VIRGA, *Diritto Amministrativo, 1. I principi*, 5.ª ed., Milano, Giuffrè, 1999, págs. 287-291; ROCCO GALLI, *Corso di diritto amministrativo*, 2.ª ed., Padova, CEDAM, 1994, págs. 831-833; RENATO ALESSI, «Responsabilità civile della pubblica amministrazione», *op. cit.*, págs. 664-666.

la Administración, si en el artículo 2.043 CC, norma que de forma general disciplina la responsabilidad civil por hecho propio en el Derecho italiano, o en el artículo 2.049 CC, regulador de la responsabilidad por hecho ajeno (responsabilidad de empresarios y comitentes); en ambos casos se exige, sin embargo, la existencia de culpa (en el funcionario o agente causante del daño), no variando sustancialmente el régimen de responsabilidad aplicable. La discusión, además, no tiene consecuencias procesales: la defensa del carácter indirecto de la responsabilidad administrativa no se traduce, en este sentido, en la exigencia de que la víctima sólo pueda reclamar indemnización de la Administración tras haberlo intentado, sin éxito, del funcionario o agente causante del daño; no se traduce, en definitiva, en la defensa del carácter *subsidiario* de la responsabilidad de la Administración italiana (8) (9).

Tres han sido las grandes posiciones defendidas en Italia al respecto: la doctrina y jurisprudencia mayoritarias vienen considerando, desde antes incluso de la Constitución de 1948, que la responsabilidad de la Administración es siempre directa (10); ALESSI, a su vez, sostiene que la responsabilidad de la Administración es unas veces directa y otras indirecta (11); y CASSETTA, finalmente, afirma que se trata de una responsabilidad siempre indirecta (12) (13).

Otro tema que ha recibido una atención mucho mayor en Italia que en España ha sido el de la responsabilidad *pre-*

(8) Que la responsabilidad de la Administración italiana no es subsidiaria lo recuerdan, p. ej., Marcello CLARICH, *La responsabilità civile della pubblica amministrazione...*, op. cit., pág. 1092; Vincenzo CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, 3.ª ed., Torino, Giappichelli, 2000, pág. 726, y Guido LANDI, Giuseppe POTENZA y Vittorio ITALIA, *Manuale di diritto amministrativo*, 11.ª ed., Milano, Giuffrè, 1999, pág. 299.

(9) Y es que, en general, como señala SALVADOR CODERCH, la distinción entre responsabilidad extracontractual por hecho propio y responsabilidad extracontractual por hecho ajeno ha quedado ya obsoleta (Pablo SALVADOR CODERCH, *recensión del libro Derecho de Daños*, de Luis DIEZ-PICAZO, en «InDret» —revista electrónica sobre Derecho de daños editada por el propio SALVADOR CODERCH—, <http://www.indret.com>, 1 de febrero de 2000, pág. 1).

(10) Como exponente clásico de esta posición baste citar a Aldo M. SANDULLI, *Manuale...*, op. cit., págs. 1168-1170. Esta tesis puede considerarse, actualmente, pacífica tanto en la doctrina como en la jurisprudencia (Gianfranco BRONZETTI, *Casi tipici di responsabilità nella pubblica amministrazione*, Padova, CEDAM, 1997, pág. 29).

(11) Renato ALESSI, *L'illecito e la responsabilità civile degli enti pubblici*, Milano, Giuffrè, 1964, págs. 31-62; el mismo autor, también, en «Responsabilità civile della pubblica amministrazione», op. cit., págs. 661-664.

(12) Elio CASSETTA, *L'illecito degli enti pubblici*, Torino, Giappichelli, 1953; el mismo autor, más recientemente, en «Responsabilità civile. III) Responsabilità civile della pubblica amministrazione», en *Enc. giur.*, vol. XXVI, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1991, págs. 1-2; y, de nuevo, en *Manuale...*, op. cit., pág. 574.

(13) Las distintas posiciones pivotan, de una u otra forma, aceptándola o rechazándola, sobre la llamada teoría orgánica, que ha tenido un gran predicamento en Italia (Jesús LEGUINA VILLA, *La responsabilidad civil...*, op. cit., págs. 75-76).

contractual de la Administración pública (14). Se ha planteado, en este sentido, si resultan de aplicación a la Administración pública los artículos 1.337 y 1.338 CC, que establecen, respectivamente, la responsabilidad por violación del principio de buena fe en la negociación y en la formación del contrato, y por violación del deber de comunicación a la otra parte contratante de las causas de invalidez del mismo. La jurisprudencia italiana ha superado su inicial resistencia a extender dichos preceptos a la Administración pública, y, con el apoyo generalizado de la doctrina, ha reconocido la responsabilidad precontractual en algunos supuestos (15).

Desde una perspectiva general cabe señalar, finalmente, que en Italia, como en España, la jurisprudencia desempeña un papel decisivo en la definición y determinación de la responsabilidad extracontractual de la Administración (16). Ello viene, sin duda, potenciado por la circunstancia de que no exista una regulación específica y completa de la responsabilidad de la Administración, limitándose la Constitución italiana a remitir a las normas civiles.

La jurisprudencia italiana, tradicionalmente, ha aprovechado el amplio margen interpretativo derivado de la falta de regulación específica de esta materia para, como se ha dicho antes, negar la aplicación a la Administración de algunas de las normas que disciplinan la responsabilidad extracontractual de los particulares y reconocerle así una serie de privilegios, una serie de inmunidades. A medida que se vaya exponiendo el sistema italiano de responsabilidad administrativa se verán algunos de estos privilegios. Ahora sólo me interesa destacar que una de las explicaciones más frecuentes ofrecida por la jurisprudencia de ese país para privilegiar a la Administración ha sido la necesidad de respetar el ejercicio de sus potestades *discrecionales*, potestades insusceptibles —según dicha jurisprudencia— de control jurisdiccional: entrar a valorar si ha existido culpa de la Administración implica entrar a valorar cómo la misma ha ejercido sus potestades

(14) Poco se ha ocupado la doctrina española de esta concreta manifestación de la responsabilidad extracontractual de los entes públicos. Una excepción destacable es el libro de Alejandro HUERGO LORA, *Los contratos sobre los actos y las potestades administrativas*, Madrid, Civitas, 1998, que la aborda en su capítulo quinto.

(15) Guido GRECO, «La responsabilità civile dell'amministrazione...», *op. cit.*, págs. 1677-1680 (este autor se muestra particularmente crítico con la tendencia jurisprudencial a seguir negando la responsabilidad precontractual de la Administración en la actividad procedimental previa a la elección del contratista); Aldo M. SANDULLI, *Manuale...*, *op. cit.*, pág. 1180; Elio CASETTA, «Responsabilità civile...», *op. cit.*, pág. 5; este mismo autor, en *Manuale...*, *op. cit.*, págs. 581-582; Guido LANDI, Giuseppe POTENZA y Vittorio ITALIA, *Manuale...*, *op. cit.*, págs. 297-298; Pietro VIRGA, *Diritto Amministrativo, I...*, *op. cit.*, págs. 291-292; Marcello CLARICH, *La responsabilità civile della pubblica amministrazione...*, *op. cit.*, págs. 1104-1105.

(16) En Italia, como señala CLARICH, los principios generales de la responsabilidad civil de la Administración pública son de origen jurisprudencial, limitándose el legislador a intervenciones sectoriales, completando o modificando tales principios (Marcello CLARICH, *La responsabilità civile della pubblica amministrazione...*, *op. cit.*, pág. 1109).

discrecionales, cómo ha decidido organizar los medios de que dispone, y ello queda vedado al juez, en virtud del principio de separación de poderes. Esta peculiar interpretación, sin embargo, ha sido paulatinamente abandonada por la jurisprudencia, que cada vez otorga una menor relevancia a la circunstancia de que la Administración ejercite potestades discrecionales. Mejor dicho, la jurisprudencia, ahora, en sintonía con la doctrina, sostiene que la discrecionalidad administrativa viene limitada por el respeto de las normas de diligencia; sostiene que la discrecionalidad, en este sentido, no ampara actuaciones administrativas dolosas o culposas generadoras de daños (17).

Que el mero ejercicio de potestades discrecionales no exonera, por sí solo, del deber resarcitorio, y que la condena indemnizatoria decretada por el juez —cuando concurren los requisitos para ello— no representa una injerencia en el poder discrecional de la Administración, son afirmaciones prácticamente indiscutidas en España; el artículo 121.1 de la Ley de Expropiación Forzosa (LEF), ya en 1954, se encargó de señalar que serían indemnizables, también, aquellas lesiones que fueran consecuencia de «la adopción de medidas de carácter discrecional». La legislación posterior no ha creído necesario especificar tal principio, ya asentado en el sistema de responsabilidad de la Administración española.

Ni el ejercicio de potestades discrecionales ni, en general, la especial posición que ocupa la Administración pública en el ordenamiento jurídico, derivada de su persecución del interés general, han llevado a la Corte Constitucional italiana —*Corte costituzionale*— a admitir la exoneración de responsabilidad extracontractual de los entes públicos. La Corte Constitucional, en efecto, ha declarado inconstitucionales algunos preceptos legales que establecían la irresponsabilidad de determinadas Administraciones públicas por los daños que pudieran ocasionar. Así, señaladamente, en la sentencia de 17 de marzo de 1988, núm. 303 (18), en relación con la normativa especial sobre la Administración de correos y telecomunicaciones.

Una comparación como la que aquí se pretende con el sistema italiano de responsabilidad extracontractual de la Administración exige adentrarnos en aspectos más específicos del mismo. Para ello resulta de especial utilidad distinguir la responsabilidad extracontractual por actos administrativos de la derivada de la actuación material de la Administración.

(17) Marcello CLARICH, *La responsabilità civile della pubblica amministrazione...*, *op. cit.*, págs. 1087-1088 y 1108; Guido GRECO, «La responsabilità civile dell'amministrazione...», *op. cit.*, pág. 1690; Aldo M. SANDULLI, *Manuale...*, *op. cit.*, págs. 1170-1171; Marco ARATO, *La responsabilità civile del pubblico dipendente e della Pubblica Amministrazione*, en «Enti pubbl.», núm. 6, 1995, págs. 648-649; Gianfranco BRONZETTI, *Casi tipici...*, *op. cit.*, págs. 33-34.

(18) En «Foro it.», I, 1989, págs. 56-61.

3. LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN ITALIANA POR ACTOS ADMINISTRATIVOS

3.1. *La resarcibilidad de los intereses legítimos. La sentencia 500/1999 de las Secciones Unidas de la Corte di cassazione*

La doctrina italiana, a diferencia de la española, ha prestado una gran atención a la responsabilidad de la Administración derivada de actos administrativos (19). Ha sido, precisamente, en el marco de la responsabilidad por actos donde se ha planteado la cuestión más debatida y peculiar del sistema italiano de responsabilidad extracontractual de la Administración: la indemnizabilidad de los intereses legítimos.

Se ha apuntado con anterioridad que uno de los requisitos exigidos para que nazca la responsabilidad de la Administración italiana es la existencia de un daño injusto. Este requisito ha sido siempre interpretado por la jurisprudencia italiana como la necesidad de que la Administración lesione un *derecho subjetivo* de la víctima. La lesión por parte de la Administración de posiciones jurídicas distintas, como, señaladamente, un interés legítimo, no era, según una jurisprudencia constante (20), indemnizable (21).

La doctrina italiana, en los últimos tiempos, se ha venido mostrando mayoritariamente contraria a la regla de la no indemnizabilidad de los in-

(19) En España, efectivamente, apenas se han analizado las especialidades de la responsabilidad por actos administrativos. Una destacada excepción se encuentra en el libro de Avelino BLASCO ESTEVE, *La responsabilidad de la Administración por actos administrativos*, 2.ª ed., Madrid, Civitas, 1985, donde se pone de relieve el escaso interés que la doctrina española ha manifestado por dicha importante cuestión (*op. ult. cit.*, págs. 27-28). En Italia puede decirse que la situación ha sido la inversa: aunque también se haya estudiado con detenimiento la responsabilidad de la Administración por su actuación material, la doctrina ha profundizado, sobre todo, en la responsabilidad por actos.

(20) Jurisprudencia que se perfecciona y consolida en los años cincuenta (Roberto CARANTA, *La responsabilità extracontrattuale della pubblica amministrazione. Sistemi e tecniche*, Milano, Giuffrè, 1993, pág. 83; Pier Giuseppe MONATERI, *La responsabilità civile*, Torino, UTET, 1998, págs. 812-813).

(21) Al complejo problema de la resarcibilidad de los intereses legítimos (problema estrechamente vinculado a la cuestión procesal del reparto de competencias entre la jurisdicción civil y la administrativa, pero que no deja de tener implicaciones —y explicaciones— materiales) se dedicó, ya en 1963, un congreso nacional, celebrado los días 27 a 29 de octubre en Nápoles. Las actas del mismo, así como las comunicaciones escritas en él presentadas, fueron publicadas en 1965 (AA.VV., *Atti del Convegno nazionale sull'ammissibilità del risarcimento del danno patrimoniale derivante da lesione di interessi legittimi* [Nápoles, 27-29 de octubre de 1963], Milano, Giuffrè, 1965), y siguen siendo punto de referencia obligado en esta materia.

Una síntesis breve, clara y completa de los argumentos manejados por la jurisprudencia italiana en defensa de la no resarcibilidad de los intereses legítimos lesionados por la Administración, así como de las réplicas doctrinales y de las recientes tendencias legislativas, puede encontrarse en Anna Maria CRISTALDI, *Il problema della risarcibilità dei danni per lesione di interessi legittimi*, en «Mondo Giudiz.», lunes 24 de julio de 1995. Más extensamente, Antonio ROMANO-TASSONE, *I problemi di un problema. Spunti in tema di risarcibilità degli interessi legittimi*, en «Dir. amm.», núm. 1, 1997. Monográficamente, Enrico FOLLIERI, *Risarcimento dei danni per lesione di interessi legittimi*, Chieti, Solfanelli, 1984.

tereses legítimos defendida por la jurisprudencia, por una jurisprudencia que ha sido considerada «petrificada» (22), «granítica» (23), «obstinada» (24) y hasta «casi una obra maestra del error jurídico» (25) (26). Sobre todo, a partir del momento en que esa misma jurisprudencia ha admitido la resarcibilidad de los intereses legítimos entre particulares, manteniendo la necesidad de la lesión de derechos subjetivos sólo frente a los entes públicos e instaurando, de este modo, una situación de verdadero privilegio de la Administración.

Efectivamente, la jurisdicción civil (única competente, hasta hace muy poco tiempo, para declarar la responsabilidad civil tanto de los particulares como de la Administración), con motivo de la responsabilidad extracontractual de los *particulares*, interpretó, en un primer momento, el requisito del «daño injusto» exigido por el artículo 2.043 CC como necesidad de lesión de derechos subjetivos *absolutos* (derechos reales y derechos de la personalidad); después, admitió la resarcibilidad de los derechos subjetivos *de crédito*; y, a continuación, comenzó a reconocer la indemnizabilidad de situaciones jurídicas calificables de interés legítimo (meras expectativas, situaciones de hecho, p. ej.), en una progresiva ampliación de la noción de daño injusto conteni-

(22) Mario NIGRO, Introducción al encuentro celebrado en Roma el 24 de abril de 1982 sobre la responsabilidad por lesión de intereses legítimos, en «Foro amm.», I, 1982, pág. 1671.

(23) Enrico FOLLIERI, *Risarcimento dei danni per lesione di interessi legittimi*, op. cit., pág. 22.

(24) Roberto CARANTA, *La responsabilità...*, op. cit., pág. 98.

(25) Pier Giuseppe MONATERI, *La responsabilità civile*, op. cit., pág. 826.

(26) En contra de la rígida jurisprudencia de la Corte de Casación y de la negativa a indemnizar toda posición de interés legítimo se han manifestado, entre otros, Marcello CLARICH, *La responsabilità civile della pubblica amministrazione...*, op. cit., págs. 1100-1101 y 1110; Enrico FOLLIERI, *Risarcimento dei danni per lesione di interessi legittimi*, op. cit., págs. 21-23; Vincenzo CERULLI IRELLI, *Corso...*, op. cit., págs. 708-712 (de la 2.^a ed., de 1997); Guido GRECO, «La responsabilità civile dell'amministrazione...», op. cit., págs. 1694-1699; Aldo M. SANDULLI, *Manuale...*, op. cit., pág. 1176; Pier Giuseppe MONATERI, *La responsabilità civile*, op. cit., págs. 820, 822-823 y 826-828; Massimo FRANZONI, *Risarcimento per lesione di interessi legittimi*, en «Contr. e impr.», núm. 1, 1993, págs. 282 y 286; Roberto CARANTA, *La responsabilità...*, op. cit., págs. 94-98 y 102; Filippo SATTA, «Responsabilità della pubblica amministrazione», op. cit., págs. 1373 y 1381; Rocco GALLI, *Corso...*, op. cit., pág. 832; Giovanni MIELE, «Introduzione al tema», en AA. VV., *Atti del Convegno nazionale sull'ammissibilità del risarcimento del danno patrimoniale derivante da lesione di interessi legittimi*, op. cit., pág. 21; Renato SCOGNAMIGLIO, «In tema di risarcibilità di danni derivanti da lesione di interessi legittimi da parte della pubblica amministrazione», en AA. VV., *Atti del Convegno nazionale sull'ammissibilità del risarcimento del danno patrimoniale derivante da lesione di interessi legittimi*, op. cit., pág. 328; Domenico SORACE, «La responsabilità extracontractuale pubblica: spunti comparatistici nella prospettiva della europeizzazione», en Domenico SORACE (coord.), *La responsabilità pubblica nell'esperienza giuridica europea*, Bologna, Il Mulino, 1994, págs. 19 y 21; este mismo autor, después, en «Problemi e prospettive delle responsabilità pubbliche», en Domenico SORACE (coord.), *Le responsabilità pubbliche. Civile, amministrativa, disciplinare, penale, dirigenziale*, Padova, CEDAM, 1998, págs. XV-XVIII.

da en el citado artículo 2.043 CC (27). Esta nueva interpretación del referido precepto del *Codice civile* no ha sido, sin embargo, extendida a la responsabilidad de la Administración pública, a la que sólo se ha hecho responder cuando haya lesionado un derecho subjetivo del particular. Un mismo tribunal (la Corte de Casación), por tanto, ha dado un contenido diverso a un mismo precepto, el artículo 2.043 CC, en función de la naturaleza pública o privada del sujeto causante del daño.

La Corte Constitucional italiana, ya en 1980 (28), señaló que el de la resarcibilidad de los intereses legítimos lesionados por la Administración era una «arduo problema», «de indudable gravedad», que requería «prudentes soluciones normativas» y se imponía «a la atención del legislador».

Aunque, con ello, la Corte Constitucional eludió, en parte, el problema, dejó sin efecto, de hecho, uno de los argumentos tradicionalmente manejados por la Corte de Casación en defensa de su postura, el relativo a la dicción literal del artículo 28 CI: de la referida sentencia constitucional y de la remisión efectuada en ella al legislador se desprende que el término «derechos» empleado por el artículo 28 CI no debe entenderse necesariamente como un sinónimo de derechos subjetivos. El artículo 28 CI, por tanto, no veda la resarcibilidad de los intereses legítimos (29).

El legislador y el Gobierno italianos, en los años noventa, condicionados, en parte, por exigencias del Derecho comunitario, han aprobado diversas normas con rango de Ley que, en diversos ámbitos, han ido admitiendo, implícitamente, la resarcibilidad de los intereses legítimos lesionados por la Administración. Destacan, de entre ellas, la Ley de 19 de febrero

(27) Massimo FRANZONI, *Risarcimento per lesione di interessi legittimi*, *op. cit.*, pág. 278.

(28) En la sentencia de 25 de marzo de 1980, núm. 35 («Giur. cost.», 1980, págs. 262-270).

(29) Guido GRECO, «La responsabilità civile dell'amministrazione...», *op. cit.*, pág. 1695.

En la misma línea, remitiendo expresamente a la sentencia núm. 35 de 1980 y enumerando las distintas normas aprobadas por el legislador italiano en los últimos años —a las que inmediatamente se hará referencia, en el texto—, se sitúa el auto (*ordinanza*) de la Corte Constitucional de 8 de mayo de 1998, núm. 165 (en «Giur. cost.», 1998, págs. 1415-1419). Ante una cuestión sobre la constitucionalidad del artículo 2.043 CC (en la medida en que no prevé —al menos según la interpretación tradicional de la Casación— la resarcibilidad de los intereses legítimos lesionados por la Administración) planteada por un tribunal ordinario, la Corte Constitucional evita de nuevo el problema señalando que su solución requiere —citando textualmente la sentencia núm. 35 de 1980— «prudentes soluciones normativas» e inadmitiendo la cuestión de inconstitucionalidad por no haberse pronunciado todavía —siendo necesario— el juez administrativo sobre la nulidad del acto administrativo generador de los daños.

de 1992, núm. 142, en materia de contratos (art. 13) (30); y, sobre todo, el Decreto legislativo de 31 de marzo de 1998, núm. 80 (31), que, en su artículo 35.1, atribuye al juez administrativo (32) la competencia —exclusiva— para declarar la responsabilidad extracontractual de la Administración en materia de servicios públicos, urbanismo y construcción (33).

La doctrina italiana partidaria de la resarcibilidad de los intereses legítimos ha visto confirmada su postura, también, en la importante sentencia *Francovich* del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (34). En ella, el Tribunal de Justicia establece la responsabilidad extracontractual de los Estados miembros (condenando, en el caso concreto, a la República italiana) por los daños derivados de la falta de trasposición de las Directivas comunitarias, sin negar en ningún momento la resarcibilidad de los intereses legítimos.

La Corte de Casación italiana, tras algunos pronunciamientos en los que ha seguido insistiendo en su consolidada línea jurisprudencial —a pesar de la sentencia *Francovich* y de las novedades legislativas apuntadas (35)—, ha

(30) Ley dictada en trasposición de la Directiva del Consejo 89/665, de 21 de diciembre.

(31) Dictado en cumplimiento de la delegación operada por el artículo 11.4.g) de la Ley de 15 de marzo de 1997, núm. 59. Dicho Decreto legislativo, en su artículo 35.5, ha derogado el citado artículo 13 de la Ley 142/1992.

(32) El Consejo de Estado —*Consiglio di Stato*— y los Tribunales Administrativos Regionales —*Tribunali amministrativi regionali*—.

(33) El artículo 33 de dicho Decreto legislativo —al que remitía el originario artículo 35.1— fue declarado parcialmente inconstitucional por la sentencia de la Corte Constitucional de 17 de julio de 2000, núm. 292 (en http://www.giust.it/corte/ccost_2000-292.htm). Para la Corte Constitucional, el Gobierno fue más allá de la delegación legislativa efectuada por el artículo 11.4 de la Ley 59/1997 al extender la competencia exclusiva de la jurisdicción contencioso-administrativa a la entera materia de los servicios públicos. El legislador, sin embargo, pocos días después de dicha sentencia, ha confirmado la regulación realizada por el Gobierno: el artículo 7.1.a) de la Ley de 21 de julio de 2000, núm. 205, sobre disposiciones en materia de justicia administrativa, ha dado al referido artículo 33 del Decreto legislativo 80/1998 una redacción sustancialmente idéntica a la original. Dicha Ley también mantiene, en sus términos sustanciales, el artículo 35.1 del referido Decreto legislativo.

(34) Sentencia *Andrea Francovich y otros v/ República italiana*, de 19 de noviembre de 1991. Esta sentencia, de gran importancia para todos los Estados miembros de la Unión Europea, ha tenido una especial repercusión en Italia, seguramente —en parte, al menos— porque quien resulta condenado en la misma es la República italiana.

(35) En su sentencia de 11 de octubre de 1995, núm. 10617 (en «Danno e resp.», núm. 1, 1996, págs. 78-80), la Corte de Casación —sección laboral— señaló que el ordenamiento italiano, contrariamente a lo dispuesto en la sentencia *Francovich*, no permite configurar una responsabilidad del legislador por la no trasposición de una Directiva. A su vez, el tribunal, en —entre otras— las sentencias de 10 de noviembre de 1993, núm. 11077 (en «Foro it.», I, 1994, págs. 3138-3144), y 16 de diciembre de 1994, núm. 10800 (en «Cor. giur.», núm. 4, 1995, págs. 483-486), consideró que el artículo 13 de la citada Ley núm. 142 de 1992 sólo ha representado —mientras ha estado vigente— una excepción —circunscrita al ámbito de los contratos de la Administración— a la regla general de la no resarcibilidad de los intereses legítimos.

dado, en la sentencia 500/1999, de 22 de julio, de sus Secciones Unidas (36), un giro de 180 grados a su posición tradicional, reconociendo, abierta e inequívocamente, la indemnizabilidad de los intereses legítimos lesionados por la Administración pública. Esta sentencia, que, sin lugar a dudas, puede ser calificada de histórica, ha roto, de esta manera, con más de cuarenta años de inquebrantable jurisprudencia contraria a la resarcibilidad de todas aquellas posiciones jurídicas vulneradas por la Administración no consistentes en un derecho subjetivo. Y lo ha hecho de una forma consciente, tras una minuciosa exposición del contexto doctrinal (37), jurisprudencial (38) y normativo (39) que ha obligado a poner fin a la interpretación anterior.

La Corte de Casación señala, contundentemente, que «no puede negarse que del descrito estado de la jurisprudencia [la jurisprudencia tradicional, contraria a la resarcibilidad de los intereses legítimos] deriva una notable limitación de la responsabilidad de la Administración pública», y que «una isla tal de inmunidad y de privilegio [...] mal se concilia con las más elementales exigencias de justicia» (FJ 3.º.3). Para poner fin a esta situación, el tribunal cree necesario reconsiderar la tradicional interpretación del artículo 2.043 CC (que identifica el daño injusto con la lesión de un derecho subjetivo), llegando a la siguiente conclusión: «es injusto el daño que el ordenamiento no puede tolerar que permanezca a cargo de la víctima, y que es transferido al autor del hecho, en cuanto lesivo de intereses jurídicamente relevantes, sea cual sea su calificación formal y, en particular, sin que resulte determinante su calificación en términos de derecho subjetivo» (FJ 9.º). En la nueva definición de daño injusto ofrecida por el tribunal, por tanto, no tiene ya ninguna relevancia que el particular ostentara una posición calificable de derecho subjetivo o de interés legítimo.

La Casación, finalmente, en el FJ 11.º (verdaderamente clave), enumera los requisitos de la responsabilidad de la Administración según la nueva interpretación del artículo 2.043 CC (40):

(36) En «Foro amm.», núm. 10, octubre de 1999, págs. 1990-2004. Dicha sentencia y su enorme impacto en el sistema italiano de responsabilidad patrimonial de la Administración ha merecido ya la atención de la doctrina de nuestro país. Dos comentarios de gran interés para el lector español son el de Antonella SALERNO y Rodrigo MORENO FUENTES, *La responsabilidad de la Administración por daños que afectan a los «intereses legítimos» en el sistema italiano. ¿Un cambio revolucionario?*, en el núm. 152 de esta REVISTA, mayo-agosto de 2000, *passim*; y (en el marco más genérico de las transformaciones recientes de la justicia administrativa italiana) Manuel FERNÁNDEZ SALMERÓN, *Nuevas tendencias de la justicia administrativa en Italia: hacia algunas quiebras de la distinción entre intereses legítimos y derechos subjetivos*, en el núm. 154 de esta REVISTA, enero-abril de 2001, págs. 530-537.

(37) Haciéndose eco —en palabras del propio tribunal— del «total desacuerdo manifestado siempre por la casi unánime doctrina» (FJ 2.º).

(38) La sentencia pone de relieve, por un lado, la progresiva ampliación del área de los daños indemnizables *ex* artículo 2.043 CC llevada a cabo por la propia Casación, tanto en las relaciones entre particulares y la Administración como, sobre todo, entre particulares; por otro lado, destaca la invitación dirigida por la Corte Constitucional al legislador, en lo concerniente a la regulación de los daños ocasionados por la Administración.

(39) La Casación enfatiza, sobre todo, el impacto del Decreto legislativo núm. 80 de 1998.

(40) Téngase en cuenta que la jurisdicción civil, tras la entrada en vigor del Decreto

- 1) existencia de un daño;
- 2) calificación del daño como injusto (en los nuevos términos ya descritos);
- 3) existencia de relación de causalidad entre el daño y una conducta positiva u omisiva de la Administración;
- 4) imputabilidad del daño a dolo o culpa de la Administración (41).

Se ha puesto fin, por tanto, a uno de los mayores y más persistentes privilegios de la Administración italiana en materia de responsabilidad extracontractual, acercándose su posición a la de los particulares, como venía reclamando desde hacía ya tiempo la doctrina de ese país (42).

Además, y esto me parece muy importante, se ha derribado un muro

legislativo núm. 80 de 1998, sólo será competente para enjuiciar la responsabilidad extracontractual de la Administración en aquellas materias ajenas a los servicios públicos, la construcción y el urbanismo. Las indicaciones sobre los requisitos de la responsabilidad de la Administración que la Corte de Casación dirige en este FJ 11.º a los jueces civiles tendrán, por tanto, un alcance menor de lo que podría parecer.

(41) La sentencia introduce novedades importantísimas al ocuparse del requisito de la culpa de la Administración. Haré referencia a ellas en el próximo epígrafe.

(42) La sentencia, como no podía ser de otro modo, ha suscitado un enorme interés doctrinal. La han valorado en términos globalmente positivos (sin perjuicio de que, en algunos casos, se difiera de aspectos concretos de la misma, o se detecten interrogantes por ella generados), entre otros —por orden cronológico—, P. SANDULLI (Piero SANDULLI, *Una nuova frontiera per i diritti del cittadino*), CORSO (Guido CORSO, *Pubblica amministrazione in ritirata?*) y BALDUCCI (Paola BALDUCCI, *Una sentenza rivoluzionaria*), en sendos comentarios a dicha sentencia colgados, el 30 de julio de 1999, en el web de «CittadinoLex» (<http://www.cittadinolex.kataweb.it/CommentView/0,1527,16951623,00.html>); Stefano TARULLO, *Le prospettive risarcitorie del danno «ingiusto» cagionato dalla p.a. tra il d.lgs. n. 80/98 e la sentenza delle Sezioni Unite n. 500/99*, en «Riv. amm.», núms. 6-7, junio-julio de 1999, pág. 601; LAVITOLA (Livio LAVITOLA, *Le novità introdotte dalla sentenza n. 500/99 della Suprema Corte di Cassazione e cenni sui presupposti giuridico normativi e sui contrasti tra dottrina e giurisprudenza in materia di risarcibilità degli interessi legittimi*) y DUNI (Giovanni DUNI, *Interessi legittimi, risarcimento del danno e doppia tutela. La Cassazione ha compiuto la rivoluzione*), ambos en «Riv. amm.», núms. 8-9, agosto-septiembre de 1999, págs. 745 y 767-769, respectivamente; DELFINO (Biagio DELFINO, *La fine del dogma dell'irrisarcibilità dei danni per lesione di interessi legittimi: luci ed ombre di una svolta storica*) y CAIANIELLO (Vincenzo CAIANIELLO, *Postilla in tema di riparto fra le giurisdizioni*), ambos en «Foro amm.», núm. 10, octubre de 1999, págs. 2007 y 2037, respectivamente; Roberto CARANTA, *La pubblica amministrazione nell'età della responsabilità*, en «Foro it.», 1, núm. 11, noviembre de 1999, págs. 3201-3203 y 3210-3212; Alberto ROMANO, *Sono risarcibili; ma perché devono essere interessi legittimi?*, en «Foro it.», 1, núm. 11, noviembre de 1999, pág. 3222 (aunque discrepando de su fundamentación dogmática, entendiendo que, en puridad, lo que se resarcan no son intereses legítimos sino derechos subjetivos o expectativas de derechos); Franco LEDDA, *Agonia e morte ingloriosa dell'interesse legittimo*, en «Foro amm.», núms. 11-12, noviembre-diciembre de 1999, pág. 2713; Antonella SALERNO y Rodrigo MORENO FUENTES, *La responsabilità de la Administración...*, *op. cit.*, págs. 449-456; Vincenzo CERULLI IRELLI, *Corso...*, *op. cit.*, págs. XXI-XXII y 735.

Más crítico se ha mostrado, en cambio, Franco Gaetano SCOCA, *Risarcibilità e interesse legittimo*, en «Dir. pubbl.», núm. 1, enero-abril de 2000, págs. 13-22, para quien dicha sentencia, en la práctica, cambiará pocas cosas. LUMINOSO, a su vez, destaca como aspecto positivo que la Casación haya superado el —en palabras del propio autor— «prejuicio conceptual» de la no resarcibilidad de los intereses legítimos, pero critica los —a su juicio— grandes interrogantes y contradicciones suscitados por la misma —sobre todo— al (re)construir el requisito del daño injusto (Angelo LUMINOSO, *Danno ingiusto e responsabilità della p.a. per lesione di interessi legittimi nella sentenza n. 500/1999 della Cassazione*, en «Dir. pubbl.», núm. 1, enero-abril de 2000, págs. 55-59 y 71-78).

conceptual que dificultaba la comprensión entre los juristas italianos y los de otros países donde la problemática descrita ni siquiera se plantea. La responsabilidad de la Administración italiana, por tanto, no sólo se ha acercado, desde una perspectiva material, a la de los particulares italianos, sino también, desde una perspectiva dogmática y conceptual, a la responsabilidad de la Administración de otros países. Entre los países que desconocen la problemática de la resarcibilidad de los intereses legítimos se encuentra España. Ninguna relevancia tiene, en España, que la posición jurídica de la víctima afectada por la actuación de la Administración merezca la calificación de derecho subjetivo o de mero interés legítimo. Lo único determinante es que la víctima no tenga el deber jurídico de soportar el daño de acuerdo con la Ley, y que el daño sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas (arts. 141.1 y 139.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común —LRJPAC—, respectivamente).

Que la larguísima discusión que se ha producido en Italia en torno a la indemnizabilidad de los intereses legítimos no se haya ni siquiera planteado en otros países, y que la misma haya venido propiciada, en gran medida, por meros condicionamientos procesales propios del sistema italiano de distribución de competencias entre la jurisdicción civil y la administrativa, no significa, ni mucho menos, que se trate de una discusión carente de interés. Al contrario, cuando la doctrina italiana ha discutido por qué los intereses legítimos, y no sólo los derechos subjetivos, deben ser indemnizados, y qué intereses legítimos merecen resarcimiento y cuáles no, ha abordado —quizás en una sede equivocada— problemas comunes a todos los ordenamientos y a todos los sistemas de responsabilidad extracontractual de la Administración —también del español—, acertando a ofrecer, en muchas ocasiones, las soluciones adecuadas.

De especial relevancia resulta, a mi modo de ver, la distinción efectuada en Italia entre intereses legítimos *opositivos* e intereses legítimos *pretensivos*. Dicha distinción pone acertadamente de relieve que no pueden recibir el mismo tratamiento —tampoco a efectos resarcitorios— las actuaciones administrativas que inciden *negativamente* en situaciones jurídicas ya consolidadas (expropiaciones, declaraciones de ruina y sanciones ilegales, p. ej.) y las que se limitan a dejar de reconocer a los particulares nuevas situaciones jurídicas favorables (denegaciones ilegales de licencias, p. ej.) (43).

(43) Remito en este punto a lo que señalo en el epígrafe 2.2.1 del capítulo quinto de mi trabajo *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*, *op. cit.*

3.2. *Actos contrarios a Derecho, culpa y necesidad de previa anulación por parte del juez administrativo. De nuevo la sentencia 500/1999*

Junto a la no resarcibilidad de los intereses legítimos, la jurisprudencia italiana ha defendido, tradicionalmente, tres grandes principios en materia de responsabilidad por actos administrativos: la responsabilidad extracontractual de la Administración, como tal, sólo puede derivar de actos administrativos contrarios a Derecho (*illegittimi*); la víctima de un acto administrativo debe haber obtenido del juez (administrativo), previamente al ejercicio de la acción de responsabilidad extracontractual, la anulación del mismo; la mera constatación de la contrariedad a Derecho (*illegittimità*) de un acto administrativo es suficiente para declarar la culpa de la Administración, esto es, para considerar cumplido el requisito del elemento subjetivo de la responsabilidad administrativa. Estos tres principios pueden ser resumidos en una sola frase: la previa anulación del acto administrativo es siempre necesaria, pero también suficiente (44), para que nazca la responsabilidad de la Administración.

El primer principio, del que me ocuparé en el siguiente epígrafe, continúa inalterado. Los otros dos, en cambio, han sido rectificadas por la Casación en la citada sentencia 500/1999 (45). En ella, en efecto, el máximo órgano de la jurisdicción civil señala que la nueva orientación jurisprudencial, al admitir —como hemos visto— la resarcibilidad de los intereses legítimos, exige abandonar ambos principios.

Se trata, sin duda, de una alteración importantísima del estado de cosas anterior, que la sentencia citada despacha, sin embargo, en unas cuantas líneas (46).

El abandono del segundo principio supondrá una clara ventaja procesal para las víctimas de actos de la Administración, que ya no deberán acudir previamente a la jurisdicción administrativa (tan o más lenta que en España) y obtener la anulación del acto para poder ser indemnizadas, pudiendo dirigirse directamente al juez ordinario. En la práctica, sin embargo, muchos serán los que seguirán acudiendo al juez administrativo —aunque quizás de forma no ya previa, sino simultánea al ejercicio de la acción de responsabilidad ante la jurisdicción civil (47)— para obtener la anula-

(44) Siempre que, naturalmente, el acto administrativo haya producido un daño, y que éste pueda ser considerado injusto, en los términos vistos en el epígrafe anterior.

(45) En su FJ 11.º.

(46) A diferencia de lo que ocurre con la resarcibilidad de los intereses legítimos, cuestión a la que el tribunal dedica la práctica totalidad de la —larga— sentencia.

(47) El ejercicio simultáneo de las dos acciones, una ante el juez administrativo —para obtener la anulación del acto— y otra ante el civil —para obtener resarcimiento económico—, podrá dar lugar a sentencias contradictorias sobre un mismo hecho. Sobre este y otros importantes problemas procesales y de fondo suscitados por la decisión de la sentencia 500/1999 de poner fin a la necesidad de previa impugnación del acto administrativo ante el juez administrativo puede verse Sergio MENCHINI, *Il nuovo assetto delle tutele giurisdizionali avverso gli atti amministrativi illegittimi*, en «Dir. pubbl.», núm. 1, enero-abril de 2000. Las —aparentemente insignificantes— modificaciones introducidas por la

ción del acto administrativo, anulación a menudo tan o más importante para las víctimas que el resarcimiento pecuniario (48).

El abandono del tercer principio, a su vez, puede redundar, en la práctica, en una menor responsabilidad de la Administración por actos administrativos; puede producirse, efectivamente, la paradoja de que, caído —tras una tan larga lucha doctrinal— el privilegio de la irresarcibilidad de los intereses legítimos, la responsabilidad de la Administración pase a ser, *de facto*, menor que antes, como consecuencia de la nueva necesidad de probar la culpa de la Administración, no bastando con la prueba de la contrariedad a Derecho del acto. Según la jurisprudencia anterior, como se ha dicho, era suficiente que se acreditara la contrariedad a Derecho del acto administrativo para que naciera la responsabilidad de la Administración. La Casación, en ese caso, presumía la culpa de la Administración. Presunción que, salvo algunas excepciones, se configuró, de hecho, como una presunción *iuris et de iure*, no admitiéndose la prueba en contrario (49).

Según la sentencia de 22 de octubre de 1984, núm. 5361 (50), paradigmática de esta línea jurisprudencial, «no puede dejar de ponerse de relieve, con la doctrina y jurisprudencia dominantes, que, siendo cierto que también en lo referente a la responsabilidad de la Administración pública por daños injustos (esto es, lesivos de derechos subjetivos) causados a terceros a través de la actividad material o jurídica de la misma, debe mediar el elemento subjetivo de la imputabilidad, por dolo o culpa, de la actividad, es igualmente cierto que, en lo concerniente a los actos contrarios a Derecho, la culpa es, por sí misma, reconocible en la violación de las normas producida con la emisión del acto y con su ejecución. No se concibe, en efecto, cómo la ejecución voluntaria

citada Ley 205/2000 en los apartados cuarto y quinto del artículo 35 del Decreto legislativo 80/1998 plantean nuevas e importantes dudas interpretativas concernientes a los aspectos procesales de la acción de responsabilidad y su relación con la acción de anulación del acto administrativo lesivo; al respecto, Ivan MARRONE, *Brevi note sul rapporto di pregiudizialità tra annullamento dell'atto amministrativo e risarcimento del danno da esso causato*, en «Sentenze toscane», http://sentenzetoscane.it/amministrative/marrone_2000.htm, 5 de noviembre de 2000.

(48) En contra de la supresión de la necesidad de previa impugnación del acto administrativo lesivo ante el juez administrativo llevada a cabo por parte de la sentencia 500/1999 se ha manifestado, con diversos argumentos, Giovanni DUNI, *Interessi legittimi, risarcimento del danno...*, *op. cit.*, págs. 767 y 769-772. A favor, en cambio, Roberto CARANTA, *La pubblica amministrazione nell'età...*, *op. cit.*, pág. 3210.

(49) La excepción más destacada a esta regla general fue la sentencia de la Casación de 29 de junio de 1981, núm. 4204 (cuyo extracto puede encontrarse en «Foro it. [Rep.]», 1981, *voz Responsabilità civile*, núm. 83), pronto rectificada, expresamente, por la sentencia de 22 de octubre de 1984, núm. 5361, que se cita a continuación en el texto. Otra excepción, más reciente, la constituye la sentencia de la Casación de 1 de diciembre de 1992, núm. 12839 (en «Foro it. [Rep.]», 1992, *voz Responsabilità civile*, núm. 134), donde se admite la falta de culpa, por existencia de error excusable, en el caso de interpretación de una norma objetivamente oscura.

(50) En «Foro it.», 1, 1985, págs. 2358-2363.

de un acto administrativo, contrario a Derecho por violación de la Ley, y que haya incidido en un derecho subjetivo, puede no reunir, por sí misma, los requisitos de la culpa».

Parte de la doctrina —correctamente, en mi opinión (51)— se había mostrado contraria a esta interpretación jurisprudencial, negando que todo acto contrario a Derecho tenga que ser, indefectiblemente, culposo. Esta doctrina señalaba, p. ej., que la conducta de la Administración consistente en dictar un acto administrativo contrario a Derecho no será imprudente cuando sea fruto de una interpretación razonable de una Ley objetivamente oscura, poco clara (52).

La nueva orientación jurisprudencial, por tanto, al exigir que sólo nazca la responsabilidad de la Administración cuando se acredite su culpa, no bastando con la constatación de la contrariedad a Derecho del acto administrativo, dificultará, con gran probabilidad, el éxito de la pretensión resarcitoria de quienes hayan sufrido un daño injusto (53). De hecho, parece que la finalidad de la Casación al acabar con este principio ha sido, precisamente, compensar la mayor amplitud concedida a la responsabilidad de la Administración como consecuencia de la admisión de la resarcibilidad de los intereses legítimos, tratando de evitar, con ello, que se dispare el importe a satisfacer por las Administraciones públicas en concepto de responsabilidad extracontractual.

Todo dependerá, en cualquier caso, de cómo interpreten los tribunales inferiores (y la propia Casación, por supuesto, en eventuales sentencias futuras) la nueva doctrina fijada en la referida sentencia sobre la necesidad de acreditar la concurrencia de culpa administrativa. Dependerá, concretamente, de a quién se atribuya la carga de la prueba de la culpa, si a la Administración o a la víctima (la sentencia 500/1999 no afirma expresamente que deba ser la víctima quien haya de probar la existencia de culpa en la actuación administrativa —la sentencia se limita a decir que el *juez* deberá comprobar su concurrencia—) (54), y, sobre todo, de cómo se configure el propio requisito de la culpa (de una forma más o menos amplia).

(51) Como he puesto de relieve en el epígrafe 2.2.1 del capítulo quinto de mi trabajo *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*, *op. cit.*

(52) En contra de esta posición jurisprudencial, entre otros, Aldo M. SANDULLI, *Manuale...*, *op. cit.*, pág. 1173; Elio CASSETTA, «Responsabilità civile...», *op. cit.*, págs. 3-4; este mismo autor, más recientemente (recogiendo la nueva jurisprudencia sentada en la sentencia 500/1999), en *Manuale...*, *op. cit.*, pág. 577; Gianfranco BRONZETTI, *Casi tipici...*, *op. cit.*, págs. 38-39.

(53) Con anterioridad a la sentencia 500/1999, quien sufría una lesión en un interés legítimo no recibía indemnización, pero quien veía violado un derecho subjetivo por un acto administrativo contrario a Derecho la obtenía de forma prácticamente automática. Tras dicha sentencia, no será necesario que la Administración haya vulnerado un derecho subjetivo; pero quienes vean lesionado un derecho subjetivo no recibirán indemnización de forma automática, ya que será preciso verificar la existencia de culpa en la actuación administrativa. La sentencia beneficia, por así decirlo, a quienes sean lesionados en un interés legítimo, y perjudica a quienes lo sean en un derecho subjetivo.

(54) Comentando esta sentencia, se ha mostrado favorable a invertir la carga de la

Importa destacar, en relación con lo acabado de señalar, que la sentencia 500/1999, como otra gran novedad (la cuarta, teniendo en cuenta las ya descritas), suministra un nuevo concepto de culpa administrativa, más moderno, que toma como referencia la Administración como aparato, como organización, y no ya la concreta persona del funcionario o agente causante del daño. Según el tribunal, que recoge, en parte, lo que ya señaló en la sentencia de 24 de mayo de 1991, núm. 5883 (55) (a la que el propio tribunal remite de forma expresa), habrá culpa de la Administración cuando «la adopción y la ejecución del acto contrario a Derecho [...] se hayan producido en violación de las reglas de imparcialidad, corrección y buena administración que deben inspirar el ejercicio de la función administrativa» (FJ 11.º). El concepto de negligencia administrativa queda, pues, vinculado a los principios rectores de la Administración italiana que se derivan del artículo 97 CI (56).

Resulta interesante poner de relieve, desde la perspectiva comparatista aquí adoptada, que este nuevo concepto de culpa manejado por la Casación en materia de responsabilidad administrativa se asemeja en gran medida al recogido por la legislación española desde la LEF: en España, en efecto, existe culpa de la Administración cuando ha habido un *funcionamiento anormal de los servicios públicos*, esto es, cuando la actividad administrativa no se ha desarrollado de forma normal, según las reglas específicas a que la misma queda sometida. Se trata, tanto en la nueva formulación italiana como en la ya tradicional española, de un concepto objetivo de negligencia, ajeno a connotaciones psicológicas (57).

3.3. *La responsabilidad de la Administración italiana por actos administrativos ajustados a Derecho*

En Italia, doctrina y jurisprudencia coinciden en circunscribir el nacimiento de responsabilidad extracontractual de la Administración a los supuestos de actos administrativos contrarios a Derecho. Existe un general consenso en negar que dicha responsabilidad se extienda también a los actos administrativos ajustados a Derecho (*legittimi*). La responsabilidad, por tanto, se entiende indisociable de la antijuricidad del acto administrativo (58).

prueba de la culpa (incluso a volver a la presunción *iuris et de iure* de culpa sostenida por la jurisprudencia precedente) cuando conste la contrariedad a Derecho del acto administrativo lesivo Roberto CARANTA, *La pubblica amministrazione nell'età...*, *op. cit.*, págs. 3208-3209.

(55) Recogida en «Foro it. (Rep.)», voz *Responsabilità civile*, núm. 98.

(56) Dicho concepto de culpa administrativa recuerda, en gran medida, al elaborado por SATTA hace ya algunos años (Filippo SATTA, «Responsabilità della pubblica amministrazione», *op. cit.*, págs. 1377-1379).

(57) Sobre el concepto de culpa administrativa puede verse lo que con cierta amplitud señalo en el epígrafe 4.2 del capítulo cuarto de mi trabajo *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*, *op. cit.*

(58) En este sentido, p. ej., Renato ALESSI, «Responsabilità da atti legittimi», en *Noviss. dig. it.*, vol. XV, Torino, UTET, 1968, págs. 625-626; Guido GRECO, «La responsabilità

Ello no significa, sin embargo, que no se admita la posibilidad de que la Administración deba compensar, en algunas ocasiones, a quienes sufran perjuicios como consecuencia de un acto administrativo ajustado a Derecho. En algunos casos, en efecto, la Ley prevé una compensación ligada a determinados actos administrativos conformes a Derecho (59). Pero no se considera que se trate de una indemnización en concepto de responsabilidad extracontractual. De hecho, en Italia se ha acuñado un concepto específico para hacer referencia a la compensación pecuniaria recibida por el particular en estos casos: *indennizzo*. La compensación otorgada a la víctima es, pues, en los casos de actos administrativos ajustados a Derecho, un *indennizzo*, y no ya un *risarcimento*, término éste reservado a la indemnización por daños y perjuicios percibida en concepto de responsabilidad extracontractual. *Indennizzo* y *risarcimento* se diferencian no sólo por el acto administrativo de que traen causa (ajustado o contrario a Derecho, respectivamente), sino, también, por la extensión de la compensación percibida por la víctima, normalmente mayor en la segunda que en la primera (60).

El fundamento de esta compensación por la actividad ajustada a Derecho de la Administración es visto, normalmente, en el principio según el cual el coste de los sacrificios individuales que pueda exigir el normal desenvolvimiento de la actividad administrativa debe ser distribuido

civile dell'amministrazione...», *op. cit.*, págs. 1704-1706; Filippo SATTÀ, «Responsabilità della pubblica amministrazione», *op. cit.*, pág. 1370; Guido LANDI, Giuseppe POTENZA y Vittorio ITALIA, *Manuale...*, *op. cit.*, págs. 292-293; se desprende, también, de Aldo M. SANDULLI, *Manuale...*, *op. cit.*, págs. 1162-1166.

Ello es así hasta tal punto que se afirma que sólo impropriamente puede hablarse de *responsabilidad* por actos ajustados a Derecho (Renato ALESSI, «Responsabilità da atti legittimi», *op. cit.*, pág. 625).

Este planteamiento ha sido suscrito, en España, por GARRIDO FALLA (en Fernando GARRIDO FALLA, *La constitucionalización de la responsabilidad patrimonial del Estado*, en el núm. 119 de esta REVISTA, mayo-agosto de 1989, págs. 10-11).

(59) El principio general, en Derecho italiano, es que la compensación por actos administrativos ajustados a Derecho sólo procederá cuando la Ley la prevea expresamente (Marcello CLARICH, *La responsabilità civile della pubblica amministrazione...*, *op. cit.*, págs. 1097 y 1105; Guido GRECO, «La responsabilità civile dell'amministrazione...», *op. cit.*, pág. 1705; Roberto CARANTA, *La responsabilità...*, *op. cit.*, págs. 74-75; rectificando su anterior posición, Aldo M. SANDULLI, *Manuale...*, *op. cit.*, pág. 1164).

ALESSI, señaladamente, había sostenido la existencia de un principio general, deducible del artículo 42.3 CI, que obliga a compensar, en determinados casos, los daños derivados de actuaciones ajustadas a Derecho de la Administración, sin necesidad de su previo y expreso reconocimiento por Ley; según este autor, dicho precepto constitucional resulta directamente aplicable en los casos en que falte una norma que prevea expresamente la compensación (Renato ALESSI, «Responsabilità da atti legittimi», *op. cit.*, pág. 627). Esta posición (seguida, de hecho, en España, por GARRIDO FALLA), sin embargo, no se ha impuesto, ni en la doctrina ni en la jurisprudencia italianas (Andrea FUSARO, «La responsabilità civile della pubblica amministrazione: la responsabilità per atti legittimi», en Guido ALPA y Mario BESSONE [dirs.], *La responsabilità civile. Una rassegna di dottrina e giurisprudenza*, vol. III, Torino, UTET, 1987, págs. 514-515).

(60) La concreta extensión de cada *indennizzo* depende, en cualquier caso, de lo que eventualmente disponga la norma que lo establezca.

entre toda la colectividad, porque es ella quien se beneficia de dicha actividad (61).

El supuesto más importante de compensación por acto administrativo ajustado a Derecho previsto por el ordenamiento italiano es —siempre según la doctrina de ese país— el de la expropiación forzosa. La necesidad de compensación en caso de expropiación queda garantizada, al máximo rango normativo, por el artículo 42.3 CI, que exige expresamente la satisfacción de un *indennizzo* al expropiado. Otro supuesto muy importante, que ha sido objeto de una abundante jurisprudencia, es el de los daños derivados de la ejecución de obras públicas, previsto por el artículo 46 de la Ley de 25 de junio de 1865, núm. 2359, de expropiación forzosa, que establece una compensación para los propietarios de fincas no expropiadas que vengan gravadas con una servidumbre o sufran un daño permanente —ruidos, vibraciones, p. cj.— como consecuencia de dichas obras.

Más recientemente, el artículo 11.4 de la Ley de 7 de agosto de 1990, núm. 241, ha previsto un *indennizzo* en el caso de que la Administración desista unilateralmente, por motivos sobrevenidos de interés general, de los acuerdos con los particulares previstos en dicho artículo 11. Otro importante *indennizzo* por daños derivados de la actuación ajustada a Derecho de la Administración era el contemplado en la versión inicial del artículo 7.2 de la proposición de Ley núm. 6844, de normas generales sobre la actividad administrativa (proposición de Ley CERULLI IRELLI), que decayó al finalizar la pasada legislatura con motivo de las últimas elecciones generales italianas. Según dicho precepto, la Administración tenía que otorgar un *indennizzo* cuando (por motivos sobrevenidos de interés general o cambio en las circunstancias fácticas) revocara un acto administrativo y dicha revocación produjera perjuicios al particular afectado por ella (62).

En España, la cuestión de la resarcibilidad de los daños ocasionados por actos administrativos ajustados a Derecho se plantea en términos distintos. En principio, teniendo en cuenta que entre los requisitos de la responsabilidad de la Administración española no se encuentra el de la antijuricidad o contrariedad a Derecho del acto administrativo lesivo —como tampoco se exige la concurrencia de culpa—, no parece que haya ningún obstáculo a la resarcibilidad de los daños derivados de actos ajustados a Derecho: habrá derecho a indemnización (en concepto de verdadera responsabilidad extracontractual) siempre que el daño, fruto de un acto administrativo contrario o ajustado a Derecho, reúna los requisitos exigidos, actualmente, por la LRJPAC. De entre estos requisitos faltará, sin embar-

(61) Renato ALESSI, «Responsabilità da atti legittimi», *op. cit.*, pág. 626 (quien, en determinados casos, ve un segundo fundamento: el enriquecimiento sin causa); Aldo M. SANDULLI, *Manuale...*, *op. cit.*, pág. 1163; Andrea FUSARO, «La responsabilità civile della pubblica amministrazione...», *op. cit.*, pág. 514; Rocco GALLI, *Corso...*, *op. cit.*, pág. 858.

(62) En el texto que finalmente aprobó la Cámara baja (*Camera dei deputati*) el 25 de octubre de 2000 —y que no hubo tiempo de tramitar en el Senado—, este *indennizzo* automático se había convertido en un *risarcimento* que había que conceder «cuando concurren los requisitos para ello».

go, con gran frecuencia, en el caso de los actos administrativos ajustados a Derecho, el de la antijuricidad del daño: muy a menudo, en efecto, el particular tendrá el deber jurídico de soportar el daño cuando éste derive de un acto administrativo ajustado a Derecho (art. 141.1 LRJPAC). Ello sucederá, p. ej., cuando dicho acto administrativo consista en una sanción correctamente impuesta, o en una liquidación tributaria ajustada al ordenamiento (63).

En España, por lo demás, el derecho —constitucional: art. 33.3 de la Constitución española— de los particulares a indemnización en caso de expropiación forzosa (esto es, el derecho a «justo precio», en la terminología ya clásica de la LEF) recibe un tratamiento totalmente independiente del derecho a indemnización en el resto de actos administrativos ajustados a Derecho (64).

4. LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN ITALIANA POR SU ACTIVIDAD MATERIAL

Los problemas que en Italia suscita la responsabilidad extracontractual de la Administración por su actividad material son en buena parte distintos de los derivados de su actividad jurídica. En dicho ámbito no se ha planteado, en efecto, ni la delicada cuestión de la resarcibilidad de los intereses legítimos —se ha venido considerando que la Administración, en el ejercicio de su actividad material, lesiona siempre verdaderos derechos subjetivos (65)— ni la de la relación existente entre ilegalidad (66) y culpabilidad —la jurisprudencia no ha establecido aquí una presunción de culpa derivada de la mera ilegalidad de la actuación administrativa, exigiendo siempre la prueba de la misma (67)—.

El principal problema, en el ámbito de la actividad material, ha sido hasta qué punto pueden ser aplicados a la Administración italiana los diferentes supuestos de responsabilidad objetiva u objetivada previstos para los particulares en otros preceptos del Código civil y en algunas Leyes especiales.

(63) Sobre la gran indefinición del requisito de la antijuricidad del daño propio del sistema español de responsabilidad administrativa remito al epígrafe 1.1 del capítulo quinto de mi trabajo *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*, *op. cit.*

(64) Para la —en parte nueva— distinción que propongo entre las instituciones de la expropiación forzosa, la responsabilidad patrimonial de la Administración y la delimitación normativa de derechos remito al capítulo segundo de mi trabajo *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*, *op. cit.*

(65) Guido GRECO, «La responsabilità civile dell'amministrazione...», *op. cit.*, pág. 1691.

(66) Como sinónimo, aquí, de *illegittimità*.

(67) Guido GRECO, «La responsabilità civile dell'amministrazione...», *op. cit.*, pág. 1687; Elio CASETTA, «Responsabilità civile...», *op. cit.*, pág. 3; este mismo autor, también, en *Manuale...*, *op. cit.*, pág. 577; Marco ARATO, *La responsabilità civile...*, *op. cit.*, pág. 655.

El Código civil italiano, en el Título que dedica a los «hechos ilícitos», prevé, en efecto, algunos supuestos de responsabilidad objetivada, en los que se lleva a cabo una presunción de culpa, invirtiéndose la carga de la prueba de la misma, y algunos supuestos de verdadera responsabilidad objetiva, en los que ni siquiera probando la diligencia puede excluirse el deber indemnizatorio. Se trata de excepciones a la cláusula general del artículo 2.043 CC, que exige que la víctima pruebe la culpa del causante del daño para que nazca la responsabilidad. Todos ellos son, en principio, aplicables a la Administración: responsabilidad del vigilante del incapaz (art. 2.047; piénsese en los centros psiquiátricos públicos) y de los maestros (art. 2.048; también de las escuelas públicas), responsabilidad por el ejercicio de actividades peligrosas (art. 2.050), por las cosas en custodia (art. 2.051), por animales (art. 2.052), por ruina de edificio (art. 2.053) y por la circulación de vehículos (art. 2.054). También Leyes especiales prevén supuestos de responsabilidad objetiva u objetivada aplicables a la Administración. Destacan, de entre ellas (contemplando una responsabilidad objetiva), la Ley de 31 de diciembre de 1962, núm. 1860, sobre uso pacífico de la energía nuclear (arts. 15 a 20), y el Código de la navegación (art. 965) (68).

Las dudas han versado, principalmente, sobre el artículo 2.050 CC (69). Aquí, de nuevo, se constata una inicial situación de privilegio de la Administración, propiciada por una jurisprudencia reacia a someterla a los mismos principios de responsabilidad civil que a los particulares; una oposición doctrinal a la interpretación y los argumentos manejados por la jurisprudencia; y un brusco cambio jurisprudencial que, haciéndose eco de las críticas doctrinales, pone fin a dicha situación de privilegio.

La Corte de Casación, a partir de dos sentencias de 23 de febrero de 1956 (núms. 507 y 509) (70), negó, durante más de 25 años, la aplicación a la Administración del artículo 2.050 CC y la responsabilidad agravada que el mismo prevé para quienes lleven a cabo actividades peligrosas. Los tres principales argumentos que manejó para negar la aplicación a la Administración de dicho precepto fueron recogidos en ambas sentencias, idénticas: el artículo 2.050 CC busca so-

(68) Aldo M. SANDULLI, *Manuale...*, op. cit., págs. 1178-1180; Rocco GALLI, *Corso...*, op. cit., págs. 842-852; Gianfranco BRONZETTI, *Casi tipici...*, op. cit., págs. 119-168.

(69) Según dicho precepto: «El que causa daño a otros en el desarrollo de una actividad peligrosa, por su naturaleza o por la naturaleza de los medios empleados, está obligado al resarcimiento, si no prueba haber adoptado todas las medidas idóneas para evitar el daño».

(70) En «Giur. it.», I, 1, 1956, págs. 890-894; y «Foro it.», I, 1956, págs. 507-508, respectivamente.

meter a una responsabilidad más estricta a quien lleva a cabo actividades peligrosas con ánimo de lucro, y la Administración, a diferencia de los particulares, actúa —normalmente— sin él, para satisfacer las necesidades colectivas; el juez no puede controlar la idoneidad y suficiencia de los medios empleados por la Administración al organizar su actividad, ya que ello representaría una violación de su ámbito de discrecionalidad reconocido legalmente; y la presunción de culpa del artículo 2.050 CC es incompatible con la presunción de legalidad de los actos administrativos.

Como ya se ha dicho, la doctrina mayoritaria se opuso a dicha interpretación jurisprudencial (71). Y lo hizo refutando, uno a uno, los argumentos de la Casación: 1) el artículo 2.050 CC no exige que la actividad peligrosa sea realizada con ánimo de lucro; resulta discriminatorio, por otra parte, aplicar —como aplicaba la jurisprudencia— dicho precepto a los particulares que llevan a cabo actividades peligrosas sin perseguir ánimo de lucro alguno y no, en cambio, a la Administración; 2) el control judicial del respeto por parte de la Administración de las normas de diligencia no representa una violación de la discrecionalidad administrativa porque ésta, precisamente, viene limitada por aquéllas; además, dicho argumento jurisprudencial debería llevar a impedir no sólo la aplicación a la Administración del artículo 2.050, sino, también, la del artículo 2.043, porque en ambos casos el juez debe valorar si ha existido o no culpa, variando sólo sobre quién recae la carga de la prueba; 3) la presunción de legalidad, que se predica de los actos administrativos, y que no tiene ninguna incidencia en el juicio de responsabilidad de la Administración, no debe confundirse con la presunción de culpabilidad —de la conducta— contenida en el artículo 2.050; la propia Corte de Casación, además, siempre ha entendido aplicables a la Administración los artículos 2.051, 2.053 y 2.054 CC, que contienen presunciones similares a la del precepto que nos ocupa (72).

(71) Véanse, al respecto, los autores citados por Marco COMPORI, *Presunzioni di responsabilità e pubblica amministrazione: verso l'eliminazione di privilegi ingiustificati*, en «Foro it.», I, 1985, pág. 1498, nota 4 (el propio COMPORI se muestra contrario a dicha jurisprudencia en las págs. 1497-1502, como ya había hecho antes, en 1965). De especial influencia fue el comentario crítico a la sentencia 507/1956 efectuado por Elio CASSETTA, *Gli enti pubblici e l'articolo 2050 codice civile*, en «Giur. it.», I, 1, 1956, págs. 890-892.

A favor de la jurisprudencia, en cambio, se mostraron los autores citados por Alfonso ALIBRANDI, *Sull'applicabilità delle presunzioni di responsabilità di cui agli artt. 2050, 2051 e 2053 codice civile, nei confronti della pubblica amministrazione*, en «Arch. resp. civ.», I, 1974, págs. 478-479.

(72) Marco COMPORI, *Presunzioni di responsabilità...*, op. cit., págs. 1499-1502; Gianfranco BRONZETTI, *Casi tipici...*, op. cit., págs. 136-141; Rocco GALLI, *Corso...*, op. cit., págs. 847-849; Marco ARATO, *La responsabilità civile...*, op. cit., págs. 650-651.

La sentencia de la Casación que acabó con el consolidado principio de la inaplicabilidad a la Administración del artículo 2.050 CC fue la de 27 de febrero de 1984, núm. 1393 (73). En ella, el tribunal rebatió con los argumentos suministrados por la doctrina las razones esgrimidas por la jurisprudencia precedente en favor de la inaplicabilidad del precepto, y sometió a la empresa pública de transporte ferroviario (*ferrovie dello Stato*) al artículo 2.050, reputando peligrosa la gestión de instalaciones eléctricas de suministro de energía para el tráfico ferroviario.

Otro precepto de responsabilidad agravada que la jurisprudencia ha declarado aplicable a la Administración y que, como el artículo 2.050, puede operar con una cierta frecuencia es el artículo 2.051 CC (74). El problema que se ha planteado en relación con dicho precepto es el de si resulta aplicable a los daños que puedan sufrir quienes usen las vías públicas por el defectuoso estado de las mismas, esto es, si la Administración debe responder *ex* artículo 2.051 CC —pudiendo exonerarse sólo probando el caso fortuito— por su actividad de conservación de las vías públicas. La jurisprudencia viene negando la aplicación del artículo 2.051 a este tipo de supuestos, al considerar que el concepto de custodia manejado por dicho precepto debe ser entendido como un efectivo poder físico sobre la cosa, y que dicho poder falta en todos aquellos bienes de dominio público —como las vías públicas— que, por su destino (todos los ciudadanos pueden hacer de ellos un uso directo y general) y extensión, no pueden ser objeto de un efectivo y constante control por parte de la Administración (75).

La jurisprudencia, por ello, somete la responsabilidad de la Administración por los accidentes ocurridos en las vías públicas a la cláusula general del artículo 2.043 CC, exigiendo, para que nazca la misma, que la víctima pruebe la existencia de un peligro oculto, de una «trampa» (*insidia o trabocchetto*) en la vía pública. Existirá «trampa», peligro oculto, cuando concurren el carácter objetivo de la no visibilidad y el subjetivo de la no previsibilidad del mismo (76). Ello ocurrirá, en ejemplos de la propia jurisprudencia, cuando

(73) En «Foro it.», I, 1984, págs. 1280-1285. Esta sentencia tuvo un importante antecedente en la de 27 de enero de 1982, núm. 537 (en «Foro it.», I, 1982, págs. 674-680), donde la Casación, sin negar la validez general del principio, lo exceptuó en el caso concreto, declarando la aplicabilidad del artículo 2.050 al ente público ENEL en lo concerniente a la gestión de cables de alta tensión.

(74) Según el cual: «Toda persona es responsable del daño ocasionado por las cosas que tiene en custodia, salvo que pruebe el caso fortuito».

(75) En este sentido, p. ej., las sentencias de la Casación de 13 de febrero de 1978, núm. 671 (en «Foro it. [Rep.]», 1978, voz *Strade*, núm. 48); 7 de enero —núm. 58— y 20 de marzo —núm. 1817— de 1982 (en «Foro it. [Rep.]», 1983, voz *Responsabilità civile*, núms. 119 y 120, respectivamente); 30 de octubre de 1984, núm. 5567 (en «Arch. civ.», I, 1985, pág. 651); 4 de abril de 1985, núm. 2319 (en «Arch. giur. circ. sin. strad.», 1985, págs. 700-701); 21 de enero de 1987, núm. 526 (en «Arch. civ.», II, 1987, pág. 1161); y 1 de febrero de 1988, núm. 921 (en «Arch. giur. circ. sin. strad.», 1988, págs. 549-551).

(76) Así, p. ej., en la sentencia de la Casación de 1 de febrero de 1988, núm. 921, acabadada de citar.

en la calzada existan agujeros profundos o gruesas capas de hielo, o cuando la atraviesen repentinamente animales y no exista la correspondiente señal que advierta sobre dicho peligro (77) (78).

Pero las normas especiales reguladoras de la responsabilidad civil de los particulares que se extienden también a la actividad material de la Administración y que exceptúan la regla general del artículo 2.043 CC no siempre amplían dicha responsabilidad, objetivándola, sino que en ocasiones la restringen. Es lo que sucede, señaladamente, con el artículo 2.236 CC (79), que la doctrina y jurisprudencia italianas entienden aplicable también a la Administración (80). En su virtud, cuando la actividad desarrollada por la Administración implique la resolución de problemas técnicos de especial dificultad, sólo nacerá su responsabilidad en caso de dolo o culpa grave. Ello ocurrirá, p. ej., en el ámbito de la actividad médico-quirúrgica (81).

Lo señalado en este epígrafe sobre la responsabilidad de la Administración italiana por su actividad material permite comprender las grandes diferencias que la separan de la española. En Italia, en efecto, la Administra-

(77) Ejemplos jurisprudenciales extraídos de Pier Giuseppe MONATERI, *La responsabilità civile*, op. cit., pág. 845.

(78) Marco COMPORZI, *Presunzioni di responsabilità...*, op. cit., págs. 1502-1507; Pier Giuseppe MONATERI, *La responsabilità civile*, op. cit., págs. 842-845; Gianfranco BRONZETTI, *Casi tipici...*, op. cit., págs. 154-155; Rocco GALLI, *Corso...*, op. cit., págs. 849-850. COMPORZI se muestra particularmente crítico con la jurisprudencia versada en este punto, entendiendo que privilegia injustificadamente a la Administración. Este autor considera discriminatorio no aplicar el artículo 2.051 CC a las vías públicas mantenidas por la Administración y sí, en cambio, a las vías privadas de los particulares; cree que la exigencia de que exista un peligro oculto conlleva hacer responder a la Administración sólo por culpa grave, cuando el artículo 2.043 CC obliga a indemnizar también en casos de culpa no grave (para MONATERI, en cambio, la responsabilidad de la Administración por el mantenimiento de las vías públicas, en su configuración jurisprudencial, se funda sobre el principio *res ipsa loquitur* y es sustancialmente objetiva [Pier Giuseppe MONATERI, *La responsabilità civile*, op. cit., pág. 842, nota 19]); y sostiene que debería tenerse en cuenta la culpa de la víctima para, eventualmente, en aplicación del artículo 1.227.1 CC, modular la indemnización debida por la Administración (Marco COMPORZI, *Presunzioni di responsabilità...*, op. cit., págs. 1502 y 1506-1507). BRONZETTI, a su vez, cree que la jurisprudencia debería aplicar el artículo 2.051 y la presunción de culpa que contiene a la responsabilidad de la Administración por los daños ocurridos en las vías públicas (Gianfranco BRONZETTI, *Casi tipici...*, op. cit., págs. 155-156).

(79) Según el cual: «Si la prestación [de obra intelectual] implica la solución de problemas técnicos de especial dificultad, el prestador de obra no responde de los daños, salvo en caso de dolo o culpa grave».

(80) Aldo M. SANDULLI, *Manuale...*, op. cit., pág. 1173; Pier Giuseppe MONATERI, *La responsabilità civile*, op. cit., pág. 842; Guido GRECO, «La responsabilità civile dell'amministrazione...», op. cit., págs. 1676-1677 y 1689, nota 36.

En cuanto a la jurisprudencia, p. ej., las sentencias de la Casación de 6 de mayo de 1971, núm. 1282 (en «Foro amm.», I, 1972, págs. 18-25), y 1 de marzo de 1988, núm. 2144 (en «Foro it.», I, 1988, págs. 2296-2306).

En contra de la aplicación del artículo 2.236 CC a la Administración se ha manifestado Carlo MARZUOLI, *L'inapplicabilità dell'art. 2236 c.c. all'illecito dell'amministrazione sanitaria*, en «Foro amm.», II, 1974, págs. 32-37.

(81) Así, en las dos sentencias citadas en la nota anterior.

ción no sólo responde normalmente con arreglo al criterio de la culpa (culpa que en ocasiones debe ser, incluso, grave), sino que, además, se trata de una culpa que debe ser probada por la víctima; la presunción de culpa —y la consiguiente inversión de la carga de la prueba— y la responsabilidad objetiva de la Administración sólo están previstas excepcionalmente, ante determinados supuestos típicos. En España, en cambio, como ya sabemos, la responsabilidad de la Administración, también en el ámbito de su actividad material, es siempre objetiva (tanto cuando desarrolle actividades especialmente peligrosas como cuando no, tanto cuando el daño derive de cosas custodiadas por la Administración como cuando no, tanto cuando lleve a cabo actividades de especial dificultad técnica como cuando no): la víctima no sólo no queda obligada a probar la culpa de la Administración, sino que tiene derecho a indemnización aun en el caso de que la Administración pruebe su diligencia.

5. HACIA UNA CONVERGENCIA DE LOS SISTEMAS ITALIANO Y ESPAÑOL DE RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

El sistema de responsabilidad extracontractual de la Administración italiana acabado de describir en sus aspectos fundamentales, pese a estar condicionado con mucha frecuencia por problemas materiales y procesales específicos del Derecho administrativo de dicho país, que dificultan su extrapolación, y pese a ser en muchos puntos insatisfactorio —como reconoce la propia doctrina italiana—, presenta aspectos de gran interés y que conviene retener en el actual debate sobre el alcance y configuración que debe darse a la responsabilidad patrimonial de la Administración española.

El primero, ante todo, es su alcance general. En Italia, como hemos visto, el objetivo anhelado por la generalidad de la doctrina es que la Administración responda *con el mismo alcance* que los particulares, y no ya más que éstos, a diferencia de lo que sucede en España. Este objetivo está siendo cumplido progresivamente, gracias a una jurisprudencia que, abandonando anteriores posicionamientos y recogiendo las críticas y propuestas doctrinales, está acabando, paulatinamente, con los privilegios tradicionales de la Administración italiana (82). Ello pone de relieve que la circunstancia de que la Administración persiga, con su actuación, el interés general, no tiene por qué redundar en un régimen de responsabilidad más estricto que el de los particulares (83). De hecho, en Italia, la tradicional si-

(82) Para TORCHIA, este proceso de superación de los privilegios que la Administración italiana ha ostentado tradicionalmente en materia de responsabilidad extracontractual ya ha concluido: «El largo camino desde la inmunidad del poder público hasta su plena sumisión a las reglas de la responsabilidad aquiliana puede considerarse concluido: la responsabilidad de la Administración pública se integra ya sin derogaciones o excepciones residuales en la disciplina de Derecho común» (Luisa TORCHIA, «La responsabilità», en Sabino CASSESE [coord.], *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2000, pág. 1489).

(83) Así trato de demostrarlo, más extensamente, en el epígrafe 3.4 del capítulo cuar-

tuación de privilegio de su Administración, en materia de responsabilidad extracontractual, ha sido a menudo justificada, precisamente, en las finalidades públicas perseguidas por ella (recuérdese, p. ej., cuál fue uno de los argumentos manejados por la jurisprudencia italiana para negar la aplicación a la Administración del art. 2.050 CC).

Conviene retener, en segundo lugar, que en Italia la responsabilidad de la Administración pivota normalmente sobre el requisito de la culpa, y sólo en determinados supuestos típicos deviene objetiva. La culpa, además, según la jurisprudencia más reciente, se configura de forma objetiva, predicándose de la organización y no ya de los concretos funcionarios o agentes, y vinculándose a los principios constitucionales rectores de la Administración y su actividad. En Italia, además, como se ha visto, existe un elemento intermedio entre la responsabilidad por culpa y la responsabilidad objetiva de la Administración: la responsabilidad por culpa presunta. La presunción de culpa, en España, opera en el marco de la responsabilidad extracontractual de los particulares, pero no en el de la Administración.

En Italia, en tercer lugar, aunque no exista una regulación propia de la responsabilidad extracontractual de la Administración (lo cual, en mi opinión, resulta negativo), la remisión constitucional a las normas civiles (fundamentalmente, a los arts. 2.043-2.059 CC) permite disponer de un sistema dotado de mayor tipicidad que el español; en Italia, como se ha visto, junto a una cláusula general, la del artículo 2.043, existen una serie de tipos específicos (arts. 2.047 a 2.054 CC), que pretenden tener en cuenta las especialidades de determinadas circunstancias o actividades. Se encuentran positivadas, incluso, las causas de justificación (legítima defensa —art. 2.044 CC— y estado de necesidad —art. 2.045 CC—) y hasta la relación de causalidad (arts. 40 y 41 del Código penal italiano, a los que remiten doctrina y jurisprudencia) (84).

A retener, también, la gran atención que doctrina y jurisprudencia han dedicado a la cuestión, específica de la responsabilidad extracontractual de la Administración, de la responsabilidad por actos administrativos. Destaca el debate que, en el marco de la espinosa cuestión relativa a la resarcibilidad de los intereses legítimos, se ha producido sobre el alcance que debe tener la responsabilidad de la Administración por su actividad jurídica; y, sobre todo, la circunstancia de que se vinculen, de forma indisoluble, responsabilidad y antijuricidad del acto administrativo (como ocurre, también, hasta cierto punto, en el Derecho alemán y en el comunitario). Interesante es también la discusión que se ha producido sobre la relación existente entre antijuricidad del acto administrativo y culpa de la Administración, sobre si la primera implica la segunda —o al menos permite presumirla— o no.

to de mi trabajo *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*, op. cit.

(84) Sobre la excesiva generalidad y uniformidad del sistema español de responsabilidad administrativa, véase el capítulo quinto de mi trabajo *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*, op. cit.

Estos y otros aspectos más específicos del sistema italiano —como, p. ej., la experiencia de las cartas de servicios, reintroducidas en dicho país a través de la Directiva del Presidente del Consejo de Ministros de 27 de enero de 1994 (85)— deberían ser tenidos en cuenta en la revisión que sin duda debe acometerse del sistema español de responsabilidad de la Administración.

En otro lugar he tratado de demostrar por qué el sistema vigente español posee un alcance excesivo y en qué medida habría que limitarlo (86). Esta crítica y propuesta de restricción del sistema español no resulta en absoluto contradictoria por la tendencia expansiva de la responsabilidad administrativa que se constata en Italia en los últimos tiempos. La responsabilidad de la Administración italiana sigue estando, hoy en día, muy lejos de la responsabilidad objetiva global de la Administración española. Poderosas razones aconsejan una aproximación, una convergencia de los regímenes de responsabilidad administrativa de los distintos Estados miembros de la Unión Europea (87). Una convergencia entre sistemas tan dispares como el español (de responsabilidad absoluta) o el italiano en su configuración tradicional (caracterizado por admitir grandes áreas de irresponsabilidad administrativa). Y dicha convergencia sólo podrá lograrse situando a la responsabilidad de la Administración en un término medio entre dichos extremos, entre la responsabilidad objetiva global y la irresponsabilidad administrativa. La limitación de la responsabilidad de la Administración española y la ampliación de la italiana no son, pues, propuestas contradictorias, sino perfectamente compatibles (inescindibles, de hecho) en este necesario proceso de convergencia europea.

6. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AA. VV., *Atti del Convegno nazionale sull'ammissibilità del risarcimento del danno patrimoniale derivante da lesione di interessi legittimi* (Nápoles, 27-29 de octubre de 1963), Milano, Giuffrè, 1965.
- ALESSI, Renato, *L'illecito e la responsabilità civile degli enti pubblici*, Milano, Giuffrè, 1964.
- «Responsabilità civile della pubblica amministrazione», en *Noviss. dig. it.*, vol. XV, Torino, UTET, 1968.
- «Responsabilità da atti legittimi», en *Noviss. dig. it.*, vol. XV, Torino, UTET, 1968.
- ALIBRANDI, Alfonso, *Sull'applicabilità delle presunzioni di responsabilità di cui agli artt. 2050, 2051 e 2053 codice civile, nei confronti della pubblica amministrazione*, en «Arch. resp. civ.», I, 1974.

(85) De las cartas de servicios y, en general, de la vinculación de la responsabilidad de la Administración a la vulneración de concretos estándares de actuación administrativa me ocupo con cierta amplitud en el epígrafe 4.2 del capítulo cuarto de mi trabajo *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*, op. cit.

(86) En *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*, op. cit., capítulo cuarto.

(87) Apunto algunas de ellas en el epígrafe 3.2. del capítulo cuarto de mi trabajo *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*, op. cit.

- ARATO, Marco, *La responsabilità civile del pubblico dipendente e della Pubblica Amministrazione*, en «Enti pubbl.», núm. 6, 1995.
- BALDUCCI, Paola, *Una sentenza rivoluzionaria*, en «CittadinLex», <http://www.cittadinolox.kataweb.it/CommentView/0,1527,1695/623,00.html>, 30 de julio de 1999.
- BLASCO ESTEVE, Avelino, *La responsabilidad de la Administración por actos administrativos*, 2.ª ed., Madrid, Civitas, 1985.
- BRONZETTI, Gianfranco, *Casi tipici di responsabilità nella pubblica amministrazione*, Padova, CEDAM, 1997.
- CAIANIELLO, Vincenzo, *Postilla in tema di riparto fra le giurisdizioni*, en «Foro amm.», núm. 10, octubre de 1999.
- CARANTA, Roberto, *La responsabilità extracontrattuale della pubblica amministrazione. Sistemi e tecniche*, Milano, Giuffrè, 1993.
- *La pubblica amministrazione nell'età della responsabilità*, en «Foro it.», I, núm. 11, noviembre de 1999.
- CASSETTA, Elio, *L'illecito degli enti pubblici*, Torino, Giappichelli, 1953.
- *Gli enti pubblici e l'articolo 2050 codice civile*, en «Giur. it.», I, 1, 1956.
- «Responsabilità civile. III) Responsabilità civile della pubblica amministrazione», en *Enc. giur.*, vol. XXVI, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1991.
- *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1999.
- CERULLI IRELLI, Vincenzo, *Corso di diritto amministrativo*, 2.ª y 3.ª eds., Torino, Giappichelli, 1997 y 2000, respectivamente.
- CLARICH, Marcello, *La responsabilità civile della pubblica amministrazione nel diritto italiano*, en «Riv. trim. dir. pubbl.», II, 1989.
- «La responsabilidad de la Administración pública en el ordenamiento italiano: caracteres generales y tendencias recientes», en Javier BARNÉS VÁZQUEZ (coord.), *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado*, Madrid, Tecnos/Junta de Andalucía, 1996.
- COMPORZI, Marco, *Presunzioni di responsabilità e pubblica amministrazione: verso l'eliminazione di privilegi ingiustificati*, en «Foro it.», I, 1985.
- CORSO, Guido, *Pubblica amministrazione in ritirata?*, en «CittadinLex», <http://www.cittadinolox.kataweb.it/CommentView/0,1527,1695/623,00.html>, 30 de julio de 1999.
- CRISTALDI, Anna Maria, *Il problema della risarcibilità dei danni per lesione di interessi legittimi*, en «Mondo Giudiz.», lunes 24 de julio de 1995.
- DELFINO, Biagio, *La fine del dogma dell'irrisarcibilità dei danni per lesione di interessi legittimi: luci ed ombre di una svolta storica*, en «Foro amm.», núm. 10, octubre de 1999.
- DUNI, Giovanni, *Interessi legittimi, risarcimento del danno e doppia tutela. La Cassazione ha compiuto la rivoluzione*, en «Riv. amm.», núms. 8-9, agosto-septiembre de 1999.
- FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel, *Nuevas tendencias de la justicia administrativa en Italia: hacia algunas quiebras de la distinción entre intereses legítimos y derechos subjetivos*, en el núm. 154 de esta REVISTA, enero-abril de 2001.
- FOLLIERI, Enrico, *Risarcimento dei danni per lesione di interessi legittimi*, Chieti, Solfa-nelli, 1984.
- FRANZONI, Massimo, *Risarcimento per lesione di interessi legittimi*, en «Contr. e impr.», núm. 1, 1993.
- FUSARO, Andrea, «La responsabilità civile della pubblica amministrazione: la responsabilità per atti legittimi», en Guido ALPA y Mario BESSONE (dirs.), *La responsabilità civile. Una rassegna di dottrina e giurisprudenza*, vol. III, Torino, UTET, 1987.
- GALLI, Rocco, *Corso di diritto amministrativo*, 2.ª ed., Padova, CEDAM, 1994.
- GARRIDO FALLA, Fernando, *La constitucionalización de la responsabilidad patrimonial del Estado*, en el núm. 119 de esta REVISTA, mayo-agosto de 1989.
- GRECO, Guido, «La responsabilità civile dell'amministrazione e dei suoi agenti», en Leopoldo MAZZAROLI, Giuseppe PERICU, Alberto ROMANO, Fabio Alberto ROVERSI MONACO y Franco Gaetano COCA (coords.), *Diritto amministrativo*, vol. II, 2.ª ed., Bologna, Monduzzi, 1998.

- HUERGO LORA, Alejandro, *Los contratos sobre los actos y las potestades administrativas*, Madrid, Civitas, 1998.
- LANDI, Guido; POTENZA, Giuseppe, e ITALIA, Vittorio, *Manuale di diritto amministrativo*, 11.^a ed., Milano, Giuffrè, 1999.
- LAVITOLA, Livio, *Le novità introdotte dalla sentenza n. 500/99 della Suprema Corte di Cassazione e cenni sui presupposti giuridico normativi e sui contrasti tra dottrina e giurisprudenza in materia di risarcibilità degli interessi legittimi*, en «Riv. amm.», núms. 8-9, agosto-septiembre de 1999.
- LEDDA, Franco, *Agonia e morte ingloriosa dell'interesse legittimo*, en «Foro amm.», núms. 11-12, noviembre-diciembre de 1999.
- LEGUINA VILLA, Jesús, *La responsabilidad civil de la Administración pública*, Madrid, Tecnos, 1970.
- LUMINOSO, Angelo, *Danno ingiusto e responsabilità della p.a. per lesione di interessi legittimi nella sentenza n. 500/1999 della Cassazione*, en «Dir. pubbl.», núm. 1, enero-abril de 2000.
- MARRONE, Ivan, *Brevi note sul rapporto di pregiudizialità tra annullamento dell'atto amministrativo e risarcimento del danno da esso causato*, en «Sentenze toscane», http://sentenzetoscane.it/amministrative/marrone_2000.htm, 5 de noviembre de 2000.
- MARZUOLI, Carlo, *L'inapplicabilità dell'art. 2236 c.c. all'illecito dell'amministrazione sanitaria*, en «Foro amm.», II, 1974.
- MENCHINI, Sergio, *Il nuovo assetto delle tutele giurisdizionali avverso gli atti amministrativi illegittimi*, en «Dir. pubbl.», núm. 1, enero-abril de 2000.
- MIELE, Giovanni, «Introduzione al tema», en AA.VV., *Atti del Convegno nazionale sull'ammissibilità del risarcimento del danno patrimoniale derivante da lesione di interessi legittimi* (Nápoles, 27-29 de octubre de 1963), Milano, Giuffrè, 1965.
- MIR PUIGPELAT, Oriol, *La responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria. Organización, imputación y causalidad*, Madrid, Civitas, 2000.
- *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*, Madrid, Civitas, en prensa.
- MONATERI, Pier Giuseppe, *La responsabilità civile*, Torino, UTET, 1998.
- NIGRO, Mario, Introducción al encuentro celebrado en Roma el 24 de abril de 1982 sobre la responsabilidad por lesión de intereses legítimos, en «Foro amm.», I, 1982.
- ROMANO, Alberto, *Sono risarcibili; ma perché devono essere interessi legittimi?*, en «Foro it.», I, núm. 11, noviembre de 1999.
- ROMANO-TASSONE, Antonio, *I problemi di un problema. Spunti in tema di risarcibilità degli interessi legittimi*, en «Dir. amm.», núm. 1, 1997.
- SALERNO, Antonella, y MORENO FUENTES, Rodrigo, *La responsabilidad de la Administración por daños que afectan a los «intereses legítimos» en el sistema italiano. ¿Un cambio revolucionario?*, en el núm. 152 de esta REVISTA, mayo-agosto de 2000.
- SALVADOR CODERCH, Pablo, Recensión del libro *Derecho de Daños*, de Luis Díez-PICAZO, en «Indret», <http://www.indret.com>, 1 de febrero de 2000.
- SANDULLI, Aldo M., *Manuale di diritto amministrativo*, 15.^a ed., Napoli, Dott. Eugenio Jovene, 1989.
- SANDULLI, Piero, *Una nuova frontiera per i diritti del cittadino*, en «CittadinoLex», <http://www.cittadinolex.kataweb.it/CommentView/0,1527,16951623,00.html>, 30 de julio de 1999.
- SATTA, Filippo, «Responsabilità della pubblica amministrazione», en *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988.
- SCOCA, Franco Gaetano, *Risarcibilità e interesse legittimo*, en «Dir. pubbl.», núm. 1, enero-abril de 2000.
- SCOGNAMIGLIO, Renato, «In tema di risarcibilità di danni derivanti da lesione di interessi legittimi da parte della pubblica amministrazione», en AA. VV., *Atti del Convegno nazionale sull'ammissibilità del risarcimento del danno patrimoniale derivante da lesione di interessi legittimi* (Nápoles, 27-29 de octubre de 1963), Milano, Giuffrè, 1965.

- SORACE, Domenico, «La responsabilità extracontrattuale pubblica: spunti comparatistici nella prospettiva della europeizzazione», en Domenico SORACE (coord.), *La responsabilità pubblica nell'esperienza giuridica europea*, Bologna, Il Mulino, 1994.
- «Problemi e prospettive delle responsabilità pubbliche», en Domenico SORACE (coord.), *Le responsabilità pubbliche. Civile, amministrativa, disciplinare, penale, dirigenziale*, Padova, CEDAM, 1998.
- TARULLO, Stefano, *Le prospettive risarcitorie del danno «ingiusto» cagionato dalla p.a. tra il d.lgs. n. 80/98 e la sentenza delle Sezioni Unite n. 500/99*, en «Riv. amm.», núms. 6-7, junio-julio de 1999.
- TORCHIA, Luisa, «La responsabilità», en Sabino CASSESE (coord.), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2000.
- VIRGA, Pietro, *Diritto Amministrativo, 1. I principi*, 5.ª ed., Milano, Giuffrè, 1999.

