

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, Ed. Civitas, Madrid, 2010, 766 págs.

En esta nueva edición de la *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, verdadero tratado sobre la materia, el profesor J. GONZÁLEZ PÉREZ expone sistemáticamente la jurisprudencia más reciente e incluye una completa revisión de los trabajos doctrinales sobre la responsabilidad patrimonial de los poderes públicos.

Al inicio, debe advertirse que, pese a su título, el autor no sólo aborda de forma exhaustiva el régimen jurídico de la res-

ponsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas (capítulo IV, págs. 203 a 715), sino que también la derivada del funcionamiento de la Administración de Justicia, así como la controvertida responsabilidad del Estado Legislador (capítulos II y III, págs. 61 a 201). En relación con esta última, como es sabido, el vigente artículo 139.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece que «las Administraciones Públicas indemnizarán a los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y que éstos no tengan el deber jurídico de soportar, cuando así se establezcan en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos». Por tanto, el legislador condiciona la procedencia de la indemnización a que las respectivas leyes establezcan expresamente dicha posibilidad. No obstante, el Tribunal Supremo ha venido realizando una interpretación amplia de la disposición anterior, dando lugar a indemnizaciones a pesar de la ausencia de previsión explícita en las respectivas leyes. A este respecto, el Tribunal Supremo ha declarado que los actos del Poder Legislativo no están exentos del sometimiento a la Constitución y, por tanto, a los principios generales del régimen de responsabilidad patrimonial de los poderes públicos. De ahí, entonces, que varias sentencias hayan reconocido el derecho a la reparación, tratándose de leyes (no expropiatorias) por la privación especial de derechos patrimoniales de los afectados.

En el ámbito de la responsabilidad del Estado por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, el libro da cuenta de la novedad que ha supuesto el nuevo apartado quinto del artículo 139 de la Ley 30/1992, el cual abre la posibilidad para reclamar la responsabilidad por el funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional en la tramitación de recursos de amparo o en la cuestión de inconstitucionalidad. En tales supuestos, la reclamación debe dirigirse al Consejo de Ministros, siempre que el Tribunal Constitucional haya declarado de forma previa la existencia de dicho fun-

cionamiento anormal (v.gr., dilaciones indebidas) a solicitud del interesado.

Por lo que respecta a la responsabilidad de las Administraciones públicas, el profesor J. GONZÁLEZ comienza distinguiendo la citada institución de la expropiación forzosa. Mientras que en esta última, afirma el autor, la indemnización es un efecto normal, en la responsabilidad, por el contrario, el daño es un efecto no querido o no directamente procurado. Seguidamente, se exponen los rasgos que caracterizan el sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas en el ordenamiento jurídico español. En primer término, se trata de una responsabilidad directa, es decir, como aclara el autor, los afectados «no tendrán que establecer disquisiciones en orden a la culpabilidad de la persona física —autoridad, funcionario, agente— a la que pudiera imputarse la actuación», sino que podrán exigir directamente a la Administración pública la indemnización. Este rasgo, a juicio del profesor J. GONZÁLEZ, tiene el carácter de «garantía esencial» en el modelo diseñado por el legislador (pág. 218). En segundo lugar, se trata de una responsabilidad objetiva en el sentido de que el legislador no limita el derecho a indemnización a los supuestos de daños causados por el funcionamiento anormal de los servicios públicos, extendiéndose también a los causados por su funcionamiento normal. Y, por último, se trata de un régimen general, es decir, que las normas establecidas por el legislador regulan la responsabilidad de todas las Administraciones públicas (estatal, autonómica, local, etc.) por su actuación tanto en relaciones de Derecho público como de Derecho privado (pág. 235).

Luego de esta exposición general, el autor dedica una extensa parte a estudiar la relación jurídica obligacional (págs. 239 a 360), donde, entre otros muchos aspectos, analiza detalladamente la situación de la persona lesionada (titulares del derecho a la indemnización, peculiaridades según el tipo de daños —v.gr., muerte, daños ambientales, etc.—, requisitos procesales y pluralidad de lesionados) y de la Administración pública que ha ocasionado un daño (imputación del daño a una Administración pública, especial referencia a los daños sa-

nitarios, la responsabilidad concurrente de varias Administraciones públicas, la figura del asegurador). También se incluye en esta parte un análisis del contenido y alcance del principio de plena indemnidad que rige en esta materia, estudiándose las modalidades de reparación y los criterios de valoración.

Otra parte del estudio está dedicada al análisis del nacimiento, modificación y extinción de la responsabilidad. En primer término, se estudia la lesión patrimonial y sus requisitos: antijuricidad, realidad, evaluabilidad e individualización del daño y su prueba. Posteriormente, se analizan las actuaciones determinantes de un daño: acciones, omisiones, actuación jurídica, material, etc. Y, finalmente, se exponen las causas de modificación de la responsabilidad y las formas de su extinción.

La parte final de la obra está dedicada al estudio de la denominada acción de responsabilidad (págs. 601 a 715). En esta parte se analiza el procedimiento general para determinar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, así como el abreviado previsto para aquellos casos en que «sean inequívocos la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, así como la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización» (art. 143.1 Ley 30/1992). En relación con este tema, debe puntualizarse que la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible —por cuestiones temporales, no recogida en la obra—, ha modificado el apartado 3 del artículo 142, relativo a los procedimientos de responsabilidad patrimonial, exigiendo el dictamen preceptivo del Consejo de Estado o del correspondiente órgano consultivo de la Comunidad Autónoma cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros o a la que se establezca en la correspondiente legislación autonómica.

También es objeto de estudio la impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa de la resolución expresa o presunta desestimatoria de la respectiva reclamación de responsabilidad patrimonial. En esta parte, el profesor Jesús GONZÁLEZ PÉREZ presta especial atención

al principio de unidad jurisdiccional consagrado en los artículos 144 y 142.6 de la Ley 30/1992, disponiendo este último que «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». A pesar de que el criterio consagrado por el legislador resulta inequívoco, se han sucedido con cierta frecuencia acciones de responsabilidad patrimonial contra la Administración ante los órdenes civil y social, demandándola con carácter exclusivo o junto a otras personas, como responsable subsidiario o solidario. Ello ha justificado nuevas reformas legislativas —como es el caso de la propia Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa y de la Ley Orgánica del Poder Judicial— orientadas a reafirmar de un modo definitivo el principio de unidad jurisdiccional vigente en esta materia, con la única excepción de la responsabilidad civil derivada de un delito (art. 146.1 Ley 30/1992).

Finalmente, estudia el profesor GONZÁLEZ PÉREZ el tema de la responsabilidad de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones públicas. Según establece el artículo 145.1 Ley 30/1992, para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial derivada del funcionamiento de los servicios públicos «los particulares exigirán directamente a la Administración pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio». Y, por lo tanto, los perjudicados no tienen la posibilidad de demandar a los agentes de la Administración a título personal ante la jurisdicción civil. El legislador ha previsto, sin embargo, una acción de regreso, de ejercicio obligatorio para la Administración una vez que haya satisfecho las respectivas indemnizaciones y exclusivamente para el caso de que el daño hubiera sido causado por dolo, culpa o negligencia grave de las autoridades y personal a su servicio. A juicio del profesor GONZÁLEZ PÉREZ, el sistema expuesto supone «prácticamente la absoluta impunidad de los funcionarios y no digamos de los políticos ante la inoperatividad de la acción de regreso» (pág. 701).

Son innumerables las reflexiones que sugiere la lectura de esta interesantísima obra y no es fácil dar una visión aproximada de su contenido en estas apretadas líneas. No obstante, algunas ideas centrales pueden ser destacadas. Es el caso, por ejemplo, del análisis que realiza el profesor GONZÁLEZ PÉREZ de uno de los rasgos más peculiares del sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas en el ordenamiento jurídico español, esto es, su carácter objetivo. A este respecto, el autor se plantea la conveniencia o no de mantener el sistema actual a la luz de lo que él denomina una «desmedida extensión» de la responsabilidad de las Administraciones públicas, especialmente en el ámbito sanitario (págs. 460 a 462). A este respecto, afirma el profesor GONZÁLEZ que «aunque existe una importante corriente favorable al mantenimiento del sistema de responsabilidad objetiva global de la Administración, puede afirmarse que domina la que considera insostenible el mantenimiento del régimen vigente a no muy largo plazo» (pág. 57).

Por otro lado, cabe realizar una especial mención de la parte dedicada a explicar la forma en que se concilia el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración con el modelo establecido en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental. Como es sabido, el citado texto legal —mediante el cual se transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daño ambiental— establece un sistema de responsabilidad objetiva (ajena, por tanto, a la concurrencia de culpa, dolo o negligencia) y, en paralelo, un sistema de responsabilidad por culpa aplicable a los denominados operadores económicos. Estos últimos, según la definición establecida por el legislador, son cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que desempeñe una actividad económica o profesional o que, en virtud de cualquier título, controle dicha actividad o tenga un poder económico determinante sobre su funcionamiento técnico. De ahí, entonces, que cuando un operador público cause un daño

ambiental —de los tipificados por el citado texto legal, entre los que se incluyen también las amenazas inminentes de los mismos— deberá responder no ya según las reglas tradicionales de la responsabilidad patrimonial, sino de acuerdo con el nuevo régimen jurídico establecido en 2007. De este modo, como subraya el autor, la circunstancia de que actúe como operador una Administración pública o cualquiera de sus entes instrumentales no determina ningún cambio en esos supuestos de responsabilidad objetiva y de responsabilidad por culpa recogidos en la Ley de Responsabilidad Medioambiental (págs. 395 y 396).

Éstas son, apenas, unas pocas ideas entresacadas del vasto contenido del libro objeto de esta reseña, cuya publicación no puede sino celebrarse. La sistematización de los temas en base a la casuística jurisprudencial le otorga un valor añadido a la obra, ya que permite conocer de forma rápida y precisa el criterio de los Tribunales de Justicia, así como el de la doctrina científica en relación con las distintas aristas que presenta este tema clásico del Derecho administrativo.

Ximena LAZO VITORIA
Universidad de Alcalá