

Responsabilidad Administrativa: Conflictos de Jurisdicción

EDUARDO GAMERO
CASADO



ARANZADI
EDITORIAL

COLECCION MONOGRAFIAS ARANZADI

Consejo de Redacción

MARÍA DE ARANZADI REMENTERÍA
Presidenta

ANA MUÑOZ MERINO
Directora de Publicaciones

EUGENIO SIMÓN ACOSTA
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Abogado

ALBERTO BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO
Catedrático de Derecho Mercantil. Abogado

LUIS MARTÍN REBOLLO
Catedrático de Derecho Administrativo

JULIÁN M.^º RUBIO DE VILLANUEVA
Notario

FAUSTINO CORDÓN MORENO
Catedrático de Derecho Procesal. Abogado

MANUEL RAMÓN ALARCÓN CARACUEL
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

JOSÉ MARÍA ALVAREZ-CIENFUEGOS SUÁREZ
Magistrado jefe del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo

JAVIER MOSCOSO DEL PRADO MUÑOZ
Fiscal

ENRIQUE RUBIO TORRANO
Catedrático de Derecho Civil

JOSÉ MANUEL VALLE MUÑIZ
Catedrático de Derecho Penal

**RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA:
CONFLICTOS DE JURISDICCIÓN**

EDUARDO GAMERO CASADO
Profesor titular de Derecho Administrativo

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA:
CONFLICTOS DE JURISDICCIÓN

ARANZADI

EDITORIAL

© E. Gamero Casado
1997

Editorial Aranzadi, SA
Carlos III, 34 - 31004 Pamplona

Imprime: Talleres de Editorial Aranzadi, SA
Carretera de Aoiz, kilómetro 3,5
31486 Elcano (Navarra)

Depósito Legal: NA 1069/1997

ISBN 84-8193-586-7

Reservados todos los derechos. El contenido de esta publicación no puede ser reproducido, ni en todo ni en parte, ni transmitido, ni registrado por ningún sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sin el permiso previo, por escrito, de Editorial Aranzadi, SA.

A mi madrina

Sumario

Página

ABREVIATURAS	15
--------------------	----

INTRODUCCION

A) El objeto de estudio: <i>la responsabilidad administrativa extracontractual</i> ...	17
B) Oportunidad del estudio	18
C) Sistemática del trabajo	20
D) La seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva en un sistema garantista de responsabilidad administrativa extracontractual	21
E) Las reglas generales que determinan el reparto de jurisdicción en el ordenamiento jurídico español	23

CAPITULO I

LOS CRITERIOS DE REPARTO DE JURISDICCION EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EXTRA CONTRACTUAL Y SUS CONTRADICCIONES PRACTICAS

1. Los «servicios públicos» y sus diferentes acepciones como criterio de reparto de jurisdicción	28
1.1. El servicio público como actividad administrativa típica, o como giro o tráfico administrativo	29
1.2. El servicio público como manifestación del <i>ius imperii</i> de la Administración	32
1.3. El servicio público como conjunto de actividades de la Administración. La unificación jurisprudencial del régimen jurídico de la responsabilidad administrativa extracontractual	34
1.4. El servicio público en sentido estricto (como actividad prestacional de titularidad pública), y como ejecución de ciertos contratos administrativos	40

2. Las relaciones de Derecho público o privado. La indisociabilidad de regímenes jurídicos en materia de responsabilidad administrativa extracontractual	47
3. El régimen sustantivo de la responsabilidad administrativa extracontractual como criterio material de reparto de jurisdicción	55
3.1. Alcance del régimen sustantivo de la responsabilidad administrativa: responsabilidad de la Administración y responsabilidad por el ejercicio de potestades administrativas	56
3.2. El régimen general de la responsabilidad administrativa extracontractual y su especificidad frente a la civil	57
A) El régimen general de la responsabilidad extracontractual civil	57
B) Singularidad de la responsabilidad administrativa en cuanto a su criterio de imputación	61
C) Singularidad de la responsabilidad administrativa en cuanto a su naturaleza jurídica	71
3.3. La legislación específica sobre responsabilidad extracontractual en determinadas materias y su aplicación a la Administración ..	75
3.4. Conclusión: distinción sustantiva de regímenes jurídicos y oportunidad de la atribución competencial en la materia a la jurisdicción contencioso-administrativa	77
4. Determinación de un punto de partida en el análisis del reparto de jurisdicción en materia de responsabilidad administrativa extracontractual	84

CAPITULO II

EL AMBITO COMPETENCIAL DEL ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

1. El sistema de responsabilidad de <i>todas</i> las administraciones públicas del art. 149.1.18.ª CE	89
2. Las <i>administraciones públicas</i> del Título X LRJ-PAC	91
3. El ámbito subjetivo general de la Ley 30/1992	93
3.1. El concepto de entidades de Derecho público	93
3.2. El requisito de la vinculación o dependencia. Inclusión de las administraciones independientes y de la Seguridad Social en el ámbito de aplicación de la Ley	97

4. La unificación del procedimiento de reclamación como directriz del reparto de jurisdicción en materia de responsabilidad extracontractual de la Administración	100
4.1. El art. 142.6 LRJ-PAC y la unificación del procedimiento de reclamación de responsabilidad extracontractual de la Administración	100
4.2. Las relaciones de Derecho público y privado: el art. 144 LRJ-PAC y su conexión con la unificación del procedimiento de reclamación	104
4.3. Consecuencias jurídico-procesales derivadas de la unificación del procedimiento de reclamación de responsabilidad administrativa extracontractual	106
5. La responsabilidad extracontractual de las entidades de Derecho público	110
6. La exigencia de responsabilidad de los funcionarios y agentes de la Administración	116
6.1. La responsabilidad de la Administración frente a terceros por daños provocados por su personal en el correcto ejercicio de sus funciones	116
6.2. La responsabilidad propia del personal de la Administración: régimen jurídico-público de la materia, competencia jurisdiccional del orden contencioso-administrativo, y legitimación activa exclusiva de la Administración imputada cuando el agente actúa en el correcto ejercicio de sus funciones	118
7. El reparto de jurisdicción en materia de responsabilidad extracontractual resultante de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.	122
7.1. Sistema de reparto jurisdiccional que parece desprenderse de la nueva regulación sobre procedimiento y contratos administrativos	122
7.2. Problemas derivados de la eventual subsistencia de los arts. 121.2 y 123 LEP	130
8. La responsabilidad extracontractual de las corporaciones de Derecho público	133
8.1. Las corporaciones de Derecho público quedan excluidas del ámbito de aplicación de la Ley 30/1992	133
8.2. Las corporaciones de Derecho público deberían encontrarse parcialmente incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1992	135
8.3. Un primer posicionamiento del Tribunal Supremo en la materia.	135
8.4. Crítica. La SAP Zaragoza 30 abril 1996	137

CAPITULO III
EL AMBITO COMPETENCIAL DE LOS RESTANTES ORDENES
JURISDICCIONALES

1. Competencia del orden jurisdiccional civil	139
1.1. La actuación al margen del desempeño de «servicios públicos» entendidos como funciones públicas o potestades administrativas	139
1.2. Las vías de hecho	142
1.3. La equidad y la justicia material como parámetros de extensión competencial en el orden civil	143
1.4. La responsabilidad extracontractual de las empresas mercantiles en mano pública, y la postergación del art. 106.2 CE	145
1.5. Concurrencia de un sujeto privado en la producción del daño: la continencia de la causa y la <i>vis atractiva</i> del orden jurisdiccional civil	149
A) La inoperancia de estos criterios jurisdiccionales de atribución competencial en materia de responsabilidad administrativa extracontractual	150
B) Actuación imputable a funcionario o agente de la Administración	156
1.º La responsabilidad civil directa del funcionario por actuaciones realizadas en el ejercicio de su función y con abuso de ella	157
2.º La responsabilidad civil del funcionario actuante al margen del ejercicio de funciones públicas; régimen de responsabilidad de la Administración en tales casos	158
3.º El papel del art. 146 LRJ-PAC en materia de responsabilidad administrativa extracontractual	162
4.º Recapitulación	162
C) Las demandas conjuntas contra la Administración y los particulares no ejercientes de funciones públicas en supuestos de concurrencia de causas productoras del daño	163
D) Responsabilidad de los concesionarios y contratistas de la Administración. Reenvío	165
1.6. Concurrencia de un sujeto privado en la garantía del pago: los contratos de seguros de las administraciones públicas	166

	<u>Página</u>
1.7. El papel correctivo de la Sala primera del Tribunal Supremo en la materia	172
2. Competencia del orden jurisdiccional penal. La responsabilidad subsidiaria derivada de delitos cometidos por funcionarios públicos o agentes de la Administración	173
3. Competencia jurisdiccional del orden social. En particular, la responsabilidad administrativa por malpraxis sanitaria	178
3.1. La malpraxis sanitaria en centros públicos como supuesto de responsabilidad administrativa extracontractual	183
3.2. La competencia jurisdiccional en la materia	190
A) Preceptos alegados por la jurisdicción social para justificar su competencia en la materia	191
B) Argumentos que respaldan la atribución competencial en la materia al orden jurisdiccional contencioso-administrativo	198

CAPITULO IV

REFERENCIA AL REPARTO DE JURISDICCION EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO LEGISLADOR Y POR FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

1. El orden jurisdiccional competente en materia de responsabilidad del Estado legislador	205
2. El reparto jurisdiccional en materia de responsabilidad por el funcionamiento de la Administración de Justicia	207
2.1. Jurisdicción competente por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia	207
2.2. Jurisdicción competente por error judicial	208

CAPITULO V

VALORACION DEL SISTEMA VIGENTE DE REPARTO Y ALTERNATIVAS AL MISMO

1. Síntesis de los criterios de reparto manejados en la práctica por los distintos órdenes jurisdiccionales	211
2. Valoración del reparto jurisdiccional vigente en materia de responsabilidad administrativa extracontractual	213
3. La reacción jurídico-positiva: el Proyecto de Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1995, y su insuficiencia en relación con el propósito que lo inspira	216

	<i>Página</i>
4. Alternativas doctrinales al sistema de reparto vigente	220
4.1. La unificación de la competencia en beneficio del orden jurisdiccional civil o contencioso-administrativo	220
4.2. Propuesta de un sistema estructurado de reparto de jurisdicción en la materia	220
4.3. Propuesta de reforma legislativa del Título X de la LRJ-PAC, presentada a las jornadas celebradas en Sevilla, 23 y 24 de enero de 1997	227
BIBLIOGRAFIA	233