

Capítulo IV

Referencia al reparto de jurisdicción en materia de responsabilidad del Estado legislador y por funcionamiento de la Administración de Justicia

Las cuestiones que serán tratadas en esta parte no constituyen en todo caso una manifestación de la responsabilidad de la Administración pública. Representan, más bien, una consecuencia del principio general de responsabilidad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), expresión que incluye tanto a la Administración como al poder legislativo o al judicial. Sin embargo, interesa conocer el tratamiento normativo que se ha otorgado al reparto jurisdiccional en estos casos, por cuanto la exigencia de responsabilidad de los poderes legislativo y judicial se canaliza a través de las administraciones públicas, siendo susceptibles de ulterior recurso jurisdiccional ante la jurisdicción contencioso-administrativa, todo lo cual lo enmarca en el régimen jurídico de la responsabilidad administrativa extracontractual. De otro lado, las soluciones o alternativas posibles al sistema vigente de responsabilidad de la Administración (a estudiar en la próxima parte) merecen ser contrastadas en el conjunto del sistema de reparto jurisdiccional en materia de responsabilidad de los poderes públicos, lo que exige la consideración del diseño articulado en estos supuestos.

1. EL ORDEN JURISDICCIONAL COMPETENTE EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO LEGISLADOR¹

El artículo 139.3 LRJ-PAC dispone que «Las Administraciones Pùblicas indemnizarán a los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza

1. Sobre la responsabilidad patrimonial del Estado legislador, *vid.* GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Responsabilidad...*, *op. cit.*, pgs. 47 y ss.; QUINTANA LÓPEZ, T.: «La responsabilidad del Estado legislador», *RAP*, núm. 135, 1994, pgs. 103 y ss.; LEGUINA VILLA, J.: «La responsabilidad del Estado legisla-

no expropiatoria de derechos y que éstos no tengan el deber jurídico de sopor tar, cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos». A pesar de que la responsabilidad en este caso debe imputarse al Estado legislador, la Ley canaliza la indemnización a través de las administraciones públicas, lo que determina la conveniencia de analizar la competencia jurisdiccional al respecto.

Como se comprueba, el precepto no establece expresamente el procedimiento por el que reclamar la correspondiente indemnización, como tampoco el orden jurisdiccional competente para conocer del asunto. En mi opinión, resulta posible que cada acto legislativo abarcado por la regulación de este artículo establezca su propio procedimiento de exigencia de responsabilidad (y en este sentido debe recordarse la competencia legislativa de las comunidades autónomas); pero en defecto de previsión expresa, habría de aplicarse el procedimiento general regulado por la Ley 30/1992². Por consiguiente, el orden jurisdiccional contencioso-administrativo será el competente para conocer, llegado el caso, los litigios sobre este particular.

De otro lado, no cabe pensar que los actos legislativos determinantes de responsabilidad patrimonial lleguen a establecer un procedimiento específico que excluya la competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, pues caso de aprobarse tal procedimiento, éste sería tramitado por las administraciones públicas, desembocando en un acto administrativo abarcado en sentido genérico por el artículo 1 LJCA. El único modo por el que podría enervarse

dor», en *Cuadernos del Poder Judicial. Expropiación forzosa*, CGPJ, Madrid, 1992, pgs. 481 y ss.; VILLACÓMEZ CEBRIÁN: «La responsabilidad del Estado legislador», *ibidem*, pgs. 493 y ss.; GARRIDO FALIA, F.: «A vueltas con la responsabilidad del Estado legislador», *REDA*, núm. 81, 1994, pgs. 111 y ss.; del mismo autor, «La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en la nueva Ley 30/1992 y en la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 noviembre 1992», *REDA*, núm. 77, 1993, pgs. 125 y ss.; del mismo autor, «Sobre la responsabilidad del Estado legislador», *RAP*, núm. 118, 1989, pgs. 35 y ss.; AA VV: *El régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común*, Córdoba, 1992, pgs. 113 y ss.; SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: «La teoría de la responsabilidad del Estado legislador», *RAP*, núm. 68, 1972, pgs. 57 y ss.; SORIANO GARCÍA, E.: «Responsabilidad del Estado legislador y proceso descolonizador», *REDA*, núm. 30, 1981, pgs. 582 y ss.; LINDE PANIAGUA, E.: «Amnistía, control de constitucionalidad y responsabilidad patrimonial del Estado legislador», *REDA*, núm. 16, 1978, pgs. 95 y ss. y GARCÍA ALVAREZ, G.: «La responsabilidad...», *op. cit.*, pgs. 1007 y ss.; *vid.*, asimismo, los estudios correspondientes a este tema en las obras colectivas de comentario a la Ley 30/1992 que han sido citadas a todo lo largo de este trabajo, y particularmente, en el §3 del Capítulo II.

2. En la misma opinión, GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Responsabilidad...*, *op. cit.*, pg. 74.

la competencia del orden contencioso-administrativo es mediante su atribución expresa a otro orden diferente, lo que no parece viable desde ninguna perspectiva.

2. EL REPARTO JURISDICCIONAL EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD POR EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA³

Existe en nuestro ordenamiento una regulación específica del reparto jurisdiccional en materia de responsabilidad extracontractual de la Administración de Justicia. La materia no constituye una manifestación del principio de responsabilidad de la Administración en todo caso, pues abarca asimismo al error judicial, cuestión que parece enmarcarse más propiamente en el contexto de la responsabilidad general de los poderes públicos, como se adelantó en la Introducción a este Capítulo. Sin embargo, y como allí se apuntó, conviene reseñar el reparto de jurisdicción que se ha articulado en relación con esta materia, en la que existen diferentes procedimientos de exigencia de responsabilidad extracontractual.

2.1. Jurisdicción competente por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia.

El artículo 293.2 LOPJ establece que cuando hubiera existido funcionamiento anormal de la Administración de Justicia «el interesado dirigirá la peti-

3. *Vid.* MARTÍN REBOLLO, L.: *Jueces y responsabilidad del Estado*, CEC, Madrid, 1983; REYES MONTREAL, J. M.: *La responsabilidad del Estado por error y anormal funcionamiento de la Administración de justicia*, Colex, Madrid, 1995; TOLIVAR ALAS, L.: *Derecho administrativo y poder judicial*, Tecnos, Madrid, 1996, pgs. 171 y ss.; GARCÍA MANZANO, P.: «Responsabilidad civil de jueces y magistrados», *RAP*, núm. 117, 1988, pgs. 99 y ss.; MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A.: «La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia en la Ley Orgánica del Poder Judicial», en *Gobierno y Administración en la Constitución*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado e IEF, vol. 2, Madrid, 1988, pgs. 1045 y ss.; FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «La responsabilidad patrimonial del Estado-juez», *Poder Judicial*, núm. 12, 1984, pgs. 61 y ss.; SOLCHAGA LOITEGUI, J.: «La responsabilidad del Estado por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia», en *El Poder Judicial*, vol. 3, IEF, Madrid, 1983, pgs. 2514 y ss.; HERNÁNDEZ MARTÍN, V. y otros: *El error judicial. Procedimiento para su declaración e indemnización*, Madrid, 1994; ALMACRO NOSETE, J.: «El sistema español de responsabilidad judicial», en *El Poder Judicial*, *op. cit.*, vol. 1, pgs. 451 y ss.; del mismo autor: *Responsabilidad judicial*, El Almendro, Córdoba, 1984; CODED MIRANDA, M.: «La responsabilidad del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia», en *El Poder Judicial*, *op. cit.*, vol. 1, pgs. 311 y ss.; SOSA WAGNER, F.: «Jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de responsabilidad de la Administración de Justicia», en *El poder judicial*, *op. cit.*, vol. 3, pgs. 2587 y ss.; del mismo

ción indemnizatoria directamente al Ministerio de Justicia, tramitándose la misma con arreglo a las normas reguladoras de la responsabilidad patrimonial del Estado. Contra la resolución cabrá recurso contencioso-administrativo». Este mismo régimen se aplica al supuesto específico del artículo 294 LOPJ, en cuya virtud «Tendrán derecho a indemnización quienes, después de haber sufrido prisión preventiva, sean absueltos por inexistencia del hecho imputado o por esta misma causa haya sido dictado auto de sobreseimiento libre, siempre que se les hayan irrogado perjuicios». *En ambos casos habrá de seguirse el procedimiento regulado por el artículo 142 LRJ-PAC y su desarrollo reglamentario*, que concluye mediante un acto administrativo susceptible de recurso ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. No hay duda pues en este punto, adscribiéndose todos los procedimientos al conocimiento de un mismo orden jurisdiccional, con independencia de que el funcionamiento anormal o la prisión preventiva traigan causa de la actuación de otros órdenes jurisdiccionales diferentes. Ello no determina la atribución al orden contencioso-administrativo de competencia en materias propias de otros órdenes diferentes, pues no se trata aquí de revisar el Derecho de fondo aplicado por el órgano judicial causante del daño, sino que se persigue analizar precisamente este último (el daño o lesión), conforme a parámetros específicos que vienen regulados por la propia LOPJ y por la LRJ-PAC. Si existe el daño o lesión con arreglo a este Derecho sustantivo específico, el Ministerio de Justicia reconocerá la indemnización; y si no lo hace, el asunto puede ser revisado por la jurisdicción contencioso-administrativa, que conoce específicamente la materia en examen (sistema de responsabilidad extracontractual de los poderes públicos).

2.2. Jurisdicción competente por error judicial.

Este tipo de responsabilidad exige la previa declaración del error, para cuya determinación el artículo 293.1 LOPJ obliga a interponer un recurso de revisión, que habrá de deducirse ante la Sala del Tribunal Supremo correspondiente al mismo orden jurisdiccional que el órgano a quien se imputa el error, y si éste se atribuyese a una Sala o Sección del Tribunal Supremo, la competencia corresponderá a la Sala que se establece en el artículo 61 LOPJ. Una vez recaída sentencia estimatoria, el particular estaría habilitado para exigir la responsabilidad patrimonial, siguiendo para ello el procedimiento analizado en el epígrafe anterior, es decir, el general previsto por la Ley 30/1992, dirigiendo la reclama-

autor: «Sistema judicial y responsabilidad», *REDA*, núm. 13, 1977, pgs. 301 y ss.; GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Responsabilidad...*, *op. cit.*, pgs. 91 y ss.; HERNÁNDEZ GIL, F.: «Responsabilidad civil de magistrados», *Poder judicial*, núm. 14, 1989; GARCÍA ALVAREZ, G.: «La responsabilidad...», *op. cit.*, pgs. 1011 y ss.; GIL IBÁÑEZ, J. L.: *La responsabilidad...*, *op. cit.*, pgs. 87 y ss. y SAINZ MORENO, F.: «Efectos materiales y procesales de la amnistía», *RAP*, núm. 87, 1978, pgs. 361 y ss.

ción al Ministro de Justicia. *En consecuencia, el orden jurisdiccional competente para conocer del asunto es el contencioso-administrativo*, por cuanto la intervención de otros órdenes jurisdiccionales es de carácter instrumental, limitándose a determinar si ha existido o no error judicial. De esta manera se consigue que cada cuestión de fondo sea analizada por el orden jurisdiccional especializado en la materia: aquel en que supuestamente se produjo el error determinará si en realidad lo ha habido, conforme al Derecho sustantivo cuyo conocimiento corresponde al propio orden jurisdiccional. Una vez despejada esta cuestión previa, que actúa como presupuesto determinante de la responsabilidad del Estado, el asunto se desvía hacia otro Derecho sustantivo diferente, esto es, el que regula la responsabilidad administrativa extracontractual, y establece los requisitos del daño (efectivo, evaluable, individualizable...), así como su alcance y cuantificación. El procedimiento para determinar todo ello es el que regula la LRJ-PAC, y el orden competente para conocer de los litigios que suscite este segundo tipo de cuestiones es el contencioso-administrativo, como ya sabemos.

La articulación que recibe este segundo sistema es altamente escrupulosa con el ámbito competencial propio de cada orden jurisdiccional, y se presenta con un grado considerable de claridad normativa, evitando dudas interpretativas sobre el mecanismo de exigencia de la responsabilidad del Estado. En este sentido, ha de valorarse muy positivamente. Por el contrario, el principal obstáculo que presenta es la dilación en la satisfacción definitiva del particular lesionado, que se encuentra abocado a proseguir una serie sucesiva de fases, que pueden llegar a prolongarse considerablemente en el tiempo.