

# **JURISPRUDENCIA**

**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL  
DE LA ADMINISTRACIÓN Y JURISDICCIÓN  
COMPETENTE: SOBRE EL ALCANCE  
DE LA UNIFICACIÓN OPERADA POR LA LEY  
30/1992, DE 26 DE NOVIEMBRE**

**(Auto de la Sala de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo  
de 7 de julio de 1994)\***

JUAN PEMÁN GAVÍN

*SUMARIO: I.- Introducción. El objeto del conflicto: la jurisdicción competente para conocer de las reclamaciones de indemnización por daños causados a los pacientes de la Seguridad Social. II.- El estado de la cuestión sobre la materia: la pluralidad de vías judiciales admitidas y la consiguiente posibilidad de opción por parte de los reclamantes. III.- La doctrina contenida en el Auto de la Sala de Conflictos de Competencia: su pronunciamiento favorable a la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa. IV.- El Voto particular: la defensa de la competencia de la jurisdicción social. V.- Final.*

I.- INTRODUCCIÓN. EL OBJETO DEL CONFLICTO: LA JURISDICCIÓN COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS RECLAMACIONES DE INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS CAUSADOS A LOS PACIENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La Sala de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo ha dictado un importante Auto de fecha 7 de julio de 1994 en el que se pronuncia sobre la controvertida cuestión de la jurisdicción competente para conocer de las reclamaciones de resarcimiento formuladas por los benefi-

---

\* Abreviaturas utilizadas. LJ: Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa; LOPJ: Ley Orgánica del Poder Judicial; LPL: Ley de Procedimiento Laboral; LRJAE: Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado; LRJAP: Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; STS: sentencia del Tribunal Supremo.

ciarios de la Seguridad Social por daños causados con ocasión de la prestación de la asistencia sanitaria (1).

El Auto resuelve un conflicto de competencia planteado entre la jurisdicción contencioso-administrativa y la social y su importancia es en efecto grande porque viene a poner fin a una anómala situación en la que tanto la jurisdicción social como la contencioso-administrativa venían afirmando su competencia sobre la materia. Y lo hace además en relación con un supuesto de hecho al que, por la fecha de su planteamiento, resulta plenamente aplicable la nueva regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración contenida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Circunstancia ésta que da ocasión a la Sala de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo a formular importantes declaraciones interpretativas de carácter general sobre el alcance de la unificación que en materia de responsabilidad patrimonial ha llevado a cabo la Ley 30/1992.

El conflicto de competencia que el Auto resuelve se había planteado a propósito de una demanda de resarcimiento de daños formulada contra el Instituto Catalán de la Salud en la que el reclamante solicitaba una indemnización de 50 millones de pesetas por el fallecimiento de su esposa a consecuencia de una transfusión de sangre infectada con el virus del SIDA. La demanda había sido presentada ante los Juzgados de lo Social de Barcelona el 19 de agosto de 1993, luego repartida al nº 12 de los de dicha ciudad, y en relación con la misma la representación del Instituto Catalán de la Salud dirigió un escrito a la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña solicitando el planteamiento de un conflicto de competencias, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 45 LOPJ, por entender que la competencia para conocer de dicho asunto era de la jurisdicción contencioso-administrativa.

La mencionada Sala de lo Contencioso-administrativo, oído el Ministerio Fiscal, dictó un Auto de fecha 16 de diciembre de 1993 en virtud del

(1) Como es bien sabido, en la actualidad la gran mayoría de los españoles están incluidos en la acción protectora de la Seguridad Social y por tanto son beneficiarios de sus prestaciones de asistencia sanitaria. Pero el sistema sanitario público español atiende no sólo a tales beneficiarios con derecho a la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, sino también a otras personas, concretamente a las "personas sin recursos económicos" -de acuerdo con el art. 80 de la Ley General de Sanidad y con el RD 1088/1989, de 8 de septiembre-, y a las personas sin derecho a la asistencia que accedan a ella como enfermos de pago (art. 16 de la Ley General de Sanidad).

cual se afirmaba su competencia y se acordaba requerir al Juzgado de lo Social nº 12 de Barcelona para que se inhibiera de conocer el asunto. Por su parte, el Juzgado requerido mantuvo también su competencia en virtud de lo resuelto por Auto de 2 de febrero de 1994 y, en consecuencia, acordó remitir las actuaciones a la Sala de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo en cumplimiento de lo dispuesto por el art. 47.1 LOPJ.

La Sala de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo solicitó informe al Ministerio Fiscal, de acuerdo con lo dispuesto por el apartado 2 del citado art. 47 LOPJ, el cual procedió a evacuarlo en el sentido de considerar competente a la jurisdicción contencioso-administrativa. Y ese mismo criterio sería el asumido por la Sala de Conflictos en el Auto resolutorio de la controversia, dictado el 7 de julio de 1994, con ponencia de su Presidente, Excmo. Sr. D. Pascual Sala Sánchez. Con todo, el texto del Auto no refleja el parecer unánime de la Sala, sino que hay un Voto particular que firma el Magistrado miembro de la misma Excmo. Sr. D. Víctor Fuentes López en el que se defiende la competencia de la jurisdicción social.

## II.- EL ESTADO DE LA CUESTIÓN SOBRE LA MATERIA: LA PLURALIDAD DE VÍAS JUDICIALES ADMITIDAS Y LA CONSIGUIENTE POSIBILIDAD DE OPTAR POR PARTE DE LOS RECLAMANTES

Antes de entrar a exponer la doctrina contenida en el Auto conviene aludir brevemente a los términos en los que se ha venido planteando hasta el momento el tema de la competencia judicial en esta materia.

Es sabido que desde hace ya algunos años los Juzgados y Tribunales de lo Social han venido sosteniendo su competencia para conocer de las reclamaciones de indemnización formuladas por los beneficiarios de la Seguridad Social en relación con los daños causados con ocasión de la prestación de la asistencia sanitaria. La afirmación de esta competencia se realizó ya en 1982 por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo (sentencia de 20 de noviembre de 1982, Arz. 6848), la cual ha reiterado con posterioridad esta afirmación en numerosos pronunciamientos entre los que destacan, por el desarrollo argumental que contienen, las sentencias de 24 de abril de 1990 (Arz. 3486), 5 de junio de 1991 (Arz. 5131) y 20 de abril de 1992 (Arz. 2262).

La tesis de la jurisdicción social favorable a su competencia en esta materia se ha apoyado, en síntesis, en la consideración de las mencionadas reclamaciones como cuestión litigiosa en "materia de Seguridad Social" (art. 2.b del texto articulado de la Ley de Procedimiento Laboral aproba-

do por RD Legislativo 521/1990, de 27 de abril (2), y art. 9.5 LOPJ), habida cuenta de que es misión de la Seguridad Social la recuperación de la salud de sus beneficiarios (concretamente, “la prestación de los servicios médicos y farmacéuticos conducentes a conservar o restablecer la salud de los beneficiarios [...] así como su aptitud para el trabajo”, según dispone el art. 98.1 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo), y a juicio de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo serían equiparables a efectos de competencia jurisdiccional los supuestos de no prestación de la asistencia sanitaria -que indudablemente corresponden a la jurisdicción social- con los supuestos de prestación defectuosa de dicha asistencia sanitaria de la que resulten daños a la salud o integridad física de los beneficiarios de la misma (3).

La objeción a este planteamiento que deriva de lo dispuesto en el art. 3.b LJ (en el que se atribuye a la jurisdicción contencioso-administrativa competencia en relación con “las cuestiones que se susciten sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración pública”, Administración pública en la que sin lugar a dudas encajan las entidades que prestan la asistencia sanitaria de la Seguridad Social), se ha contestado desde la jurisdicción social con base en el art. 2.a de la propia LJ, en virtud del cual no corresponden a la jurisdicción contencioso-administrativa las cuestiones que “aunque relacionadas con actos de la Administración pública, se atribuyan por una Ley a la Jurisdicción social o a otras Jurisdicciones”, cosa que tendría lugar en el supuesto que nos ocupa en virtud de lo dispuesto en el art. 2.b LPL antes citado (4). O bien se ha razonado sobre la base de la excepción que respecto a la regla del art. 3.b LJ significaba el derogado art. 41 LRJAE (competencia de la jurisdicción civil sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de “relaciones de

(2) Con anterioridad, art. 1.4 del texto articulado de la LPL aprobado por RD Legislativo 1568/1980, de 13 de junio.

(3) Véanse fundamentos 5 y 6 de la STS de 24 de abril de 1990 en la que se afirma al respecto lo siguiente:

“Exigir las consecuencias de la prestación asistencial deficiente, como exigir la prestación misma, o como pedir el reintegro de los gastos ocasionales en los casos reglamentariamente autorizados de utilización de los servicios ajenos a la Seguridad Social [...] no puede fundarse en la existencia de una culpa extracontractual, sino en el desarrollo mismo de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social”.

Lo cual se reitera en el fundamento 1 de la STS de 5 de junio de 1991 y en el fundamento 3 de la STS de 20 de abril de 1992.

(4) *Vid* fundamento 1 de la STS de 5 de junio de 1991.

derecho privado”), afirmándose que del mismo modo que dicho artículo establece la competencia del orden jurisdiccional civil, ha de entenderse que la competencia es de la jurisdicción social cuando los daños se producen en el marco de las relaciones de aseguramiento propias de la Seguridad Social afectando a sus beneficiarios (5).

Por su parte, la jurisdicción contencioso-administrativa ha venido sosteniendo también su competencia en estos supuestos, si bien son escasos sus pronunciamientos al respecto dada la preferencia que en la práctica los reclamantes han mostrado por la vía social, o por la demanda ante la jurisdicción civil.

Así, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre supuestos de responsabilidad patrimonial por prestaciones sanitarias del INSALUD en sus sentencias de 14 de junio de 1991 (Arz. 5115) y 22 de noviembre del mismo año (Arz. 8844), en las que se viene a entender que la actividad de esta entidad tiene el carácter de *servicio público* a efectos de la aplicación de la regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración (que cubre como es bien sabido los daños consecuencia del *funcionamiento*, normal o anormal, de los *servicios públicos*, y cuyo enjuiciamiento corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa).

Y en la misma línea se sitúa el Auto de la misma Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 26 de junio de 1989, dictado a propósito de un requerimiento de inhibición procedente de la jurisdicción social, en el que dicha Sala sostiene su competencia sobre la materia con base en la afirmación de que las reclamaciones de indemnización frente al INSALUD se engloban entre los supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración por el funcionamiento de los servicios públicos, que está sometida a “un sistema global y coherente que hoy aparece constitucionalizado y sometido a control judicial contencioso-administrativo” (6).

(5) Fundamento único de la STS de 6 de octubre de 1989 (Arz. 7119) y fundamento 1 de la STS de 5 de junio de 1991.

(6) El texto de dicho Auto puede verse reproducido en el trabajo de Antonio PEREIRA DE ANDRADE, *Ejercicio de los derechos y reclamaciones de los usuarios. Diversas vías de actuación*, en el vol. col. *Jornadas sobre los derechos de los pacientes. 1990*, Insalud, Madrid, 1992, pp. 199 y ss., 915-918. Fue ponente del mismo el Magistrado Paulino Martín Martín. En él se afirma que las normas legales vigentes -entre las cuales cita el art. 3.b LJ y el art. 40 LRJAE- establecen la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de *todos los asuntos referentes a la responsabilidad extracontractual de las Administraciones Públicas por daños que pueda originar el funcionamiento de los servicios públicos*.

De este modo venía a suceder que tanto la jurisdicción contencioso-administrativa como la jurisdicción social se declaraban competentes sobre la materia. Lo cual se traducía en la práctica en un sistema de libre opción en el que el reclamante tenía la posibilidad de elegir la vía judicial a utilizar; de hecho, se elegía preferentemente la vía social dada su mayor rapidez y quizás también por la mayor "generosidad" de esta jurisdicción a la hora de fijar indemnizaciones.

A ello había que añadir también la posibilidad de acudir a la jurisdicción civil, dada la amplitud con que ésta venía a interpretar su competencia para conocer de la responsabilidad patrimonial de la Administración en "relaciones de derecho privado" (art. 41 LRJAE), entre las cuales se incluía la prestación de asistencia sanitaria por las Administraciones Públicas, y en concreto, por el INSALUD (7). Con lo cual las alternativas judiciales existentes venían a ser tres, y ello al margen por supuesto de los casos en los que se opta por promover un proceso penal, en cuyo caso cabe acumular a la acción penal la acción civil para pedir la indemnización de los daños causados.

En esta situación ha sido usual que la representación procesal del INSALUD rechazara la vía judicial utilizada por el reclamante de indemnización por razón de incompetencia judicial, pero el éxito de tales alegaciones de incompetencia ha sido más bien escaso, dada la continuidad con la que los Tribunales de los tres órdenes jurisdiccionales han venido sosteniendo su competencia sobre la materia (8).

(7) Véase en este sentido la sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 1993 ("Cuadernos Civitas de Jurisprudencia Civil", 31, pp. 294 y ss), en cuyo fundamento 3 se recoge la doctrina formulada reiteradamente por dicha Sala al respecto.

(8) En alguna ocasión el Tribunal Supremo ha reprochado al INSALUD la propia falta de coherencia de la posición que ha mantenido sobre el tema de la competencia judicial. Así se hace concretamente en la ya citada sentencia de la Sala de lo Social de 24 de abril de 1990, en cuyo fundamento 3 puede leerse lo siguiente:

"el INSALUD recurrente que aquí invoca que la materia del asunto viene legalmente atribuida al conocimiento del orden jurisdiccional civil, dice cabalmente lo contrario cuando la reclamación del beneficiario de la Seguridad Social se formula ante un Juzgado de Primera Instancia, como aconteció con los juicios declarativos de mayor cuantía en que se pedían igualmente los perjuicios irrogados por una asistencia médica deficiente, de los que conoció en casación la Sala Primera de este Tribunal en Sentencias de 20 de febrero de 1981 y 7 de junio de 1988, pues entonces adujo exceso en el ejercicio de la jurisdicción por corresponder el conocimiento del asunto, por razón de la materia, al orden jurisdiccional social, para lo que invocó el artículo 1.4 de la Ley de Procedimiento Laboral".

Estando así las cosas se produce la promulgación y entrada en vigor de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que contiene en su Título X una regulación general de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. En ella se asumen, como es bien sabido, los contenidos básicos ya establecidos en la regulación vigente con anterioridad, pero se introducen algunas novedades entre las que destaca la opción unificadora que subyace en dicha nueva regulación, aplicable a todos los supuestos de responsabilidad patrimonial por daños causados como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. Opción unificadora que deriva en particular de lo dispuesto en sus arts. 142.2 y 144, así como de la derogación que se lleva a cabo del art. 41 LRJAE, y que se traduce en una unificación en lo procedimental y en lo sustantivo del régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Sobre el tema específico de la competencia judicial para enjuiciar la responsabilidad por daños causados a los beneficiarios de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, nada dispuso de forma expresa la Ley 30/1992, pero sí que lo hizo en cambio el Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial (RD 429/1993, de 26 de marzo). Este Reglamento viene a considerar la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa al respecto como una opción implícita en la Ley 30/1992, y expresamente afirma dicha competencia en su Disp. Adicional 1ª:

"De conformidad con lo establecido en los artículos 2.2 y 139 a 144 y concordantes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la responsabilidad patrimonial de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, sean estatales o autonómicas, así como de las demás entidades, servicios y organismos del Sistema Nacional de Salud, por los daños y perjuicios causados por o con ocasión de la asistencia sanitaria, y las correspondientes reclamaciones, seguirán la tramitación administrativa y contencioso-administrativa prevista en dicha Ley y en el presente Reglamento."

Con esta expresa toma de posición normativa parece que la cuestión había quedado definitivamente resuelta, pero no fue así, como muestra el propio planteamiento del conflicto de competencia que resuelve el Auto de la Sala de Conflictos del Tribunal Supremo de 4 de julio de 1994, objeto del presente comentario.

En particular, es preciso subrayar que la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valen-

ciana dictó diversos Autos en septiembre y octubre de 1993 en los que se venía a inaplicar la Disp. Adicional 1ª del RD 429/1993 por considerarla ilegal, y en consecuencia, se acordaba que no había lugar a declarar la competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo sobre la materia (9). En dichos pronunciamientos se afirmaba que la Ley 30/1992 no establece expresamente que la responsabilidad de la Administración derivada de relaciones sanitarias sea competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa (10), y que el RD 429/1993 realiza por tanto “un salto cualitativo” al atribuir esa competencia al orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Salto cualitativo que resulta ilegal al infringir “los preceptos legales que atribuyan la competencia a la Jurisdicción Social para el conocimiento de estas cuestiones y, en consecuencia, el principio de jerarquía normativa”, razón por la cual entendía la Sala de Valencia que la Disp. Adicional 1ª del RD 429/1993 no podía ser aplicada de acuerdo con lo dispuesto en el art. 6 LOPJ (11).

En cambio, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña sostuvo pocas semanas más tarde el criterio opuesto en Autos dictados durante los meses de noviembre y diciembre de 1993 (12), en los que se afirmaba que tras la entrada en vigor de la Ley 30/1992 y del RD 429/1993 la competencia para conocer de las reclamaciones en esta materia es de la jurisdicción contencioso-

(9) Véanse las indicaciones que sobre el contenido de estos Autos realizan M. SERRA DOMÍNGUEZ, *Jurisdicción competente para el conocimiento de las reclamaciones frente a la administración sanitaria por lesiones producidas en el transcurso de una asistencia hospitalaria*, “Derecho y Salud”, 2, 1, enero-junio 1994, p. 15 y T. SALA FRANCO en su intervención en la mesa redonda sobre *El conflicto de jurisdicciones en las reclamaciones por actuaciones sanitarias*, en el vol. col. *La responsabilidad de los profesionales y de las administraciones sanitarias*, Junta de Andalucía, Sevilla, 1994, p. 152.

(10) Subrayaba al respecto la Sala de lo Contencioso-administrativo de Valencia la no existencia en la Ley 30/1992 de un precepto que en el ámbito de las relaciones sanitarias establezca una regla análoga a la de su art. 144, relativa a las “relaciones de derecho privado”. Ante este silencio legal “cabría entender que *inclusio unius, exclusio alterius*, la Ley habría dejado fuera de este procedimiento único de exigencia de responsabilidad a la que se deriva de este tipo de relaciones” (las relaciones de prestación de asistencia sanitaria por los centros de la Seguridad Social).

(11) El art. 6 LOPJ incorpora la regla general de inaplicación por los Jueces y Tribunales de las disposiciones reglamentarias que sean ilegales.

(12) Véase una referencia a estos pronunciamientos de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en M. SERRA DOMÍNGUEZ, *Jurisdicción competente*, cit., pp. 14-15 y T. SALA FRANCO, *El conflicto de jurisdicciones*, cit., pp. 152 y ss.

administrativa, por entender que la citada Ley ha procedido a una completa unificación del régimen jurídico, procesal y material, de todo el sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

Precisamente, uno de los Autos aludidos de la Sala de Barcelona, de fecha 16 de diciembre de 1993, es el que va a dar lugar al conflicto de competencia que el Tribunal Supremo resuelve mediante el Auto de 7 de julio de 1994, que motiva estas notas. En efecto, como al principio hicimos notar, dicho Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Barcelona contenía un requerimiento de inhibición dirigido al Juzgado de lo Social nº 12 de Barcelona, Juzgado que estaba conociendo de una demanda formulada contra el Instituto Catalán de la Salud en la que el accionante reclamaba una indemnización por el fallecimiento de su esposa a consecuencia de una transfusión de sangre infectada con el virus del SIDA. Dicho Juzgado mantendría su competencia sobre el asunto mediante Auto dictado el 2 de febrero de 1994 por entender que la Disp. Adicional 1ª del RD 429/1993 vulneraba los principios de reserva de Ley y de jerarquía normativa, y elevó en consecuencia las actuaciones a la Sala de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo.

### III.- LA DOCTRINA CONTENIDA EN EL AUTO DE LA SALA DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA: SU PRONUNCIAMIENTO FAVORABLE A LA COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

El tema de la legalidad de la Disp. Adicional 1ª del RD 429/1993 no ha tardado por tanto en plantearse ante el Tribunal Supremo, ya que antes de que transcurriera un año desde su publicación ha sido cuestionada ante su Sala de Conflictos de Competencia.

Esta se ha pronunciado sobre la misma por Auto de 7 de julio de 1994 que resuelve la cuestión en el sentido de entender ajustado a Derecho el contenido de dicha Disp. Adicional y, en consecuencia, tal como adelantábamos al principio, declara la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa sobre la materia. Pero como era de esperar en un pronunciamiento que viene a romper con una doctrina muy arraigada de la jurisprudencia social, el criterio aludido no se asume por unanimidad por los tres Magistrados integrantes de la Sala, sino que hay un Voto particular formulado por el miembro de la Sala de Conflictos que lo es como miembro de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo (13). La ponencia

(13) Recuérdese que de acuerdo con el art. 42 LOPJ la Sala especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo está formada por el Presidente del Tribunal Supremo, que actúa también como Presidente de dicha Sala, y por dos Magistra-

del Auto corrió a cargo, como ya indicamos, del Presidente del Tribunal Supremo, que lo es también de su Sala de Conflictos de Competencia, Excmo. Sr. D Pascual Sala Sánchez.

Veamos cuáles son los razonamientos que se contienen en la resolución dictada por la Sala de Conflictos para llegar a la conclusión apuntada.

El Auto empieza constatando el dato de que la reclamación indemnizatoria de que deriva el conflicto de competencia fue presentada el 19 de agosto de 1993, con posterioridad por tanto a la entrada en vigor de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y del RD 429/1993, de 26 de marzo, y que inclusive, la reclamación administrativa previa ante el Instituto Catalán de la Salud lo fue con fecha 10 de junio del mismo año, también posterior a dicha entrada en vigor, dato en virtud del cual queda despejada, a juicio de la Sala, cualquier duda que pudiera suscitar la aplicabilidad al supuesto de hecho planteado de la nueva normativa sobre responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

A partir de ahí el Auto va a centrar su razonamiento en subrayar la opción unificadora que se incorpora a la Ley 30/1992 en materia de responsabilidad patrimonial y en poner de relieve la modificación que esta opción implica en relación con la competencia judicial sobre la cuestión objeto del conflicto. Cuestión que el texto del Auto enuncia en términos generales al señalar que el problema conflictual a resolver se concreta

“en la determinación de si una pretensión de responsabilidad dirigida contra las entidades, servicios comunes y organismos de la Seguridad Social o del Sistema Nacional de Salud, tendente al resarcimiento de los daños sufridos por y con ocasión de la asistencia sanitaria que en los mismos se presta, ha de ser atribuida al conocimiento de los órganos jurisdiccionales del orden social o a los de la jurisdicción contencioso-administrativa”.

Pues bien, a juicio de la Sala no hay duda de que la Ley 30/1992 ha vuelto al sistema de unidad jurisdiccional en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas que en su momento fue establecido por la LJ (1956) y que al poco tiempo rompería la LRJAE (1957) al atribuir a los Tribunales civiles el conocimiento de los supuestos de responsabilidad cuando la Administración del Estado actuara en relaciones de derecho privado (art. 41).

dos, “uno por cada orden jurisdiccional en conflicto, que serán designados anualmente por la Sala de Gobierno”. Además se dispone que actúe como Secretario de dicha Sala el de Gobierno del Tribunal Supremo.

El restablecimiento de esta unidad se ha hecho, sigue diciendo el Auto, a través de una doble vía. En primer lugar, unificando el procedimiento (administrativo) para la reclamación de la indemnización, y en segundo lugar, unificando también la jurisdicción y el régimen jurídico aplicable, opción que se ha producido, según el criterio de la Sala, “ante el hecho de que reclamaciones de este tipo podían ser, y efectivamente son, resueltas indistintamente por los órdenes jurisdiccionales civil, administrativo y social”.

1º) En relación con el primer aspecto aludido subraya el Tribunal Supremo la regulación de un procedimiento unitario por la Ley 30/1992, que es obligado y previo al plantamiento de toda reclamación jurisdiccional de indemnización. Procedimiento administrativo que es aplicable con independencia de la naturaleza pública o privada de la relación de la que deriva la responsabilidad (art. 142.6 LRJAP) y al que no pueden equipararse las reclamaciones administrativas previas a la vía civil o laboral “por la elemental razón de que existe una regulación específica de las mismas sujeta a procedimientos y principios diferentes de los que rigen las reclamaciones de responsabilidad patrimonial -capítulos II y III, del Título VIII, de la propia Ley-”.

2º) Por lo que se refiere al segundo aspecto apuntado, la unificación jurisdiccional, ésta es deducida por la Sala a partir de un triple orden de razonamientos: a) la derogación del art. 41 LRJAE; b) lo establecido por el art. 144 LRJAP, que remite al procedimiento regulado en los arts. 142 y 143 -procedimiento administrativo unitario, general o abreviado- para la exigencia de responsabilidad en supuestos de relaciones de derecho privado; y c) la afirmación contenida en el art. 142.6 LRJAP de que los procedimientos en materia de responsabilidad, cualquiera que sea el tipo de relación de la que deriven, pública o privada, terminan por *resolución administrativa* que *pone fin a la vía administrativa*, expresiones éstas que a juicio de la Sala “denotan, por sí mismas, la sumisión ulterior al enjuiciamiento de la cuestión por los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo” (14). Sobre ello vuelve a insistir un poco más adelante

(14) La Sala aduce al respecto el tenor literal del art. 37.1 LJ, al que dio nueva redacción la propia LRJAP en su Disp. Adicional 10ª, en virtud del cual el recurso contencioso-administrativo “será admisible en relación con las disposiciones y con los actos de la Administración *que hayan puesto fin a la vía administrativa, de conformidad con lo previsto en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*” (subrayado en el texto del Auto).

al concluir que “tras la resolución administrativa que pone término a la obligada y unitaria vía administrativa, no equiparable a la reclamación previa”, no cabe “la iniciación de proceso civil alguno, sino sólo la interposición, en su caso, del recurso contencioso-administrativo correspondiente”.

Por lo demás, la Sala entiende que esta unidad procedimental, jurisdiccional y de régimen jurídico, entronca plenamente con la Constitución, y en particular con la referencia a un *sistema* de responsabilidad de las Administraciones Públicas que se contiene en su art. 149.1.18ª: tal unidad no es sino

“una consecuencia lógica del sistema único, directo y objetivo de responsabilidad patrimonial de la Administración, que tiene por causa el funcionamiento de los servicios públicos, cláusula ésta que engloba cualquier tipo de actuaciones extracontractuales de aquélla, y que, de acuerdo con la tradición legislativa española, arranca de la Ley de Expropiación Forzosa -art. 121-, se reitera por la LRJAE -art. 40-, se reconoce, conforme quedó señalado con anterioridad, en los arts. 106.2 y 149.1.18ª de la Constitución, este último al mantener como competencia exclusiva del Estado la legislación sobre “el *sistema* (15) de responsabilidad de todas las administraciones públicas”, así en singular, y pasa, con las notables peculiaridades acabadas de exponer, al título X de la vigente Ley 30/1992”.

Una vez sentado ésto, el Auto pasa a examinar si la unificación jurisdiccional producida afecta exclusivamente a los órdenes civil y contencioso-administrativo en favor de este último, o por el contrario incide también sobre la competencia que el orden social se venía atribuyendo para el conocimiento de las reclamaciones de responsabilidad en relaciones sanitarias.

Pues bien, el Tribunal Supremo va a llegar a la conclusión de que esto es efectivamente así y para ello vincula la tesis de la competencia de la jurisdicción social sostenida por ésta al anterior sistema de dualidad jurisdiccional establecido en su momento por la LRJAE. Afirma concretamente al respecto que, roto el principio de unidad jurisdiccional establecido en el art. 3.b LJ en virtud de lo dispuesto por el art. 41 LRJAE,

“era perfectamente lógica la interpretación integradora de este precepto que conducía a la conclusión de que lo mismo que la competencia era de la jurisdicción civil cuando la Administración actuaba en relaciones de derecho privado, si intervenía en la relación tuitiva propia de la seguridad

(15) Subrayado en el texto del Auto.

social y afectaba con su actividad, principalmente prestacional, a una de las partes de tal relación comprendida en el mismo sistema, las responsabilidades se exigieran ante el orden social de la jurisdicción, y más aún cuando el art. 9º.5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial le atribuye expresamente las reclamaciones en materia de seguridad social” (16).

Ahora bien, una vez derogado el art. 41 LRJAE y “alumbrado un único sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas” (17), resulta difícil sostener, sin un específico precepto que así lo establezca, que la responsabilidad patrimonial por daños causados en prestaciones sanitarias por las Instituciones de la Seguridad Social es inexistente y queda diluida en la acción protectora del sistema de Seguridad Social; Instituciones de la Seguridad Social que son -recuerda el Auto-

(16) La Sala de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo vincula por tanto la tesis de la competencia de la jurisdicción social al anterior sistema de dualidad jurisdiccional establecido por el art. 41 LRJAE, e insiste en ello a mi modo de ver con fines dialécticos, para llegar a la conclusión de que, una vez eliminada dicha dualidad jurisdiccional, cae por su base la competencia del orden social.

Pero en relación con ello debe decirse que la tesis de la competencia de la jurisdicción social resultaba objetable ya antes de la entrada en vigor de la Ley 30/1992, como he sostenido en mi trabajo sobre *La responsabilidad patrimonial de la Administración en el ámbito sanitario público*, de próxima publicación en el nº que la Revista “Documentación Administrativa” dedica monográficamente al tema de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Véanse también las objeciones que oponen a esta competencia de la jurisdicción social E. SERRANO ALONSO, *Sobre la jurisdicción competente para conocer de la responsabilidad civil por daños personales causados a los beneficiarios de la Seguridad Social*, “Actualidad y Derecho. Revista semanal de actualidad jurídica”, 34, 1992, pp. 1 y ss. y M. SERRA DOMÍNGUEZ, *Jurisdicción competente*, cit., pp. 6 y ss.

En este sentido cabe recordar que en un conflicto planteado entre la jurisdicción civil y la social en relación con el tema -con anterioridad al resuelto por el Auto de 7 de julio de 1994- la Sala de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo había resuelto en su Auto de 23 de diciembre de 1993 (Arz. 10126) en favor de la jurisdicción civil, y en contra por tanto de la jurisdicción social, si bien la singularidad del supuesto concreto determinante del conflicto impedía quizás generalizar su pronunciamiento contrario a la competencia de la jurisdicción social (los daños frente a los cuales se reclamaba no consistían en una lesión o enfermedad producida en la persona receptora de la asistencia sanitaria, sino en el hecho de que en el seguimiento de un embarazo no se había diagnosticado una malformación del “nasciturus”, malformación que diagnosticada en su momento hubiera posibilitado la práctica del aborto).

(17) La Sala no oculta el juicio general negativo que le merece la LRJAP desde el punto de vista de su calidad técnica al apuntar entre paréntesis que el alumbramiento de este sistema único de responsabilidad patrimonial quizás sea “uno de los pocos aspectos positivos, técnicamente hablando, de la nueva Ley 30/1992”.

“entidades de Derecho público, con personalidad jurídica propia y vinculadas a la Administración del Estado (18) y, por tanto, administraciones públicas a los efectos de la Ley -art. 2.2-” (19).

Conclusión que refuerza afirmando que resultaría anómalo que un particular no comprendido en el campo de aplicación del sistema de Seguridad Social, ante una lesión derivada de una prestación sanitaria de alguna de sus entidades gestoras, tuviera derecho a indemnización bajo el régimen jurídico de responsabilidad patrimonial de la Administración, con un carácter objetivo (dado que se trata de una actividad “claramente comprendida en la de servicio público” según la Sala), y en cambio, de estar incluido en dicho campo de aplicación “su derecho habría de ser ventilado dentro del ámbito de la función protectora y, consiguientemente, con supeditación a las nociones de culpa, defecto o insuficiencia de la prestación, o, al menos, de imputabilidad del daño al tratamiento médico, es decir, no exclusivamente por el mero funcionamiento del servicio y la ausencia del deber jurídico de soportar el daño” (20).

A lo cual añade que, tras la entrada en vigor de la Ley 30/1992, “sólo un concepto amplísimo de reclamaciones en materia de Seguridad Social, no avalado por ningún texto legal concreto, permitiría incluir en él las reclamaciones de responsabilidad patrimonial y sustraerlas al régimen

(18) En el concreto supuesto objeto del conflicto de competencia planteado la entidad demandada era el Instituto Catalán de la Salud, con vinculación por tanto a la Comunidad Autónoma catalana.

(19) Una excepción de tal importancia, sigue diciendo la Sala choca “con la generalidad con que configura el art. 106.2 de la Constitución el derecho a ser indemnizado por las lesiones derivadas del mero funcionamiento de los servicios públicos” y exigiría una específica previsión legal, a la que no equivale lo establecido en la Disp. Adicional 6ª LRJAP, “que se refiere genéricamente a actos de la seguridad social y desempleo y no, por tanto, a pretensiones de responsabilidad patrimonial derivadas de lesiones causadas en la actividad prestacional de instituciones sanitarias de la Seguridad Social o del Sistema Nacional de Salud”.

(20) En realidad debe decirse que la diferencia entre los dos supuestos es más procedimental y jurisdiccional que propiamente sustantiva dada la consolidada tendencia de la jurisdicción social a aplicar criterios objetivos en materia de responsabilidad patrimonial por daños derivados de las prestaciones sanitarias, como el propio texto del Auto apunta a continuación al reconocer que en la práctica la tendencia objetivadora de la responsabilidad ha penetrado también en la jurisdicción social.

En relación con la aludida tendencia de la jurisdicción social a aplicar criterios objetivos en materia de responsabilidad patrimonial véase lo que se indica en el epígrafe V de mi trabajo antes citado sobre *La responsabilidad patrimonial de la Administración en el ámbito sanitario público*.

procedimental y jurisdiccional unitario que ha reintroducido la nueva normativa” (21), y que la noción de “prestación” (de Seguridad Social) es un concepto jurídico inserto en el marco de los derechos y obligaciones específicos de la Seguridad Social y que tiene múltiples aspectos (nacimiento del derecho a la prestación y amplitud del mismo, condiciones de tiempo y lugar, requisitos de afiliación y cotización, etc) “perfectamente distinguibles de la actividad de servicio público que sin discusión realizan sus instituciones”, actividad que “por sí sola es susceptible de generar una pretensión de responsabilidad patrimonial” (22).

Dicho esto, y subrayada la anomalía que supondría afirmar la existencia de un espacio institucional inmune en esta materia sin una previsión normativa específica que la establezca, concluye que

“la regulación unificadora, en los aspectos procedimental y jurisdiccional, arbitrada por la Ley 30/1992, en punto a la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, es aplicable a la que pueda exigirse a las entidades, servicios y organismos de la mencionada Seguridad Social por los daños y perjuicios ocasionados con motivo de la asistencia sanitaria”.

De lo cual se desprende ya claramente el juicio positivo que a la Sala le merece la legalidad de la Disp. Adicional 1ª del RD 429/1993. Juicio positivo que hace explícito al señalar que la mencionada disposición “no añade ni hace ninguna atribución competencial que no estuviera ya claramente, aunque de modo implícito, establecida en la mencionada Ley” (la Ley 30/1992) y que determina que el conflicto planteado se resuelva a favor de la jurisdicción contencioso-administrativa, concretamente a favor de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que había promovido el conflicto.

21 Esta afirmación resultaba sostenible a mi modo de ver ya antes de la Ley 30/1992, si bien es cierto que, tras ella, la misma ha quedado reforzada. En efecto, ya antes de la Ley 30/1992 cabía sostener que sólo una noción amplísima de reclamación en materia de Seguridad Social permitía incluir en ella las reclamaciones de responsabilidad patrimonial por asistencia sanitaria, sustrayendo dichas reclamaciones a la regulación general del resarcimiento de los daños consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos contenida entonces en el art. 40 LRJAE.

22 Con ello la Sala viene a contestar la idea que ha venido sosteniendo la jurisdicción social en base a la cual cabe equiparar a efectos de competencia jurisdiccional los supuestos de no prestación de la asistencia sanitaria (cuya reclamación habrá de producirse sin lugar a dudas en vía social) y los supuestos en los que se producen daños como consecuencia de una prestación defectuosa de la asistencia sanitaria.

#### V.- EL VOTO PARTICULAR: LA DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE LA JURISDICCION SOCIAL

Como hemos indicado, el criterio sostenido por el Auto no es respaldado unánimemente por los Magistrados integrantes de la Sala, sino que refleja el parecer de su Presidente y del Magistrado miembro de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, pero hay un Voto particular del Magistrado miembro de la Sala de lo Social, Excmo. Sr. D. Víctor Fuentes López. Voto particular cuya formulación refleja bien a las claras la importancia del tema y el arraigo de las posiciones -claramente divergentes entre sí- que han venido manteniendo sobre el mismo los distintos órdenes jurisdiccionales.

La tesis que defiende el Voto particular consiste en síntesis en afirmar que la argumentación que ha venido esgrimiendo la jurisdicción social para defender su competencia sobre la materia sigue siendo sostenible tras la Ley 30/1992.

Su texto adolece de algunas incorrecciones (23) que resultan difícilmente explicables a mi modo de ver en un pronunciamiento del Tribunal Supremo, incorrecciones que no impiden identificar el hilo conductor de la argumentación que se realiza, pero que indudablemente la desluce.

Pero en todo caso, entiendo que ninguno de los argumentos que se aducen tiene entidad suficiente para desvirtuar el bien trabado razonamiento en el que descansa el criterio mayoritario de la Sala. Vamos a verlo:

(23) No alcanza a entenderse el sentido de la referencia a la "Ley de Procedimiento Administrativo" al principio de su fundamento 3º dado que, como es bien sabido, dicho texto legal no abordó la regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración, a diferencia de la Ley 30/1992. También es un error, aunque fácilmente salvable, la cita de la Ley 30/1992, en el mismo fundamento, como "Ley 30/1992 sobre la L.R.S.A.E."

Y tampoco resulta correcta la alusión al "principio de reserva de Ley establecido en el art. 9.4 LOPJ". Dicho precepto contiene un enunciado general de la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa (el mismo que figura en el art. 1 LJ), pero no propiamente la formulación de una reserva de Ley (su efecto consiste más bien en una *congelación del rango legal* en relación con el tema). La reserva de Ley en esta materia viene establecida en el art. 117.3 CE ("el ejercicio de la potestad jurisdiccional [...] corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan"), regla que se asume por el art. 9.1 LOPJ ("los Juzgados y Tribunales ejercerán su jurisdicción exclusivamente en aquellos casos en que les venga atribuido por ésta u otra Ley").

A) Afirma en primer lugar el Voto particular que tanto antes como después de la Ley 30/1992 lo que se impugna no es un "acto de la Administración Pública sujeto al Derecho Administrativo", sino que "su sujeción está en el Derecho Social" dado que el INSALUD realiza una prestación de restablecimiento de la salud a la que tiene derecho el beneficiario de la Seguridad Social como manifestación de la acción protectora de la misma.

A mi modo de ver este argumento tendría virtualidad si la responsabilidad patrimonial de la Administración exigible en vía administrativa y contencioso-administrativa estuviera efectivamente subordinada a la existencia de un acto administrativo causante del daño; pero ello no es así en modo alguno, ya que como es sabido la cláusula "funcionamiento de los servicios públicos" cubre no sólo los daños consecuencia de actos jurídicos de la Administración, sino también de actuaciones puramente materiales e, incluso, de determinadas actuaciones omisivas, englobando con ello sin lugar a dudas a la prestación de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, como el propio texto del Auto pone de relieve. En todo caso, el acto administrativo existirá una vez resuelta la correspondiente reclamación en vía administrativa, ya sea por resolución expresa o en virtud de silencio administrativo, lo que hará procesalmente admisible el eventual recurso contencioso-administrativo.

B) Aduce también el Voto particular el dato de que en relación con la cuestión objeto de conflicto la Ley 30/1992 "nada dice inequívocamente en su texto", razón por la cual hay que entender que la Disp. Adicional 1ª del RD 429/1993 "se excede de su carácter reglamentario atribuyéndose *ultra vires* competencias no [...] derivadas inequívocamente de la Ley" e infringe por ello el principio de reserva de Ley al que está sometida la determinación de las competencias judiciales (24).

A mi juicio el hecho de que la Ley 30/1992 no se pronuncie expresamente sobre la cuestión objeto del conflicto sería decisivo sólo en el caso

(24) "No se diga" -sigue afirmando el voto particular-, "que el Reglamento se limita a desarrollar lo que está en el espíritu de la Ley 30/1992 y su intención de unificar en su único orden jurisdiccional el conocimiento de todos los supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración, pues dichas interpretaciones olvidan lo dispuesto en el art. 117.3 de la C.E. y en el art. 9-4 L.O.P.J. y que sólo, como ya se ha dicho, cuando inequívocamente así se establezca cabría aceptar la tesis a favor de la competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo; no es posible sostener que el Reglamento aclare o supla lo que está en la Ley sin claridad o lo que ésta no dice en materia de atribución de competencia".

de que existiera un precepto legal específico en el que se realizara una expresa atribución de la competencia sobre la materia al orden social, lo que ciertamente no es el caso, pues la afirmación de dicha competencia se ha venido produciendo sobre la única base de una interpretación, bastante discutible por cierto, de la genérica atribución al orden social de las cuestiones litigiosas en "materia de Seguridad Social" contenida hoy en el art. 2.b LPL. Y por otro lado, aunque la Ley 30/1992 no haya abordado la concreta cuestión objeto del conflicto, resulta incuestionable que incorpora una genérica opción unificadora en materia de responsabilidad patrimonial, opción unificadora que el texto del Auto viene a subrayar.

C) En el texto del Voto particular aparecen también, junto a la idea de la equiparación a efectos de competencia judicial entre los supuestos de no prestación y de prestación defectuosa (25), otros argumentos vinculados al contenido de la propia Ley 30/1992.

Se aduce así el tenor literal del art. 2.2 de la Ley en virtud del cual las entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de las Administraciones públicas

"sujetarán su actividad a la presente Ley cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación".

El Magistrado firmante del Voto particular sugiere que la actividad prestacional del INSALUD quedaría al margen de la LRJAP, y por tanto de sus reglas de responsabilidad patrimonial, puesto que dicho organismo "cubre una prestación y no ejerce ahí potestad administrativa".

Con ello viene a sostener una interpretación de dicho precepto que llevaría a excluir una buena parte de la actividad de las Administraciones públicas aludidas en el mismo de la aplicación del régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración; concretamente quedarían fuera

(25) Estos son los términos en los que se defiende esta idea:

"de la misma forma que cuando no hay prestación sanitaria, y se pide el reintegro de los gastos ocasionados por dicha negativa por utilización de servicios ajenos a la Seguridad Social, nadie discute la competencia del orden social para el conocimiento de la reclamación, por tratarse de una manifestación de la acción protectora de la Seguridad Social (art. 41 C.E.) también cuando la reclamación es por una prestación defectuosa, al ser igualmente manifestación de igual acción protectora de la Seguridad Social, la competencia es del orden social".

Esta equiparación ha venido siendo sostenida por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo (vid. *supra*, epígrafe II), pero no es aceptada por el criterio mayoritario de la Sala expuesto en el texto del Auto, según hemos notado.

todos los daños derivados de actuaciones que no impliquen el ejercicio de potestades administrativas. Lo cual no es ciertamente de recibo porque choca frontalmente con el entendimiento que de manera generalizada ha venido haciéndose de la cláusula "funcionamiento de los servicios públicos" que la propia LRJAP incorpora (26).

Y por último, se viene a mencionar lo establecido en la Disp. Adicional 6ª.1, que remite expresamente a la LPL en relación con "la impugnación de los actos de Seguridad Social y Desempleo", lo que tampoco resulta concluyente en modo alguno puesto que lo que allí se contempla - como señala el propio texto del Auto (fundamento 4º) - es la impugnación de *actos* en materia de Seguridad Social, pero no lo relativo a las pretensiones de responsabilidad patrimonial derivadas de lesiones causadas por las instituciones sanitarias de la Seguridad Social.

## VI.- FINAL

Los argumentos esbozados en el Voto particular carecen por tanto de la consistencia necesaria para desvirtuar el razonamiento en el que descansa el criterio mayoritario de la Sala, criterio que debe considerarse acertado a mi juicio.

La tesis de la competencia de la jurisdicción social sobre la materia tenía una fundamentación legal que resultaba cuestionable a mi modo de ver ya antes de la Ley 30/1992, pero tras ella la negación de dicha compe-

(26) La interpretación del art. 2.2 LRJAP que se apunta en el Voto particular resulta objetable desde una visión global de la Ley en la que se inserta, porque no encaja en modo alguno con lo dispuesto por sus arts. 142.6 y 144 sobre exigencia de responsabilidad patrimonial en relaciones de derecho privado. La regla aludida del art. 2.2 LRJAP (que circunscribe la sujeción de las Administraciones instrumentales a la LRJAP a los supuestos de ejercicio de potestades administrativas) se refiere con toda evidencia a otros temas objeto de regulación por dicha Ley distintos de la responsabilidad patrimonial. Así, régimen jurídico de los actos administrativos (procedimiento, ejecución forzosa, recursos administrativos), revisión de oficio, ejercicio de la potestad sancionadora, etc. Pero carece de sentido en cambio en relación con su Título VIII (reclamaciones administrativas previas al ejercicio de acciones civiles o laborales), así como también, como hemos indicado, en relación con su Título X (responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas). Este último se aplica con plenitud a las entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes, en la medida en que, como subraya el propio art. 2.2 en su primera frase, tienen la consideración de Administración Pública.

tencia ha venido a resultar inevitable. En todo caso, tras el pronunciamiento contenido en el Auto de 7 de julio de 1994, las dudas que podían plantearse sobre el tema han quedado definitivamente disipadas: los daños ocasionados a los beneficiarios de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social no quedan fuera del régimen unitario que en materia de responsabilidad patrimonial establece la LRJAP, en lo sustantivo y en lo procedimental, y por tanto resulta perfectamente legal el criterio que hace explícito la Disp. Adicional 1º del RD 429/1993. La competencia es de la jurisdicción contencioso-administrativa, y no cabe sostener ya la del orden social.

A partir de ahora por tanto no resulta aconsejable que el resarcimiento de los daños causados a los beneficiarios de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social se pida ante la jurisdicción social (tras la correspondiente reclamación administrativa previa), puesto que si así se hace se incurre en un evidente riesgo de que los órganos de dicha jurisdicción se declaren incompetentes conforme a lo previsto en el artículo 5 LPL, o reciban un requerimiento de inhibición desde la jurisdicción contencioso-administrativa de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 45 y 46 LOPJ. Lo procedente es por el contrario presentar la reclamación en vía administrativa contemplada en los arts. 142 y 143 LRJAP y, una vez resuelta la misma, interponer en su caso el recurso contencioso-administrativo.

Pero con independencia de ello, es indudable que la doctrina contenida en el Auto comentado tiene un alcance mayor que el propio de la concreta materia sobre la que versa el conflicto que se resuelve, en la medida en que se realizan en él importantes declaraciones interpretativas de carácter general sobre el ámbito de aplicación de la regulación de la responsabilidad patrimonial de la Ley 30/1992.

El Auto subraya al respecto, como ha quedado expuesto, el carácter unitario y común de esta regulación -desarrollo de lo previsto en los arts. 106.2 y 149.1.18ª CE-, que ha venido a establecer un único régimen sustantivo y procedimental aplicable sin fisuras a todos los supuestos de actuación de las Administraciones Públicas (activa y omisiva, jurídica y material, de Derecho público y de Derecho privado), supuestos que quedan englobados en la cláusula "funcionamiento de los servicios públicos" tal como ésta ha venido siendo entendida por la doctrina y la jurisprudencia contencioso-administrativa.

En base a ello queda claramente desautorizada la arraigada doctrina de la jurisprudencia civil que venía admitiendo su competencia para enjuiciar supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración en base a una interpretación muy amplia de las "relaciones de derecho priva-

do" contempladas en el art. 41 LRJAE (27), relaciones de derecho privado dentro de las cuales se entendía incluida en particular la prestación de asistencia sanitaria por las entidades públicas.

Con la doctrina sentada por el Tribunal Supremo en el Auto de su Sala de Conflictos de 7 de julio de 1994 ha quedado por tanto definitivamente confirmada la unificación del régimen de la responsabilidad patrimonial de la Administración operada por la Ley 30/1992. Una unificación auspiciada desde hace mucho tiempo, como es sabido, por la doctrina administrativista (28), y que no había pasado desapercibida a los comen-

(27) La doctrina ha venido subrayando la existencia de una amplia zona de superposición entre la jurisdicción civil y la contencioso-administrativa en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, esto es, de numerosos supuestos en los que tanto una como otra se declaraban competentes, por lo que de hecho podían residenciarse ante los dos órdenes jurisdiccionales (vid. M. CLAVERO ARÉVALO, *La quiebra de la pretendida unidad jurisdiccional en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración*, RAP 66 (1971), pp. 87 y ss., 99 y ss., F. PANTALEON PRIETO, *Responsabilidad civil: conflictos de jurisdicción*, Tecnos, Madrid, 1985, pp. 235 y ss. y L. MARTÍN REBOLLO, *La creciente intervención de la jurisdicción ordinaria en la determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración local*, en el vol. col. *Ponències del Seminari de Dret Local*, Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona, 1993, pp. 235 y ss., 244 y ss.).

La dualidad jurisdiccional -civil y contencioso-administrativo- se traducía por tanto en la existencia de un amplio espacio en el que se presentaba de hecho la posibilidad de libre opción para el reclamante. Ello evitaba con carácter general los riesgos de "peregrinaje de jurisdicciones" inherentes a un sistema de dualidad jurisdiccional -que descansaba además en un concepto de interpretación tan problemática como el de "relaciones de derecho privado"-, dada la consolidada tendencia de ambas jurisdicciones a declarar su competencia (con alguna excepción puntual en la que emergía en las dos jurisdicciones una visión restrictiva de su competencia al respecto; vid., para la jurisprudencia civil, F. PANTALEON PRIETO, *Responsabilidad civil*, cit., pp. 197 y ss y 227 y ss., y para la jurisprudencia contencioso-administrativa, el comentario a la STS de 16 de enero de 1991 que realiza G. GARCÍA ÁLVAREZ, *La responsabilidad extracontractual de RENFE*, REDA 74 (1992), pp. 281 y ss.). Pero daba lugar a una situación que, de una parte, no era congruente con los datos legales, que consagraban formalmente un reparto de las competencias sobre la materia entre las dos jurisdicciones, y, por otro lado, no podía garantizar una unidad de jurisprudencia, dado que concurrían dos órdenes jurisdiccionales distintos, con sujeción además a regulaciones legales sustantivas diferentes.

(28) Véase en este sentido, entre otros, los trabajos de J.A. GARCÍA TREVIANO, *Hacia un nuevo sistema de justicia administrativa en España*, RAP 34 (1961), pp. 293 y ss; L. MARTÍN RETORTILLO, *Responsabilidad patrimonial de la Administración y jurisdicción*, RAP 42 (1963), pp. 169 y ss. y *Unidad de jurisdicción para la Administración Pública*, en el vol. col. *Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje a Enrique Sayagues-Laso*, IEAL, Madrid,

taristas de la Ley (29), pero que no dejaba de suscitar algunas dudas y perplejidades (30), como tantos otros aspectos de la Ley en los que hubiera sido deseable una mayor precisión y rigor por parte del legislador.

Estas dudas no han tardado en traducirse en discrepancias entre distintos órganos judiciales que, en el caso que nos ocupa, han opuesto al orden jurisdiccional social y al contencioso-administrativo, traduciéndose en el planteamiento de un conflicto de competencias con arreglo a la LOPJ (arts. 42 a 50). Al resolverlo, el Tribunal Supremo ha dictado un importante Auto en el que no sólo aclara definitivamente la controvertida cuestión de la competencia judicial sobre el resarcimiento de los daños causados a los beneficiarios de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, sino que viene también a precisar con carácter general el alcance de la unificación operada por la Ley 30/1992 en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración. De este modo resulta que la falta de claridad de la mencionada Ley en este punto ha podido ser "subsana-da" tempranamente por un acertado pronunciamiento de la Sala de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo.

1969, pp. 671 y ss. y M. CLAVERO ARÉVALO, *La quiebra de la pretendida unidad jurisdiccional*, cit.

Desde la doctrina civilista hay quien había propuesto que la unidad de jurisdicción en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración lo fuera a favor de la jurisdicción civil (vid. F. PANTALEON PRIETO, *Responsabilidad civil: conflictos de jurisdicción*, cit., pp. 235 y ss.).

29 Véase por ejemplo A. BLASCO ESTEVE, en el vol. col. de J.A. SANTAMARÍA PASTOR y otros, *Comentario sistemático a la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas*, Carperi, Madrid, 1993, pp. 440 y ss y J. LEGUINA VILLA, en el vol. col. coordinado por él y por M. SANCHEZ MORON, *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 402-403.

30 Véase la duda que le suscita a F. GARRIDO FALLA, en su libro conjunto con J.M<sup>a</sup> FERNÁNDEZ PASTRANA, *Régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas (un estudio de la Ley 30/1992)*, Civitas, Madrid, 1993, p. 346, la cuestión de saber cuál es tras la Ley 30/1992 la jurisdicción competente para conocer los supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración derivados de relaciones de Derecho privado.

## PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO A TRAVÉS DE ALGUNAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE PAU\*

JEAN LOUIS REY

1) El importante desarrollo del contencioso administrativo relativo a la utilización y a la ordenación del territorio que plantea problemas ambientales se explica por la conjunción de varios fenómenos aparecidos o amplificadas a lo largo de estos diez últimos años.

Veo principalmente tres. En primer lugar, asistimos a una sensibilización creciente de la opinión pública que se traduce notablemente en la creación de asociaciones locales o regionales de defensa del entorno y del cuadro de vida, a menudo reagrupadas en federaciones y que no dudan en llegar hasta los tribunales para intentar hacer valer sus puntos de vista.

En segundo lugar, podemos anotar el desarrollo de la reglamentación en este campo. Sería fastidioso enumerar los principales textos de la última década. Me limitaré a citar, de una parte, los dos principales textos legales sobre ordenación del territorio y urbanismo, la Ley de 9 de enero de 1985, relativa al desarrollo y a la protección de la montaña, y la Ley de 5 de enero de 1986, relativa al desarrollo y a la protección de las costas o del litoral, más conocidas bajo el título de "Ley de la montaña" y "Ley del litoral". Por otra parte, citaré los textos que han tenido por objetivo mejorar la información pública: la Ley del 12 de julio de 1983 relativa a la democratización de las encuestas públicas y de la protección del entorno, conocida por "Ley Bouchardeau", por el nombre del ministro de medio ambiente entonces en el puesto, y el Decreto de 25 de febrero de 1993

(\*) Ponencia presentada en las "Cuartas Jornadas del Bidasoa", organizadas por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Zaragoza, 22-24 de septiembre de 1994.