

VICENTE GARRIDO MAYOL

(Universidad de Valencia;  
Presidente del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana)

## Corresponsabilidad y responsabilidad autonómicas en la Administración de Justicia

*Al Prof. Juan Ferrando Badía,  
maestro y amigo, con mi agradecimiento,  
que es la obligada memoria del corazón.*

La descentralización del poder en España, propiciada por la Constitución de 1978, ha producido unas comunidades autónomas con unas competencias muy diversas en un sinfín de materias sobre las que operan Gobiernos y Parlamentos. Sin duda alguna, España es hoy uno de los Estados más descentralizados del mundo: el ejercicio de las funciones ejecutiva y legislativa es compartida, y en un cuarto de siglo se han ido formando diecisiete ordenamientos jurídicos autonómicos que conviven con el más amplio –pero no por ello más relevante para los ciudadanos– del Estado.

Es sabido que la judicial es una función cuyo ejercicio la Constitución reserva en exclusiva al Estado, pues ha de administrarse por los Jueces y Magistrados sobre la base del principio de unidad jurisdiccional, fundamento de la organización y funcionamiento de los Tribunales. Pero es lo cierto que, de alguna manera, la descentralización también ha afectado al ejercicio de la función judicial, toda vez que ésta ha de desarrollarse contando con una administración –ente instrumental en cuya conformación algo pueden hacer las Comunidades autónomas, como así ha ocurrido.

### **I. LA CORRESPONSABILIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**

Así, el art. 36.1.1ª del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana [en adelante, EACV] hoy vigente tras la reforma operada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, incorpora la llamada cláusula subrogatoria en relación a la Administración de Justicia. Una cláusula que establece que las facultades que la Ley

Orgánica del Poder Judicial reconozca al Gobierno del Estado corresponderán a la *Generalitat*, salvo en el caso de la Justicia Militar.

Esta cláusula subrogatoria ya figuraba en el art. 39 del Estatuto de 1982, (aunque entonces se citaba, también, a la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial), en consonancia con lo prescrito en otros Estatutos de autonomía que la incorporaron en términos prácticamente idénticos.

En el momento estatuyente su alcance era ciertamente indefinido, toda vez que la Ley Orgánica del Poder Judicial todavía no se había elaborado y, en consecuencia, el ámbito competencial estaba pendiente de delimitación por parte del legislador orgánico, según lo previsto por el art. 122 de la Carta Magna, para el desarrollo de la reserva de exclusividad en materia de Administración de Justicia consagrada por el art. 149.1.5.

Hoy en día, la cláusula subrogatoria en materia de Justicia constituye un punto de reflexión común en los estudios sobre competencias autonómicas. Los nuevos Estatutos, entre ellos el valenciano, pero también el de Cataluña (art. 109), el de Andalucía (art. 153),<sup>1</sup> el de Baleares (art. 98.1), y el de Aragón (art. 69), contienen en su articulado esta disposición, si bien en algunos casos han incorporado una relación detallada de atribuciones en este ámbito, como es el caso de los Estatutos de Cataluña y de Andalucía.<sup>2</sup>

Xiol Ríos<sup>3</sup> ha considerado que la inclusión de esta cláusula en las normas estatutarias perseguía conciliar la ausencia de un modelo definido por una Ley Orgánica aún inexistente con el principio conforme al cual todas las competencias de gestión administrativa en relación con la Administración de Justicia deben corresponder a la comunidad autónoma. Sin embargo, este objetivo no se llegó a cumplir, ya que la *Ley Orgánica del Poder Judicial utilizó diversas técnicas para convertir la cláusula subrogatoria en una cláusula debilitada*, entre ellas, la de la *autohabilitación reglamentaria* a favor de los órganos centrales en lo relativo a la regulación estatutaria de los funcionarios.

---

<sup>1</sup> El Consejo Consultivo de Andalucía consideró, en su Dictamen 72/2006, que la inclusión de la cláusula subrogatoria en la Proposición de reforma del Estatuto de autonomía para Andalucía carecía de sentido «cuando en su virtud la LOPJ, con el refrendo del Tribunal Constitucional, ya atribuye a las comunidades autónomas competencias que de otra forma no le hubieran correspondido y que se recogen ahora de manera expresa en la Propuesta de Estatuto [...]. Si todo lo que da de sí la administración de la Administración de Justicia ya aparece previsto en la Propuesta de Estatuto, la plasmación de una nueva cláusula subrogatoria carece de sentido».

En consecuencia propuso su supresión, propuesta que no fue atendida por el Parlamento andaluz. En otros casos, como por ejemplo el del Estatuto de autonomía para Cataluña, el *Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya* no valoró negativamente el mantenimiento de la cláusula subrogatoria.

<sup>2</sup> El nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León no contiene la cláusula subrogatoria a que venimos refiriéndonos.

<sup>3</sup> Juan Antonio Xiol Ríos: «El Orden Judicial y la construcción del Estado autonómico», en AA.VV.: *La justicia ante la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Centro de Estudios Jurídicos-Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2005.

La aprobación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en cumplimiento del mandato del art. 122 de la Constitución, lejos de clarificar los títulos estatutarios, articuló un modelo fuertemente centralizado basado en la existencia de cuerpos nacionales.

Fue, pues, el Tribunal Constitucional quien en sucesivas sentencias estableció una suerte de límites entre los ámbitos competenciales atribuidos al Estado por formar parte del núcleo esencial de la reserva establecida en el art. 149.1.5 de la Constitución, y los ámbitos susceptibles de ser traspasados a las comunidades autónomas para su gestión. No obstante, esta doctrina del Tribunal Constitucional basada en la relevancia jurídica de un concepto amplio y otro estricto de la «Administración de Justicia» no ha sido suficiente para establecer unas fronteras nítidas a la hora de delimitar las responsabilidades de las distintas administraciones implicadas en la gestión del Poder Judicial.

La reforma operada en la Ley Orgánica del Poder Judicial en 1994 intentó aportar claridad y una cierta homogeneización en los procesos de traspasos a las comunidades autónomas, si bien, con resultados no plenamente satisfactorios.<sup>4</sup>

Consecuencia de todo ello es que el proceso de traspaso de los medios auxiliares de la Administración de Justicia a las Comunidades Autónomas tiene como punto de referencia la interpretación que el Tribunal Constitucional hizo de la citada cláusula subrogatoria incluida en los Estatutos de Autonomía, a la luz de las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985. Dicha interpretación parte de dos hechos fundamentales: la existencia de un sentido amplio y otro restringido del concepto de «Administración de Justicia», como se ha dicho; y la consideración de una competencia no reservada exclusivamente al Estado constituida por la administración de justicia entendida en su sentido amplio y, en consecuencia susceptible de ser asumida por las Comunidades autónomas.

El Tribunal Constitucional, en su STC 56/1990, de 29 de marzo, y en las posteriores Sentencias 62/1990 y 158/1992, ha intentado establecer el deslinde de los contenidos de las competencias de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la Justicia, incidiendo en el concepto de «Administración de la Administración de Justicia» como contraposición a la «Administración de Justicia», que queda restringida a «la función jurisdiccional propiamente dicha y a la ordenación de los elementos intrínsecamente unidos a la determinación de la independencia con que debe desarrollarse», esto es, a Jueces y Magistrados en cuanto a la función jurisdiccional y al Consejo General del Poder Judicial en cuanto al gobierno del Poder Judicial.

Estableció el Alto Tribunal en el fundamento jurídico sexto de la citada sentencia de 1990 que

«El artículo 149.1.5 de la Constitución reserva al Estado como competencia exclusiva la “Administración de Justicia”; ello supone, en primer lugar, extremo este por nadie cuestionado, que el Poder Judicial es único y a él le corresponde juzgar y hacer ejecutar

---

<sup>4</sup> Vide AA.VV.: *La justicia ante la reforma de los Estatutos de Autonomía*, cit.

lo juzgado, y así se desprende del art. 117.5 de la Constitución; en segundo lugar, el gobierno de ese Poder Judicial es también único, y corresponde al Consejo General del Poder Judicial (art. 122.2 de la Constitución). La competencia estatal reservada como exclusiva por el art. 149.1.5 termina precisamente allí. Pero no puede negarse que, frente a ese núcleo esencial de lo que debe entenderse por Administración de Justicia, existen un conjunto de medios personales y materiales que, ciertamente, no se integran en ese núcleo, sino que se colocan, como dice expresamente el art. 122.1, al referirse al personal, “al servicio de la Administración de Justicia”, esto es, no estrictamente integrados en ella. En cuanto no resultan elemento esencial de la función jurisdiccional y del autogobierno del Poder Judicial; cabe aceptar que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre esos medios personales y materiales».

En otras palabras, el Tribunal Constitucional legitimó que las Comunidades Autónomas asumieran las competencias sobre «otros aspectos que, más o menos unidos a lo anterior [función jurisdiccional y elementos intrínsecos a la independencia] le sirven de sustento material o personal».

El Alto Tribunal definía así la existencia de dos ámbitos competenciales distintos, como reconoció en el fundamento jurídico séptimo de la citada Sentencia de 1990: la Administración de Justicia, cuya unidad material quedaba consagrada por el art. 149.1.5 y en el ámbito exclusivo del Estado; y la administración de la Administración de Justicia, para la que, en tanto que no encuadrada en el anterior ámbito competencial, operaba la previsión del art. 149.3. Con todo, se trata de competencias de tipo ejecutivo y, por consiguiente, sin habilitación para el ejercicio de facultades legislativas ni para la determinación del estatuto funcional del personal al servicio de la Administración de Justicia, pues como advirtió el Tribunal Constitucional

«...quedan excluidas de las cláusulas subrogatorias de los Estatutos de autonomía aquellas atribuciones que, encomendadas por la LOPJ al Gobierno de la Nación resultan obligadamente reservadas a éste, para mantener el carácter propio de Cuerpo Nacional ... por el contrario sí jugarán su papel las cláusulas subrogatorias respecto de todas aquellas atribuciones encomendadas al ejecutivo estatal que no resulten imprescindibles o esenciales para el mantenimiento del carácter de Cuerpo Nacional respecto de los integrados de la Administración de Justicia.»<sup>5</sup>

Ahora bien, las Comunidades autónomas sí pueden, como ha señalado el Tribunal Constitucional, dictar Reglamentos en el ámbito de la LOPJ sobre aquellas materias respecto de las cuales la propia LOPJ y las cláusulas subrogatorias de los Estatutos de autonomía, u otros títulos constitucionalmente válidos, les atribuyan competencia, pero dentro de los límites que las indicadas normas de cobertura establezcan.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Cuerpos Nacionales son, conforme establece el art. 470 de la LOPJ, los de médicos forenses, de facultativos y de técnicos del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, de tramitación y gestión procesal y administrativa, de auxilio judicial y de auxiliares de laboratorio de dicho Instituto Nacional.

<sup>6</sup> *Vid.* STC 105/2000, y el art. 471.2 de la LOPJ.

Al respecto es de advertir que las reformas operadas en la LOPJ por la L. O. 16/1994, de 8 de noviembre y por la L. O. 19/2003, de 23 de diciembre, al ampliar las competencias atribuidas al Ministerio de Justicia, permitieron aumentar las de las Comunidades autónomas cuyos Estatutos les atribuían tal suerte de competencias, precisamente en virtud de las cláusulas subrogatorias. Tal ocurre en relación con el personal al servicio de la Administración de Justicia –a que se refiere el art. 470 de la LOPJ–, en las materias relativas a su estatuto y régimen jurídico, comprendidas la selección, formación inicial y continuada, provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas, jornada laboral, horario de trabajo y régimen disciplinario.<sup>7</sup>

La primera Comunidad que obtuvo traspasos en materia de Administración de Justicia fue el País Vasco mediante el Real Decreto 1684/1987, de 6 de noviembre. La generalización de traspasos en materia de administración de la Administración de Justicia tuvo lugar a partir de la citada sentencia del Tribunal Constitucional. Así, Cataluña recibió los primeros traspasos en 1990; Galicia en 1994; y la *Comunitat Valenciana* en 1995. Posteriormente, Canarias (1996), Andalucía (1997), Navarra (1999) y Madrid (2002) se incorporaron a las Comunidades Autónomas con competencias en este ámbito.

En el caso de la *Comunitat Valenciana*, como se ha dicho, el primer traspaso se operó por medio del Real Decreto 293/1995, de 24 de febrero, y se limitó a los medios materiales y económicos necesarios para el funcionamiento de la Administración de Justicia, incluidos los Juzgados de Paz. A partir de entonces pasaron a ser competencia de la *Generalitat* funciones como la adquisición y gestión del patrimonio afecto a las atribuciones traspasadas.

Posteriormente, por medio de los Reales Decretos 1949 y 1950/1996, de 23 de agosto, se traspasaron los medios económicos y materiales de la Fiscalía y de los Institutos de Medicina Legal y el personal al servicio de la Administración de Justicia, respectivamente.

Finalmente, el Real Decreto 491/1997, de 14 de abril, traspasó a la *Generalitat* el personal de algunos servicios que ya habían sido traspasados con carácter previo.

La actuación de la *Generalitat* en el ámbito de la Administración de Justicia, merced a la cláusula subrogatoria del hoy derogado Estatuto de 1982, se ha limitado pues, a la gestión de medios materiales, económicos y personales al servicio de la Administración de Justicia.

A partir de la asunción de las competencias la *Generalitat* puso en marcha una serie de políticas destinadas a la mejora del servicio que se prestaba a los ciudadanos. Desde un primer momento se apostó de manera decidida por la modernización de las infraestructuras judiciales de la Comunidad para lo que se diseñó el Plan Director de Infraestructuras Judiciales, en 1997. Dicho plan incidía

---

<sup>7</sup> Vid. la nueva redacción dada al art. 455 de la LOPJ por la L. O. 16/1994 y el tenor del vigente art. 471 de la LOPJ, según redacción, prácticamente igual al del citado art. 455, operada por L. O. 19/2003.

en la necesidad de acabar con la diseminación de sedes judiciales que existía en las distintas capitales de partido; dispersión que acarreaba gastos innecesarios, pérdidas de tiempo y, en algunos casos, como en el de la ciudad de Valencia, graves problemas de seguridad.

El Plan apostaba por la unificación de todos los órganos jurisdiccionales en cada capital de partido en un único edificio, mientras que en el caso de las ciudades con más de 150.000 habitantes se decantaba por el modelo de «Ciudad de la Justicia», una suerte de complejo arquitectónico en el que agrupar todos los órganos judiciales de un partido y una serie de servicios de apoyo tales como bibliotecas, archivos o institutos de Medicina Legal. Un modelo que ha demostrado su éxito y su capacidad de ser referente para otras Comunidades en el caso de la Ciudad de la Justicia de Valencia –la más grande del mundo tras la de Tokio– o la inaugurada en Castellón de la Plana, en abril de 2006.

Más allá de las infraestructuras, también se ha actuado desde la *Generalitat* en el proceso de informatización de todos los órganos judiciales de la *Comunitat Valenciana*, tanto mediante la provisión de terminales informáticos como creando un *software* adecuado a las necesidades del servicio de la Administración de Justicia.

El traspaso de competencias en materia de administración de la Administración de Justicia a la *Comunitat Valenciana*, también ha permitido la puesta en marcha de mecanismos centralizados para el desarrollo de actividades burocráticas tales como citaciones, embargos, registro único de entrada... Asimismo, se han habilitado destacamentos de la Fiscalía en partidos judiciales que carecían de ellos.

De la misma manera, la *Generalitat* ha desarrollado acciones en la formación del personal que le ha sido transferido progresivamente. Lo más característico en este campo ha sido la capacitación en el uso del valenciano, tanto del personal jurisdiccional como del personal auxiliar, dando así cumplimiento a los mandatos estatutarios y evitando incidentes indeseados demasiado frecuentes hace unos años en relación con justiciables que deseaban expresarse en su lengua materna. También debe destacarse a este respecto la formación en Derecho específico valenciano dispensada a Jueces y Magistrados.

Por último, también la *Generalitat* ha podido actuar en materia de asistencia jurídica gratuita, –derecho fundamental que es instrumental o complementario del derecho a la tutela judicial efectiva–, pues como ha señalado el Tribunal Constitucional en su STC 97/2001, la organización del correspondiente servicio «se trata de una función administrativa conceptualmente previa y sustancialmente autónoma respecto de la función jurisdiccional». Y es que la Ley estatal de Asistencia Jurídica Gratuita 1/1996, en su propósito de desjudicialización del procedimiento de reconocimiento de tal derecho ha atribuido esta función a un órgano administrativo. Lógico es que las Comunidades autónomas que, como la Comunidad Valenciana, han asumido competencias en materia de Justicia, también actúen en dicho ámbito.

Así, por Real Decreto 293/1995, de 24 de febrero, se traspasaron a la Comunidad Valenciana una serie de funciones entre las que se reseña

«La indemnización, en su caso, de las actuaciones correspondientes a la defensa por Abogado y representación por Procurador de los Tribunales en turno de oficio ante los órganos judiciales con sede en la Comunidad Valenciana y a la asistencia letrada al detenido o preso cuando el lugar de custodia esté situado en el territorio de la Comunidad Autónoma.»

En ejercicio de tal facultad, el Gobierno Valenciano aprobó el Decreto 299/1997 para desarrollar la Ley estatal de Asistencia Jurídica Gratuita, que fue posteriormente sustituido por el Decreto 29/2001.

Todas estas acciones confirman que la descentralización de los medios personales y materiales en las comunidades autónomas, si bien no ha sido un proceso pacífico, sí al menos ha repercutido en una notable mejora de las condiciones en las que se imparte justicia a los ciudadanos.

Ha supuesto, todo ello, una corresponsabilidad de la Comunidad Valenciana con el Estado en el ejercicio de un poder estatal por medio de una Administración de base autonómica que, sin duda alguna, ha redundado en beneficio de los ciudadanos.

## **2. LA RESPONSABILIDAD POR EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**

La corresponsabilidad en el ejercicio del poder judicial, entendido en los términos en que han quedado expuestos, nos lleva a plantearnos la posible responsabilidad de las comunidades autónomas que han asumido competencias en materia de Justicia por los daños que puedan sufrir los ciudadanos interesados como consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia.<sup>8</sup>

Cabe recordar a este respecto que el art. 121 de la Constitución prescribe que «los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia de funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado conforme a la ley».<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Cuestión que ha sido objeto de mi atención y preocupación. Al respecto, *vid.* Vicente Garrido Mayol: *La responsabilidad patrimonial del Estado. Especial referencia a la responsabilidad del Estado Legislador*, Tirant lo Blanch. Valencia, 2004, p. 111 y ss.; *vid.* asimismo, Edorta Cobreros Mendazona: «Las Comunidades autónomas y la responsabilidad derivada del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia», en *La responsabilidad de los poderes públicos en el marco de la estructura territorial del Estado. III Jornadas de estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía*, Comares, Granada, 2000, p. 567 y ss.

<sup>9</sup> Aunque el precepto transcrito se refiere a una indemnización a cargo del Estado, hay que tener en cuenta que estamos ante un concepto anfibológico, susceptible de doble significación: como institución compleja que incluye a las Comunidades autónomas, o estrictamente, como

En el deseable funcionamiento *normal* de la Administración de Justicia confluyen una serie de variados factores: es necesario contar con jueces y magistrados que, hay que suponer, están altamente cualificados para desempeñar la importante función que tienen encomendada; los juzgados y tribunales deben estar provistos de los medios materiales modernos y adecuados para que puedan desarrollar debidamente su trabajo; el personal de tales órganos judiciales – oficiales, auxiliares y agentes–, debe ser el suficiente para ocuparse con eficacia del trámite de los procedimientos; y, sobre todo, debe haber un número idóneo de órganos judiciales acorde con el volumen de asuntos que debe atenderse en cada partido judicial.

Naturalmente, hablar de «personal suficiente», «número adecuado» o «formación idónea» nos lleva al terreno de los conceptos jurídicos indeterminados que deben concretarse, bien acudiendo al método comparativo, bien jurisprudencialmente.

Pero, en todo caso, es lo cierto que hoy, en la configuración de aquello que se denomina la «Administración de la Administración de Justicia» coadyuvan tanto el Estado como las Comunidades Autónomas que tiene asumidas competencias en materia de Justicia. Y esta observación tiene su importancia a la hora de determinar el sujeto al que cabe imputar la responsabilidad patrimonial por los daños causados como consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia.

Y es que, el art. 121 de la Constitución se refiere, específicamente, como hemos visto, a uno de los supuestos de acciones que pueden provocar responsabilidad, cual es el error judicial. Pero posteriormente añade una referencia genérica a los demás supuestos que se resumen en el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia. Pues bien, como ha señalado el Tribunal Constitucional,<sup>10</sup> dentro de esta previsión general caben tanto acciones y omisiones encuadrables en la función judicial como en aquellas otras funciones que sirven de soporte a ésta.

Para el Alto Tribunal resulta forzado argumentar que la responsabilidad por daños causados por error judicial o por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia sólo cabe predicarla del Estado. Nos recuerda para ello, que «el concepto 'Estado' posee una naturaleza equívoca por cuanto puede usarse en distintos sentidos y, en concreto, bien como equivalente al conjunto de poderes públicos, bien limitándose al conjunto de las instituciones 'centrales', o de ámbito nacional, en oposición a las Comunidades Autónomas». Y continua advirtiendo que la propia ubicación del art. 121 explica que se trata de un precepto cuya finalidad está lejos de delimitar competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, o incluso de delimitar la titularidad concreta de una responsabilidad. «Es un precepto» –dice el Tribunal Constitucional– «que

---

ente público territorial que se diferencia de éstas. En tal sentido, *vid.* las SSTC 32/1981 y 119/1992, entre otras.

<sup>10</sup> STC 56/1990.



reconoce un derecho y que expresamente se remite a la ley para concretar los aspectos específicos de su ejercicio».

De la anterior doctrina se puede concluir que la responsabilidad del Estado por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia cabría imputarla, en determinados supuestos, además de al Estado, a las Comunidades Autónomas que, habiendo asumido competencias en relación con aquélla, hubieran contribuido a la producción del daño. No es óbice, para ello, el tenor del art. 293.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que prescribe que las peticiones de indemnización por error judicial o por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, se han de dirigir al Ministerio de Justicia, pues cabe interpretarlo en el sentido de que así debe procederse cuando esté claro que sólo el Estado es el responsable del daño.

En otros supuestos en que podría apreciarse una concurrencia de causas –y, consiguientemente, de sujetos responsables–, en la producción del daño, el interesado también podrá reclamar a la Comunidad Autónoma correspondiente.

Tampoco puede ser obstáculo para exigir responsabilidad patrimonial a las comunidades autónomas el hecho de que en los Reales Decretos de traspaso de funciones del Estado a las comunidades en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia, se reserve el Estado «las funciones relativas a la responsabilidad patrimonial por error judicial y como consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia»,<sup>11</sup> pues como se ha expuesto, en el segundo caso también puede resultar responsable la comunidad autónoma. Además, no puede ser argumento impositivo porque tales Reales Decretos no establecen la distribución competencial sino que ejecutan las previsiones de ésta.

En definitiva, las comunidades autónomas se han corresponsabilizado en la conformación de la administración de la Administración de Justicia y consecuencia lógica de tal hecho es que se tengan que considerar también corresponsables –e incluso únicas responsables–, de los daños causados a ciudadanos consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, en los supuestos en que pueda acreditarse que tal anormalidad esta conectada causalmente con las facultades cuyo ejercicio compete a la comunidad autónoma.

Piénsese, por ejemplo, en la exigencia de responsabilidad que puede plantear un ciudadano de Cataluña como consecuencia de no ser atendido en catalán, –idioma cooficial con el castellano, en aquella Comunidad autónoma–, por un juez o por el personal al servicio de los juzgados y tribunales allí radicados, cuando el Estatuto de Autonomía de Cataluña impone a jueces y magistrados, a fiscales, a secretarios judiciales y a todo el personal al servicio de la Administración de Justicia, la necesidad de que acrediten que poseen un nivel de conocimiento del catalán adecuado y suficiente de las dos lenguas oficiales, que los haga «aptos para ejercer las funciones propias de su cargo o su puesto de trabajo, tal y como se

---

<sup>11</sup> Vid. por todos, Real Decreto 293/1995, de 24 de febrero, de traspaso de servicios a la *Generalitat Valenciana*.

desprende de lo dispuesto en los artículos 33.2 y 102 de su Estatuto de Autonomía, que establece también (art. 33.2) el correlativo derecho de los ciudadanos de Cataluña a relacionarse en catalán con las Instituciones, órganos del Estado y Administración en general». <sup>12</sup>

Así las cosas, hay argumentos mas que suficientes para sostener que las Comunidades autónomas, correlativamente a la asunción de competencias sobre la «*administración de la Administración de Justicia*», asumen también la responsabilidad por el funcionamiento anormal de aquella Administración que quepa imputar a las deficiencias de medios organizativos, materiales y personales. Una dilación indebida en el proceso judicial puede deberse tanto a la acción del Juez, si acaso no despacha los asuntos cuyo conocimiento tiene encomendado con la diligencia comúnmente estimada, cuanto a las carencias de medios materiales o personales de los que debe valerse para ejercer en condiciones mínimamente aceptables su función jurisdiccional. Habrá que ponderar cada caso concreto para determinar a quien cabe imputar, si la hay, la responsabilidad patrimonial por dilación indebida e incluso si puede apreciarse una concurrencia de causas, en cuyo caso podría distribuirse la responsabilidad entre el Estado y la comunidad autónoma correspondiente.

Ligada a la cuestión objeto de nuestra atención se plantea la disyuntiva del fundamento legal para la exigencia de responsabilidad patrimonial por consecuencia del anormal funcionamiento de la administración de la Administración de Justicia. Hay quien sostiene a este respecto que los actos no relacionados con la función jurisdiccional no serían indemnizables al amparo del art. 121 de la Constitución sino del art. 106.2 del propio texto fundamental, que prevé la responsabilidad del Estado —entendido en sentido amplio—, por daños derivados del funcionamiento de los servicios públicos <sup>13</sup> al considerar que los sujetos judiciales que pueden dar lugar a un funcionamiento anormal de la

---

<sup>12</sup> Cabe recordar aquí que la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, ratificadas por España, prescribe en su art. 7.2 *in fine*, que «La adopción de medidas especiales a favor de las lenguas regionales o minoritarias, destinadas a promover una igualdad entre los hablantes de dichas lenguas y el resto de la población y orientadas a tener en cuenta sus situaciones peculiares, no se considera un acto de discriminación con los hablantes de las lenguas más extendidas»; y en su art. 9 compromete reiteradamente al Estado para que asegure que los órganos jurisdiccionales, a solicitud de una de las partes, lleven el procedimiento en las lenguas regionales.

Algunos autores, como Aguiar de Luque, opinan que alcanzar dicho objetivo mediante la exigencia del conocimiento de las lenguas cooficiales en una Comunidad autónoma como requisito previo para poder participar en los concursos a plazas jurisdiccionales ubicadas en el territorio de Comunidades autónomas con una lengua cooficial propia puede proyectar ciertas innecesarias sombras de inconstitucionalidad sobre tal medida. *Vid.* «Poder Judicial y Reforma de los Estatutos de autonomía», en el Libro colectivo *La justicia ante la Reforma de los Estatutos de autonomía*, cit., pág. 49.

<sup>13</sup> *Vid.* Augusto González Alonso: «Doctrina legal y jurisprudencial de la responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia», *Justicia administrativa. Revista de Derecho Administrativo* n° 38 (2008), pp. 11-12.

Administración de Justicia, error judicial o prisión preventiva indebida son los Jueces y Magistrados como integrantes del Poder Judicial, y también los Secretarios Judiciales y el resto del personal al servicio de aquélla, siempre que realicen o dicten actos directamente relacionados con el ejercicio de la potestad jurisdiccional: la responsabilidad por daños derivados de tales acciones u omisiones tendría su fundamento en el art. 121 de la Constitución.

Por el contrario, si el funcionamiento anormal puede anudarse a la carencia de medios organizativos, materiales o personales, la responsabilidad recaería en la Administración que tiene la obligación de procurarlos: el Estado, o las Comunidades Autónomas que tienen asumidas competencias en materia de Administración de Justicia y a las que se han transferido los correspondientes servicios. El fundamento de la exigible responsabilidad lo encontraríamos en el art. 106.2 de la Constitución.

Sobre el particular se ha pronunciado el Consejo de Estado, en su interesante Dictamen 672/2008, de 16 de octubre. En él se examinó una reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida al Ministerio de Justicia por una sociedad mercantil que había prestado el servicio de grúa y custodia de un vehículo en su establecimiento, vehículo que había sido objeto de inmovilización por orden judicial, a resultas de un determinado proceso penal. La titular de aquel establecimiento mercantil reclamó los gastos que había tenido que soportar al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción, que desatendió el pago, por que reiteró su petición ante la Audiencia Provincial, que le contestó que carecía de recursos para satisfacer el importe de la factura que presentó. De ahí que, considerando que había sufrido un daño consecuencia del funcionamiento de la Administración, formuló reclamación ante el meritado Ministerio.

Se hace eco el Consejo de Estado de un Informe emitido por el Consejo General del Poder Judicial en el que se indica que las consecuencias derivadas de la instrucción de un procedimiento penal han de ser soportadas por quienes tuvieron participación en los hechos investigados, sin que tal deber se extienda a terceros no relacionados con la comisión del ilícito penal que se esté analizando. En todo caso, en el Informe se concluye indicando que los hechos por los que se reclaman no constituyen un funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, si bien deben ser abonados conforme a lo previsto en el art. 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por su parte, la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia en su propuesta de resolución estimó que «el pago del servicio prestado correspondía a la Administración de la Comunidad Valenciana, a la que se transfirió la competencia sobre la provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia...».

El Alto Cuerpo Consultivo, tras realizar una serie de consideraciones sobre los depósitos judiciales, señala que no sería equitativo que el depositario tuviere que correr con los gastos de un proceso a cuyo desarrollo ha coadyuvado con sus

servicios de custodia, de modo que existen sólidas razones para que los poderes públicos se hagan cargo de tales gastos.

Señala el Consejo de Estado que la responsabilidad patrimonial por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia cubre tres supuestos concretos (indebida prisión preventiva, funcionamiento anormal de la Administración de Justicia y error judicial) y recuerda que el aludido funcionamiento anormal engloba los casos en que el aparato administrativo requerido para el ejercicio de las potestades judiciales se desenvuelve de modo deficiente (paralizaciones injustificadas, dilaciones en la tramitación de causas, pérdida de documentación relevante, errónea práctica de los actos de comunicación, omisión de trámites procesales aplicables al caso...). Sin embargo, considera que cualquier depósito de objetos intervenidos en establecimientos privados no constituye, necesariamente, un funcionamiento anormal de la Administración de Justicia puesto que esa forma de organizar los depósitos judiciales puede ser una modalidad que se corresponda con las necesidades del servicio en cuestión. De ahí que considere que, en este caso, no se está ante un caso de funcionamiento anormal de la administración de Justicia.

Al respecto vierte unas reflexiones sobre el carácter residual que tiene el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública por el funcionamiento de los servicios públicos, entendido en el sentido de cauce general que, en defecto de otra vía más específica, puede ser utilizado para indemnizar daños que los particulares no tengan el deber jurídico de soportar.

Pero el Consejo de Estado considera que, en este caso de depósito judicial, tampoco cabe invocar el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública porque los gastos de un proceso judicial no se corresponden con la figura general de los daños antijurídicos a que se contrae la responsabilidad patrimonial por el funcionamiento de los servicios públicos aunque concluye que a esos gastos debe hacer frente la concreta entidad administrativa que tenga asumidas las competencias en materia de Administración de Justicia, no concreta por qué título.

A mi juicio, en todos los supuestos en que se haya constatado un funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, puede invocarse el art. 121 de la Constitución, pues esa expresión «Administración de Justicia» ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional en sentencias de las que se ha dejado constancia, como un concepto que admite el sentido estricto del término –función jurisdiccional propiamente dicha–, como el más amplio de carácter instrumental para que dicha función jurisdiccional pueda ejercerse.

No empece a ello que a la responsabilidad patrimonial por el anormal funcionamiento de la Administración de Justicia se refieran, en desarrollo de las previsiones constitucionales, los arts. 292 y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial, pues en ellos se concreta el cauce específico para exigirla por error judicial y por prisión preventiva indebida, que por ser acciones inherentes a la función jurisdiccional, debe conocerlas el Estado –considerando en sentido

estricto— por medio del Ministerio de Justicia. Pero por lo que se refiere al funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, el art. 292.2 de la citada Ley Orgánica del Poder Judicial dispone que el interesado dirigirá su reclamación directamente al Ministerio de Justicia, «tramitándose la misma con arreglo a las normas reguladoras de la responsabilidad patrimonial del Estado, esto es, a las contenidas en los arts. 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común».

Y aquí cabe distinguir entre las causas que pueden generar responsabilidad que guarden estrecha relación con la función jurisdiccional (omisión de trámites procesales, paralizaciones injustificadas de procesos, dilaciones indebidas en el dictado de resoluciones judiciales...) de aquellas otras que no la tienen más que con la organización del servicio (pérdida de documentación relevante, extravío de depósitos judiciales, robos o hurtos...). En el primer caso, será el Estado —en sentido estricto— quien deberá responder de los daños causados, con fundamento en la responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, y la reclamación deberá ventilarse ante el Ministerio de Justicia. En el segundo, con el mismo fundamento, la reclamación deberá formularse ante el ente que tenga asumidas las competencias en materia de Administración de la Administración de Justicia, esto es, ante el Estado o ante las correspondientes Comunidades autónomas.

Pero nada impide, por lo expuesto, que en ambos supuestos se invoque el art. 121 de la Constitución, y no el art. 106.2, por tratarse de daños que son consecuencia del funcionamiento de la Administración de Justicia —considerada en sentido amplio o estricto—, con independencia del ente público al que se reclame y de las normas procedimentales, —LOPJ o Ley 30/1992—, que se hayan de observar para articular la reclamación.

Al respecto cabe citar la Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo contencioso-administrativo) de 21 de marzo de 2007 que, enjuiciando un caso de responsabilidad patrimonial por daños ocasionados como consecuencia, también, de un depósito judicial, concluye que «estamos plenamente en el ámbito de una responsabilidad patrimonial del Estado por un constatado funcionamiento anormal de la Administración de Justicia». Y eso que la cuestión relativa a los depósitos judiciales no cabe considerarla incluida en el núcleo esencial de la función jurisdiccional.

La realidad es que no son pocos los conflictos registrados en este ámbito que pueden dar lugar a la exigencia y, posterior declaración, de responsabilidad patrimonial invocando un «anormal funcionamiento de la Administración de Justicia» que, sin duda alguna, en muchos supuestos, cabría imputar a la comunidad autónoma.

Como conclusión cabe destacar que la intervención de las comunidades autónomas en la Administración de Justicia, bien mediante el ejercicio de funciones ejecutivas o de la potestad reglamentaria, es cada vez mayor, como se ha dejado constancia en las precedentes reflexiones. Y todo ello sin entrar a considerar,

porque excede del objeto de este trabajo, las funciones que deberá reconocerse a los Consejos de Justicia que todos los nuevos Estatutos de autonomía establecen, ni la intervención de las comunidades autónomas en la determinación de las demarcaciones judiciales o en la selección de jueces y magistrados, aún a la espera de que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre algunos aspectos relacionados con todo ello. Pero lo bien cierto es que la asunción de funciones en éste ámbito, las corresponsabiliza en la organización y funcionamiento de los órganos que tienen encomendados la función judicial.