

XORNADAS SOBRE A LEI 4/1999, DE MODIFICACIÓN DA LEI DO RÉXIME XURÍDICO DAS ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS E DO PROCEDEMENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

(EGAP, 17 e 18 de marzo de 1999)

José Ricardo Pardo Gato

Avogado

A Lei 30/1992, do 26 de novembro, que regulamentaba e regulamenta o réxime xurídico das administracións públicas e o procedemento administrativo común (en adiante, LXPAC), foi obxecto dende a súa aprobación e, aínda antes, dende a publicación e divulgación dos borradores, anteproxectos e proxectos que a precederon, de duras e xeneralizadas críticas, tanto dende os distintos sectores doutriniais e os operadores xurídicos, como dende a propia cidadanía.

Estas críticas iniciais, que por outra banda non deixaban de estar cargadas de razón, tiveron a súa concreción ó longo da vixencia da lei, fundamentadas principalmente en determinados puntos da nova regulamentación, como os relativos ó silencio administrativo, ó réxime dos recursos administrativos e á revisión de oficio dos actos da Administración. Neste sentido pode dicirse que a reforma operada pola Lei 4/1999, do 13 de xa-

neiro¹, veulles dar resposta, con maior ou menor acerto, a todos estes aspectos que orixinaron unha certa conflictividade nas relacións dos cidadáns coa Administración.

De conformidade co preconizado por un amplo sector da doutrina, esta lei opta, no canto dun texto refundido, por unha modificación parcial da L_RXPAC. De entre as reformas, o núcleo básico da nova regulamentación ou da modificación, como se lle prefira chamar, céntrase, certamente, e de acordo con Pascual Sala², na obriga de resolve-lo silencio administrativo ou, mellor cabería dicir, nos efectos da falta de resolución expresa dentro do prazo, na supresión da revisión de oficio dos actos anulables, na restauración do recurso de reposición como recurso ordinario fronte ó dealzada pero con carácter potestativo e no afondamento no sistema de responsabilidade patrimonial das administracións públicas. Así mesmo, a lei aproveitou tamén a ocasión legislativa para perfila-los outros apartados, algúns con evidente transcendencia e significación.

En definitiva, tendo en conta que a regulamentación do réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común constitúe unha peza clave no marco das relacións interadministrativas, no deseño ou no réxime das relacións xurídicas entre a Administración e os cidadáns, e na satisfacción dos intereses xerais ós que por mandato constitucional a Administración debe servir (artigos 103.1 e 149.1.18^a CE), a publicación dunha lei que modifica tal regulamentación supón un acontecemento de relevancia sempre notoria.

* * * * *

Dentro do marco das actividades conmemorativas do Xacobeo'99, a Escola Galega de Administración Pública (en adiante, EGAP), no seu empeño por documentar e achegar-lles ó funcionariado galego e á cidadanía en xeral as máis recentes e transcendentales novidades xurídicas, realizou os días 17 e 18 de marzo de 1999, na sede da propia escola, unhas Xornadas sobre a Lei 4/1999, de modificación da Lei do réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común, nas que os máis relevantes e ilustres tratadistas do dereito administrativo de España ofreceron e desenvolveron as súas primeiras impresións sobre o tema. O obxectivo último foi o de mellora-los coñecementos dos nume-

¹ A Lei 4/1999, de modificación da Lei 30/1992, do 26 de novembro, do réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común, apareceu publicada no Boletín Oficial do Estado número 12, do 14 de xaneiro de 1999.

² *Nos comentarios á reforma do procedemento administrativo (Análise da Lei 4/1999)*, P. Sala Sánchez (coordinador), P. Font de Mora Sainz, M. García Cobaleda, E. López Álvarez, P. Sala Atienza e I. Salvo Tambo (autores), Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, páxinas 23 e 24.

rosos asistentes sobre as novidades introducidas por esta lei, en materia de relacións interadministrativas, silencio, actos, recursos, potestade sancionadora e responsabilidade das administracións públicas e das súas autoridades e persoal.

A modo de apertura do acto, o director da EGAP, Domingo Bello Janeiro, logo de dálle-la benvida a tódolos participantes e asistentes, afirmou de xeito rotundo que o bo funcionamento da Administración pública se erixe nunha das claves do sistema democrático. A Administración é un dos fundamentos da armazón social e iso xustifica a multiplicidade de medidas encamiñadas a lograr unha mellora da súa actividade. Neste marco hai que entende-la aparición da Lei 4/1999.

A regulamentación do réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común constitúe, en palabras do director da EGAP, un elemento vital nas relacións da Administración cos cidadáns e na satisfacción dos intereses xerais ós que o ente público debe servir con obxectividade por mandato constitucional. Precisamente é este o norte de calquera reforma que se pretenda formular en relación co aparato administrativo. Todas estas manifestacións da reforma administrativa deben translucir-la declaración de servizo obxectivo ós intereses xerais. A LRXPAC, que substitúe á Lei do procedemento administrativo de 1958, introduciu unha regulamentación da materia acorde cos principios constitucionais e coa nova organización territorial do Estado; sen embargo, durante a súa aplicación substanciáronse algúns problemas que levaron a implanta-la necesidade da súa modificación en determinados aspectos, ó que veu responde-la Lei 4/1999, lei que procura ante todo a realidade dun servizo obxectivo para os intereses xerais enmarcado nos principios constitucionais de eficacia, xerarquía, descentralización, desconcentración e coordinación, co sometemento pleno á lei e ó dereito.

Despois destas palabras de presentación, procedeuse á exposición e desenvolvemento dos distintos relatorios cos que contaron as xornadas.

O primeiro en intervir foi o rector da Universidade da Coruña e catedrático de Dereito administrativo, José Luis Meilán Gil, que disertou sobre os *Principios de relación entre cidadáns e administracións públicas e destas entre si*. O rector, ademais de reflexionar sobre determinados aspectos conflictivos da nova lei, centrou a súa exposición sobre os principios fundamentais que debe respectar calquera Administración, e tamén, como é lóxico, a Administración pública galega, á hora de levar a cabo a función de servizo obxectivo para cos seus administrados. Entre outros, profundou sobre os principios constitucionais que xa foron citados por Bello Janeiro durante a súa intervención, ademais de sobre os principios de boa fe e de confianza lexítima, os de transparencia e participación, ou os consabidos principios de eficacia e eficiencia perseguidos pola inmensa maioría de países que dispoñen dunha Administración moderna ou que aspiran a ela.

O tan longamente discutido tema do silencio administrativo foi desenvolvido dende a perspectiva da nova regulamentación, por Jesús González Pérez, catedrático de Dereito administrativo, que o definiu como a ecuación entre prerrogativa e garantía, eficacia e seguridade. Pero, segundo a súa opinión, a regulamentación actual do silencio administrativo dista moito de chegar a ese xusto equilibrio: ou se excede, ou queda curta, a pesar do esforzo colectivo por lograr unha axeitada regulamentación.

O 14 de abril de 1999 entrou en vigor a nova lei, e o profesor González Pérez xa se preguntaba durante a realización das xornadas qué pasaría a partir desa data no tocante á normativa aplicable ó silencio. Na súa opinión, a solución en principio, ofrécena as normas transitorias da lei, concretamente a disposición transitoria segunda senta o principio xeral, e postula que tódolos procedementos que se tivesen que incoar anteriormente á precitada data tramitaranse de acordo coa normativa vixente no intre en que fosen incoados. Non obstante, existe unha excepción: o parágrafo segundo da devandita disposición establece que *os procedementos iniciados durante o prazo de axeitamento, contemplado na disposición adicional terceira, rexeranse polo disposto na normativa anterior que lles sexa de aplicación, salvo que con anterioridade á expiración de tal prazo entrase en vigor a normativa de adecuación correspondente; neste caso, os procedementos iniciados con posterioridade á súa entrada en vigor regulamentaranse mediante a antedita normativa.*

Respecto dos requisitos para que se produza o silencio administrativo, o relator sinalou que de entrada hai que fixar algo tan elemental como é a garantía do administrado, polo que o silencio administrativo como tal se produce nos procedementos incoados por instancia do particular.

A Lei 4/1999 supera a dificultade do prazo a través de dúas vías distintas recollidas no parágrafo cuarto do artigo 42. A primeira, contemplada no seu parágrafo primeiro, consiste na obriga das administracións públicas de *publicar e de manter actualizadas, para os efectos informativos, as relacións de procedementos, con indicación dos prazos máximos de duración destes, así como dos efectos que produza o silencio administrativo. E a outra vía, regulamentada no parágrafo segundo, xa é moito máis rebuscada: En todo caso, as administracións públicas informarán os interesados do prazo máximo normativamente establecido para a resolución e notificación dos procedementos, así como dos efectos que poida produci-lo silencio administrativo, incluíndo a dita mención na notificación ou a publicación do acordo de iniciación de oficio, ou na comunicación que se lles dirixirá para o efecto dentro dos dez días seguintes á recepción da solicitude no rexistro do órgano competente para a súa tramitación. Neste último caso, a comunicación indicará ademais a data en que a solicitude foi recibida polo órgano competente.* Non obstante, González Pérez, dado que, ademais desta obriga, se debe cumprir co funcionamento de tódolos trámites correspondentes, puxo en serias dúbidas o seu posible cumprimento.

O parágrafo terceiro do artigo 42, no seu punto b), dinos que o prazo contará, nos procedementos iniciados por solicitude do interesado, *dende a data en que a solicitude tivese entrada no rexistro do órgano competente para a súa tramitación.*

Por outra banda, o relator manifestou *que dende que se inventou isto do silencio administrativo discutíuse se o que debe xogar é a data da resolución ou a da notificación.* A LRPAC optaba pola data da resolución. A nova lei opta, con base en razóns de seguridade xurídica, pola da notificación, de modo que só é relevante o feito da notificación para que non se produza o silencio; se non existiu notificación, aínda que houbera resolución, opera o silencio administrativo.

Outra das novidades da nova lei é que se eliminou a certificación de acto presunto, polo que desapareceu por completo despois de ser moi criticada. Pero a Lei de 1992 tamén establecía aspectos positivos respecto a isto, o que se reflicte no feito de que a nova lexislación mantén só como potestativa a certificación para o suposto de silencio positivo, xa que entende que hai que reforza-la postura do administrado, ó cal lle convén, ou lle pode convir, que se lle certifique que houbo un silencio positivo, e que é o que prevé exactamente o artigo 43.5 da reforma.

En canto ó sentido do silencio administrativo, a regra xeral é que este é en principio positivo, de maneira que a reforma lexislativa amplía aínda máis a LRPAC. A Lei de 1999 opta, como norma xeral, polo silencio positivo, de tal modo que, segundo o artigo 43.2, unicamente se exceptúan do dito silencio os supostos nos que *unha norma con rango de lei ou norma de dereito comunitario europeo estableza o contrario.* Quedan exceptuados desta previsión os procedementos de exercicio do dereito de petición, ó que se refire o artigo 29 da Constitución, a estimación dos cales tivera como consecuencia que se lle transferisen ó solicitante ou a terceiros facultades relativas ó dominio público ou ó servizo público, así como os procedementos de impugnación de actos e disposicións, nos que o silencio terá efecto desestimatorio.

Polo que respecta ó capítulo, sempre importante, dos efectos do silencio, o prazo transcorrido sen ser notificada a resolución pode ser positivo ou negativo; pero, en opinión de González Pérez, existe unha excepción fundamental entre un e outro, e é que o silencio de verdade é o negativo, o outro é unha cousa distinta, pois o artigo 43.3 sinala que a estimación por silencio administrativo ten para tódolos efectos a consideración de acto administrativo finalizado do procedemento, de modo que o positivo, para tódolos efectos, é un acto administrativo e enténdese que é estimatorio. Sen embargo, o parágrafo segundo do apartado terceiro do artigo 43 dispón que a desestimación por silencio administrativo ten só os efectos de permitirlles ós interesados a interposición do recurso administrativo ou contencioso-administrativo que resulte procedente.

Se o silencio é estimatorio para tódolos efectos, quere dicir que é vinculante e xa non cabe que despois se dicte acto contrario, como ocorre actualmente no ámbito urbanístico no que se establece, en principio, que o acto é presuntamente positivo.

Para concluír co tema do silencio positivo, o relator referiuse, como un inconveniente grave deste, ó feito de ampliálo tanto que acade incluso os supostos en que o que se lle pida á Administración pública sexa unha obriga ou prestación de facer ou de dar. Non obstante, segundo o seu parecer, quizais quede en certo modo remediada a dificultade para o particular coa nova Lei da xurisdicción contencioso-administrativa, que veu regulamenta-los supostos de inactividade da Administración (artigo 29).

Respecto do silencio negativo, González Pérez resaltou que a Lei 4/1999, congruentemente co principio que inspira este tipo de silencio, en canto que non supón elimina-la obriga de resolver da Administración pública, establece no artigo 43.4.b) que *nos casos de desestimación por silencio administrativo, a resolución expresa posterior ó vencemento do prazo será adoptada pola Administración sen vinculación ningunha ó sentido do silencio, de maneira que cando o silencio é negativo cabe que despois do prazo exista acordo expreso, ben estimatorio ou non estimatorio.*

Seguindo co programa das xornadas, e presentado por Javier Suárez García, director xeral-xefe da Asesoría Xurídica Xeral da Xunta de Galicia, Angel Menéndez Rexach, catedrático de dereito administrativo da Universidade Autónoma de Madrid, expuxo na súa quenda de intervención o tema dos actos administrativos, que dividiu en dous grandes apartados: notificación e publicación, por un lado, e revisión de oficio dos actos, por outro.

Para Menéndez Rexach a notificación e publicación é un requisito de eficacia (non de validez) dos actos administrativos, isto é, un acto non produce efectos (eficacia) mentres non se notifica ou publica.

A lei obriga a notificarlles ós interesados as resolucións e actos administrativos que lles afecten ós seus dereitos e intereses (artigo 58.1 LRXPAC). Pero a Lei 4/1999 introduciu importantes novidades na regulamentación desta materia, *de cara ó principio de seguridade xurídica, recuperando, por unha banda, a validación da notificación en parecidos termos a como se contemplaba na Lei de 1958, aínda reducindo o prazo a tres meses (exposición de motivos IV, parágrafo 11).*

A notificación deberá ser cursada dentro do prazo de dez días a partir da data en que o acto fose dictado³ e deberá conter:

- O texto íntegro da resolución.

³ Este prazo inclúese dentro do previsto para dicta-la resolución, de xeito que esta deberá de se producir con antelación suficiente para permiti-la práctica da notificación dentro do devandito prazo.

- A indicación de se é ou non definitiva na vía administrativa.
- A expresión dos recursos que procedan.
- Órgano ante o que se terían que presentar.
- Prazo para interpoñe-los recursos, sen prexuízo de que os interesados poidan exercitar calquera outro que estimen procedente.

Así mesmo, Menéndez Rexach advertiu que se debe ter en conta que no acordo de iniciación de oficio ou na comunicación dirixida para o efecto nos iniciados por instancia do interesado, é necesario indicarlles a estes os efectos que poida produci-lo silencio administrativo, de acordo co establecido no artigo 42.4, parágrafo segundo.

Por outro lado, a nova lei distingue entre as posibles deficiencias, segundo que se inclúa ou non o texto íntegro do acto. Se non o contén, a notificación é ineficaz e non producirá efecto ningún. En cambio, *as notificacións que conteñan o texto íntegro do acto e omitisen algún dos demais requisitos, previstos no apartado anterior, producirán efecto a partir da data en que o interesado realice actuacións que supoñan o coñecemento do contido e o alcance da resolución ou o acto obxecto da notificación ou da resolución, ou interpoña calquera recurso que proceda (artigo 58.3).*

A notificación practícarase por calquera medio que permita ter constancia da recepción por parte do interesado ou por parte do seu representante, así como da data, da identidade ou do contido do acto notificado.

En opinión de Menéndez Rexach, a notificación persoal é a regra xeral para tódolos actos administrativos, e é moi esixente a xurisprudencia constitucional a este respecto, co fin de que os interesados poidan ter coñecemento directo das resolucións que lles afecten. Sen embargo, a notificación persoal substitúese pola publicación do acto nun periódico oficial, nos seguintes casos:

- Cando o acto teña por destinatario unha pluralidade indeterminada de persoas ou cando a Administración estime que a notificación efectuada a un só interesado é insuficiente para garantírle-la notificación a todos. Neste último caso, a publicación non substitúe a notificación senón que se engade a ela.

- Cando se trate de actos integrantes dun procedemento selectivo ou concorrencia competitiva de calquera tipo. Neste caso, a convocatoria do procedemento deberá indica-lo taboleiro ou medio de comunicación onde se efectuarán as sucesivas publicacións; carecerán de validez as que se leven a cabo en lugares distintos.

- Cando así o establezan as normas regulamentadoras dun procedemento ou o aconsellen razóns de interese público apreciadas polo órgano competente (artigo 60.1).

Respecto da revisión de oficio dos actos, o relator referiuse, en primeiro término, ós actos nulos e resaltou que nos supostos de nulidade de pleno

dereito, previstos no artigo 62.1 da Lei 4/1999, a anulación pode ser declarada de oficio, por iniciativa propia ou por solicitude do interesado, logo do dictame favorable do Consello de Estado ou do órgano consultivo equivalente da Comunidade Autónoma, cos requisitos e polo procedemento que se establece no artigo 102.

En canto ós actos anulables, sinalou que o réxime de anulación dos actos favorables ós interesados experimentou unha profunda transformación. A nova lei elimina a facultade de revisión de oficio, que antes se prevía no artigo 103, co que, como manifesta a propia exposición de motivos, *se obriga á Administración pública a acudir ós tribunais se quere revisalos, mediante a pertinente declaración de lesividade previa e posterior impugnación, e elimínase tamén a posibilidade de que os cidadáns utilizasen esta vía que desnaturalizou por completo o réxime dos recursos administrativos*. Deste xeito, en palabras de Menéndez Rexach, a lei resolve *fulminantemente os numerosos problemas que suscitaba a redacción do anterior artigo 103, sobre o que se multiplicaron as críticas doutrinarias dende distintas perspectivas*. Agora, sinxelamente, desapareceu a posibilidade de revisar de oficio actos anulables favorables (o anterior artigo 103.1 dicía *declarativos de dereitos*). Só cabe a súa impugnación en vía contenciosa, despois da declaración de lesividade.

Non obstante, os actos que lles son desfavorables ós interesados que sexan anulables por incorrer en calquera infracción do ordenamento xurídico, non precisan de declaración de lesividade previa, senón que poden ser anulados de oficio, ou por instancia do interesado, pola propia Administración en calquera momento, cos límites do artigo 105 e os xenéricos do artigo 106.

Os recursos administrativos que se contemplan no articulado da Lei 4/1999 analizounos pormenorizadamente Pablo González Mariñas, profesor titular de dereito administrativo da Universidade de Santiago de Compostela, quen, despois da súa presentación a cargo do xefe de estudos da EGAP, Manuel Matías Cano Vera, pasou a esmiuzar cada unha das peculiaridades e novidades dos distintos recursos que a nova lei recolle. En concreto, fixo fincapé no recurso extraordinario de revisión (á nova regulamentación engadiulle o epíteto de extraordinario) e no de alzada.

De acordo co actual artigo 108, *contra os actos firmes en vía administrativa, só procederá o recurso extraordinario de revisión cando concorran algunhas das circunstancias previstas no artigo 118.1 (ó teor literal do cal me remito)*.

De igual maneira, o artigo 109.a) dispón que as resolucións dos recursos de alzada lle poñen fin á vía administrativa.

A interposición dos recursos vén regulada no artigo 110, do cal o punto 1 establece que a interposición do recurso deberá expresar:

- a) O nome e apelidos do recorrente, así como a identificación persoal deste.
- b) O acto que se recorre e a razón da súa impugnación.

- c) Lugar, data, sinatura do recorrente, identificación do medio e, no seu caso, do lugar que se sinale para os efectos de notificacións.
- d) Órgano, centro ou unidade administrativa ó que se dirixe.
- e) As demais particularidades esixidas, no seu caso, polas disposicións específicas.

A continuación, e seguindo co ciclo de conferencias programado, Alejandro Nieto García, catedrático de dereito administrativo da Universidade Complutense de Madrid, ilustrou os asistentes, dende o seu peculiar sentido crítico, sobre o controvertido tema da potestade sancionadora, cuestión que suscitou o interese xeneralizado do auditorio e deu pé á controversia.

Baseou a súa intervención en tres grandes cuestións: as opcións lexislativas abertas en 1998, a análise das modificacións introducidas pola Lei 4/1999 en materia de potestade sancionadora e o exame da potestade sancionadora dos entes locais.

Dada a súa importancia, centrarei o presente comentario na última das cuestións, que o relator definiu como *a gran cuestión pendente*. Segundo as súas propias palabras, abraia constatar como a Lei de 1999 se detivo a regulamentar –e a regulamentar moi mal– un punto que case podería considerarse *marginal* –endo en conta que xa estaba remediado no ámbito regulamentario e, sobre todo, xurisprudencial– e, en cambio, deixou sen tocar unha cuestión transcendental que vén producindo unha enorme incomodidade na práctica administrativa e unha apaixonada discusión doutrinal. Con iso estou a referirme á imposibilidade legal de que os entes locais tipifiquen infraccións e sancións, dado que tales tipificacións están sometidas ó estricto principio de legalidade e é evidente que estes entes carecen dun órgano lexislativo que poida cubrir tal esixencia.

Sabido é que con posterioridade á entrada en vigor da LRXPAC de 1992 un sector doutrinal (concretamente Alejandro Nieto⁴) xa afirmara a posibilidade dunha tipificación por parte dos entes municipais⁵. Neste sentido, para o relator sería lóxico que a reforma de 1999 abordase este punto e máis se temos en conta o contexto político global no que se estaba a elaborar un *pomposo pacto* local favorable a un maior fortalecemento destas entidades. Pero, *desafortunadamente*, nada se fixo.

Para afrontar esta situación actual, segundo Alejandro Nieto, é necesario partir de que a función que as ordenanzas locais poden cumprir en relación coas infraccións administrativas e o seu correspondente réxime veñen determinados por dous presupostos constitucionais que, neste caso, operan en dirección contraria: por unha parte, a reserva de lei que pre-

⁴ NIETO GARCÍA, Alejandro, *Dereito administrativo sancionador*, 2ª edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1994.

⁵ Tese que foi combatida agriamente por GARCÍA DE ENTERRÍA.

side todo o dereito administrativo sancionador e, por outra, a autonomía local. A primeira tende a negarlles ás ordenanzas locais⁶ a posibilidade de tipificar infraccións, prever sancións e, en xeral, establece-lo réxime dunhas e doutras (responsables, agravantes, prescrición...). A segunda, polo contrario, máis ben se inclina a permitir que as ordenanzas locais, pese á súa natureza regulamentaria, poidan facer algo máis có que normalmente lles corresponde ós regulamentos administrativos estatais e autonómicos que desenvolven leis estatais e autonómicas. Na mesma dirección xoga o feito de que o Pleno das corporacións locais⁷ ten unha orixe e composición democrática similar ó Parlamento, sen esgotar, por último, unha tradición secular de admisión dunha potestade sancionadora municipal de apoio das prescricións das ordenanzas locais.

As solucións concretas a toda esta exposición, de acordo con Alejandro Nieto, dependen do contido específico que se lles dea a eses principios de reserva de lei e de autonomía local e do punto de encontro ou de equilibrio que se logre acadar entre eles.

A derradeira quenda de intervención correspondeulle ó catedrático de dereito administrativo da UNED de Madrid, Ramón Parada Vázquez, quen se pronunciou sobre un dos temas que nos últimos anos foi obxecto dun maior estudio e tratamento por parte da EGAP, como é a *responsabilidade das administracións públicas e das súas autoridades e persoal*, tendo en conta as transcendentais reformas lexislativas levadas a término polo lexislador español durante estes anos.

Conforme o defendido por Parada Vázquez, o control da xurisdicción contencioso-administrativa sobre a Administración, con ser importante, non é, obviamente, o único medio para logra-lo sometemento da Administración ó dereito e para garantir unha protección efectiva do administrado contra o abuso administrativo. Cómpre que se complete coa revitalización das técnicas de control interno –revisión de oficio, inspeccións de servicios– e, sobre todo, coa actualización e co exercicio efectivo da responsabilidade das autoridades e dos funcionarios. Esquece-lo tema da responsabilidade destes é esquecer, en palabras do relator, *que o acto e a norma e, en fin, a actividade, emanan de persoas físicas*. Facerlles procesos ós actos e ás normas –como é obrigado na xurisdicción administrativa– anulando os actos administrativos e condenando a Administración a pagar danos e prexuízos, esquecéndose dos verdadeiros autores, pode resultar tan absurdo como os antigos procesos para axustizalas cousas e os animais ou os defuntos. En ocasións, *a atrofia das técnicas da responsabilidade e a mon-*

⁶ As ordenanzas locais son en definitiva normas de natureza regulamentaria e non legal.

⁷ O Pleno das corporacións locais é o único órgano con competencia para aprobar ordenanzas.

taxe definitiva do xuízo contencioso como proceso ó acto ou disposición, converte a garantía xurisdiccional do administrado nun continuo tecer e destecer de actos e de regulamentos entre os tribunais contencioso-administrativos e a Administración, dos que o principal prexudicado é o particular afectado, sobre quen cae a custosa carga da impugnación, mentres que o verdadeiro autor, a autoridade ou o funcionario permanecen, de feito e de dereito, alleos ó conflito.

Cinguíndonos á responsabilidade patrimonial⁸, Parada Vázquez entende que o ordenamento xurídico contempla, en realidade, catro modalidades da responsabilidade patrimonial dos funcionarios polos danos e prexuízos que ocasionan pola súa actividade na Administración:

1. A primeira e máis elemental responsabilidade patrimonial dos funcionarios é a resarcitoria ou responsabilidade por danos que a Administración mesma lles pode esixir cando lesionan os bens ou dereitos que teñen ó seu cargo. Trátase daqueles bens ou dereitos dos que se serven para o seu traballo ou daqueles respecto dos que teñen a responsabilidade da súa custodia. Refírese a ela o artigo 145 da Lei 4/1999.

2. Unha segunda modalidade de responsabilidade patrimonial, que constitúe unha especialidade da anterior, é a responsabilidade contable, que resulta esixible polo Tribunal de Contas ou órganos similares das comunidades autónomas a quen recade, interveña, administre, custodie, manexe ou utilice bens, caudais ou efectos públicos (artigo 15 da Lei Orgánica do Tribunal de Contas).

3. Unha terceira é a que ten lugar, tamén por iniciativa da Administración, a través da acción de regreso ou reembolso, que se exercita sobre o patrimonio do funcionario polo que ela lles pagou a terceiros, como consecuencia da responsabilidade directa deste polo funcionamento anormal dos servizos públicos.

4. Por último, unha cuarta modalidade constitúea a responsabilidade que directamente perante o xuíz civil lles poden esixir-las particulares ós servidores das administracións públicas polos danos e prexuízos que lles causaran con motivo da súa xestión. Esta responsabilidade réxese polo artigo 1902 do Código civil, segundo *o cal o que por acción ou omisión lle causa dano a outro intervindo culpa ou negligencia, está obrigado a reparalo dano*, e atopou a súa específica canle procesual na Lei de Maura do 5 de abril de 1904, unha lei que expresamente derroga a Lei 4/1999, a cal elimina tamén toda referencia á acción directa de responsabilidade civil sobre os fun-

⁸ Vid., PARDO GATO, José Ricardo, *Crónicas administrativas das Xornadas sobre a responsabilidade patrimonial das administracións públicas*, realizadas na Coruña, os días 22 e 23 de xullo de 1997 (REGAP núm. 17, setembro-décembro 1997), en Santiago de Compostela, os días 10 e 11 de novembro de 1997 (REGAP núm. 18, xaneiro-abril 1998), e da realizada en Pontevedra, o 17 de decembro de 1998 (REGAP núm. 21, xaneiro-abril 1999).

cionarios (artigo 146). Esa, sen dúbida, parece se-la intención do lexislador: suprimir toda competencia dos xuíces civís sobre as accións de responsabilidade patrimonial, tanto as exercitadas contra os funcionarios como contra a Administración (artigo 2 da Lei xurisdiccional de 1998).

En opinión de Parada Vázquez, as relacións entre unhas e outras modalidades da responsabilidade patrimonial dos funcionarios non están moi claras. Así, en primeiro lugar, a responsabilidade directa que a Administración pode esixirlles ós seus funcionarios ocúltase coa responsabilidade contable, por canto nesta última se inclúe a responsabilidade derivada da utilización dos bens públicos, ademais da orixinada polo manexo dos caudais ou efectos públicos. Ó seu xuízo, o deslinde entre unhas e outras debe facerse en función da causa ou acción do funcionario que orixina o dano. A responsabilidade contable, que se esixe ante o Tribunal de Contas, tende a controla-los bens públicos, trátase de cartos, caudais ou efectos públicos ou doutros bens mobles contra a fraude, a malversación ou a mala administración. Mentres, a acción directa que a Administración exerce por medio dun procedemento común, e a resolución da cal sería directamente impugnabile perante a xurisdicción contencioso-administrativa, debe referirse a danos físicos sobre inmobles ou á perda ou deteriorización de bens mobles que se utilizan para o servizo, como é, por exemplo, o material militar.

Para o relator tamén suscitaron problemas as relacións entre a responsabilidade directa fronte ós particulares e a que a Administración lles esixe ós servidores públicos pola acción de reembolso en torno á preferencia entre unha e outra. A Lei do réxime xurídico da Administración do Estado de 1957 estableceu que o particular podía dirixi-la súa acción indiferentemente, sen suxeición a prelación ningunha, ou, se se quere, solidariamente contra a Administración ou contra o funcionario⁹. Sen embargo, a LRPAC de 1992 parece que trata de impedi-la libre elección establecendo unha circulación precisa para a acción de regreso que vai, primeiro, contra a Administración, para que despois, e a través da acción de reembolso, a Administración a reclame do funcionario, último responsable¹⁰.

Así mesmo, Parada Vázquez resaltou que as modalidades da responsabilidade patrimonial administrativa dos funcionarios son máis brandas cás da civil, posto que nesta última a condena prodúcese cando intervén

⁹ Artigo 43 LRXAE: *Os particulares poderán tamén esixirlles ás autoridades e ós funcionarios civís, calquera que sexa a súa clase e categoría, o resarcimento dos danos e prexuízos que ós seus bens ou dereitos irroguen por culpa ou negligencia graves no exercicio dos seus cargos.*

¹⁰ Artigo 145.1 LRPAC: *Para facer efectiva a responsabilidade patrimonial..., os particulares esixiranlle directamente á Administración pública correspondente as indemnizacións polos danos e prexuízos causados polas autoridades e persoal ó seu servizo.*

culpa ou negligencia (artigo 1.902 Código civil). Chega, pois, con calquera grao de negligencia, mentres que a administrativa é máis esixente e favorable ó funcionario porque require a concorrencia de dolo ou que a culpa ou negligencia sexa grave.

Para remata-las xornadas abriuse unha mesa-debate, moderada polo director da EGAP e na que interviñeron tódolos conferenciantes, así como Eduardo Míguez Ben, profesor de dereito administrativo da Universidade de Santiago de Compostela, que serviu para unha posta en común das distintas opinións, dúbidas e suxestións que sobre o obxecto de estudio se foron suscitando ó longo das xornadas.

Finalmente, o conselleiro da Presidencia e Administración Pública da Xunta de Galicia, Jaime Pita Varela, procedeu á clausura oficial, e resaltou a súa relevancia e notoriedade, posto *que esta importante demanda de formación permite pensar, segundo a súas palabras, que se está no bo camiño, sendo, como somos, conscientes de que a formación é un investimento fundamental no desenvolvemento futuro de Galicia, pois o principal activo co que contamos nas empresas, públicas ou privadas de Galicia, son os seus funcionarios e traballadores e a nosa tarefa repercute moi directamente na mellora da produtividade e da función pública galega e no mellor servizo á sociedade.* 