

EN TORNO A LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL CONCURRENTE DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DE SUJETOS PRIVADOS

 JAVIER GARCÍA SANZ
Abogado ()*

1. PLANTEAMIENTO

Como es sabido, una de las principales novedades que, en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, se introdujo por la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LRJCA) y por la Ley Orgánica 6/1998, de la misma fecha, fue la atribución a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de la competencia para conocer de cualesquiera pretensiones deducidas en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, incluidos los supuestos en que a la producción del daño hubieran concurrido sujetos privados.

La reforma tenía por objeto acabar con la indefinición que sobre la materia existía hasta la fecha y con los problemas que esa indefinición generaba. Por un lado, la tendencia de los órganos jurisdiccionales civiles a atraer hacia su Jurisdicción los asuntos de responsabilidad concurrente de la Administración pública y de sujetos privados, determinaba que un buen número de estos supuestos fueran conocidos por la Jurisdicción Civil, no habituada a aplicar los parámetros propios de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Por otro, la falta de unidad jurisdiccional generaba el riesgo de resoluciones contradictorias en aquellos casos en que la responsabilidad patrimonial de la Administración pública se ventilaba ante los órganos de la Jurisdic-

ción Contencioso-Administrativa, al mismo tiempo que la responsabilidad de los sujetos privados concurrentes en la causación del mismo hecho dañoso era conocida por los órganos de la Jurisdicción Civil. Finalmente, no eran extraños los supuestos de «peregrinaje de jurisdicciones» a medida que se iban despejando las responsabilidades de la Administración pública y de sujetos privados sobre un mismo hecho. El mayor número de casos conflictivos se presentaba en los supuestos de responsabilidad por negligencia médica.

Para tratar de eliminar o al menos reducir estas perturbaciones en el sistema, el legislador optó por atribuir, siempre y en todo caso, a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa todos los supuestos en que se ventila la posible responsabilidad patrimonial de una Administración Pública, incluso en concurrencia con sujetos privados. Sin embargo, al mismo tiempo que se imponía la unidad jurisdiccional, la reforma ha provocado un buen número de dificultades prácticas a los operadores jurídicos. Fundamentalmente, esas dificultades derivan del no siempre claro encaje de la articulación de una reclamación pecuniaria contra sujetos estrictamente privados en el procedimiento jurisdiccional contencioso-administrativo, generalmente concebido como revisor de actos o disposiciones administrativas y subsiguiente a un previo procedimiento administrativo. Normas procesales del procedimiento contencioso-adminis-

* Del Departamento de Derecho Público y Procesal de Uría & Menéndez.

trativo, como las que regulan la competencia, interposición del recurso, emplazamiento, prueba y ejecución de sentencia— por citar tan sólo algunos ejemplos —están diseñadas pensando en el supuesto general de un recurso frente a un previo acto, disposición, inactividad o vía de hecho de una Administración pública, sin que incluyan las adaptaciones precisas para un supuesto como el contemplado, en el que la pretensión se dirige también de forma principal frente a uno o varios sujetos privados, cuya relación con el recurrente se rige estrictamente por las normas de Derecho Privado.

A poner de manifiesto y realizar algunas reflexiones sobre esas dificultades prácticas se dedica este trabajo. En cuanto a su alcance, debe desde ahora ponerse de manifiesto que el análisis se ciñe a los supuestos de concurrencia en el hecho dañoso extracontractual de una Administración pública y de sujetos «puramente privados», quedando, pues, fuera de este análisis los supuestos en que la Administración pública concurre a la causación del daño con un concesionario o contratista. La ya tradicional atribución del conocimiento de estos supuestos a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el hecho de que se admita sin dificultad en tales supuestos el previo pronunciamiento de la Administración sobre la atribución de responsabilidad a esos sujetos privados, elimina la mayor parte de las complicaciones prácticas que surgen cuando no existe vinculación jurídica previa entre la Administración y los sujetos privados que concurren a la causación de daño la vinculación jurídica previa propia de la concesión o contrato administrativo.

2. REGULACIÓN LEGAL

Como punto de partida debe tomarse la regulación legal que, a partir de 1998, determina el tratamiento procesal de los supuestos de concurrencia de una Administración pública y de uno o varios sujetos privados en la producción de un daño extracontractual.

Por una parte, el artículo 9.4, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, según la redacción dada por la Ley 6/1998, establecía que los Juzgados y Tribunales del orden Contencioso-Administrativo «*Conocerán, asimismo, 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».

Este precepto ha sido objeto de reciente reforma por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, para dar tratamiento específico a los supuestos de reclamación contra la aseguradora de la Administración. La nueva redacción reza de la siguiente forma: «*Conocerán, asimismo, 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. Igualmente conocerán de las reclamaciones de responsabilidad cuando el interesado accione directamente contra la aseguradora de la Administración, junto a la Administración respectiva*» y añadiéndose al precepto un párrafo tercero conforme al cual «*También será competente este orden jurisdiccional si las demandas de responsabilidad patrimonial se dirigen, además, contra las personas o entidades públicas o privadas indirectamente responsables de aquéllas*».

Por su parte, el artículo 2.e) de la LRJCA, señalaba inicialmente en la misma línea lo siguiente: «*El orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con: [...] e) 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 órganos jurisdiccionales civil o social*».

Y, a raíz de la reforma introducida por la Disposición Adicional 14.1 de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, su texto es el siguiente: «*[...] e) 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, aun cuando en la producción del daño concurren con particulares o cuenten con un seguro de responsabilidad*».

3. ALGUNAS CUESTIONES QUE SUSCITA EN ESTOS CASOS EL PLANTEAMIENTO DE LA RECLAMACIÓN

Una vez definido en sus parámetros esenciales el marco legislativo del tratamiento procesal de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en los casos de concurrencia en el hecho dañoso de una Administración pública y de uno o varios sujetos privados, puede entrarse en el análisis de algunas cuestiones sobre las que, en la práctica, pueden surgir dudas a la hora de articular la correspondiente reclamación.

3.1. Procedimiento administrativo previo de responsabilidad patrimonial

Una primera cuestión que surge a la hora de plantear la reclamación en estos casos es la de si es preciso instar el correspondiente procedimiento administrativo previo de responsabilidad patrimonial frente a la Administración pública responsable o si, por el contrario, puede procederse directamente a demandar a la Administración y a los sujetos privados ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

De la falta de excepción legal en estos casos respecto a la general exigencia de iniciar el previo procedimiento administrativo parece deducirse la necesidad de instar ese procedimiento administrativo previo de responsabilidad patrimonial frente a la Administración pública responsable, incluso si se pretende reclamar también frente a uno o varios sujetos privados por el mismo hecho dañoso. En este sentido, la regla general que obliga a instar el previo procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial por los cauces establecidos en los artículos 142 y 143 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre («LRJAP-PAC»), no se exceptiona legalmente en los supuestos en el hecho dañoso han podido intervenir, junto a una Administración pública, uno o varios sujetos privados.

A su vez, en relación con el desarrollo y efectos de ese procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial previo al procedimiento contencioso-administrativo, en los casos en que existen también sujetos privados responsables del daño, pueden surgir también diversas cuestiones que no encuentran respuesta expresa en la regulación legal. Entre esas cuestiones se encuentran: (i) la posibilidad de que la resolución administrativa se pronuncie sobre la responsabilidad de los sujetos privados; (ii) la

posible o necesaria intervención de los sujetos privados eventualmente responsables en el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial; (iii) los efectos del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial en relación con la prescripción de la reclamación contra los sujetos privados responsables; y (iv) los efectos de una eventual resolución administrativa que estime la reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Administración pública. A continuación se abordan estas cuatro cuestiones, apuntando alguna reflexión en torno a cada una de ellas.

- (i) La primera de las cuestiones mencionadas se concreta en si la resolución administrativa que ponga fin a un procedimiento de responsabilidad patrimonial puede pronunciarse no sólo sobre la responsabilidad de la Administración pública, sino también sobre la eventual responsabilidad de los sujetos privados que hayan podido intervenir en el hecho dañoso.

A favor de esa posibilidad se encontraría la tradicional concepción de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa como instancia puramente revisora de la previa actuación de la Administración, lo que conduciría a considerar que el reconocimiento de la competencia de ese orden jurisdiccional en estos casos conllevaría también la de la Administración para pronunciarse con carácter previo sobre la posible responsabilidad de todos los sujetos intervinientes, incluyendo los sujetos privados. En esta línea, los órganos judiciales de lo contencioso-administrativo sólo podrían pronunciarse sobre la responsabilidad de sujetos privados si previamente lo ha hecho la Administración al resolver el pertinente procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial.

Sin embargo y sin perjuicio de que se trate de una cuestión abierta a la interpretación, existen razones que contradicen que esa concepción de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa pueda sin más servir para justificar la extensión de la competencia de la Administración al pronunciamiento sobre la responsabilidad de sujetos distintos de concesionarios y contratistas. La primera de esas razones es que la estricta concepción de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa como instancia puramente

revisora de un previo acto o disposición administrativa ha quedado en buena medida superada a raíz de la entrada en vigor de la LRJCA de 1998. Por otro lado, no existe una expresa atribución legal de potestad a la Administración para pronunciarse en estos casos sobre la responsabilidad patrimonial derivada de la actuación de un sujeto privado, cuestión en principio sometida en su enjuiciamiento a la decisión de Jueces y Tribunales (sin perjuicio de que esos Jueces y Tribunales sean, por razón de unificación jurisdiccional de los supuestos de responsabilidad patrimonial, los del orden jurisdiccional contencioso-administrativo).

De seguirse esta segunda postura, los supuestos de reclamación indemnizatoria de los daños y perjuicios derivados de un hecho del que son corresponsables una Administración pública y uno o más sujetos privados deberán iniciarse con el planteamiento de un procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial frente a la Administración pública presuntamente responsable, en el que sin embargo no cabría pronunciamiento sobre la eventual responsabilidad de los sujetos privados copartícipes en el hecho dañoso (sin perjuicio de sus efectos indirectos o reflejos sobre el enjuiciamiento de la conducta de los esos sujetos). Una vez resuelto (de forma expresa o presunta) el procedimiento administrativo y caso de ser desestimado, podrá procederse a interponer la reclamación conjunta frente a Administración y sujetos privados ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

- (ii) Iniciado el procedimiento administrativo previo de responsabilidad patrimonial, puede plantearse si es preceptiva la llamada al procedimiento de los sujetos privados que puedan aparecer como posibles corresponsables del hecho en el que se fundamenta la reclamación.

Naturalmente, esa llamada al procedimiento será ineludible si se considera, siguiendo la primera de las dos posturas arriba mencionadas, que la Administración puede pronunciarse en el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial sobre la responsabilidad de los sujetos privados intervinientes. Sin embargo, si se considera —siguiendo la segunda de

las posturas apuntadas— que la Administración sólo puede pronunciarse sobre su propia responsabilidad y no sobre la de los sujetos privados, ¿podrán en todo caso esos sujetos privados intervenir como interesados en el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial, con los derechos que a tal efecto reconoce el artículo 35 de la LRJAP-PAC.

Sobre este punto, no existen obstáculos procedimentales para permitir la intervención de esos sujetos privados como interesados en el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial, tanto en el caso de que la Administración procediera a notificarles la existencia del procedimiento administrativo, como si los sujetos privados solicitaran su intervención voluntaria en el procedimiento por haber tenido conocimiento del mismo por cualquier otro medio. En la medida en que esos sujetos privados pueden gozar de un interés, siquiera sea indirecto o reflejo, en la resolución que se dicte sobre la responsabilidad de la Administración pública en relación con un hecho en que ellos también han intervenido, debería permitírseles su intervención con la cualidad de interesados.

Ello no obstante, no parece, en principio y sin perjuicio de lo que pueda resultar de las particularidades de cada caso concreto, que esa intervención sea preceptiva o que su omisión pueda determinar la anulación de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento. Todo ello, claro es, en la medida que se concluya que la Administración no puede pronunciarse en vía administrativa sobre la responsabilidad de esos sujetos privados, que en todo caso podrán intervenir —ejercitando su derecho de defensa— en el posterior procedimiento judicial en el que sí se abordará (directamente) su posible responsabilidad.

- (iii) Cabe también suscitar, por otro lado, la cuestión de los efectos que la interposición del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial frente a la Administración pública puede tener en relación con la prescripción de la reclamación frente a los sujetos privados que también hayan intervenido en la causación del hecho dañoso. De nuevo, la cuestión se plan-

tea especialmente en el caso de que se considere que la resolución que se dicte el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial no puede pronunciarse sobre la responsabilidad de los sujetos privados, sino sólo sobre la de la Administración pública interviniente.

La cuestión puede tener una indudable trascendencia práctica, a la vista de la brevedad del plazo de prescripción de la acción civil de responsabilidad extracontractual frente a los sujetos privados (un año, *ex* artículo 1968.2 del Código Civil). En caso de que no se considerara que el procedimiento administrativo interrumpe la prescripción en relación con la reclamación frente a los sujetos privados, se correría el riesgo de que, una vez resuelto el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial y al plantearse la reclamación en sede Contencioso-Administrativa conjuntamente frente a la Administración y frente a los sujetos privados, la acción frente a los sujetos privados hubiera ya prescrito.

Debe comenzar por señalarse que, de acuerdo con la más reciente jurisprudencia (véase sentencias del Tribunal Supremo —Sala de lo Civil— de 14 de marzo y de 5 de junio de 2003), no cabría traer aquí la regla dispuesta en el artículo 1974 del Código Civil, según la cual la interrupción de la prescripción de acciones en las obligaciones solidarias aprovecha o perjudica por igual a todos los acreedores y deudores. Una regla que significaría en este caso que el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial frente a la Administración interrumpiría la prescripción también frente a los posibles sujetos privados responsables. Y ello por cuanto el Tribunal Supremo tiene declarado que esta regla no es aplicable a los supuestos de varios responsables extracontractuales de un mismo hecho dañoso (que habitualmente genera lo que se ha venido en denominar «solidaridad impropia»), en los que es preciso interrumpir la prescripción de forma individualizada para cada uno de ellos.

Ante esta situación, podría pensarse que, no obstante lo anterior, el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial inte-

rrumpiría la prescripción de la acción frente a los sujetos privados corresponsables en virtud de lo dispuesto en el artículo 1969 del Código Civil. De acuerdo con ese precepto, el plazo de prescripción comienza desde el día en que las correspondientes acciones pudieran ejercitarse. Y en la medida que para iniciar la reclamación judicial conjunta en la que se incluya a la Administración y a los sujetos privados corresponsables parece preciso esperar a la resolución del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial frente a la Administración pública, sólo la finalización de éste por resolución expresa o presunta podría dar lugar al comienzo del plazo de prescripción respecto de los sujetos privados.

Sin perjuicio de lo anterior, hasta la consolidación de un criterio jurisprudencial sobre este punto y desde un punto de vista práctico, será prudente, en el caso de que se aproxime la finalización del plazo de un año desde la producción del hecho dañoso y no obstante el previo planteamiento del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial, proceder a la reclamación extrajudicial frente a los sujetos privados en tanto se resuelve aquel procedimiento, a fin de evitar cualquier posible duda sobre si la acción frente a éstos ha prescrito.

- (iv) Por último, se ha hecho mención también al supuesto —inhabitual pero no descartable— en que la reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Administración fuese estimada, declarando la Administración pública su propia responsabilidad. Aunque la solvencia de la Administración determinará que en la mayor parte de los casos no sea necesario, ¿cabría en tal caso iniciar un procedimiento judicial frente a los sujetos privados corresponsables? Y, si es así, ¿cuál sería la Jurisdicción competente en estos casos?

Aunque en éste como en otros muchos supuestos no hay regulación legal expresa, la solución que a priori se ofrece más coherente con el sistema establecido es la que conduciría al planteamiento de esa reclamación judicial frente a los sujetos privados ante la Jurisdicción Civil. En tales casos, habiendo quedado ya definitiva-

mente resuelta y declarada en sede administrativa la responsabilidad patrimonial de la Administración pública interviniente, desaparece la posibilidad de que esa responsabilidad pueda ser declarada por una Jurisdicción distinta de la Contencioso-Administrativa y, por tanto, la reclamación frente a los sujetos privados se situaría en su natural sede Civil. Caso de declararse también la responsabilidad de esos sujetos privados, su posición frente al sujeto perjudicado sería de deudores solidarios («solidaridad impropia») con la Administración pública también responsable.

3.2. Posibilidad de demandar exclusivamente a los sujetos privados responsables ante la Jurisdicción Civil

La unificación de jurisdicciones pretendida por la Ley en lo concerniente a las reclamaciones por responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas puede dar lugar a otras dificultades en determinados supuestos en que a la producción del daño hayan concurrido uno o varios sujetos privados. Singularmente, a la hora de determinar hasta qué punto tiene el recurrente la facultad de optar por demandar únicamente a la Administración pública o a los sujetos privados, así como en la concreción de cuál será el orden jurisdiccional competente en esos casos.

A continuación se apuntarán distintos supuestos que pueden concurrir en la práctica.

- (i) El recurrente decide demandar tanto a la Administración pública como a los sujetos privados presuntamente corresponsables. En tal caso, los artículos 9.4 de la LOPJ y 2.º de la LRJCA permiten expresamente esa posibilidad y atribuyen la competencia en tales casos a los órganos judiciales de lo Contencioso-Administrativo.
- (ii) El recurrente decide demandar exclusivamente a la Administración pública pero no a los sujetos privados presuntamente corresponsables. De admitirse tal posibilidad, no ofrece dudas que la Jurisdicción competente será la Contencioso-Administrativa, en virtud de los preceptos citados. Ahora bien, ¿puede el recurrente optar por demandar sólo a la Administración pública aun cuando desde el momento inicial

conozca la intervención en el hecho dañoso de uno o varios sujetos privados? A la respuesta positiva conduce el hecho de que en estos casos no existe riesgo de que se rompa el principio de unidad jurisdiccional en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración pública: será la Jurisdicción Contencioso-Administrativa la única que se pronuncie sobre la eventual responsabilidad de la Administración pública.

Pero ello genera, por su parte, un nuevo supuesto problemático: si, estando en curso el procedimiento contencioso-administrativo en el que figura como única demandada la Administración pública, el reclamante decidiera exigir de forma sobrevenida la responsabilidad a algún sujeto privado corresponsable, ¿cuál sería la Jurisdicción competente? La solución más acorde con el principio de unidad jurisdiccional que impulsa la regulación legal —y a la espera de la consolidación de una doctrina jurisprudencial sobre este punto— es que la reclamación frente a ese sujeto privado se plantease en sede Contencioso-Administrativa y se acumule a la reclamación en curso frente a la Administración pública.

En todo caso, una vez resuelto por sentencia firme el procedimiento contencioso-administrativo de responsabilidad patrimonial dirigido sólo frente a la Administración pública, el reclamante podría (si la acción no hubiese prescrito) deducir su reclamación frente a los sujetos privados. Para estos casos —y de nuevo, mientras no se consolide una doctrina jurisprudencial sobre la materia— resulta lógico considerar que debe resultar competente la Jurisdicción Civil, al no existir ya riesgo de pronunciamiento de esa Jurisdicción, ni siquiera de forma refleja, sobre la eventual responsabilidad patrimonial de una Administración pública, en tanto que esa cuestión habría quedado ya definitivamente resuelta por sentencia firme de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

- (iii) El recurrente decide demandar exclusivamente a los sujetos privados pero no a la Administración pública presuntamente corresponsable. De admitirse la posibilidad de limitar la demanda a los sujetos privados, la Jurisdicción

competente sería la Civil, al no existir en este caso una Administración pública demandada. Sucede, sin embargo, que en este supuesto pueden surgir casos en que, en función de sus circunstancias, la admisibilidad de limitar la reclamación exclusivamente a los sujetos privados sea altamente cuestionable y de difícil acomodo con el principio de unidad jurisdiccional. Se está haciendo referencia, en particular, a los casos en que, desde un momento inicial, se advierte la posible responsabilidad en los hechos de una Administración pública. En estos casos, si se plantea la reclamación sólo frente los sujetos privados y ante la Jurisdicción Civil, esta Jurisdicción se estaría pronunciando, siquiera fuera de forma indirecta o refleja, sobre la eventual responsabilidad de la Administración pública, propiciando la producción de eventuales resoluciones judiciales contradictorias que la unificación legal de Jurisdicciones en materia de responsabilidad patrimonial viene, precisamente, a tratar de paliar.

Por otro lado, y en todo caso, si se hubiera demandado exclusivamente a los sujetos privados ante la Jurisdicción Civil, en el momento que se tomara conocimiento de la existencia de un simultáneo procedimiento contencioso-administrativo de responsabilidad patrimonial contra una Administración Pública por los mismos hechos, procedería declarar la incompetencia de la Jurisdicción Civil. En este supuesto y en virtud del principio de unidad jurisdiccional, debería conocer de todas las pretensiones la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, lo cual puede generar problemas prácticos por la heterogeneidad de los procedimientos si, por ejemplo, al declararse esa falta de Jurisdicción el pleito civil estuviese ya en una fase avanzada del procedimiento.

- (iv) Supuesto en que la Administración pública cuenta con un seguro de responsabilidad civil. El supuesto se contempla de forma expresa en la nueva redacción de los artículos 9.4 de la LOPJ y 2.e) de la LRJCA. Si la reclamación se interpone conjuntamente contra la Administración y su aseguradora, se sigue la regla general de tramitación conjunta ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa —artículo 2.e) de

la LRJCA: «[...] *aun cuando en la producción del daño concurren con particulares o cuenten con un seguro de responsabilidad*—. Si se interpone la acción directa exclusivamente contra la aseguradora, la actual redacción del artículo 9.4 de la LOPJ dispone que la competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa se extiende a los supuestos de «*reclamaciones de responsabilidad cuando el interesado accione directamente contra la aseguradora de la Administración, junto a la Administración respectiva*», de lo cual parece deducirse que en los supuestos de ejercicio de la acción directa sólo contra la aseguradora conocería la Jurisdicción Civil.

3.3. Interposición del recurso contencioso-administrativo. Emplazamiento de los sujetos privados demandados

En la interposición del recurso contencioso-administrativo y en las fases iniciales del proceso, se manifiestan ya algunas de las dificultades de adaptación de las normas del procedimiento contencioso-administrativo a un supuesto como el analizado, en el que la pretensión se dirige también contra uno o varios sujetos privados situados a un mismo nivel de responsabilidad que la Administración pública demandada. Se está haciendo referencia, singularmente, a la determinación del órgano jurisdiccional competente y a la citación y emplazamiento de los sujetos privados contra los que también se dirige la reclamación.

En cuanto al órgano jurisdiccional competente y a falta de regla especial, del recurso contencioso-administrativo está llamado a conocer el órgano que resulte competente en función del acto que resuelva de forma expresa o presunta el previo procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial.

La determinación de ese órgano jurisdiccional competente se realizará, por tanto, en función únicamente de la Administración pública demandada y sin atender a cuál sea el domicilio de los sujetos privados también demandados, obligándoles en numerosas ocasiones a plantear su defensa en un fuero distinto del que les sería «natural» en función de su propio domicilio.

La segunda de las dificultades advertidas se refiere a la forma y momento de introducción de los sujetos privados en el recurso y a la forma y momento en que se ha de efectuar su emplazamiento.

El problema se plantea a la vista de que la forma de emplazamiento de los posibles interesados propia del procedimiento contencioso-administrativo no está diseñada para supuestos como el analizado. Como regla general, una vez interpuesto el recurso contencioso-administrativo, es la Administración pública demandada la que, una vez requerida al efecto por el órgano judicial de forma simultánea a la reclamación del expediente, deberá emplazar a los posibles interesados para su posible personación en el recurso en el plazo de nueve días desde la recepción de la notificación administrativa (artículo 49.1 de la LRJCA). La aplicación de este sistema al supuesto analizado puede generar, sin embargo, equívocos en el sujeto emplazado, que al recibir la notificación administrativa sobre la existencia del recurso no siempre conocerá que el mismo tiene también por objeto una pretensión indemnizatoria en el que el sujeto privado es demandado de forma solidaria con la Administración. Puede ocurrir también que si el sujeto no ha intervenido como interesado en el previo procedimiento administrativo, la Administración no lleve a cabo su emplazamiento.

Por tal motivo, parece más aconsejable desde un punto de vista práctico que sea el propio órgano jurisdiccional el que proceda directamente al emplazamiento de los sujetos privados demandados: bien tras la interposición del recurso, con indicación expresa de que la pretensión indemnizatoria se dirige también frente a los sujetos privados emplazados (para lo cual será preciso que el recurrente lo hubiera hecho así constar en el escrito de interposición); o bien (como es práctica común en varios órganos jurisdiccionales), tras la formulación de la demanda en la que la pretensión se dirija contra ellos y de forma simultánea a la concesión de un plazo de veinte días para contestar. En este último caso y para evitar que pudiera resultar afectado el derecho a la defensa del recurrente, parece conveniente que el órgano jurisdiccional adopte una de las siguientes dos opciones: o bien remitir junto con el emplazamiento copia del expediente administrativo; o bien indicar su puesta a disposición en la sede del órgano judicial, pero en tal caso confirmando un plazo de personación y comenzando a computar el plazo para contestar sólo a partir de la personación del sujeto privado demandado y la retirada del expediente. En otro caso, como se ha dicho, el derecho de defensa

del recurrente podría verse afectado, singularmente si su domicilio no coincide con la sede del órgano judicial: el plazo de contestación a la demanda comenzaría a contar sin tener a la vista el expediente administrativo y debiendo esperar a la personación y retirada o toma de vista del expediente en una localidad distinta a la de su domicilio. En todo caso y para las cuestiones atinentes al emplazamiento del demandado por el propio órgano judicial, deberían aplicarse de forma supletoria los preceptos que al efecto se contienen en la Ley de Enjuiciamiento Civil.

A efectos prácticos y para evitar cualquier riesgo de indefensión en el sujeto demandado, parece conveniente (previniendo así a posibles ulteriores denuncias de nulidad de actuaciones) que en el escrito de interposición el recurrente haga constar que la pretensión indemnizatoria se dirigirá también en la demanda contra sujetos privados, concretándolos, indicando su domicilio y solicitando su emplazamiento. En el caso de que el órgano jurisdiccional no haya optado por el emplazamiento del sujeto privado demandado tras la presentación del escrito de interposición, el recurrente deberá indicar en la demanda el domicilio del sujeto privado demandado, a efectos de su emplazamiento para contestar, de acuerdo con las reglas establecidas en la Ley de Enjuiciamiento Civil.

3.4. Posibilidad de adoptar medidas cautelares frente a los sujetos privados codemandados

Otra de las distorsiones que ha producido la obligación de plantear la reclamación indemnizatoria contra sujetos puramente privados ante un orden jurisdiccional cuyas reglas procesales están pensadas para supuestos distintos, se vincula con la posibilidad de instar medidas cautelares contra los sujetos privados que figuren como demandados en el proceso.

Los artículos 129 y siguientes de la LRJCA están diseñados contemplando la posibilidad de adoptar medidas cautelares contra una Administración pública, tanto en lo que se refiere a los criterios determinantes de la adopción de la medida, como en la tramitación del incidente cautelar (donde por ejemplo y en principio, no hay cauce para practicar otras pruebas distintas de la documental; no se contempla el emplazamiento a los sujetos privados demandados; o, en fin, se atribuye la obligación de

cumplimiento de la medida «al órgano administrativo correspondiente»).

Ante esta falta de adecuación, la solución que se ofrece como más apropiada debe ser la aplicación supletoria de las normas sobre medidas cautelares contenidas en la Ley de Enjuiciamiento Civil, que contienen una regulación debidamente adaptada en cuanto a presupuestos, tramitación y ejecución a los supuestos en que quien figura como demandado en la pieza cautelar es un sujeto privado.

3.5. Normativa aplicable a la responsabilidad de los sujetos privados causantes del daño conjuntamente con la Administración pública

Una vez planteado el procedimiento contencioso-administrativo frente a una Administración pública y uno o varios sujetos privados corresponsables del hecho dañoso, puede surgir también la duda de cuáles serán las normas sustantivas conforme las cuales el órgano jurisdiccional deberá resolver sobre su respectiva responsabilidad.

En este sentido, la unificación jurisdiccional operada en nuestro Derecho a raíz de las normas arriba mencionadas tiene un alcance estrictamente procesal, pero no sustantivo. En esas normas procesales no se establece una alteración en cuanto al régimen material de determinación de responsabilidad. Quiere ello decir que, no obstante el planteamiento conjunto de la reclamación frente a la Administración pública y frente a los sujetos privados ante el mismo órgano de lo Contencioso-Administrativo, el régimen sustantivo de para la determinación de la responsabilidad será diferente en uno y otro caso. La determinación de la responsabilidad de la Administración pública demandada se deberá efectuar con los parámetros de responsabilidad objetiva propios de la responsabilidad patrimonial administrativa, establecidos en los artículos 139 y siguientes de la LRJAP-PAC y normas concordantes. A su vez, la eventual responsabilidad de los sujetos privados codemandados en el mismo procedimiento deberá determinarse con arreglo a las normas derivadas de su relación con el reclamante que, en el caso de la responsabilidad extracontractual, vendrán determinadas por lo dispuesto en los artículos 1902 y siguientes del Código Civil o por la normativa especial que pueda resultar de aplicación. Por tanto, no serán infrecuentes los casos en que las reglas, requi-

sitos, parámetros y criterios sustantivos que se apliquen en un mismo procedimiento a la hora de determinar la responsabilidad de los distintos codemandados sea diferente, a la vista de la diferente naturaleza —pública y privada— de esos sujetos codemandados y de su relación con la víctima.

Se está, pues, ante un supuesto en que los órganos judiciales de lo Contencioso-Administrativo deberán aplicar normas sustantivas estrictamente civiles a la hora de resolver una pretensión ante ellos ejercitada. Una situación que en determinados supuestos puede crear ciertas dificultades de orden práctico.

En cuanto a la relación de la Administración pública y los sujetos privados responsables con el reclamante, no se advierten razones por las que no deban proyectarse los principios generales para los casos de existencia de varios corresponsables de un mismo hecho dañoso extracontractual. La regla general será, pues, la solidaridad (impropia) entre los distintos corresponsables: salvo que se pueda establecer de forma precisa el grado de participación de cada uno de ellos a los efectos de distribución de la deuda, cada uno de ellos responderá frente al reclamante por el total de la obligación de indemnizar, sin perjuicio de las reclamaciones que entre los distintos corresponsables luego procedan a los efectos del reparto de la deuda en su relación interna.

3.6. Cuestiones relativas a la ejecución de sentencia condenatoria que declare la responsabilidad tanto de la Administración pública como de los sujetos privados demandados

La sentencia que ponga fin al procedimiento contencioso-administrativo de responsabilidad patrimonial dirigido contra la Administración pública y los sujetos privados presuntamente corresponsables podrá declarar la responsabilidad de todos ellos, sólo la de la Administración pública absolviendo a los sujetos privados o considerar que la Administración pública no es responsable del pago de la indemnización reclamada.

Al tercero de los supuestos mencionados se hará mención en el apartado siguiente. En cuanto al supuesto en que sólo se declare la responsabilidad de la Administración pública absolviendo a los sujetos privados, la sentencia deberá tener efectos de cosa

juzgada respecto de éstos, mientras que la ejecución de la sentencia respecto de la Administración pública condenada seguirá el procedimiento establecido con carácter general para la ejecución frente a la Administración de las sentencias dictadas en el orden contencioso-administrativo.

Mayores dudas pueden surgir en el supuesto en que la sentencia declare la responsabilidad de la Administración pública y de los sujetos privados corresponsables, singularmente en lo que se refiere a la ejecución de la sentencia frente a esos sujetos privados. Y ello por cuanto, una vez más, las normas que sobre ejecución de sentencias contiene la LRJCA (artículos 103 y siguientes) están pensadas para la ejecución de sentencias en cuanto a pronunciamientos referidos a obligaciones de Derecho Público. Por tal razón, en el esquema legal la ejecución corresponderá materialmente a la Administración (bajo el control judicial), bien porque sea ella la directamente obligada, bien porque sea la Administración la encargada de hacer cumplir por el particular una determinada obligación por los medios coercitivos que se recogen en los artículos 93 y siguientes de la LRJAP-PAC o en las normas especiales sectoriales.

Pero estos trámites no se acomodan a la ejecución de obligaciones entre sujetos privados y derivadas de relaciones de Derecho Privado, como ocurre con la obligación de indemnizar por responsabilidad civil extracontractual. En tales casos, la Administración pública no ostenta competencia expresa para proceder a la exacción por vía de apremio de las cantidades adeudadas entre dos sujetos privados. Por tal razón, la solución más razonable pasaría, una vez más, por la aplicación supletoria de las normas sobre ejecución de sentencias contenidas en la Ley de Enjuiciamiento Civil, que en este caso serían aplicadas por el órgano jurisdiccional de lo Contencioso-Administrativo a que le correspondiera la competencia funcional de ejecución.

3.7. Supuesto en que tras la tramitación del procedimiento judicial se concluye que la Administración pública responsable no ha incurrido en responsabilidad

El supuesto en que, tras la tramitación del oportuno procedimiento contencioso-administrativo, se concluye por el órgano judicial que la Administración

pública demandada no es responsable de la reparación del daño presenta también determinadas particularidades.

En ese supuesto, desaparece de forma sobrevenida el presupuesto que había dado lugar al conocimiento del procedimiento por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que era la existencia de una Administración pública responsable del daño. Y ello puede dar lugar a dos posibles soluciones, sobre las que tampoco existe regulación legal expresa.

La primera solución pasaría por estimar que, una vez asumida la jurisdicción al inicio del proceso por los órganos de lo Contencioso-Administrativo, éstos deben pronunciarse en todo caso sobre la posible responsabilidad de todos los sujetos demandados, incluso si al final se concluye que la Administración pública demandada no era responsable. Es la solución que más se acomoda al principio de «perpetuación» de la determinación de la jurisdicción y competencia del inicio del proceso. Es también la solución más protectora con el interés del reclamante, al no tener que acudir a un nuevo procedimiento para exigir la responsabilidad de los sujetos privados.

Pero cabría también una segunda posibilidad interpretativa, no del todo disacorde con la regulación legal y que es de nuevo buen ejemplo de las distorsiones que pueden afectar al sistema. Según esta segunda posibilidad interpretativa, una vez declarado que la Administración pública no es responsable los órganos de lo Contencioso-Administrativo carecerían de jurisdicción para pronunciarse sobre una responsabilidad que, en su caso, sólo afectaría a sujetos privados. Siendo ello así, el órgano judicial debería desestimar la reclamación frente a la Administración pública y declarar en sentencia su falta de Jurisdicción para pronunciarse sobre la eventual responsabilidad de los sujetos privados, sin que pudiera adoptar ningún pronunciamiento respecto de estos últimos. Esta situación —paralela a la que se presenta en los supuestos de falta de apreciación de existencia de delito en los supuestos en que no se ha efectuado reserva de acciones civiles en el procedimiento penal— obligaría a que el reclamante, después de haber tenido que iniciar y esperar a la resolución tanto de un procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial como de un —presumiblemente largo en sus distintas instancias— procedimiento contencioso-administrativo, hubiera de

iniciar un nuevo procedimiento contra los sujetos privados presuntamente responsables, esta vez ante la Jurisdicción Civil.

3.8. Los supuestos de responsabilidad patrimonial derivada del delito

Cabe también plantear si el sistema de «unificación de jurisdicciones» legalmente establecido respecto de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas se extiende también a los supuestos de «responsabilidad patrimonial derivada del delito», esto es, a los casos en que la Administración pública es responsable subsidiaria de la reparación del daño causado por un hecho constitutivo de delito. Se trata de una cuestión que, si bien trasciende al supuesto en que haya otros sujetos privados responsables (según el concepto de «sujeto privado» que aquí se viene manejando), puede concurrir también en estos casos.

Sobre este punto, el artículo 12.1 del Código Penal dispone la responsabilidad civil subsidiaria de los Administraciones Públicas por los daños causados por los penalmente responsables de los delitos dolosos o culposos, cuando éstos sean autoridad, agentes y contratados por la Administración o funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos o funciones y la lesión patrimonial sea consecuencia directa del funcionamiento de los servicios públicos que les estuvieran confiados. A su vez, el artículo 2.º e) de la LRJCA sólo excluye de forma expresa que las Administraciones públicas puedan ser demandadas en reclamación de su responsabilidad patrimonial

ante los órdenes jurisdiccionales civil y social, sin mencionar el orden jurisdiccional penal.

De todo ello parece resultar que los Juzgados y Tribunales del orden penal puedan pronunciarse sobre la responsabilidad civil subsidiaria de la Administración en los casos a que se refiere el artículo 12.1 del Código Penal y ello también en los casos en que en el hecho supuestamente delictivo hayan intervenido sujetos «estrictamente privados» además de las autoridades, agentes, trabajadores o funcionarios públicos. Todo ello salvo que se haga la oportuna reserva de acciones.

Concluido el proceso penal, si no se aprecia la existencia de delito, la reclamación de la indemnización de los daños y perjuicios causados se deberá plantear ante el orden contencioso-administrativo (si hay una Administración pública responsable) o ante el orden civil (si no la hay), según los casos.

4. CONSIDERACIÓN FINAL

Lo expuesto hasta ahora sirve para poner de manifiesto que la unidad jurisdiccional implantada a raíz de la reforma de 1998, al mismo tiempo que ha solucionado los problemas derivados de la dispersión de Jurisdicciones, ha generado también algunas dificultades en su aplicación. En relación con algunas de ellas, la práctica administrativa y judicial no es siempre uniforme. Será preciso, pues, observar la evolución jurisprudencial en los próximos años para encontrar criterios que puedan servir de referencia a los operadores jurídicos en su aplicación.

