

EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE JURISDICCION EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

SUMARIO: I.- PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN. II.- LA UNIDAD DE JURISDICCION TRAS LA LEY 30/92: CRITERIOS LEGALES Y CRITERIOS JURISPRUDENCIALES. III.- LA UNIDAD DE JURISDICCION EN LA LEY 4/1999, DE 13 DE ENERO, DE MODIFICACION DE LA LEY 30/92. IV.- CONCLUSION.

I.- PLANTEAMIENTO DE LA CUESTION.

La Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ha supuesto un nuevo punto de partida para acometer la tarea de restablecer el principio de unidad de jurisdicción en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, principio que fue instaurado años antes por la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956 al atribuir, sin matices, al orden contencioso administrativo *“las cuestiones que se susciten sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública”* (art. 3 b).

Así las cosas, la promulgación de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957, vino a modificar la situación descrita al disponer en su art. 41 que *“cuando el estado actúe en relaciones de derecho privado, responderá directamente de los daños y perjuicios causados por sus autoridades, funcionarios o agentes, considerándose la actuación de los mismos como actos propios de la Administración. La responsabilidad, en este caso, habrá de exigirse ante los Tribunales ordinarios”*.

Había que entender, por tanto, que esa referencia a los “Tribunales ordinarios” rompe el sistema de unidad de jurisdicción, al permitir a los Tribunales del orden civil conocer de las reclamaciones de responsabilidad de la Administración en los casos del citado art. 41.

La unidad jurisdiccional no vuelve a aparecer hasta la Ley 30/92 y, concretamente, debemos referirnos a dos de sus preceptos conforme a los cuales, “*la resolución administrativa de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, cualquiera que fuese el tipo de relación, pública o privada, de que derive, pone fin a la vía administrativa*” (art. 142.6) y “*cuando las Administraciones Públicas actúen en relaciones de Derecho privado, responderán directamente de los daños y perjuicios causados por el personal que se encuentre a su servicio, considerándose la actuación del mismo actos propios de la Administración bajo cuyo servicio se encuentre. La responsabilidad se exigirá de conformidad con lo previsto en los arts. 139 y siguientes de esta Ley*” (art. 144) (1).

Sin embargo, la pretendida unidad de jurisdicción a favor del orden contencioso-administrativo, resultó ser más teórica que efectiva, y han sido diversos preceptos de distintos cuerpos legales aparecidos con posterioridad a la reiterada Ley 30/92, los que, de momento, tienen el propósito de consagrar el principio de referencia.

A ello dedicamos la atención.

II.- LA UNIDAD DE JURISDICCION TRAS LA LEY 30/92: CRITERIOS LEGALES Y CRITERIOS JURISPRUDENCIALES.

Con posterioridad a la Ley 30/92, el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, confirma la unidad de jurisdicción entorno al orden contencioso-administrativo, al declarar, en su preámbulo, que “*la vía jurisdiccional contenciosa-administrativa (...) pasa a ser, en el sistema de la nueva Ley, la única procedente en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, tanto en relaciones de Derecho público como privado*”.

Y, situados en este marco, el Tribunal Supremo, con ocasión de un conflicto de competencias suscitado entre los órdenes jurisdiccionales contencioso-administrativo y social sobre responsabilidad patrimonial en materia de Seguridad Social, reconoció, por Auto de la Sala de Conflictos de Competencia, de 7 de julio de 1994 (RA 7998), la vuelta al sistema de unidad de jurisdicción *“por una doble vía: unificando, en primer lugar, el procedimiento para la reclamación de la indemnización y, en segundo término, unificando también la jurisdicción y el régimen jurídico aplicable”*.

A partir de aquí, numerosos pronunciamientos judiciales reconocen el restablecimiento, por la reiterada Ley 30/92, del principio de unidad de jurisdicción a favor del orden contencioso-administrativo, si bien, no es menos cierto que no aprecian la falta de jurisdicción basándose en el argumento de evitar el que ha venido a denominarse “peregrinaje de jurisdicciones”. En esta línea se inscribe la sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 12 de junio de 1997 (RA 4769), conforme a la cual *“esta Sala mantiene como doctrina consolidada, la proscripción del “peregrinaje de jurisdicción”, evitando que el conocimiento de un asunto que ha llegado a la última instancia, se atribuya a otro orden jurisdiccional, con todas las graves consecuencias que provoca en el perjudicado, una de las cuales sería el quebrantamiento del derecho constitucional a un proceso sin dilaciones indebidas que proclama el art. 24.2 de la Constitución”* (2).

Asimismo, la sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, de 16 de enero de 1997 (RA 501) declaró la incompetencia del orden contencioso-administrativo a favor del orden social en materia referente a las prestaciones de la Seguridad Social *“pues en esto la referida Ley de 1992 deja íntegra la vigencia de la Ley de Procedimiento Laboral. Y respecto al Real Decreto 429/93, es cierto que su disposición adicional primera atribuye el conocimiento de la responsabilidad patrimonial de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social por los daños y perjuicios causados por o con ocasión de la asistencia sanitaria al orden contencioso-administrativo; pero esto no es la Ley 30/92 la que lo ordena, sino ese Reglamento, que con exceso evidente y con olvido de los principios de legalidad y de reserva de ley dispone lo que manifiestamente va más allá de la potestad reglamentaria”*.

De otra parte, la misma Sala del Tribunal Supremo en sentencia de 14 de julio de 1998 (RA 7016), desestima el recurso de casación para la unificación de doctrina y, confirmando las sentencias de instancia y de suplicación (dictada esta última por la Sala de lo Social del Tribunal

Superior de Justicia del País Vasco con fecha de 21 de abril de 1997), declara la incompetencia de la Jurisdicción Social a favor de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, para conocer de la reclamación de daños y perjuicios derivados de sendas resoluciones administrativas que resuelven sobre determinado proceso de selección para la provisión de puestos de trabajo, en el que tomó parte el recurrente. Pero va más allá la sentencia del Alto Tribunal al recoger en su Fundamento de Derecho Tercero, la contradicción que conlleva la falta de existencia de un criterio unitario en orden a determinar cuál sea la jurisdicción competente en la cuestión objeto de litigio. De esta forma, se hace referencia a la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 29 de octubre de 1996 (invocada en el escrito de interposición del recurso como sentencia contradictoria) que, en un supuesto similar al caso de autos, *“declaró que la Jurisdicción Social era competente para conocer de la pretensión deducida”*.

En resumen, de lo expuesto no cabe extraer la conclusión de que existiera una doctrina reiterada y uniforme sobre el principio de unidad de jurisdicción lo que provocaba, en no pocas ocasiones, una situación de indeterminación ante el incesante cruce de órdenes jurisdiccionales amparados en el pretexto de eludir el peregrinaje jurisdiccional en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 24 de la Constitución, aun a riesgo de llegar a soluciones contradictorias lo que, en nuestra opinión, sí supone una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva otorgada por jueces y Tribunales competentes para conocer el objeto de la contienda.

Posteriormente, los criterios legales extraídos de la Ley 30/92, así como del Real Decreto 429/93, han sido complementados por otros cuerpos legales. A saber:

1) La Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio, de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En concreto, y en lo que a efectos de este trabajo interesa, modifica el art. 9.4 en cuyo inciso segundo declara que los órganos del orden contencioso-administrativo conocerán *“de las pretensiones que se deduzcan en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que se derive. Si a la producción del daño hubieran concurrido sujetos privados, el demandante deducirá también frente a ellos su pretensión ante este orden jurisdiccional”*.

2) La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. En concreto, interesa destacar lo manifestado en su Exposición de Motivos que, en lo que concierne a la responsabilidad patrimonial de la Administración, se expresa en los siguientes términos: *“Los principios de su peculiar régimen jurídico, que tiene cobertura constitucional, son de naturaleza pública y hoy en día la Ley impone que en todo caso la responsabilidad se exija a través de un mismo tipo de procedimiento administrativo. Por eso parece muy conveniente unificar la competencia para conocer de este tipo de asuntos en la Jurisdicción Contencioso-administrativa, evitando la dispersión de acciones que actualmente existe y garantizando la uniformidad jurisprudencial, salvo, como es lógico, en aquellos casos en que la responsabilidad derive de la comisión de una infracción penal”*.

Conforme a esa declaración, atribuye, en el art. 2 e), al orden contencioso-administrativo *“la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que derive, no pudiendo ser demandadas aquéllas por este motivo ante los órdenes jurisdiccionales civil o social”*.

En la mente del legislador debió pesar, sin duda, la necesidad de reforzar el principio de unidad jurisdiccional, extremo éste que, ya antes de la entrada en vigor de las Leyes 6/1998 y 29/1998, fue objetivo de numerosos Autos dictados por la Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo siguiendo la línea que marcar el Auto de 7 de julio de 1994, al que en otro momento hicimos referencia.

Como ejemplo pueden citarse: el Auto de 25 de marzo de 1998 (RA 7336) que resuelve a favor de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (con un voto particular en contra), el conflicto planteado con el Juzgado de Primera Instancia número 54 de Madrid, en reclamación de cantidad formulada frente al Instituto Nacional de la Salud y personal facultativo; el Auto de 24 de junio de 1998 (RA 7345) que resuelve a favor de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (con un voto particular en contra), el conflicto planteado con el Juzgado de Primera Instancia número 2 de Soria en pretensión sobre reclamación de cantidad derivada de los daños sufridos en vehículo por invasión de animales en la calzada; el Auto de 29 de octubre de 1998 (RA 1999, 1574) que resuelve a favor de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y

León (con un voto particular en contra), el conflicto planteado, en pretensión similar a la anterior, con el Juzgado de Primera Instancia número 2 de Soria y el Auto de 18 de diciembre de 1998 (RA 1580), que en el conflicto suscitado entre el Juzgado de lo Social de Cáceres y la Audiencia Nacional, declaró improcedente el requerimiento de inhibición formulado por el Juzgado de lo Social.

Sin embargo, ni los pronunciamientos citados ni los textos legales que, según hemos sostenido, estaban dirigidos a reforzar el principio de unidad de jurisdicción tan devaluado en aplicación de la Ley 30/92, lograron zanjar el debate entorno al mismo con carácter definitivo. Prueba de cuanto decimos, la constituye, en nuestra opinión, la fundamentación jurídica del voto particular, discrepante con el criterio mayoritario, emitido al Auto de 24 de junio de 1998 (RA 7345) citado en la relación anterior (3), y del que ahora transcribimos parte de su Fundamento de Derecho Cuarto:

“...la norma positiva que inspira toda la argumentación del auto respecto al que se formula el presente voto particular, es el art. 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y preceptos concordantes de la misma (especialmente, artículos 142 y 143) en relación, no decisiva, con el reglamento aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo. Esta es la legalidad ordinaria y no determina, como se mantiene en el auto, la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, como se quiere hacer creer con demasiada frecuencia.

El mencionado artículo 139 proclama el principio de responsabilidad de la Administración Pública frente a los ciudadanos que sufren un daño por la actuación de derecho público o de derecho privado de aquélla y los artículos 142 y 143 establecen el procedimiento administrativo para reclamar el daño, pero no dispone (...) que, terminado este procedimiento se deba acudir a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; que el preámbulo del Reglamento citado diga tal cosa, no tiene trascendencia alguna; que la futura Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa así lo disponga acredita que, mientras no sea vigente, no está tal criterio sancionado legalmente.

Si la Administración incurre en responsabilidad en relaciones de derecho privado (...) el artículo 144 prevé que se le reclame en procedimiento administrativo (de los artículos 142 y 143) lo que no plantea problema ni tiene trascendencia en el tema de la jurisdicción.”

Por consiguiente, la anunciada como “futura Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”, esto es, la ya mencionada Ley 29/1998, debía suponer la consagración legal del principio de unidad jurisdiccional en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Sin duda, constituyó un paso decisivo pero no definitivo, y los problemas, como veremos a continuación, eran ya apuntados en el transcrito voto particular.

III.- LA UNIDAD DE JURISDICCION EN LA LEY 4/1999, DE 13 DE ENERO, DE MODIFICACION DE LA LEY 30/92.

Partiendo, pues, de la conclusión anterior, debe conectarse este punto con dos preceptos de la Ley 30/92 que citamos al inicio de este trabajo: los artículos 142.6 y 144 (4).

En efecto, el primer problema que se destaca deriva de la redacción del art. 142.6 que se limita a establecer que la resolución administrativa de los procedimientos de responsabilidad patrimonial pone fin a la vía administrativa sin hacer atribución a una jurisdicción concreta. Sin embargo, el art. 2 e) de la Ley 29/1998, salva el problema al atribuir al orden contencioso-administrativo “*la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (...) no pudiendo ser demandas aquéllas por este motivo ante los órdenes jurisdiccionales civil o social*”. Por lo demás, cualquier duda acerca de la posible vulneración de la reserva de Ley Orgánica sobre competencia de los órganos jurisdiccionales operada por el art. 122 de la Constitución, queda despejada con la reforma del art. 9.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que efectuó, como ya sabemos, la Ley 6/1998; de esta forma, la Ley Orgánica corrobora el pronunciamiento de la Ley Ordinaria en línea con lo prescrito en el citado art. 122 de la Constitución.

Pero, es que, incluso tras la entrada en vigor de esa Ley, el Auto de la Sala de Conflictos de Competencia de 22 de marzo de 1999 (RA 3676), ha entendido que ni tan siquiera era necesaria la modificación del art. 9.4, cuyo texto originario limitaba al orden contencioso-administrativo “*las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración Pública sujetos al Derecho administrativo y con las disposiciones reglamentarias*”. En su argumentación, la Sala Especial alude al Auto del Tribunal Constitucional 292/1997, de 22 de julio que, con cita a su vez de la sentencia del mismo Tribunal número 224/1993, de 1 de julio, entiende que “*cabe que el*

legislador ordinario concrete la materia específica objeto del conocimiento de (...) los órdenes, produciéndose, de este modo, una colaboración entre ambas formas normativas –Ley Orgánica y Ley Ordinaria- que no obsta a la reserva establecida en el art. 122.1 CE y que, por tanto, resulta constitucionalmente lícita. (...) es también evidente, que el art. 142.6 de la Ley 30/92, pueda ser interpretado (...) de conformidad con la Constitución y, en concreto, con la reserva de Ley Orgánica a que se refiere el art. 122.1 CE, de acuerdo con la propia jurisprudencia constitucional y, desde luego, con el art. 9.4 LOPJ. Es claro, en efecto, que el art. 142.6 de la Ley 30/92 (...), no contradice por sí mismo, el enunciado genérico que contiene el art. 9.4 Ley Orgánica del Poder Judicial”.

En segundo lugar, el art. 144 relativo a la responsabilidad de derecho privado, en su redacción inicial, se remitía únicamente a los arts. 142 y 143 (de la misma Ley 30/92), que hacen referencia al procedimiento administrativo, por lo que se producía una distinción entre la responsabilidad de las Administraciones Públicas en relaciones de derecho privado (que se regía por los arts. 142 y 143, según proceda) y la responsabilidad en relaciones de derecho público sujetas al resto del articulado de la Ley y, por ende, al derecho administrativo. Esta dualidad de regímenes se encontraba en clara discordancia con la unidad de jurisdicción, máxime, si tenemos presente que, en los supuestos de responsabilidad de derecho privado, finalizado el procedimiento administrativo conforme a los artículos 142 y 143, quedaba por decidir cuál era el orden competente para conocer de esta materia.

Ante esta situación, la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/92, en palabras de su Exposición de Motivos “*opta, con la nueva redacción del art. 144, por la unificación del régimen jurídico sustantivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración sin discriminar su actuación en régimen de derecho público o privado en concordancia con la unidad de fuero*”. En consecuencia, el actual art. 144 no se remite sólo a los arts. 142 y 143, sino que, en el nuevo texto, “*la responsabilidad se exigirá de conformidad con lo previsto en los arts. 139 y siguientes de esta Ley*”, canalizando hacia el orden contencioso-administrativo las pretensiones que se deduzcan en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración.

IV.- CONCLUSION

En una sumaria reflexión global de lo expuesto, puede concluirse que la Ley 4/1999, supone, o puede suponer, el paso definitivo en la marcha hacia la pretendida consagración del principio de unidad de jurisdicción que reinstaurara la Ley 30/92. Algunas decisiones judiciales, posteriores a la Ley de 1999, van en esa línea (sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 7 de abril de 1999 y 31 de mayo de 1999, RA 1090 y 1954 respectivamente).

No obstante, habrá que esperar nuevos pronunciamientos para zanjar la cuestión definitivamente.

NOTAS

- (1) El art. 144 debe su redacción a la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/92. En su texto originario rezaba *in fine*: "*La responsabilidad se exigirá de conformidad con lo previsto en los arts. 142 y 143, según proceda*".
- (2) La doctrina jurisprudencial sobre el peregrinaje jurisdiccional ha venido siendo reiterada, entre otras, por las sentencias del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 1997 (RA 1240); de 20 de febrero de 1997 (RA 1008); de 6 de junio de 1997 (RA 4610); de 23 de diciembre de 1997 (RA 8901).
- (3) Voto emitido por el Magistrado Excmo. Sr. O'Callaghan Muñoz. Con idéntica fundamentación jurídica, el voto particular –emitido por el mismo Magistrado–, al Auto de 29 de octubre de 1998 (RA 1999, 1574) .
- (4) Véase el epígrafe primero de este trabajo.

Ana María Chocrón Giráldez
Doctora en Derecho.
Departamento de Derecho Penal y Procesal.
Universidad de Sevilla.