

nes por el derecho regional. En este sentido si bien los funcionarios regionales o quienes aspiran a serlo y los estudiantes de derecho, que cuentan con un instrumento de gran utilidad en este libro, son sin duda sus destinatarios más evidentes, pero no los únicos, sino que entendemos que se trata también de una obra de interés para todos aquellos profesionales del derecho que se mueven en sectores materiales cuya regulación, paulatinamente pero de manera inexorable, está siendo asumida por las autoridades regionales.

Sin embargo la obra que estamos comentando tiene también un interés evidente para los que, como el autor de este comentario, no tiene una relación especial con la Comunidad Autónoma de Castilla y León, sino que se mueve en un campo más general del derecho autonómico y aún del derecho público. Son desde este punto de vista más general tres los motivos que hacen que esta obra adquiera un evidente interés extracomunitario:

El primero de ellos es la cuidadosa selección de los temas y de su propia estructura general, que hace que constituya un modelo de futuros estudios de derecho autonómico en otras comunidades autónomas. En este sentido la obra comentada es sin duda modélica y parece anunciar una nueva generación de estudios autonómicos que, como éste, sólo puede ser fruto de la cooperación entre instancias nacionales, regionales y las universidades de la comunidad.

El segundo es que a pesar de ser un estudio cuya vocación es exclusivamente trazar un panorama referente a Castilla y León, sin embargo por los temas que aborda y la forma en la que lo hace, muchas de sus conclusiones, y desde luego su metodología, son evidentemente trasladables al estudio de otros ordenamientos regionales, que, sin embargo, han de tener en cuenta sus propias peculiaridades, ya que, como el propio coordinador de este trabajo señala, nos encontramos ante situaciones probablemente no tan distintas en cada Comunidad Autónoma pero más disímiles de lo que parece.

El tercero es que se trata de una reflexión serena y realizada desde las categorías jurídicas del derecho público y no desde las opciones políticas de la reivindicación autonómica, lo que es desde luego digno de agradecer y constituye un punto de vista acertado,

pero desgraciadamente no generalizado en este momento, y es que, como afirma el profesor GARCÍA ROCA, es desde Comunidades Autónomas como Castilla y León desde las que quizá pueda sustentarse confortablemente una visión de derecho autonómico desde luego no centralista, pero sí provista de fuerza centrípeta y federativa antes que centrífuga, unas elaboraciones jurídicas y unas correlativas soluciones atentas al interés general de todo el ordenamiento.

E. COBREROS MENDAZONA

La responsabilidad del Estado derivada del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia

[Civitas, Madrid, 1998, 120 páginas]

EMILIO GUICHOT REINA

El art. 121 CE establece que: "Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la Ley." Esta previsión constitucional encontró su desarrollo en los arts. 292 y ss. LOPJ, que distinguió tres géneros de responsabilidad: la derivada de error judicial; la originada por la imposición de prisión preventiva con posterior prueba de la inocencia de la persona; y, por último, la propiamente originada por el anormal funcionamiento de la Administración de Justicia. Pues bien, a esta última —cuyo ámbito es definido por el propio autor como el de las "actuaciones que, no consistiendo en resoluciones judiciales erróneas, se efectúen en el ámbito propio de la actividad necesaria para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado o garantizar jurisdiccionalmente algún derecho"— dedica este trabajo, si bien anuncia la próxima publicación de un esperado estudio consagrado al error judicial "en sentido amplio". E. COBREROS analiza los casos examinados por la jurisprudencia y por el Consejo de Estado, cuyo dictamen es en estos casos preceptivos en virtud de la remisión del art. 293.2 LOPJ a las normas de la responsabilidad administrati-

va para su tramitación. El supuesto más característico de funcionamiento anormal es el del retraso en la Administración de Justicia. A él dedica el autor especial atención, analizando muy en particular la relación existente entre el retraso cómo constitutivo de funcionamiento anormal, por una parte, y en tanto que supuesto de dilaciones indebidas a los efectos del art. 24.2 CE, de otra. Pone de relieve cómo TS y Consejo de Estado vienen utilizando en materia de responsabilidad los mismos criterios que el TC en la resolución de los recursos de amparo, tomados a su vez de la jurisprudencia del TEDH al interpretar el art. 6.1 CEDH. Para el autor, si bien la sentencia del TC, cuando la hay, es título suficiente para probar la anormalidad del funcionamiento, no deberían identificarse ambos conceptos. Existiría por contra, una triple diferenciación en función de la gravedad: el retraso respecto a los plazos legales; el constitutivo de funcionamiento anormal y, por último, las dilaciones indebidas. Sin propugnar una equiparación automática entre los dos primeros, sino más bien una aproximación "sociológica" en razón al nivel de exigencia en cada momento razonable, sí, afirma, "debe ir intentándose una mayor aproximación entre el tiempo real de la Administración de Justicia y las previsiones del legislador al respecto, analizando con detalle cuál es el momento procesal en el que las actuaciones se han paralizado, a qué ha sido debido y qué repercusiones ha tenido, para que la calificación de anormal no se reserve únicamente para casos absolutamente escandalosos (en la práctica equivalentes a una omisión de tutela judicial)." Y, desde luego, rechaza que la situación de retraso generalizado por razones estructurales "pueda ser considerada funcionamiento 'normal' y sólo lo que destaque netamente como peor funcionamiento aún deba incluirse en el anormal", con apoyo en la jurisprudencia mayoritaria del TEDH, el TC y el TS.

Tras la exposición de otros supuestos de funcionamiento anormal, entre los que destaca por su frecuencia el de la pérdida o sustracción de objetos a disposición judicial, el autor se detiene en el problema del encuadre de las actuaciones de la policía judicial en la responsabilidad patrimonial ex art. 121 CE o ex art. 106.2 CE. Como es sabido, de acuerdo con el art. 126 CE tiene carácter de Policía Judicial la encaminada a la averiguación del delito y al descubrimiento y aseguramiento del delincuente. Los problemas se plantean al no existir Unidades de Policía Judicial dependientes orgánicamente de los propios Jueces y Fiscales, sino, todo lo más, Unidades a ellos

funcionalmente adscritas, junto a policías no dedicados en exclusiva a estas labores, e incluso policías autonómicos y locales que actúan en ocasiones como colaboradores. El problema no se halla resuelto, pues la práctica es contradictoria: mientras que el Consejo de Estado tiende a incluir estos supuestos dentro de la responsabilidad administrativa del art. 106.2 CE —sobre todo, por cuanto permite la indemnización por "normal funcionamiento"— desgajando la actividad policial de la judicial, el TS sólo ha tenido que pronunciarse en una ocasión, en la que ha adoptado la postura contraria —bien que, como destaca E. COBREROS—, llevado probablemente porque se trataba en todo caso de un funcionamiento anormal, sin sentar pues un principio general. La existencia de policías autonómicas que pueden ejercer funciones de policía judicial y los problemas que de ello pudieran derivarse a los efectos de la responsabilidad clama por una respuesta unívoca. Existiendo argumentos en ambos sentidos, y ventajas e inconvenientes, el autor se inclina por aplicar el régimen de la responsabilidad administrativa, como la opción "menos arriesgada", por su clara identificación para el ciudadano y por su cobertura del funcionamiento normal —en su sentido clásico, por él mismo matizado— al menos hasta que no exista una verdadera Policía Judicial.

El estudio concluye con una referencia a temas singulares. Así, la particularidad de la exigencia de informe del CGPJ, hoy en la DA 2ª RPR de 1993, pero que ya venía practicándose con anterioridad, a impulsos del Consejo de Estado, con fundamento en la garantía de la independencia judicial; la peculiaridad de la acción de regreso contemplada en los arts. 145.2 LPC y 19 RPR, que, de acuerdo con el art. 296 LOPJ sólo se podrá exigir en el caso de Jueces, Magistrados y Fiscales "por los cauces del proceso declarativo que corresponda ante el Tribunal competente", y que en la práctica nunca ha sido ejercitada; o, por último, una indagación acerca de la posibilidad de reclamación por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia a las CCAA con competencias en materia de policía autonómica, que excluye por considerar que sólo podrían serlo, en su caso, ex art. 106.2 CE, y sobre "Administración de la Administración de Justicia", en concreto, como es sabido, en lo que hace a los medios personales, referidas a Oficiales, Auxiliares, Agentes y Forenses. Estimando que existen más argumentos en contra que a favor, E. COBREROS se pronuncia en contra de una posibilidad tal.

En definitiva, un interesante y riguroso análisis de una materia conexas con la responsabilidad administrativa, pero con aspectos diferenciales tanto materiales como procesales que reclamaban de un estudio singularizado como el aquí comentado.

C. HORGUÉ BAENA

La responsabilidad del contratista por daños causados a terceros en la ejecución de los contratos administrativos

[RAP, núm. 147, septiembre-diciembre 1998, páginas 337-367]

EMILIO GUICHOT REINA

En este artículo se estudian los cambios introducidos por el art. 98 LCAP en el régimen de responsabilidad de los contratistas respecto de la interpretación hasta entonces mayoritaria de los arts. 121.2 y 3 LEF y 134.3 RGCE. Para C. HORGUÉ, tras la entrada en vigor de la Ley de Contratos, la literalidad del precepto en cuestión no permite sino mantener que se ha instaurado una auténtica dualidad de regímenes, de procedimientos y de jurisdicciones en función del sujeto, público o privado, al que haya de imputarse el daño, esto es, como afirma la autora, de acuerdo con una "concepción subjetiva u orgánica de los servicios públicos". De este modo, en los casos en que el daño, sea imputable a la Administración, por haber sido ocasionado por el contratista en el cumplimiento de una orden directa de ésta o por vicios del proyecto, el procedimiento, el régimen material y el orden jurisdiccional serán en todo caso los administrativos. Por el contrario, en el supuesto en que los daños hayan de imputarse al contratista, la pretensión habrá de sustanciarse en todo caso ante los tribunales civiles, que vendrán a aplicar el régimen civil de responsabilidad. Los problemas de efectividad que esta dualidad puede conllevar —desconocimiento por el perjudicado de la causa del daño, y, por ello, de la vía pertinente, supuestos de concurrencia de causas, sentencias contradictorias, etc.— a los que la autora no es en absoluto ajena, no pueden, con todo, en su visión, forzar la interpretación de la voluntad del legislador de los contratos.

Las recientes reformas de la LOPJ (art. 9.4), de la LJ [art. 2.e)] y de la LRJPAC (DA 1ª) parecen sin embargo emprender otros derroteros.

RAFAEL MANZANA LAGUARDA

Situaciones administrativas de los funcionarios públicos

[Ediciones Revista General de Derecho, 1998, Valencia, 192 páginas]

JOSÉ LUIS GAMERO ZORITA

La evolución histórica es el primer capítulo de la presente obra, que nos ofrece un repaso pormenorizado del tratamiento dispensado a las situaciones administrativas de los funcionarios a lo largo de nuestra historia. Este repaso comienza con el Estatuto de López Ballesteros y finaliza con la regulación jurídica producida tras la guerra civil, señalando como característica fundamental la falta de unidad y la pervivencia de ciertos privilegios respecto de determinados cuerpos de funcionarios. El segundo capítulo se adentra en la regulación jurídica vigente y expone con claridad las distintas disposiciones contenidas en las normas aplicables que se extienden desde la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 hasta el Reglamento de situaciones administrativas de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado (RD 365/1995), sin obviar la Ley de Medidas de 1984. Asimismo, el Magistrado MANZANA LAGUARDA enumera los distintos colectivos de funcionarios a quienes son de aplicación las disposiciones antes enumeradas. El capítulo cuarto comienza con un análisis del servicio activo y de las vicisitudes que rodean a esta situación administrativa y en las que efectivamente se produce. En el siguiente capítulo se afronta el estudio de las restantes situaciones administrativas, acompañado de un sutil manejo de la jurisprudencia. Seguidamente, el Magistrado MANZANA LAGUARDA nos aproxima al cambio de situaciones y al reingreso en el servicio activo, señalando los supuestos y los requisitos en que estas situaciones administrativas se desenvuelven. Finalmente, el autor valora adecuadamente la regulación