

COBREROS MENDAZONA, EDUARDO: *«La responsabilidad del Estado derivada del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia»*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1998, 120 pp.

El autor, catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad del País Vasco, nos ofrece con esta obra una panorámica completa, precisa y suficientemente documentada de la responsabilidad del Estado derivada del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia. La perspectiva del trabajo no solamente es dogmática, sino también práctica. Su lectura resulta útil para entender esta institución y para formarse una idea completa del estado de la cuestión. Además, el autor formula propuestas, quizá discutibles o dudosas, que son en todo caso convenientes para solucionar problemas específicos en la regulación de la materia. Por ejemplo, en el tema de posibles daños producidos por la actuación de la policía, particularmente la autonómica, estudia y se pronuncia sobre el problema de si la reclamación tendría que formularse con base en el art. 121 o en el 106.2, ambos de la CE, así como también si sería articulable frente a la Administración autonómica correspondiente.

En la primera parte de la obra (pp. 19 a 34) el autor nos aproxima al «funcionamiento anormal de la Administración de Justicia como título de imputación», a partir de la previsión constitucional (art. 121) y de su desarrollo en la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 (arts. 292 y ss.). De esta regulación destaca la previsión constitucional diferenciada entre error judicial y funcionamiento anormal, deslindando incluso otro supuesto específico como el de la prisión provisional indebida. La responsabilidad de la Administración se prevé expresamente a partir de estos tres supuestos: 1.º *Error judicial*. Se articula en dos fases: una primera, de establecimiento indubitado de su existencia por el Tribunal Supremo; y una segun-

da, que parte de la anterior, dirigida a obtener la indemnización por la Administración mediante solicitud dirigida al Ministerio de Justicia. Al final, la decisión será revisable por los órganos del orden contencioso-administrativo. 2.º *Prisión preventiva*. Basta con que conste en el proceso la inocencia de quien la sufrió (art. 502 y ss LECrim), y, a partir de ahí, ha de solicitarse al Ministerio de Justicia. 3.º *Funcionamiento anormal de la Administración de Justicia*. La indemnización se solicitará vía administrativa ante el mismo órgano administrativo que los supuestos anteriores y con posibilidad de revisión ante los órganos jurisdiccionales de ese mismo orden.

Dado este esquema previo, surge la necesidad de deslindar los títulos de imputación «error judicial» y «funcionamiento anormal». Sobre esto, el autor agrupa cuatro apartados: 1.º Para su diferenciación elige el criterio formal de distinción: el error judicial se produce en una resolución judicial; el funcionamiento anormal en otros supuestos, obviamente siempre que nos encontremos dentro de las funciones de «juzgar y hacer ejecutar lo juzgado», o se trate de actuaciones preordenadas a garantizar jurisdiccionalmente algún derecho. 2.º El funcionamiento anormal, concepto jurídico indeterminado, habrá de apreciarse en el caso concreto. 3.º Sobre el alcance del concepto «funcionamiento anormal», considera que lo determinante será el resultado final, que éste sea anormal, sin perjuicio de que la actividad desarrollada haya sido normal. 4.º En cuanto a las omisiones como causa de funcionamiento anormal, sobre todo las que suponen retraso, considera, al igual que el Tribunal Supremo y el Consejo de Estado, que

una omisión actual es dilación inadmisibles y el daño producido lo es por funcionamiento anormal.

Por último, una vez delimitados los perfiles del funcionamiento anormal, el autor alude a un supuesto específico en el ámbito laboral: los salarios de tramitación, cuya especial regulación excluye la general de funcionamiento anormal analizada en este trabajo.

En la segunda parte, una de las más extensas (pp. 35 a 61), el autor nos ilustra sobre los supuestos concretos en los que hasta ese momento se ha admitido un funcionamiento anormal de la administración de justicia. Más reveladores que la jurisprudencia del Tribunal Supremo son en este caso los dictámenes del Consejo de Estado. Estos supuestos se agrupan en tres apartados: 1.º *El retraso como funcionamiento anormal*. Señala sobre este supuesto que: a) Se trata del caso típico, atendiéndose para su calificación como anormal a la complejidad del asunto, a la conducta de la parte afectada y del órgano jurisdiccional, así como a su traducción al proceso concreto. Considera, en todo caso, que no parece muy correcto identificar el retraso constitutivo de funcionamiento anormal con el constitutivo de lesión del art. 24 CE. Opina que debe ir aproximándose el *tempo* real de la Administración de Justicia a las previsiones del legislador al respecto. Y para que no se identifique el funcionamiento anormal a supuestos escandalosos, debería ir analizándose qué se ha paralizado, por qué y su influencia. b) En cualquier caso, declarada por el TC una violación indebida del art. 24 CE; ya no podrá discutirse el hecho de la existencia de funcionamiento anormal en vía administrativa. c) Como se ha señalado antes, la materia laboral por salarios de tramitación es la regulación especial aplicable. d) Puede producirse en cualquier fase del procedimiento. e) Suele seguirse para su exis-

tencia el dictamen previo del Consejo General del Poder Judicial. f) El criterio para su cuantificación suele consistir en descontar del tiempo total de duración del proceso lo que hubiese sido normal y, por tanto, el resto sería anormal. g) Debe atenderse al tipo de proceso y demás circunstancias. h) Ha de rechazarse que el supuesto de retraso por tiempo acumulado se considere normal y, en cambio, sólo lo que destaque como peor funcionamiento se califique de anormal. Tal acumulado podrá exculpar la responsabilidad personal, pero no la de la administración. i) En cuanto a la cuantía indemnizable, destaca la falta de un criterio uniforme. En todo caso, una dilación general será un daño compensable. El autor indica que las indemnizaciones parece que son calculadas «a ojo», caso por caso, y más bien como reacción defensiva o de rebaja a peticiones exageradas e inmotivadas. 2.º *La pérdida o sustracción de objetos a disposición judicial*. Se trata de supuestos en los que el daño se produce porque desaparecen objetos de valor o la documentación de las propias actuaciones judiciales. 3.º *Otros supuestos*. Se incluye una variedad de hipótesis, como el depositario de un vehículo que no puede cobrar; errores por embargos decretados (se trataría de error, salvo que fuera de los rectificables en cualquier momento), falta de ciertas notificaciones, etc.

La tercera parte del trabajo, ésta sí la más extensa (pp. 63 a 93), versa sobre el encuadre de las actuaciones de la policía judicial en la responsabilidad patrimonial del art. 121 CE o del 106.2 CE. Cuando la policía actúa en funciones de seguridad o administrativas, es claro que el supuesto encaja en el art. 106.2; si actúa como policía judicial, en cambio, quizá pueda contemplarse en el tenor del art. 121. Asimismo, dada la organización de la policía, cuyas funciones de policía judicial pueden ejercerse bien por cuerpos

específicos o no, incluso por policías autónomas, se plantean importantes dudas sobre aspectos tanto sustantivos como procedimentales. A tal efecto, estudia dos dictámenes del Consejo de Estado en los que se admite la responsabilidad *ex* artículo 121 CE. Los argumentos que utiliza son la actuación conjunta de la policía judicial y del juzgado con la dirección o responsabilidad última del titular del mismo, así como la consideración de la policía judicial como instrumento del proceso. Igualmente, analiza varios dictámenes en los que, por el contrario, no se admite la responsabilidad por esta vía, sino que se remite a la del artículo 106.2 CE. A continuación, estudia la interpretación del Tribunal Supremo favorable a la responsabilidad *ex* artículo 121 CE. Para ello, analiza la Sentencia de 11 de noviembre de 1998 (según la Base de Datos Aranzadi, la RA 8869, es en realidad del día 6 del mismo mes y año), que es la única sentencia sobre el tema hasta el momento en que el autor realizó el trabajo objeto de recensión (y también hasta el de realización de esta recensión tres años más tarde). Entiende el autor que no es definitiva la solución dada por el Tribunal Supremo de exonerar de responsabilidad al Ministerio del Interior. Argumenta que se trata del único pronunciamiento, que el funcionamiento de que trata en el caso concreto enjuiciado es evidentemente anormal y que los argumentos en definitiva resultan endeble. Por lo tanto, mantiene la necesidad de unificar la disparidad interpretativa; y aunque ambas opciones tienen fundamentación (objetivo o funcional en un caso, y subjetivo en otro), opina que resulta menos arriesgada la de la responsabilidad *ex* artículo 106.2 CE. Refuerza esta opinión la antijuridicidad del daño, la seguridad jurídica y la posibilidad de que sea actuación de policía autonómica la que ocasiona el daño; siendo así que la dependencia orgánica de la policía,

incluso de la judicial, se manifiesta más contundentemente.

La cuarta parte del trabajo (pp. 95 a 101) se dedica a la intervención del Consejo General del Poder Judicial en el procedimiento de indemnización por funcionamiento anormal de la administración de justicia. Su intervención se menciona normativamente a partir de 1993. Hasta ese momento venía informando en la práctica precisamente por indicación del Consejo de Estado. El carácter vinculante de ese informe tampoco ha sido uniforme. Actualmente se considera decisivo pero no vinculante. Además, los informes, según acuerdo del mismo órgano, se limitarán a constatar la existencia del anormal funcionamiento, no entrando en otras cuestiones relativas a la pretensión indemnizatoria, sin perjuicio de que ponen el acento en la salvaguarda de la independencia judicial.

En la quinta parte de la obra (pp. 103 a 106) realiza un apunte sobre la acción de regreso. El sistema no ha funcionado y no parece que funcionará en el ámbito de las Administraciones Públicas, lo que hace previsible que ocurrirá lo mismo en la Administración de Justicia. Es más, en el caso de jueces y magistrados específicamente, y no por tanto funcionarios de los órganos jurisdiccionales, se tendrá que hacer valer a través del proceso declarativo correspondiente (art. 296 LOPJ). Esto se justifica básicamente en orden a la garantía de la independencia judicial. El resultado, en cualquier caso, es una «inencontrable acción de repetición frente a Jueces y Magistrados».

La sexta y última parte (pp. 107 a 120) se ocupa de la posible reclamación por funcionamiento anormal de la administración de justicia a la comunidad autónoma, cuando haya policía judicial o cuando aquélla asuma competencias. No es obstáculo la dicción literal, puesto que la expresión «Estado» se introdujo por el

legislador para excluir la responsabilidad subsidiaria del propio Estado, además de que ese concepto puede abarcar la Administración de las Comunidades Autónomas. En cuanto a la actuación de la policía autónoma, que puede cumplir también funciones de policía judicial, es negativa la respuesta a la pregunta de si sería fundado reclamar a la Comunidad Autónoma con base en el art. 121 CE. Solamente sería viable la petición en caso de que se ejercitase fundada en el art. 106.2 CE. Respecto a las competencias autonómicas relacionadas con la Administración de Justicia, la respuesta también parece que tendrá que ser negativa. De entrada, las CCAA pueden asumir facultades que las leyes reconozcan o atribuyan al gobierno central (cláusulas subrogatorias). En cuanto a los medios materiales y personales, la asunción de competencias por las autonomías no ha sido en general difícil, pero la de los medios personales ha sido en cierto modo complicada (no están asumidas por las comunidades autónomas competencias sobre jueces y magistrados, secretarios judiciales, ni fiscales). De los argumentos a favor de una u otra tesis, destaca que expresamente se fija en

todos los reales decretos de transferencias de personal que el Ministerio de Justicia conserva las competencias por responsabilidad.

En general, como adelantaba en las primeras líneas de esta recensión, la obra tiene la virtud de exponer de forma diáfana y concisa, aunque no por ello menos completa, el régimen de la responsabilidad del Estado derivada del funcionamiento anormal de la Administración de justicia. A pesar de la brevedad, se trata de una obra de calidad, solidez intelectual y utilidad práctica. Aunque algunos puntos puedan generar algún debate, especialmente el relativo a que la responsabilidad por daños consecuencia de la actuación de la policía judicial sea exigible ex art. 106.2 CE, o si procede formular una interpretación amplia de funcionamiento anormal por el resultado, la obra es de consulta obligada para todo aquel que se ocupe o se preocupe por la responsabilidad objeto de este estudio.

JOSÉ BONET NAVARRO
Profesor de Derecho Procesal
Universitat de València
(Estudi General)

MUÑOZ MACHADO, Santiago: *La reserva de jurisdicción*. La Ley, 1989, 160 pp.

INTRODUCCIÓN

1. Con su habitual claridad expositiva, el autor expresa en el prólogo y en el epílogo el objetivo de la obra consistente en delimitar los contornos constitucionales de la reserva de jurisdicción.

Esta materia se examina en tres amplios capítulos que se suceden del siguiente modo: el primero, versa sobre la independencia judicial y el problema

de la relación de la justicia con los demás poderes del Estado; el segundo, se detiene en la configuración constitucional del poder judicial y los límites de las intervenciones legislativas; y el último, trata sobre la reserva de jurisdicción y el problema del control jurisdiccional de la Administración.

2. De esta primera aproximación al contenido de los capítulos podemos