

Se cierran las vías jurídicas para que las concesionarias de autopistas quebradas reclamen una compensación

Blanca Lozano Cutanda

Catedrática de Derecho Administrativo

Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

El Tribunal Supremo ha negado que exista responsabilidad del Estado legislador por no haber consignado en las leyes de presupuestos las partidas necesarias para hacer efectivos los mecanismos de compensación previstos en la Ley 43/2010.

Se cierran las vías jurídicas para que las concesionarias de las autopistas de peaje que quebraron y fueron asumidas por el Estado obtengan una compensación por la reducción de los peajes que ocasionó la crisis económica. Como es sabido, el Tribunal Supremo ya rechazó la pretensión de que la Administración estuviese obligada a adoptar medidas para el restablecimiento económico-financiero de la concesión derivado de la disminución del tráfico vial por las autopistas (SSTS, entre otras, de 4 de febrero del 2014, rec. 486/2011, y de 28 de enero del 2015, rec. 449/2012).

Ahora, en dos sentencias de octubre del 2019 (recursos núms. 426/2018 y 7/2019), el Tribunal Supremo ha desestimado las demandas interpuestas por dos concesionarias de autopistas en situación de liquidación (autopista Madrid Sur y autopista Madrid Norte) contra la denegación presunta de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que habían formulado ante el Consejo de Ministros.

Advertencia legal: Este análisis sólo contiene información general y no se refiere a un supuesto en particular. Su contenido no se puede considerar en ningún caso recomendación o asesoramiento legal sobre cuestión alguna.

N. de la C.: En las citas literales se ha rectificado en lo posible —sin afectar al sentido— la grafía de ciertos elementos (acentos, mayúsculas, símbolos, abreviaturas, cursivas...) para adecuarlos a las normas tipográficas utilizadas en el resto del texto.

Con estas reclamaciones, las concesionarias intentaban ser indemnizadas por los perjuicios causados como consecuencia de la omisión en las leyes de presupuestos generales del Estado de la habilitación de gasto necesaria para hacer efectivos los mecanismos de la cuenta de compensación y préstamo participativo establecidos por la disposición adicional octava de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre.

Con esta disposición adicional se pretendía compensar a determinadas concesionarias de autopistas dependientes de la Administración General del Estado por la reducción de los peajes derivada de la drástica disminución del tráfico de vehículos durante los años de la crisis respecto a lo previsto en el momento de licitación de las concesiones. Entre las medidas previstas destacaba la creación de un sistema de compensación a las concesionarias afectadas de carácter parcial y transitorio (previsto inicialmente para tres años a partir del 2011, pero ampliado luego hasta el 2018).

Se autorizaba así a las concesionarias a establecer una cuenta de compensación en la que consignarían anualmente la diferencia entre los ingresos de peaje que se hubieran producido de haberse alcanzado el 80 % del tráfico previsto en el plan económico-financiero presentado en la oferta de licitación y los ingresos de peaje reales. El importe consignado se presentaría cada año a la Delegación del Gobierno para su aprobación y posterior abono a la sociedad concesionaria por parte de la Administración.

Ahora bien, como precisaba la Ley 43/2010, la cantidad que se había de consignar quedaba «sujeta al límite de las disponibilidades presupuestarias fijadas cada año en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para este concepto, que en el ejercicio 2011 no superará el importe global de 80,1 millones de euros».

Acogiéndose a esta disposición, las recurrentes solicitaron la apertura de la cuenta de compensación y el abono del importe correspondiente al primer año —el 2011—, que les fue reconocido con el citado límite de la disponibilidad presupuestaria.

Sin embargo, las solicitudes relativas a los años siguientes, del 2012 al 2015, fueron rechazadas sistemáticamente por la Administración al no haberse previsto en las leyes de presupuestos generales del Estado para estas anualidades ninguna partida para atenderlas. Las concesionarias formularon entonces recursos contencioso-administrativos contra las resoluciones denegatorias con el fin de obtener su anulación y de que se condenase a la Administración a pagar las cantidades consignadas.

El resultado de estos recursos fue adverso para las concesionarias. Los recursos fueron desestimados y, si bien se obtuvo un pronunciamiento parcialmente estimatorio de la Audiencia Nacional —en dos sentencias de 9 de abril del 2015—, por el que se reconocía el derecho de las concesionarias a la apertura, trámite y resolución del procedimiento adecuado a fin de que se fijase anualmente el saldo de la cuenta de compensación, las sentencias fueron revocadas en casación por el Tribunal Supremo (sentencias de 7 y 8 de julio del 2016).

El Tribunal Supremo reiteró —en estas sentencias y en otras—, que, según la configuración del sistema de compensación financiera que hizo el legislador, la disponibilidad presupuestaria constituye un presupuesto ineludible para el nacimiento del derecho a la compensación.

Ante ello, las concesionarias acudieron a la vía de la reclamación de responsabilidad del Estado legislador por los daños ocasionados como consecuencia de la omisión (legislativa) al no establecer las leyes de presupuestos una partida que dotara de efectividad a los mecanismos de compensación previstos en la disposición adicional octava. Concurrían, a juicio de las recurrentes, los requisitos necesarios para la viabilidad de la responsabilidad: daño efectivo, individualizado y económicamente evaluable (el importe dejado de percibir en concepto de compensación); antijuricidad del daño (por la existencia de un sacrificio singular de los derechos reconocidos por la disposición adicional como consecuencia de la actitud omisiva del legislador); y relación de causalidad entre el daño y la omisión legislativa.

Las sentencias del Tribunal Supremo han negado, sin embargo, que concurra responsabilidad patrimonial y lo han hecho basándose fundamentalmente en el mismo motivo que lo llevó a desestimar los recursos frente a las denegaciones de las solicitudes de compensación: dado que la consignación presupuestaria es el presupuesto del nacimiento mismo del derecho a la compensación, la omisión de esta consignación no incide sobre un derecho de contenido patrimonial reconocido a las recurrentes y, por tanto, la omisión del legislador no puede ser considerada antijurídica.