

Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, Sentencia de 16 Dic. 2008,
rec. 453/2006

Ponente: Herrero Pina, Octavio Juan.
Nº de Recurso: 453/2006
Jurisdicción: CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

TEXTO

En la Villa de Madrid, a dieciséis de diciembre de dos mil ocho

SENTENCIA

Visto por esta Sección Sexta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo el presente recurso contencioso-administrativo 453/06, interpuesto por el Procurador de los Tribunales D. Jacobo de Gandarillas Martos, en nombre y representación de Dña. Lucía , contra la resolución del Consejo de Ministros de 29 de septiembre de 2006, por la que se acuerda desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial por actos legislativos, concretamente la nueva legislación concursal, especialmente la Ley 22/2003, de 9 de julio y el Real Decreto 1860/2004, de 6 de septiembre . Siendo parte demandada la Administración General del Estado que actúa representada por el Abogado del Estado

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 30 de agosto de 2005 la recurrente, Profesor Titular Mercantil-Economista, Censor Jurado de Cuentas y Auditora, se dirigió a la Presidencia del Gobierno reclamando indemnización en concepto de responsabilidad patrimonial del Estado, por importe de 5.146.110,12 euros, en razón de los daños y perjuicios que entiende le causan las limitaciones impuestas al ejercicio de su profesión por el art. 28 de la Ley Concursal y normas de desarrollo, con referencia al Real Decreto 1860/2004 .

Por acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de septiembre de 2006 se desestima la reclamación, razonando que la nueva regulación carece de contenido expropiatorio por constituir una norma general de obligado cumplimiento, invocando la doctrina de esta Sala y del Tribunal Constitucional en el sentido que las medidas legales de delimitación o regulación general del contenido de un derecho, aunque impliquen una reforma restrictiva de derechos individuales o la limitación de algunas facultades, no dan por sí solas derecho a una compensación indemnizatoria, lo que es aplicable al caso, en el que falta el requisito de la antijuridicidad del daño.

SEGUNDO.- Admitido a trámite el recurso y recabado el expediente administrativo, se dio traslado a la representación procesal de la recurrente para que formulara escrito de demanda, en la que solicita que se declare el acuerdo impugnado contrario al ordenamiento jurídico y se le reconozca el derecho a ser indemnizada en la cantidad de 5.146.110,12 euros o aquella se que fije pericialmente.

Invocando su condición de Profesor Titulado Mercantil, Censor Jurado de Cuentas y Auditor de Cuentas, inscrita con el nº 4.373 en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas, alega al efecto que en el ejercicio de su profesión ha desempeñado numerosos cargos en incontables procedimientos concursales, gozando de un elevado y serio reconocimiento como profesional, que se extiende al territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña, habiéndose visto obligada a crear y dotarse de una infraestructura de medios materiales y humanos de gran volumen, lo que conlleva importantes gastos y los correspondientes rendimientos, según contabilidad que acompañó al expediente administrativo.

Señala que venía desarrollando normalmente su trabajo hasta la aprobación de la Ley Concursal 22/2003, de 9 de julio, que entró en vigor el 1 de septiembre de 2004 y la normativa de desarrollo, particularmente el Real Decreto 1860/2004, de 6 de

septiembre , que aprueba el arancel aplicable a las retribuciones de los Administradores Concursales, lo cual limita y cercena la mayoría de los derechos que tenía consolidados en el ejercicio de su profesión, con importantes daños y perjuicios que deben ser objeto de la correspondiente indemnización. Reproduce el contenido del art. 28 de la Ley 22/2003, de 9 de julio , se refiere a su reclamación de 30 de agosto de 2005, en la que se solicita que se declaren antijurídicas y vulneradoras de sus derechos fundamentales las limitaciones al ejercicio de su profesión impuestas por el citado art. 28 de la Ley 22/2003 , que no tienen que ser soportadas por la parte, que le causan un perjuicio real, efectivo y evaluable económicamente, que existe relación de causalidad y que se declare la responsabilidad patrimonial por actos legislativos y se reconozcan perjuicios por importe de 5.146.110,12 euros, cantidad que le deberá ser abonada, con intereses moratorios, con gastos y costas a cargo del Estado.

Rechaza el planteamiento del Consejo de Estado en relación con la exigencia del art. 139.3 de la Ley 30/92 de que la indemnización venga establecida en el propio acto legislativo y la falta de antijuridicidad del daño, invocando el principio de confianza legítima y diversas sentencias de esta Sala y del Tribunal Constitucional. Termina por hacer referencia a la finalización del procedimiento administrativo por la resolución de 29 de septiembre de 2006, que desestima la reclamación porque la nueva regulación concursal no supone privación singular de derechos o intereses patrimoniales legítimos.

Como fundamentos de derecho invoca el art. 139.3 de la Ley 30/92 y la jurisprudencia, comenzando por la sentencia de 11 de octubre de 1991 , con referencia a las vías de indemnización contempladas en la misma, siguiendo con las sentencias de 5 de marzo de 1993, 20 de enero de 1999, 17 de enero de 2000 . De la doctrina contenida en tales sentencias concluye que en nuestro Derecho se admite la existencia de una responsabilidad patrimonial a cargo del Estado por razón de actos legislativos, siempre que se den los siguientes requisitos: el fundamento de la responsabilidad a que hace referencia no radica en el art. 33 de la Constitución sino en su art. 9.3 que impone el principio de seguridad jurídica; ello es así porque el fundamento no radica en la privación o limitación conforme a la Constitución de derechos preexistentes sino en la frustración de meras expectativas, que en los casos y en la forma que exige la teoría y doctrina invocada, son indemnizables; que exige el establecimiento y regulación de la misma por una ley; que dicha regulación en sentido formal queda ratificada por el art. 139.3 de la Ley 30/92; y concluye que tal exigencia y existencia de responsabilidad patrimonial del Estado por sus actos legislativos, es procedente en el caso de alteraciones del régimen jurídico del ejercicio de profesiones liberales, con reducción de los casos de posible desempeño, mediante la limitación de los casos en que un profesional como la recurrente pueda ser designado judicialmente para el ejercicio de cargos de administrador judicial, cuando hasta este momento ha sido la actividad profesional básica y esencial que como medio de vida ha venido desempeñando. Invoca la doctrina de la sentencia de 5 de junio de 1997 entendiéndolo que reconoce la indemnización de los perjuicios causados en derechos consolidados si estuviera en vigor el art. 139.3 de la Ley 30/92 , la sentencia de 18 de julio de 1997 para señalar que la cuestión resuelta por los Tribunales sobre la edad de jubilación de los funcionarios no es equiparable al ejercicio de profesiones liberales, la sentencia de 2 de diciembre de 1992 para indicar que su doctrina está superada y, finalmente, la sentencia de 11 de febrero de 1999 , para concluir que, cuando mediante medidas legislativas se imponen limitaciones al ejercicio de las profesiones liberales, no se están eliminando meras expectativas sino auténticos derechos consolidados, que en la mayoría de los casos ha supuesto a los profesionales un gran coste de infraestructuras materiales y humanas, actuando sobre la confianza en la no alteración futura de las circunstancias y el Estado, sin otro fundamento que el simple capricho, cercena tales derechos y rendimientos económicos futuros, quedando obligado a indemnizar, y ello es lo que sucede con los Auditores de Cuentas y Censores Jurados, que en virtud del art. 28 de la nueva Ley Concursal han visto eliminados de un plumazo sus derechos consolidados de futuro, sin que exista razón justificativa alguna. Finalmente calcula el perjuicio causado atendiendo al margen de contribución promedio anual del periodo 2002/2004 (489.816,06 euros) del que deduce los ingresos por Concursos originados en un años de vigencia de la nueva Ley Concursal (60.973,55 euros), por 12 años de vida laboral hasta la jubilación a los 65 años, lo que alcanza la cantidad solicitada de 5.146.11,12 euros.

TERCERO.- Dado traslado a la Administración demandada, el Abogado del Estado alega, frente al planteamiento de la recurrente, que no estamos ante un acto de naturaleza expropiatoria, pues del art. 28.3 de la Ley Concursal no resulta la privación singular de

derecho alguno, con invocación de la sentencia de 13 de abril de 2002 . Señala que no se cumple el requisito del art. 139.3 de la Ley 30/92 de que el derecho a la indemnización se establezca en el propio acto legislativo. Entiende que el deber jurídico de soportar las consecuencias de la Ley Concursal parece difícilmente discutible, siendo aplicable la doctrina de la sentencia de 13 de abril de 2002 y la de 5 de diciembre de 2000 . Añade que la acción se ejercitó cuando ya había prescrito, dado que la reclamación se formuló el 30 de agosto de 2005 y la Ley Concursal se publicó en el BOE de 10 de julio de 2003 . Finalmente rechaza la forma en que se calcula la indemnización procedente dado que los datos económicos esgrimidos por la recurrente se refieren también a la empresa Servicios Legales M,B., S.L., los ingresos durante los tres últimos años anteriores a la entrada en vigor de la Ley Concursal pueden estar en función de multitud de variables y la determinación de la indemnización atendiendo al supuesto lucro cesante durante los 12 años que restan para su jubilación, evidencia que estamos ante meras expectativas, en modo alguno indemnizables.

CUARTO.- Recibido el pleito a prueba, se practicó la documental y pericial propuesta por la parte actora, con el resultado que es de ver en autos, dándose traslado a las partes para conclusiones, en las que mantienen sus pretensiones, rechazando la parte actora la alegación de prescripción de la acción formulada de contrario. Conclusas las actuaciones, quedaron pendientes de señalamiento para votación y fallo, a cuyo efecto se fijó inicialmente el 8 de octubre de 2008, que se dejó sin efecto por providencia de 5 de septiembre de 2008, volviéndose a señalar para el día 10 de diciembre de 2008, fecha en que tal diligencia ha tenido lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Procede resolver en primer lugar, dados los efectos que tendría una eventual estimación, la alegación de prescripción de la acción formulada por el Abogado del Estado, según el cual, habiéndose presentado la reclamación el 30 de agosto de 2005 y publicada la Ley Concursal en el BOE de 10 de julio de 2003 , habría transcurrido en exceso el plazo de un año establecido en el art. 142.5 de la Ley 30/92 , sin que para ello sea obstáculo la previsión de la propia Ley 22/2003 en el sentido de demorar su entrada en vigor hasta el 1 de septiembre de 2004 , en cuanto la interesada tuvo todos los elementos de juicio necesarios para ponderar los efectos sobre su actividad profesional desde la publicación de la Ley en el BOE.

Tal planteamiento no puede compartirse por no ajustarse al criterio jurisprudencial que se invoca por la propia Abogacía del Estado, reflejado en la citada sentencia de 21 de diciembre de 2006 y más ampliamente en otras como la de 13 de octubre de 2004 , en la que se indica que "el momento a partir del cuál se produce el «dies a quo» del plazo anual, de conformidad con lo dispuesto en el art. 1969 del Código Civil , viene determinado «cuando no haya disposición especial que otra cosa determine por el día en que la acción pueda ser ejercitada», de acuerdo con la teoría de la «actio nata». De ahí que para que se inicie el plazo de prescripción sea preciso que se conozca el alcance y la trascendencia e importancia de los daños que puedan ser objeto de reclamación.

El cómputo se inicia cuando se conocen los efectos lesivos en el patrimonio del reclamante, momento en el que existe ya la posibilidad de valorar su alcance y extensión, a la vista del principio antes enunciado de la «actio nata», lo que a efectos de una posible exigencia de responsabilidad implica el cómputo del término para la prescripción a partir del momento en que el perjudicado tuvo conocimiento del daño que sufrió, plazo prescriptorio de la acción que determina que ésta se inicia al tener cabal conocimiento del daño.

Así en Sentencia de 23 de enero de 2001 esta Sala declaró que «el cómputo del plazo para el ejercicio de la responsabilidad patrimonial no puede ejercitarse sino desde el momento en que ello resulta posible por conocerse en sus dimensiones fácticas y jurídicas el alcance de los perjuicios producidos -que tiene su origen en la aceptación por este Tribunal (sentencias de la Sala Tercera de 19 septiembre 1989, 4 julio 1990 y 21 enero 1991) del principio de «actio nata» (nacimiento de la acción) para

determinar el origen del cómputo del plazo para ejercitarla, según el cual la acción sólo puede comenzar cuando ello es posible y esta coyuntura se perfecciona cuando se unen los dos elementos del concepto de lesión, es decir, el daño y la comprobación de su ilegitimidad-. Este plazo, según ha declarado reiteradamente la jurisprudencia, comienza a computarse a partir del momento en que se completan los elementos fácticos y jurídicos que permiten el ejercicio de la acción, con arreglo a la doctrina de la *actio nata* o nacimiento de la acción".

Y es el caso que imputándose la producción de los perjuicios, cuya reparación se pretende, a los efectos que sobre la situación jurídica de la interesada produce la aplicación de una concreta Ley, es la entrada en vigor de la misma, que determina su efectividad y aplicabilidad y consiguiente incidencia en la situación jurídica de la interesada, la causa de tales perjuicios, que mientras tanto no tienen realidad alguna, en cuanto la publicación de la Ley no supone su entrada en vigor y queda sujeta a un periodo de vacatio legis en general (art. 2 del Código Civil) y con más razón cuando dicho periodo tiene una amplia duración, como es el caso en el que se establece el plazo superior a un año, fijando la fecha del 1 de septiembre de 2004, que evidencia la necesidad de las adaptaciones precisas para la puesta en funcionamiento del nuevo régimen establecido en la Ley Concursal. En definitiva, si el perjuicio no se produce mientras no entra en vigor y se aplica la Ley en cuestión y, por lo tanto, no puede ejercitarse la correspondiente acción de resarcimiento, tampoco puede iniciarse el cómputo del plazo de prescripción de tal acción.

En consecuencia la alegación formulada por la Abogacía del Estado debe desestimarse.

SEGUNDO.- Los términos en que se plantea la demanda, cuya falta de claridad pone de manifiesto el Abogado del Estado, no impiden apreciar que la parte recurrente justifica su reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado en la consideración de que las limitaciones al ejercicio de su profesión impuestas por el art. 28 de la Ley 22/2003, de 9 de julio, le causan un perjuicio real, efectivo y evaluable económicamente, que no tiene el deber de soportar, y que le debe ser indemnizado al amparo del art. 139.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y la jurisprudencia que invoca, manteniendo que la responsabilidad patrimonial del Estado por sus actos legislativos, es procedente en el caso de alteraciones del régimen jurídico del ejercicio de profesiones liberales, con reducción de los casos de posible desempeño, mediante la limitación de los casos en que un profesional como la recurrente pueda ser designado judicialmente para el ejercicio de cargos de administrador judicial, cuando hasta este momento ha sido la actividad profesional básica y esencial que como medio de vida ha venido desempeñando, concluyendo que, cuando mediante medidas legislativas se imponen limitaciones al ejercicio de las profesiones liberales, no se están eliminando meras expectativas sino auténticos derechos consolidados, que en la mayoría de los casos ha supuesto a los profesionales un gran coste de infraestructuras materiales y humanas, actuando sobre la confianza en la no alteración futura de las circunstancias y el Estado, sin otro fundamento que el simple capricho, cercena tales derechos y rendimientos económicos futuros, quedando obligado a indemnizar, y ello es lo que sucede con los Auditores de Cuentas y Censores Jurados, que en virtud del art. 28 de la nueva Ley Concursal han visto eliminados de un plumazo sus derechos consolidados de futuro, sin que exista razón justificativa alguna.

TERCERO.- Tal planteamiento, que la parte apoya en la valoración de la jurisprudencia que cita, no puede compartirse.

En primer lugar y en relación con las apreciaciones de la parte, conviene precisar que la jurisprudencia desde el principio (Ss. 30-11-1992, 12-7-2001, 5-2-1996) puso de manifiesto que el marco de la responsabilidad patrimonial, y concretamente la responsabilidad por acto legislativo, exige una configuración legal, de la que carecía esta última, poniendo de manifiesto la necesidad de un previo desarrollo legislativo que determine en qué casos procede y qué requisitos son exigibles, por faltar cualquier antecedente histórico o regulación que posibilite una decisión sobre tales cuestiones.

No obstante esa falta de desarrollo normativo, que persistió hasta la publicación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no impidió la formulación de numerosas reclamaciones y la adopción de las correspondientes decisiones por este Tribunal, conformando una jurisprudencia que salvo algunos casos aislados previos (sentencias de 22-5-1970, 1 febrero y 12 noviembre 1971, 30-9-1972 y 29-1-1974, relativas

a las medidas adoptadas respecto de las compañías aseguradoras de accidentes de trabajo en cumplimiento de lo dispuesto por el Texto Refundido de la Ley de Seguridad Social de 21-4-1966), adquiere relevancia tras la Constitución de 1978, inicialmente con ocasión de la modificación de la edad de jubilación de los funcionarios públicos, Ley 30/84, de 2 de agosto, y de los Jueces y Magistrados, Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que dio lugar al planteamiento de diversos recursos de inconstitucionalidad, resueltos por sentencias del Tribunal Constitucional 108/1986, de 29 de julio, 99/1987, de 11 de junio y 70/1988, de 19 de abril, en las que se rechazan las infracciones de los arts. 9.3, 33.3 y 35 de la Constitución que se invocaban, en razón de la situación estatutaria a la que están sujetos los recurrentes, que no son titulares de un derecho subjetivo a ser jubilados a la edad establecida en el momento de su acceso a la función. Sin embargo, al examinar la disposición transitoria 28.1ª de la LOPJ, que establecía un sistema escalonado de aplicación de la edad de jubilación, señala que "su finalidad evidente es la de paliar los efectos negativos que el adelanto de la edad de jubilación pueda producir en cuanto origine una frustración de las expectativas existentes y, en muchos casos, perjuicios económicos. Es posible, incluso, que esta finalidad no quede suficientemente asegurada y que esos efectos negativos, de no ser corregidos, puedan merecer algún género de compensación. Pero esta cuestión queda, en todo caso, fuera del ámbito del presente recurso."

Ante este planteamiento del Tribunal Constitucional, los interesados advirtieron la posibilidad de indemnización aun en el supuesto de constitucionalidad de la norma, formulando las correspondientes reclamaciones ante el Consejo de Ministros, que fueron desestimadas, acudiendo de nuevo ante este Tribunal Supremo, que resolvió sobre el fondo de la cuestión por primera vez en la citada sentencia del Pleno de 30 de noviembre de 1992, que entre otros pronunciamientos y por lo que aquí interesa, termina desestimando las reclamaciones al entender que no se había producido la privación de bienes o derechos, categoría jurídica de la que carecen las expectativas de derechos, además de que, admitir lo contrario conduciría a una petrificación legislativa para evitar las importantes consecuencias económicas que pretendan adaptar la legislación anterior. Criterios que se mantuvieron en numerosas sentencias (1 y 2 de diciembre de 1992, distintas fechas de enero de 1993, 30 de enero de 2001, 1 de julio de 2003, entre otras), que desde esa fecha venían a resolver cuestiones semejantes.

En la evolución jurisprudencial concretas sentencias como las de 5 de marzo de 1993 y 27 de junio de 1994 estimaron pretensiones de indemnización, en razón de los daños derivados del cambio radical introducido por el Tratado de Adhesión a la Comunidad Económica Europea, al disponer la eliminación, a lo largo de un periodo de siete años, del sistema de cupos de pesca exentos de arancel, considerando tal eliminación "incluso, y más propiamente como consecuencia de las determinaciones del Poder Legislativo", si bien se parte de "la existencia de verdaderos derechos adquiridos para obtener los beneficios que elimina"; y en el mismo sentido estimatorio destaca la sentencia de 17 de febrero de 1998, en cuyo recurso se discutían los perjuicios padecidos, según los recurrentes imputados a un acto de carácter legislativo, concretamente a la Ley del Parlamento de las Islas Baleares de 31 mayo 1984, de Declaración de Es Trenc-Salobrar de Campos como área natural de especial interés (dictada en aplicación de la anterior Ley de Ordenación y Protección de Áreas Naturales de Interés Especial, de 14 marzo 1984), consistentes en que, al establecer un régimen especial de protección de los terrenos en que se había proyectado e iniciado la urbanización, la ley privó a éstos del contenido económico de los derechos pertenecientes a las sociedades recurrentes de urbanización y edificación de los mismos, aunque la indemnización se limitó a los gastos realizados por las sociedades en consideración directa a la actividad empresarial urbanizadora, habida cuenta de que se desarrollaron ante la confianza legítima suscitada por la aprobación de los correspondientes planes parciales.

Pero abundaron las sentencias en sentido desestimatorio, que resolvieron otras reclamaciones como las formuladas por Agentes de Cambio y Bolsa, derivadas de la entrada en vigor de la Ley 24/1998, de 28 de julio, del Mercado de Valores, que suponía la desaparición de dicho Cuerpo, al entender que no se dan las circunstancias que determinan la concurrencia de un sacrificio particular de derechos o intereses legítimos suficiente para dar lugar a la exigencia de responsabilidad patrimonial derivada de acto legislativo. Por el contrario constituyen genéricas disposiciones de rango legal, que imponen limitaciones que se proyectan sobre el conjunto de los ciudadanos, aun cuando puedan afectar desigualmente a los grupos en que se integran, y que los

afectados tienen la carga de soportar. En el mismo sentido las formuladas por Agentes de Aduanas, afectados por la entrada en vigor del Acta Única Europea. En tales sentencias (vg.18-9-1997,13-7-1999) se recogía la doctrina de la Sala al respecto. Como sintéticamente señala la citada sentencia de 18 de septiembre de 1997 , "bajo el régimen anterior a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común, sólo cabe apreciar responsabilidad cuando se producen daños y perjuicios en virtud de actos de aplicación de las leyes cuando existe un sacrificio patrimonial singular de derechos o intereses económicos legítimos que pueden considerarse afectados de manera especial por las actuaciones administrativas anteriores o concomitantes con la legislación aplicable."

Introducida la regulación positiva en el art. 139.3 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común, según el cual: "las Administraciones Públicas indemnizarán a los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y que éstos no tengan el deber jurídico de soportar, cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos", en las sentencias de esta Sala se mantiene que tal regulación no es contraria a las conclusiones y criterios marcados por la jurisprudencia, si bien hay que determinar el alcance del nuevo requisito establecido, en el sentido de que la previsión de la indemnización y de su contenido arranque del propio acto legislativo que motiva la lesión (Ss.18-9-1997, 17-2-1998, 18-5-2000).

Efectivamente *del citado art. 139.3 se deduce que el presupuesto sobre el que descansa el derecho a la indemnización por la aplicación de actos legislativos es la existencia de una lesión antijurídica, es decir, que los particulares "no tengan el deber jurídico de soportar"*, según expresión del precepto, concepto jurídico ya examinado en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración, plasmado en el art. 141.1 de la Ley 30/1992 , que ha de integrarse en cada caso atendiendo a las circunstancias concurrentes y que supone que *el carácter indemnizable del daño no se predica en razón de ilicitud del acto causante sino de su falta de justificación*, en cuanto el ordenamiento jurídico no impone al perjudicado esa carga patrimonial y singular que el daño implica.

En tal sentido, sentencias como la de 11 de junio de 1993, que cita las de 11 de abril y 18 de diciembre de 1986 , señalan que existe ese deber jurídico de soportar el daño "cuando la medida de la Administración constituye un carga de carácter general que todos los administrados incluidos en el ámbito de dicha medida están obligados a cumplir sin derecho a indemnización". Más concretamente, la sentencia de 27 de junio de 1997 establece que "ese deber de soportar el daño o el perjuicio sufrido se da en los supuestos en que la Ley y el grupo normativo de ella derivado justifican dichos detrimentos de un modo expreso o implícito. Así, del examen de las Sentencias del Tribunal Supremo de 7 de abril, 19 de mayo y 19 de diciembre 1989 , entre otras, se infiere que el criterio esencial para determinar la antijuridicidad del daño o perjuicio causado a un particular por la aplicación de un precepto legal o normativo debe ser el de si concurre o no el deber jurídico de soportar el daño, ya que las restricciones o limitaciones impuestas por una norma, precisamente por el carácter de generalidad de la misma, deben ser soportadas, en principio, por cada uno de los individuos que integran el grupo de afectados, en aras del interés público. Por su parte, el Tribunal Constitucional, en sentencias núms. 37/1987, de 26 marzo, 65/1987, de 21 mayo, 127/1987, de 16 julio, 170/1989, de 19 octubre, y 41 y 42/1990, de 5 marzo , tiene declarado, en síntesis, que no hay antijuridicidad ni, por tanto, derecho a indemnización cuando, en el ejercicio de las facultades innovatorias del ordenamiento jurídico o de las potestades autoorganizatorias de los servicios públicos, se realiza una modificación en la regulación o configuración de un régimen jurídico anterior o se reestructuran sus sistemas de gestión."

En tal sentido la sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988, de 29 de noviembre , que resuelve recurso de inconstitucionalidad formulado contra la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas , señala que "el legislador goza de una amplia libertad de configuración normativa para traducir en reglas de Derecho las plurales opciones políticas que el cuerpo electoral libremente expresa a través del sistema de representación parlamentaria", añadiendo que las medidas legales de delimitación o regulación general del contenido de un derecho que, sin privar singularmente del mismo a sus titulares, constituyen una configuración "ex novo" modificativa de la situación normativa anterior, "aunque impliquen una reforma restrictiva de aquellos

derechos individuales o la limitación de algunas de sus facultades, no están prohibidas por la Constitución ni dan lugar por sí solas a una compensación indemnizatoria. Muy al contrario, al establecer con carácter general una nueva configuración legal de los derechos patrimoniales, el legislador no sólo puede, sino que debe tener en cuenta las exigencias del interés general". En el mismo sentido expresa la STC 112/2006, de 5 de abril , reflejándose en la ya citada sentencia de 18 de septiembre de 1997 , al indicar que el sacrificio singular no puede identificarse con las limitaciones que la Ley proyecta sobre el conjunto de los ciudadanos, "aun cuando puedan afectar desigualmente a los grupos en que se integran". Es congruente con todo ello la sentencia de 11 de junio de 2001, que refiriéndose a la jurisprudencia de esta Sala , señala el carácter restrictivo con que se aprecia la responsabilidad patrimonial en estos casos, concluyendo que: "en términos generales excluye el derecho a indemnización y da prevalencia a "la potestad de innovación normativa, con el fin de que no queden petrificadas regulaciones al margen de la evolución real de los intereses generales y del ejercicio de las facultades de apreciación de los órganos llamados a velar por ellos según las competencias reconocidas por la Constitución y la ley".

CUARTO.- A la vista de todo ello necesariamente ha de concluirse, que *la reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado que se formula por la recurrente no encuentra amparo en las previsiones del art. 139.3 de la Ley 30/92 interpretado en el sentido que resulta de dicha jurisprudencia*, dado el alcance del art. 28.2 de la Ley 22/2003 , según el cual: "En el caso de que existan suficientes personas disponibles en el listado correspondiente, no podrán ser nombrados administradores concursales los abogados, auditores, economistas o titulados mercantiles que hubieran sido designados para dicho cargo por el mismo juzgado en tres concursos dentro de los dos años anteriores. A estos efectos, los nombramientos efectuados en concursos de sociedades pertenecientes al mismo grupo de empresas se computarán como uno solo.

Tampoco podrán ser nombrados administradores concursales quienes hubieran sido separados de este cargo dentro de los dos años anteriores, ni quienes se encuentren inhabilitados, conforme al art. 181 , por sentencia firme de desaprobación de cuentas en concurso anterior".

A tal efecto, *lo primero que debe significarse es que el precepto forma parte de una Ley que regula los aspectos materiales y procesales del concurso*, como señala su exposición de motivos, integrándose el precepto en cuestión en los aspectos procesales de la regulación, concretamente en el Título II relativo a la administración concursal, normas procesales de derecho necesario que se imponen a las partes y quienes intervienen en el proceso. *Como tal norma de carácter procesal regula los requisitos y circunstancias de participación en el proceso, concretamente, en este caso y en art. 28 , el régimen de incapacidades, incompatibilidades y prohibiciones de los administradores concursales, que forman parte de un órgano colegiado, referido en el punto 2 a auditores de cuentas, economistas, titulados mercantiles y abogados, de manera que no se trata de una norma reguladora del ejercicio de una determinada profesión sino de la intervención procesal de quienes ostenten alguna de tales profesiones formando parte de un órgano de administración colegido, intervención que no resulta de la mera titularidad profesional en virtud del derecho al ejercicio de la misma sino que responde a la conformación procesal del órgano de administración concursal, que incluye la determinación de los requisitos y condiciones para formar parte del mismo, que han de valorarse por el Juez en cada caso, atendiendo a la normativa procesal vigente. No cabe hablar, por lo tanto, de un derecho a formar parte del órgano de administración concursal por el solo hecho de tener la titulación profesional adecuada y tampoco hay un derecho predeterminado a la designación entre tales titulados, respondiendo a las circunstancias del caso, incluido el número de concurrentes a la designación, como se desprende del propio art. 28.2 , que establece las limitaciones en cuestión únicamente para el caso de que existan suficientes personas disponibles en el listado correspondiente.*

Por otra parte, esta es una regulación de carácter general que afecta a todos los profesionales que pueden formar parte del órgano de administración concursal, cuya necesidad de modificación y establecimiento de la nueva Ley Concursal se justifica ampliamente en la exposición de motivos de la misma, constituyendo "una de las más importantes tareas legislativas pendientes en la modernización de nuestro ordenamiento jurídico", en expresión literal, que tiene su reflejo en la simplificación de la estructura orgánica del concurso y nueva regulación de la administración concursal, optando "por un órgano colegiado en cuya

composición se combina la profesionalidad en aquellas materias de relevancia para todo concurso -la jurídica y la económica- con la presencia de un acreedor...", y que se proyecta en un régimen de incapacidades, incompatibilidades y prohibiciones para ser miembro de dicho órgano colegiado, establecido en dicho art. 28 , en garantía de acierto y objetividad en el desempeño de la función procesal. Por eso y en contra de lo que se sostiene por la parte recurrente, no puede hablarse con fundamento de la introducción de medidas legislativas que suponen limitaciones en el ejercicio de profesiones liberales por el simple capricho del legislador, pues, además de que las normas se refieren al ámbito procesal y la intervención de determinados profesiones en el mismo, *el establecimiento de ese nuevo régimen concursal, incluido el sistema de administración*, aparece no solo justificado sino que *responde a la necesidad de satisfacer el interés general de superar una legislación obsoleta y dispersa, por otra más adecuada a la realidad socioeconómica sobre la que se proyecta.*

Se trata por lo tanto de medidas legislativas, justificadas en el ámbito procesal en el que se producen, que se imponen con carácter general y por igual a todos en cuanto eventuales interesados o intervinientes en el proceso, proyectándose sobre el conjunto de los ciudadanos, aun cuando puedan afectar desigualmente a determinados grupos, y cuyas consecuencias los afectados tienen la obligación de soportar, respondiendo al ámbito de libertad de configuración normativa que corresponde al legislador y constituyendo una regulación general sobre la intervención de tales profesionales en el proceso, que no les priva de su participación y sin que el régimen de intervención, del que forman parte las limitaciones a que se refiere la recurrente, constituya un sacrificio particular de derechos o intereses legítimos que no deba de soportar y que, por lo tanto, sean susceptibles de indemnización en concepto de responsabilidad patrimonial por acto legislativo, que no puede sustentarse en la invocación del principio de confianza legítima, el cual no garantiza a los agentes económicos la perpetuación de la situación existente, y cuya virtualidad se viene restringiendo, incluso, en el ámbito del Derecho comunitario al que se acude para determinar su alcance, señalando el propio Tribunal de Justicia que la invocación de dicho principio no puede impedir las nuevas regulaciones hacia el futuro o servir de medio para mantener una determinada situación beneficiosa. En tal sentido establece en reiteradas sentencias, como las de 15-7-2004, C-459/2002 y 18-5-2000 C-107/97 , que "según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia el respeto de la confianza legítima sólo puede ser invocado contra una normativa comunitaria en la medida en que la propia Comunidad haya creado previamente una situación que pueda generar una confianza legítima (véase, por ejemplo, la sentencia de 15 de abril de 1997 , Eusebio y otros, C-22/94, Rec. p. I-1809, apartado 19)". Por tanto no encuentra fundamento en dicho principio la alegación de la parte de privación de derechos consolidados de futuro, a cuya reparación responde la indemnización que solicita, que parte del mantenimiento de una normativa cuya necesidad de modificación representaba un interés general y era ampliamente conocida, más aun por quien como la recurrente y según sus propias manifestaciones participaba habitualmente en su aplicación, no pudiéndose invocar una actuación administrativa previa que justificara el mantenimiento de dicha situación y la adopción de personales decisiones económicas con fundamento en la pervivencia de un régimen jurídico procesal notoriamente obsoleto, más aun teniendo en cuenta que, como se ha señalado antes, la intervención en el proceso de la interesada no es consecuencia del derecho al libre ejercicio de su profesión sino de la concurrencia de las circunstancias exigidas y nombramiento por el Juez en cada proceso, sin que pueda invocarse un derecho preestablecido a la designación de una concreta persona y menos aún al mantenimiento de una determinada situación o volumen de designaciones, como derecho consolidado y de futuro, que es lo que en definitiva se viene a sostener por la recurrente como fundamento de su pretensión indemnizatoria, situación que el legislador no considera la más conveniente para un desarrollo adecuado y objetivo de la función procesal. Finalmente, la recurrente plantea su derecho a la pretendida reparación como si para ella subsistiera no solo la normativa anterior sino la situación derivada de su aplicación, al solicitar indemnización por la cuantía que seguiría obteniendo como rendimientos hasta su edad de jubilación -lo que evidentemente es una mera eventualidad- y no la reparación de los posibles gastos fundados en la confianza de la vigencia del régimen anterior, como sería lo propio, lo que equivale a sostener la exclusión efectiva de la aplicación de la nueva normativa, a la que está sujeta la recurrente como los demás ciudadanos por mandato constitucional (art. 9.1 CE).

QUINTO.- Por todo ello, que hace innecesario el examen de otros requisitos, procede desestimar el presente recurso, sin que haya

lugar a hacer una expresa imposición de las costas, al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes.

FALLAMOS

PRIMERO.- Que debemos desestimar y desestimamos el presente recurso contencioso-administrativo 453/06, interpuesto por la representación procesal de Dña. Lucía contra la resolución del Consejo de Ministros de 29 de septiembre de 2006, que se confirma en cuanto se ajusta al ordenamiento jurídico.

SEGUNDO.- No hacemos una expresa condena en las costas.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos .