

## Artículo 35

**La Administración de la Comunidad de Madrid, como ente de derecho público, tiene personalidad jurídica y plena capacidad de obrar. Su responsabilidad, y la de sus autoridades y funcionarios, procederá y se exigirá en los mismos términos y casos que establezca la legislación del Estado en la materia<sup>1</sup>.**

### COMENTARIO

CARLOS YÁÑEZ DÍAZ

#### I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Este precepto contempla, por un lado, la atribución de personalidad jurídica a la Comunidad de Madrid y, de otro, la exigencia de responsabilidad de la misma en los términos establecidos en la legislación estatal.

En cuanto a la atribución de personalidad jurídica a la Comunidad de Madrid ello supone entroncar con lo que es el propio concepto de derecho administrativo<sup>2</sup>. Por tal se ha entendido la rama del derecho que regula el poder ejecutivo (concepción característica de los primeros tratadistas españoles como Colmeiro, Oliván y Posada), la que considera que regularía los actos de poder público de la Administración frente a los actos de gestión, la compleja y discutida doctrina del servicio público de la Escuela de Burdeos, la doctrina de las prerrogativas del poder público de Hauriou y la doctrina del giro administrativo defendida por García de Enterría y que ha acabado por dominar la doctrina española actual.

Esta doctrina considera que, ante la multiplicidad y variabilidad de la materia administrativa, el derecho administrativo ha de analizarse partiendo del elemento subjetivo como es la Administración pública en cuanto persona jurídica.

Para ello se acude a la dogmática alemana y su configuración sobre la personalidad jurídica del Estado obra de Albrecht que considera que, cuando el Estado actúa como colectividad, se convierte en una persona jurídica, siendo los poderes legislativo, ejecutivo y judicial meras funciones del Estado persona.

Esa personificación del Estado es utilizada por Enterría traspasándola a la Administración que aparece así como una persona jurídica en las distintas relaciones jurídicas. Esta construcción doctrinal ha tenido un indudable éxito, no sólo en la doctrina administrativa sino, lo que aquí nos importa más, en el

---

<sup>1</sup> Redacción dada a este artículo por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio (BOE núm. 162, de 8 de julio de 1998)

<sup>2</sup> Vid. Santiago Muñoz Machado, «*Tratado de derecho administrativo y derecho público general*», Tomo I, 2.ª Edición, Iustel, Madrid, 2006, p. 57 y ss.

propio derecho positivo<sup>3</sup>. Así podemos destacar el artículo 3.4 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común que atribuye a cada una de las Administraciones Públicas «*personalidad jurídica única*», el artículo 2.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado reconoce igualmente la personalidad jurídica única de ésta y en su artículo 42.1 reconoce personalidad jurídica diferenciada a sus organismos autónomos.

Esta personificación jurídica de las Administraciones públicas se puede encontrar configurada a nivel constitucional en el artículo 137 CE respecto de las administraciones territoriales como son las Comunidades Autónomas y los Entes locales.

Es dentro de este marco legal y doctrinal donde hay que situar al artículo 35 del Estatuto. Su finalidad es clara, atribuir a la Comunidad de Madrid personalidad jurídica que le permita operar como sujeto de derecho en las relaciones jurídicas. Ahora bien esa personificación de la Comunidad de Madrid, reiterada en el artículo 37 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración y su carácter único conforme dicho precepto y el artículo 3.4 de la Ley 30/92, no excluye el que ésta pueda, a su vez, crear entes instrumentales dotados de personalidad jurídica que se integran dentro de la llamada Administración institucional y que aparecen regulados en la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid. En dicha ley aparece regulados con personalidad jurídica los:

- Organismos Autónomos.
- Empresas Públicas de la Comunidad que, a su vez, pueden ser:
  - Empresas públicas constituidas como sociedades mercantiles.
  - Entes con personalidad pública y régimen de actuación de derecho privado.

Por otro lado el artículo 35 establece que la responsabilidad de la Comunidad de Madrid y la de sus autoridades y funcionarios se exigirá en los mismos términos y casos que establezca la legislación del Estado en la materia.

La exigencia de responsabilidad a la Administración aparece recogida, tras una larga evolución en nuestro derecho histórico, en el artículo 106 CE, que recoge la avanzada doctrina que recogían la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y la Ley de Expropiación Forzosa de 1954.

La remisión a la normativa estatal es consecuencia de ser una competencia compartida en la cual corresponden al Estado las bases de la materia conforme el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE, estando en la actualidad regulada en el Título

---

<sup>3</sup> La personalidad jurídica de la Administración no es una mera cuestión doctrinal sino que, en ocasiones, tiene una indudable importancia en la práctica como lo demuestra la STS (Sala de lo Civil) 16-10-2006 que sigue y cita las tesis de Enterría en cuanto a la personalidad jurídica de la Administración para resolver una acción declarativa del dominio de terrenos de la Ciudad Universitaria de Madrid de la Universidad Complutense frente a la Administración General del Estado.

X de la Ley 30/92 y en el Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

El estudio de la compleja normativa y jurisprudencia en materia de responsabilidad patrimonial excede de los límites de estos comentarios pero sí interesa comentar algunas especialidades de la Comunidad de Madrid.

La primera de ellas es el artículo 55 de la Ley del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid que reproduce el artículo que comentamos añadiendo las disposiciones que dicte la Comunidad de Madrid en el ejercicio de su competencia de desarrollo legislativo, reglamentario y ejecución conforme el artículo 27.2 del Estatuto.

Asimismo, dicho artículo atribuye la competencia para resolver los procedimientos a los Consejeros salvo que una ley especial la atribuya al Gobierno. También corresponde la competencia a los titulares de la Consejería a la que estén adscritos en el caso de los Organismos Autónomos y Entes de Derecho Público salvo que la ley de creación disponga otra cosa.

La segunda especialidad va referida al dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado que aparece en el artículo 22.13 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, modificado por Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, para las reclamaciones de responsabilidad formuladas al Estado a partir de seis mil euros e igualmente se recoge en el artículo 12 del Reglamento que exige el dictamen del Consejo de Estado conforme su normativa reguladora o, en su caso, del órgano consultivo en las Comunidades Autónomas.

En principio y puesto que la Comunidad de Madrid carecía de órgano consultivo los expedientes de responsabilidad patrimonial debían remitirse al Consejo de Estado si superaban la cuantía de seis mil euros.

El elevadísimo número de procedimientos de responsabilidad existentes en la Comunidad de Madrid a raíz de la asunción de las competencias en materia de gestión sanitaria hizo que el Consejo de Gobierno por Acuerdo de 30 de marzo de 2006 atribuyera a la Dirección General de los Servicios Jurídicos la emisión del citado Dictamen al amparo de la posibilidad que ofrece la Disposición Adicional 17.<sup>a</sup> de la Ley 30/92 en los procedimientos en los que se reclamase una indemnización no superior a 150.000 euros y en los de cuantía indeterminada.

La Ley 4/2006, de 22 de diciembre, modificó la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, para incluir esta competencia entre las atribuidas a los Servicios Jurídicos si bien deja sin precisar si mantiene la atribución de las de cuantía indeterminada ya que limita el conocimiento a las de cuantía entre 6.000 y 150.000 euros.

La Disposición Final 2.<sup>a</sup> de la Ley 4/2006 atribuye al Vicepresidente 1.<sup>o</sup> y Portavoz del Gobierno el desarrollo reglamentario de la Ley en cuanto a la necesaria adaptación de la Dirección General de los Servicios Jurídicos para el cumplimiento de esta función, desarrollo que, no se llegó a producir.

En el debate de investidura celebrado los días 18 y 19 de junio de 2007 la Presidenta de la Comunidad anunció la creación, a lo largo de la VIII

Legislatura, de un Consejo Consultivo. Dicho Consejo se ha creado por la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid. Su artículo 13 establece que conocerá de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial cuya cuantía sea igual o superior a 15.000 euros o sean de cuantía indeterminada. Conforme el artículo 13.2 el dictamen corresponderá a la Comisión Permanente.

## **II. DERECHO COMPARADO**

Artículos 47 y 123 Estatuto de Andalucía, artículo 159 Estatuto de Cataluña, artículos 30 Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla, artículo 3.4 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, artículo 2.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado.

## **III. DESARROLLO LEGISLATIVO**

Artículo 4 Ley 3/1999, de 30 de marzo, de ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid modificado por Ley 4/2006, de 22 de diciembre y Disposición Final 2.<sup>a</sup> de esta última. Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid. Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.