

Responsabilidade administrativa: conflictos de xurisdicción

Eduardo Gamero Casado

Aranzadi Editorial, 1997

A regulación normativa do repartimento xurisdiccional en materia de responsabilidade administrativa sufriu considerables variacións ó longo dos anos, e especialmente, trala aprobación da Lei da xurisdicción contencioso-administrativa do ano 1956. Esta lei pretendeu unificar-la competencia xurisdiccional da responsabilidade administrativa, pero diversas circunstancias e consideracións provocaron a sucesión de excepcións á regra, e desembocaron finalmente nun réxime de distribución competencial que non sempre foi plasmado por xurisprudencias únicas nin por criterios claros en materia de repartimento.

Distintas ordes xurisdiccionais consideráronse competentes ó mesmo tempo para coñecer pretensións substancialmente iguais, e no seo dunha mesma orde xurisdiccional conviviron liñas xurisdiccionais distintas entre si, en relación coa competencia para saber dun mesmo asunto.

Coa promulgación da Lei 30/1992, tense o propósito de unifica-la competencia en beneficio da orde contencioso-administrativa. Sen embargo, a aplicación da lei rodéase dunha serie de circunstancias que acentúan as consecuencias que pretendían resolver.

En particular pódese cuestionar que a xurisdicción contencioso-administrativa resulte competente para coñecer acerca das reclamacións de responsabilidade patrimonial dirixidas contra as personificacións instrumentais das administracións públicas cando se exerzan potestades administrativas.

De igual forma, a Lei 30/1992, non especifica claramente qué réxime xurídico de repartimento debe aplicarse fronte a certos supostos que supoñen unha modificación da atribución competencial en beneficio da orde contencioso-administrativa.

Por outra parte, a Lei 13/1995, de contratos das administracións públicas, tamén presenta novidades en relación coa orde xurisdiccional competente para saber acerca das reclamacións por danos extracontractuais derivados da execución de contratos administrativos.

Finalmente, o novo Código penal, tamén, modifica o réxime anterior en relación coa responsabilidade extracontractual subsidiaria da Administración derivada de delitos cometidos por persoas que están ó seu cargo.

Trala entrada en vigor da Lei 30/1992, e en asuntos nos que xa se está aplicando, a xurisprudencia recaída perante outras ordes xurisdiccionais coma a civil e a social, seguen coñecendo e pronunciándose en materia de responsabilidade administrativa extracontractual.

Todas estas circunstancias fan necesario un estudio en profundidade da cuestión, que delimite a extensión competencial das distintas ordes xurisdiccionais en relación coa responsabilidade administrativa extracontractual.

Polo tanto, este traballo pretende analiza-la competencia xurisdiccional en relación co sistema de responsabilidade administrativa extracontractual. Unha primeira delimitación do estudio da obra, que nos presenta o autor, consiste en excluír dese, o réxime xurídico da responsabilidade patrimonial contractual da Administración, e abordar unicamente a responsabilidade patrimonial extracontractual.

O sistema de responsabilidade extracontractual que regulan as normas xurídico-administrativas aplícaselle á Administración, pero non só a ela; estas regras tamén presentan un réxime de responsabilidade referible a outros suxeitos diferentes, que aínda que non gozan de natureza xurídica de Administración pública, participan do exercicio de funcións públicas, como é o caso de: servicios públi-

cos, contratistas da Administración, funcionarios e axentes da Administración.

Por iso, a través do traballo ponse de manifesto que a responsabilidade administrativa extracontractual constitúe un réxime xurídico peculiar, distinto do civil, no que imperan os principios e as normas propias e xeralmente incorporado ó coñecemento dunha xurisdicción específica, concretamente a contencioso-administrativa.

Deste xeito, ó autor parécelle oportuno excluír neste tema, toda referencia á responsabilidade civil da Administración, pois entende que o sistema administrativo é distinto do civil, e atribuírle este termo pode inducir á confusión e aproximalo indebidamente a un réxime co que presenta diferencias moi salientables.

Unha característica do estudo é o extraordinario casuísmo que presenta, polo que se require unha exposición sistemática que determine o máis claramente posible a ónde debe acudir o xustizable para reclama-la correspondente indemnización, ante a ambigüidade normativa e a convivencia que presenta o noso ordenamento xurídico.

■ No CAPÍTULO I: *Os criterios de repartimento de xurisdicción en materia de responsabilidade administrativa extracontractual e as súas contradicións prácticas*, analízase se o ordenamento xurídico español se inclina por algún dos tres modelos de repartimento xurisdiccional en materia de responsabilidade administrativa que existen:

a) O baseado en criterios funcionalistas ou materiais, onde a cada orde xurisdiccional se lle asigna a competencia para saber sobre a responsabilidade extracontractual en relación cun determinado tipo de actividade, con independencia do suxeito, público ou privado, que se leve a cabo.

b) O baseado en criterios personalistas ou subxectivos, cada orde xurisdiccional sabe das pretensións de indemnización dirixidas contra un mesmo tipo de suxeitos públicos ou privados.

c) O modelo mixto, toma en consideración tanto o suxeito actuante como a función que desempeña, sexa pública ou privada, ou a materia da que se trate.

A análise amosará numerosos problemas que presenta a articulación dun sistema coherente de repartimento xurisdiccional en materia de responsabilidade da Administración, sobre todo tendo en conta que, tanto a xurisdicción civil, como a contencioso-administrativa, interpretaron xenerosamente os seus respectivos ámbitos competenciais, interferíndose ata o punto de non chegar a diferenciar cáles son os propios ámbitos de actuación que lle corresponden a cada orde.

Se lembramos que a especialización xudicial persegue impulsar que os asuntos os resolvan os maxistrados con coñecemento específico na materia, a consecuencia que se deduce desta apreciación parece clara: debe ser unha mesma orde xurisdiccional quen coñeza de tódolos supostos de responsabilidade administrativa, e esta orde xurisdiccional debe ser o contencioso-administrativo, por posuír un maior coñecemento sobre o tema.

■ *O ámbito competencial da orde xurisdiccional contencioso-administrativa*, é o título do CAPÍTULO II, nel coméntase que a tipoloxía institucional das administracións públicas é a pedra angular do dereito administrativo contemporáneo.

Por iso, é difícil abordar calquera estudio sobre o tema sen ter en conta esta cuestión previa ou incidental. Cada regulación substantiva do dereito administrativo é susceptible de presentar un ámbito de aplicación diferente, pois, pode abarcar a todos, a algúns, ou só a un dos diferentes tipos de administracións públicas que existen no noso ordenamento.

O réxime xurídico da responsabilidade administrativa non escapa desta problemática. E faise imprescindible coñecer previamente a qué réxime xurídico de responsabilidade se somete cada Administración pública: este réxime comporta un primeiro condicionamento do campo competencial de cada orde xurisdiccional en relación coa responsabilidade administrativa extracontractual.

A responsabilidade extracontractual da Administración é directa e maniféstase a través da actuación dos seus funcionarios ou axentes, por canto a Administración, como persoa xurídica, só actúa a través de persoas físicas, e os danos que provocan as persoas físicas dependentes dela son imputables á Administración.

En consecuencia, non cabe soste que a responsabilidade administrativa extracontractual se transforme en responsabilidade civil cando sexa consecuencia da conducta dun axente da Administración, a responsabilidade extracontractual desta, é distinta en todo caso, sen que a natureza poida pervertirse pola imputación do dano a un axente desta.

En referencia á responsabilidade extracontractual resultante da Lei de contratos das administracións públicas, debido á súa complexidade e polo ben de evitar unha peregrinaxe xurisdiccional gratuíta, o autor considera, que cando é a actividade dun suxeito privado a que materialmente lle produce o dano ó terceiro, a competencia xurisdiccional do asunto debe corresponderlle á orde civil, e interromperase o cómputo do prazo para o exercicio da acción en vía administrativa mediante a interposición deste recurso xurisdiccional.

■ No capítulo III: *O ámbito competencial das restantes ordes xurisdiccionais*, preséntase un estudio destes.

■ Competencia da orde xurisdiccional civil.

O dano extracontractual a un particular pode serlle inflixido:

- a) Polo persoal propio da Administración ou polos axentes desta.
- b) Polos concesionarios de servizos públicos e contratistas da Administración.
- c) Conxuntamente pola Administración e un particular non vinculado a ela mediante relacións de servizo público.

Nos tres casos pode existir responsabilidade extracontractual da Administración, tanto exclusiva ou recorrente. Aínda que de cada unha destas cuestións se debe tratar dunha maneira diferente, en todas elas se presenta un mesmo problema de fondo, que condiciona o repartimento de xurisdicción, a saber: o feito de que xunto á Administración, se recorre ademais contra un particular.

A orde xurisdiccional civil enténdese competente, xeralmente, para coñecer as reclamacións de responsabilidade extracontractual da Administración cando xunto a esta se recorre contra un particular, argumentando a súa *vis atractiva* que, segundo a orde civil, o habilita para saber dos procesos nos que se manifesta litisconsorcio pasivo entre a Administración e un particular en materia de responsabilidade extracontractual, incluso cando se trate de relacións de dereito público ou do desempeño de servizos públicos entendidos como funcións administrativas.

■ Competencia da orde xurisdiccional penal.

Non se aborda un estudio detallado do tema, por canto non constitúe unha manifestación da responsabilidade administrativa extracontractual, senón doutro réxime xurídico diferente.

■ Competencia xurisdiccional da orde social.

Á hora de valora-lo rendemento dos servizos públicos de saúde públicos pódese aceptar que sexa a orde social quen coñeza estas reclamacións, o seu desenvolvemento pode resultar específico en relación con outros servizos públicos, o que posibilita a súa adscrición a unha orde xurisdiccional distinta do contencioso-administrativo.

Sen embargo, para que así fose, o ordenamento xurídico debería confirma-la atribución competencial, pois do contrario, só cabe concluír que o legislador preferiu concederlle un tratamento unitario á materia, e confiarlla exclusivamente á orde contencioso-administrativa, de maneira que o conxunto da actividade pública sexa xulgada conforme a parámetros coherentes e homoxéneos de imputación. Máxime cando a doutrina sinalou que a oralidade e a simplicidade xeral do proceso laboral a fan inapropiada para pronunciarse sobre cuestións tecnicamente complexas e que precisan

dunha serena ponderación probatoria, como é o caso da responsabilidade pola mala praxe sanitaria.

■ *CAPÍTULO IV: Referencia ó repartimento de xurisdicción en materia de responsabilidade do Estado lexislador e polo funcionamento da Administración de xustiza.*

Trátanse, neste apartado, puntos que non constitúen en todo caso unha manifestación da responsabilidade da Administración pública. Representan máis ben unha consecuencia do principio xeral de responsabilidade dos poderes públicos, termo que inclúe tanto a Administración coma o poder lexislativo ou xudicial.

Non obstante, interesa coñecer cál é o tratamento normativo do repartimento xurisdiccional nestes casos, por canto a esixencia de responsabilidade dos poderes lexislativo e xudicial se realiza a través das administracións públicas, e son susceptibles de ulterior recurso xurisdiccional perante a xurisdicción contencioso-administrativa, todo o cal se enmarca no réxime xurídico da responsabilidade administrativa extracontractual.

■ O derradeiro capítulo fai referencia á *Valoración do sistema vixente de repartimento e alternativa a este.*

Para esclarece-la práctica que seguen os tribunais, efectúase unha síntese dos criterios que manexa a xurisprudencia, de maneira que os recorrentes poidan acceder con facilidade á orde xurisdiccional que mellor atende as súas pretensións en cada momento.

A primeira impresión que produce a aplicación práctica do repartimento xurisdiccional vixente en materia de responsabilidade administrativa extracontractual é que crea un grao considerable de inseguridade xurídica, que se manifesta na opacidade lexislativa das súas normas, así como na circunstancia de qué ordes xurisdiccionais distintas coñecen asuntos practicamente iguais aplicándolles réximes xurídicos diferentes.

Doutro lado, a repartición xurisdiccional en materia de responsabilidade da Administración presenta unha tensión evidente, provocada pola necesidade de combinar dúas necesidades distintas e incluso contrapostas, como son, primeiro, a de articular un sistema coherente de repartimento xurisdiccional, que sexa claro á hora de fixa-la orde xurisdiccional competente, e por outro lado, a de evitar que a propia dinámica do sistema atrase excesivamente o reintegro patrimonial do suxeito danado, en realidade, trátase aquí de preserva-lo principio de tutela xudicial efectiva.

Para resolve-la problemática derivada do repartimento de xurisdicción en materia de responsabilidade administrativa extracontractual, manexáronse propostas que postulan a unificación da competencia en beneficio da orde civil ou contencioso-administrativa.

O conxunto de circunstancias postas de manifesto ó longo de todo o estudo levado a cabo nesta obra, evidencia o extraordinario casuísmo presente na materia, o que recomenda establecer un repartimento estruturado das competencias xurisdiccionais, conforme ó seguinte modelo que propón o profesor Gamero Casado:


1. O principio que debe dirixi-lo repartimento xurisdiccional en materia de responsabilidade administrativa debe ser de carácter subxectivo: a orde xurisdiccional contencioso-administrativa tería coñecemento das reclamacións dirixidas contra as administracións públicas, e a orde civil, pola súa parte, das dirixidas contra os particulares.

2. O criterio anterior debe ser complementado con certos correctivos para evitar que se falsee o repartimento competencial, e permita ó mesmo tempo que a xurisdicción contencioso-administrativa coñeza asuntos nos que se dirime a responsabilidade administrativa extracontractual derivada da actividade de suxeitos privados.

As materias nas que deben introducirse estes correctivos deberían ser:

- a) O persoal da Administración.
- b) Contratistas da Administración.
- c) Concesionarios dos servizos públicos.
- d) Particulares que, ocasionalmente, incorran en responsabilidade concorrente coa Administración pública.
- e) Empresas públicas.
- f) Contratos privados de seguros subscritos pola Administración en materia de responsabilidade extracontractual.
- g) Responsabilidade derivada de delitos cometidos por axentes da Administración.
- h) Responsabilidade extracontractual derivada da malpraxe sanitaria en centros públicos de saúde.

Hai que subliñar finalmente que nas últimas páxinas do libro se presenta o texto base dunha posible reforma da Lei 30/1992, adoptado polo departamento de Dereito Administrativo e Internacional Público da Universidade de Sevilla nunhas recentes xornadas sobre esta materia.

Como última e xeral previsión, enténdese que unha reforma da Lei 30/1992 podería resolver moitos dos problemas presentes na responsabilidade administrativa, sobre todo, no tocante a garanti-la seguridade xurídica e o dereito á tutela xudicial efectiva. 

José María Rebollo Varela
Bolseiro da EGAP