

## *Introducción*

### **A) EL OBJETO DE ESTUDIO: LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EXTRACONTRACTUAL**

En este trabajo pretende analizarse la competencia jurisdiccional en relación con el sistema de *responsabilidad administrativa extracontractual*. Conviene precisar desde un comienzo por qué se emplea esta expresión. En primer lugar, las normas jurídico-administrativas establecen un régimen de responsabilidad aplicable a la actividad contractual de la Administración (responsabilidad administrativa contractual, regulada en la Ley 13/1995, LCAP), y otro distinto, aplicable a los supuestos de daños extracontractuales derivados del funcionamiento de los servicios públicos. La fórmula responsabilidad *patrimonial* abarca tanto a una como a la otra, por lo que una primera delimitación del trabajo consiste en excluir del mismo el estudio del régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial contractual de la Administración, y concentrarlo exclusivamente en la responsabilidad patrimonial *extracontractual*.

De otro lado, el sistema de responsabilidad extracontractual que regulan las normas jurídico-administrativas se aplica como es natural a la Administración, pero no sólo es relativo a ella. Como hemos de ver a lo largo del trabajo, estos preceptos también contienen un régimen de responsabilidad referible a otros sujetos diferentes, que no gozan de la naturaleza jurídica de Administración pública, aunque participen del ejercicio de funciones públicas, como es el caso de los concesionarios de servicios públicos (arts. 121.2 y concordantes de la LEF), o más ampliamente, de los contratistas de la Administración (art. 98 LCAP), así como el específico régimen sustantivo de responsabilidad de los funcionarios y agentes de la Administración frente a ésta (arts. 145 y concordantes de la Ley 30/1992, LRJ-PAC). Por ello, considero más acertado referirme al compuesto normativo en que se regula la materia como exponente de un sistema de responsabilidad *administrativa extracontractual*, mejor que calificarlo como un régimen de responsabilidad extracontractual *de la Administración*.

Por último, a lo largo del trabajo, y especialmente en el §3 del Capítulo I, se pone de manifiesto que la responsabilidad administrativa extracontractual

constituye un régimen jurídico peculiar, distinto del civil, presidido por principios y reglas propios, y generalmente adscrito al conocimiento de una jurisdicción específica (la contencioso-administrativa). Por ello, también me parece oportuno excluir en este tema toda referencia a la responsabilidad *civil* de la Administración, pues entiendo que el sistema administrativo es distinto del civil, y adjetivarle este término puede inducir a la confusión y aproximarle indebidamente a un régimen con el que presenta diferencias muy destacables.

## B) OPORTUNIDAD DEL ESTUDIO

La regulación jurídico-positiva del reparto jurisdiccional en la materia ha sufrido considerables variaciones de criterio a lo largo de los años, y especialmente, tras la aprobación de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956. Esta Ley pretendió unificar la competencia jurisdiccional en examen, pero circunstancias de diversa índole y consideración provocaron la incorporación de sucesivas excepciones a la regla, desembocando finalmente en un régimen de distribución competencial no siempre presidido por jurisprudencias unívocas ni por criterios claros de reparto. Distintos órdenes jurisdiccionales se han venido considerando competentes a un propio tiempo para conocer de pretensiones sustancialmente iguales, y en el seno de un mismo orden jurisdiccional han convivido líneas jurisprudenciales contradictorias entre sí, en relación con la competencia para conocer de un mismo tipo de asuntos<sup>1</sup>.

1. Y así lo confiesa expresamente el orden jurisdiccional civil en alguna de sus sentencias; en este sentido, la STSJ Navarra (Sala 1.ª) de 6 mayo 1996 (RJ 1996, 4258), resume del siguiente modo las tensiones que se manifestaban entre distintos órdenes jurisdiccionales: «El criterio establecido en el art. 41 de la LRJAE, planteó algunas dificultades interpretativas y algunas contradicciones entre la jurisprudencia de la Sala primera y la Sala tercera del Tribunal Supremo. Así mientras la Sala Tercera daba un concepto amplio de servicio público comprensivo de todo “giro o tráfico administrativo” (SS. 28 enero y 7 julio 1993 [RJ 1993, 422 y 6024] y 22 marzo y 23 junio 1995 [RJ 1995, 1986 y 4782]); la Sala Civil en cuestiones prácticamente idénticas formulaba un concepto estricto de servicio público y alegaba la doctrina de la *culpa in vigilando* para considerar la responsabilidad de la Administración pública cuestión de derecho privado (SSTS 23 julio 1992, 7 julio 1993, 8 junio 1994 [RJ 1994, 4899] y 24 marzo 1995 [RJ 1995, 2399]), fundando también la concepción amplia de la competencia de los Tribunales civiles, en la *vis atractiva* de la jurisdicción civil y la exigencia de evitar el peregrinaje de jurisdicciones (SSTS 23 noviembre 1990, 27 septiembre 1993, 3 octubre 1994 [RJ 1994, 7443] y 24 marzo y 22 abril 1995 [RJ 1995, 3492])». La STS (Sala 1.ª) de 10 noviembre 1990 (RJ 1990, 8538), resulta expresiva, específicamente, de las tensiones que se producían en el seno del orden jurisdiccional civil sobre la materia: «La cuestión acerca de la jurisdicción competente para el conocimiento de las acciones de resarcimiento por daños y perjuicios causados por culpa extracontractual dirigidos contra las administraciones públicas ha sido resuelta por la jurisprudencia de esta Sala con disparidad de criterios originadora de sentencias contradictorias, como se recoge en la de 1 julio

La Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) parece pretender una modificación del sistema de reparto preexistente, inspirándose en el propósito de unificar la competencia jurisdiccional en beneficio del orden contencioso-administrativo. Sin embargo, la aplicación de la Ley se está viendo rodeada de una serie de circunstancias que atenúan las consecuencias que pretendía provocar. En particular, y en atención al artículo 2.2 LRJ-PAC, puede cuestionarse que la jurisdicción contencioso-administrativa resulte competente para conocer de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial dirigidas contra las personificaciones instrumentales de las administraciones públicas cuando no ejerzan potestades administrativas. De otro lado, la Ley 30/1992 no regula expresamente qué régimen jurídico de reparto debe aplicarse frente a ciertos supuestos que, conforme a la legislación anterior, comportaban una modificación de la atribución competencial en beneficio del orden contencioso-administrativo. Se trata, por ejemplo, del litisconsorcio pasivo de la Administración con un particular cuando ambos influyen en la producción del daño; o del hecho, quizá novedoso, pero cada vez más extendido, de la existencia de pólizas privadas de seguros suscritas por las administraciones públicas en orden a cubrir los daños extracontractuales que su actividad, sus funcionarios o agentes inflijan a los particulares.

Asimismo, la Ley 13/1995 también incorpora novedades en relación con el orden jurisdiccional competente para conocer de las reclamaciones por daños extracontractuales derivados de la ejecución de contratos administrativos. Y por último, el nuevo Código penal modifica el régimen anterior en relación con la responsabilidad extracontractual subsidiaria de la Administración derivada de delitos cometidos por personas a su cargo. La renovación legislativa, por consiguiente, ha sido completa en la materia.

Por último, el examen de la jurisprudencia recaída ante otros órdenes jurisdiccionales distintos del contencioso-administrativo (principalmente, el civil y el social) tras la entrada en vigor de la Ley 30/1992, y en asuntos a los que la misma ya resulta aplicable, se desprende que estos órdenes siguen conociendo y pronunciándose en materia de responsabilidad administrativa extracontractual; el civil, principalmente, conforme al criterio de su *vis atractiva*, o el de la actuación de la Administración al margen del desempeño de servicios públicos, en correspondencia con la jurisprudencia recaída con anterioridad a su promul-

---

1986 (RJ 1986, 4559) en la que se realiza un pormenorizado examen de la doctrina legal, al que se remite la Sentencia de 18 marzo 1990 (RJ 1990, 1734); no obstante, la mayor parte de las resoluciones de esta Sala que modernamente han tratado la cuestión, vienen atribuyendo esta discutida competencia a la jurisdicción civil, no sólo en aquellos supuestos en que la Administración actúa en relaciones de Derecho privado, sino también cuando es demandada conjuntamente con personas jurídicas privadas existiendo un vínculo de solidaridad entre ellas».

gación. Y el orden social, con el argumento de que la responsabilidad extracontractual derivada de malpraxis sanitaria en centros públicos es un componente inescindible de las prestaciones de Seguridad Social, que se encuentran atribuidas a su conocimiento.

Todas estas circunstancias invitan a abordar un estudio en profundidad de la cuestión, que perfile la extensión competencial de los distintos órdenes jurisdiccionales en relación con la responsabilidad administrativa extracontractual.

### **C) SISTEMÁTICA DEL TRABAJO**

El planteamiento que acaba de exponerse es indiciario por sí solo del *extraordinario casuismo que presenta la materia*, requerida de una exposición sistemática que determine lo más claramente posible dónde debe acudir el justiciable para reclamar la correspondiente indemnización. El estudio se encuentra presidido por dos elementos condicionantes. El primero de ellos viene representado por la ambigüedad normativa, que, en relación con una misma fórmula legal, permite articular diversas interpretaciones, claramente incompatibles entre sí. Cada una de ellas resulta plenamente válida, pero deja de serlo en su contraste con la contraria. El segundo elemento a destacar es el hecho de que en nuestro ordenamiento jurídico conviven estos modelos contradictorios, que son aplicados no sólo por distintos órdenes jurisdiccionales, sino incluso en el seno de un mismo orden jurisdiccional. La responsabilidad administrativa se presenta entonces al intérprete como un poliedro dotado de caras claramente diferenciadas, cada una de las cuales parece corresponder a categorías diversas, a pesar de que todas ellas se integren (o pretendan hacerlo) en una misma figura o institución jurídica.

El rigor sistemático exigiría que el análisis expositivo de la materia fuera abordando sucesivamente los distintos preceptos jurídico-positivos que la regulan, aclarando el orden jurisdiccional competente para conocer de los particulares supuestos contemplados por el ordenamiento jurídico. Sin embargo, esta pauta nos privaría de una perspectiva de conjunto que, atendidas las circunstancias, resulta preciso conocer. Por ello, conviene comenzar la exposición analizando los grandes modelos o sistemas de reparto jurisdiccional susceptibles de articularse en la materia (adelantando la manera en que fueron recibidos por la legislación y la doctrina académica y jurisprudencial anterior a la aprobación de la Ley 30/1992), para abordar después el estudio detallado del Derecho positivo vigente. Como resultado de este primer análisis se dispondrá de un punto de partida conforme al cual analizaremos el Derecho positivo, situándonos en disposición de conocer y valorar convenientemente los resultados que está deparando la aplicación efectiva de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

## D) LA SEGURIDAD JURIDICA Y LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA EN UN SISTEMA GARANTISTA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EXTRACONTRACTUAL

La existencia de un sistema de responsabilidad administrativa pretende ser una garantía adicional en beneficio del administrado<sup>2</sup>, un *plus* de protección que se le concede como refuerzo de su posición frente al poder público. Si ésta es su función, el sistema de reparto de jurisdicción que se establezca en la materia debe ordenarse armónica y coherentemente, pues en la medida que se desoriente al justiciable, impidiéndole predeterminar dónde ha de acudir para exigir una reparación que en justicia se le debe, lo que pretendía ser una garantía terminaría por convertirse en un obstáculo y un perjuicio para el administrado. En definitiva, *un reparto jurisdiccional oscuro y enmarañado supondría una perversión de la función garantista que desempeña el régimen sustantivo de responsabilidad administrativa*, cuya finalidad es siempre mejorar, y nunca entorpecer, la tutela jurídica de los particulares<sup>3</sup>.

En este sentido, no es posible desconocer el principio de seguridad jurídica que proclama el artículo 9.3 CE<sup>4</sup>. En razón de su ubicación sistemática, la seguri-

2. Una garantía que se reconoce frente a un régimen anterior de impunidad; esta apreciación es absolutamente unánime en la doctrina; *vid.*, por todos, GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Civitas, Madrid, 1984 (es reedición facsímil del original, publicado en 1956 por el Instituto de Estudios Políticos), pgs. 145 y ss., donde describe el proceso de progresiva implantación de esta «garantía patrimonial».
3. Perspectiva que han compartido con anterioridad otros autores, como es el caso de BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R.: «Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 febrero 1987», *CCJC*, núm. 13, 1987, pgs. 4362 y ss.: «El fin principal y el espíritu de esas normas [las que regulan la responsabilidad administrativa extracontractual] es el principio de conceder la máxima protección a los perjudicados por la acción de la Administración. La atribución de esa protección a la jurisdicción contencioso-administrativa juega al respecto un papel complementario o adjetivo».
4. Como afirma PÉREZ LUÑO, A. E.: *La seguridad jurídica*, Ariel, Barcelona, 1991, pgs. 24 y ss., quien parafrasea a San Isidoro de Sevilla, «la ley debe ser clara (*manifesta quoque*) para que a nadie induzca a error por su oscuridad (*ne aliquid per obscuritatem in captione contineat*). Se trata de la necesidad de que las normas puedan ser comprensibles y eludan las expresiones ambiguas, equívocas u oscuras, para formularse como aquellas leyes *chiare e precise* auspiciadas por Beccaria. La claridad normativa requiere una tipificación unívoca de los supuestos de hecho que evite, en lo posible, el abuso de conceptos vagos e indeterminados, así como una delimitación precisa de las consecuencias jurídicas. Con lo que se evita la discrecionalidad de los órganos encargados de la aplicación del Derecho». *Vid.* la conexión entre el principio de seguridad jurídica y la certeza de régimen jurídico aplicable a una materia en SERRANO DE TRIANA, A.: «La función de la seguridad jurídica en la doctrina del Tribunal Constitucional», en *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989, pgs. 1246 y ss. Por su interés específico para el tema que nos ocupa, conviene destacar que el autor señala la expresión «funcionamiento de los servicios públi-

dad jurídica no constituye un derecho fundamental de la persona, pero, como principio general del Derecho constitucionalizado, debe inspirar la legislación positiva y la interpretación de las normas. Este principio puede verse afectado cuando el sistema de reparto de jurisdicción en materia de responsabilidad administrativa extracontractual diseñado por las leyes resulte oscuro, o presente fallas y rupturas que impidan discernir cabalmente qué orden jurisdiccional es competente para conocer de cierta materia<sup>5</sup>. Tales disfunciones no sólo desorientan al justiciable, que desconoce dónde debe formalizar su recurso; además, suelen provocar líneas jurisprudenciales enfrentadas entre sí, de modo que la solución ofrecida frente a pretensiones sustancialmente idénticas por un mismo sistema jurisdiccional, puede resultar abiertamente distinta en función del concreto orden que haya dictado sentencia.

Tampoco resulta ajeno a cuanto comentamos el principio de tutela judicial efectiva, que aparece configurado en nuestro ordenamiento como un derecho subjetivo fundamental de la persona. Debido a la especialización de la jurisdicción ordinaria en distintos órdenes, el ejercicio de este derecho debe canalizarse a través, precisamente, del concreto orden jurisdiccional que tenga atribuida la competencia en la materia<sup>6</sup>. Por ello mismo, el pleno respeto de este derecho podría ponerse en cuestión cuando, debido a las insuficiencias de las normas jurídico-procesales, no quede convenientemente precisado el orden jurisdiccional ante el que tiene que sustanciarse una pretensión<sup>7</sup>; cuando el particular no consiga activar eficazmente su derecho al reintegro patrimonial frente a la

---

cos» como exponente de normas jurídicas escasamente respetuosas con el principio de seguridad jurídica, aunque su afirmación se dirige sobre el art. 2, b) de la Ley de Orden Público de 30 julio 1959, en el que se recoge esta fórmula, de reiterado empleo, como es sabido, en materia de responsabilidad administrativa extracontractual.

En el mismo sentido, MAGARIÑOS BLANCO, V.: *La seguridad jurídica y el Estado de Derecho en España*, Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia, Sevilla, 1993, pg. 15, expone la conexión existente entre el principio de seguridad jurídica y la certeza del Derecho, para lo que entiende basilar la claridad y coherencia de las normas (pg. 23).

Sobre la cuestión *vid.* también, más recientemente, PRIETO DE PEDRO, J.: «Lenguaje jurídico y Estado de Derecho», *RAP*, núm. 140, 1996, pgs. 116 y ss.

5. En este sentido la STC 9/1987, de 29 enero (RTC 1987, 9), afirma que el principio de seguridad jurídica impone «una interpretación unívoca de las normas, más aún de las normas procesales de orden público». Como se sabe, la incompetencia de jurisdicción es un vicio de orden público que debe ser apreciado de oficio por el Tribunal.
6. En idéntico sentido, LÓPEZ SIMÓ, F.: *La jurisdicción por razón de la materia*, Trivium, Madrid, 1991, pg. 36.
7. Tal vez con base en esta misma circunstancia el Tribunal Constitucional afirma que el órgano jurisdiccional que se declare incompetente para conocer de un asunto debe señalar «cuál sea la jurisdicción competente para conocer la pretensión que ante ellos se ejercita»; cfr. STC 26/1991, de 11 febrero (RTC 1991, 26).

Administración pública; o cuando éste le venga reportado tras un poco deseable peregrinaje jurisdiccional, y años enteros de pleitos concadenados<sup>8</sup>.

Esta eventualidad debe ser tomada en consideración al evaluar la oportunidad del reparto jurisdiccional configurado en relación con una concreta materia en nuestro Derecho. Y al interpretar las normas reguladoras del reparto, han de ponderarse las consecuencias que deparan las soluciones que se ofrezcan, contrastando su encaje con los principios citados, que presiden la labor de interpretación. En lo que nos afecta, es preciso valorar tanto el derecho a la tutela judicial efectiva, como el principio de seguridad jurídica, para comprobar si el reparto de jurisdicción existente en materia de responsabilidad de la Administración se corresponde con estos principios constitucionales, o bien entra en contradicción con ellos.

## **E) LAS REGLAS GENERALES QUE DETERMINAN EL REPARTO DE JURISDICCION EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO ESPAÑOL**

Según la doctrina procesalista, «suele llamarse jurisdicción por razón de la materia (o del objeto) aquella que precisa cuál es el orden jurisdiccional de los cuatro en que está dividida la jurisdicción ordinaria al que corresponde el conocimiento de un determinado asunto»<sup>9</sup>. La división material de la jurisdicción entre los distintos órdenes jurisdiccionales radica en razones de especialización, pues debido a la extensión y complejidad del ordenamiento jurídico, es deseable que los Tribunales cuenten con el personal idóneo para juzgar las distintas materias presentes en el mismo, lo que constituye un presupuesto de eficacia y una verdadera exigencia del correcto desempeño de la función jurisdiccional<sup>10</sup>.

8. Según la STC 10/1991, de 17 enero (RTC 1991, 10), «La tutela judicial efectiva implica el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, que no se identifica con el mero incumplimiento de los plazos procesales sino que es un concepto jurídico indeterminado».

9. Cfr. FERNÁNDEZ, M. A., RIFA, J. M., y VALLS, J. F.: *Derecho procesal práctico*, vol. 1, CEURA, Madrid, 1995, pg. 632. Esta definición es valorada como la única existente en el ámbito procesalista; vid. LÓPEZ SIMÓ, F.: *La jurisdicción...*, *op. cit.*, pg. 31, nota 33, quien maneja la que los propios autores recogieron en un trabajo anterior.

10. «La magnitud y complejidad de la legislación de nuestros días y la imposibilidad lógica, consiguiente, de la existencia de unos únicos Tribunales que entiendan de la variedad de asuntos y hechos justiciables que la aplicación de esa legislación puede suscitar, hacen necesaria –para que pueda tener efectividad la función jurisdiccional– la división del conjunto de órganos que realizan dicha función (...). Vaya, pues, por delante esta observación, extremadamente simple y absolutamente obvia, pero, a la vez, fundamental en razón de la finalidad de este trabajo: “una regla de *especialización primaria* exige esta pluralidad de órde-

El artículo 117.3 CE afirma que «El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan». En consecuencia, la tutela judicial que dispensan los Jueces y Tribunales «habrá de acomodarse a la distribución de los varios órdenes jurisdiccionales existentes, con arreglo a sus respectivos ordenamientos procesales» (STC 49/1983, de 1 junio [RTC 1983, 49])<sup>11</sup>. Como se sabe, la competencia de cada orden jurisdiccional es cuestión reservada a la Ley, preferentemente orgánica (art. 122.1 CE), pero resultando posible «una colaboración entre ambas formas normativas –Ley orgánica y Ley ordinaria–, que no obsta a la reserva establecida en el artículo 122.1 CE y que, por tanto, resulta constitucionalmente lícita» (SSTC 137/1986, de 6 noviembre [RTC 1986, 137] y 224/1993, de 1 julio [RTC 1993, 224]).

Como sostiene LÓPEZ SIMÓ, «No existen en nuestro Derecho positivo *normas* o preceptos enumerativos de las concretas materias u objetos procesales atribuidos a cada una de las diferentes manifestaciones de la Jurisdicción, insuficiencia ésta que se ha tratado de paliar mediante el establecimiento de algunas reglas o *criterios* de carácter general (...). Existen, para ello, ciertas normas legales (poco precisas) y criterios (doctrinales y jurisprudenciales, de utilidad, dada la insuficiencia en este punto de la normativa) que permiten determinar qué tipo de Jueces o Tribunales deben conocer en función de la materia»<sup>12</sup>.

La competencia de los distintos órdenes jurisdiccionales viene precisada, en primer lugar, por el artículo 9 LOPJ, el cual, como se desprende de los párrafos anteriores, no contiene fórmulas absolutamente claras y definitivas<sup>13</sup>,

---

nes de tribunales»; cfr. LÓPEZ SIMÓ, F.: *La jurisdicción...*, *op. cit.*, pgs. 32 y ss. La cita del autor corresponde al trabajo de PRIETO CASTRO: *Tribunales españoles. Organización y funcionamiento*, Madrid, 1979, pg. 43.

En análogo sentido, *vid.* GONZÁLEZ PÉREZ, J.: «La jurisdicción: unidad jurisdiccional y conflictos jurisdiccionales», en *El Poder Judicial*, vol. I, Madrid, 1983, pg. 68 y GONZÁLEZ MONTES, J. L.: *Instituciones de Derecho procesal. Parte general. Volumen primero: la jurisdicción y sus órganos*, Impredisur, Granada, 1990, pgs. 148 y ss.

11. En análogo sentido, la STC 1/1987, de 14 enero (RTC 1987, 1), señala que «el mandato contenido en el artículo 24.1 de la Constitución encierra el derecho a escoger la vía judicial que se estime más conveniente para la defensa de los derechos e intereses legítimos, aunque sólo sea porque no puede decirse que sean los mismos los efectos y consecuencias jurídicas que ofrecen los distintos procesos prescritos por nuestro Ordenamiento jurídico para la defensa de esos derechos e intereses. Pero ello siempre que la vía escogida sea procedimentalmente correcta, conforme a las normas legales vigentes».
12. Cfr. LÓPEZ SIMÓ, F.: *La jurisdicción...*, *op. cit.*, pgs. 38 y ss. (la cursiva es nuestra).
13. Según este artículo: «2. Los Tribunales y juzgados del orden civil conocerán, además de



sino que establece más bien los grandes criterios de reparto de jurisdicción que deben presidir la delimitación del ámbito de cada orden, misión en la que pueden colaborar las leyes ordinarias, siempre que no alteren estos criterios o principios. En consonancia con todo ello, el artículo 1.1 LJCA dispone que «La Jurisdicción Contencioso-Administrativa conocerá de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración Pública sujetos al Derecho administrativo y con las disposiciones de categoría inferior a la ley».

Según el modo en que los preceptos anteriores han sido redactados, se comprende que el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa depende directamente del Derecho sustantivo aplicable a la Administración, pues la competencia se extiende al conocimiento de los actos que ésta dicta «sujetos al Derecho administrativo». De donde se desprende que la modificación del derecho sustantivo puede provocar paralelamente una modificación del ámbito de la jurisdicción, sin que ello haya supuesto al propio tiempo la modificación de los criterios de reparto que aparecen precisados en las normas jurídico-procesales. Circunstancia que se corresponde, además, con la doctrina constitucional al respecto, que establece, como ya se ha visto, la posibilidad de que las leyes ordinarias colaboren en la delimitación del ámbito competencial de los distintos órdenes jurisdiccionales.

Por último, debe destacarse en este contexto que la jurisdicción por razón de la materia es improrrogable, como afirma el artículo 9.1 LOPJ<sup>14</sup>. De ello

---

las materias que les son propias, de todas aquellas que no estén atribuidas a otro orden jurisdiccional (...).

4. Los del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración Pública sujetos al Derecho administrativo y con las disposiciones reglamentarias».

El párrafo 5.º, que también resulta de interés a efectos de nuestro trabajo, será citado en el Capítulo III, §3.1.

14. «Los Juzgados y Tribunales ejercerán su jurisdicción exclusivamente en aquellos casos en que les venga atribuida por ésta u otra Ley».

En este sentido ha afirmado LÓPEZ SIMÓ, F.: *La jurisdicción...*, *op. cit.*, pg. 64, que la jurisdicción es el más importante de los presupuestos del proceso, apreciación que considera unánime tanto en la doctrina española como extranjera. En pg. 66 escribe el propio autor: «El presupuesto de la jurisdicción exige, asimismo, que el Juez o Tribunal ante quien el actor interpone su demanda (...) tenga legalmente asignado el conocimiento de asuntos o materia jurídica a que afecte el objeto litigioso concreto. Porque, como hemos visto ya, el ejercicio *efectivo* de la potestad jurisdiccional no corresponde, evidentemente, a cualquiera de los Juzgados y Tribunales en cualquier caso, sino, en cada uno de éstos, a aquel órgano judicial que resulte "determinado por las leyes, según las normas de *competencia* (...) que las mismas establezcan" (art. 117.3 CE). (...) Y puesto que el criterio determinante de tales atribuciones es —o así suele llamarse— la *jurisdicción por razón de la materia o del objeto*, por lo mismo, ésta se configura como un auténtico presupuesto del proceso» (la cursiva es nuestra).

derivan dos consecuencias, a los efectos que nos conciernen. La primera, que planteado un asunto sobre responsabilidad administrativa extracontractual ante un orden jurisdiccional incompetente para conocer de él por razón de la materia, no puede prorrogar su jurisdicción en modo alguno: ni mediante la llamada a la equidad, ni a la necesidad de mantener la continencia de la causa, ni a la *vis atractiva* de su orden jurisdiccional<sup>15</sup>. La segunda, que la incompetencia por razón de la materia se erige en un vicio de orden público, que debe ser apreciado de oficio por el Tribunal en el caso de que las partes no lo lleguen a señalar<sup>16</sup>.

---

Sobre la improrrogabilidad de la jurisdicción por razón de la materia, *vid.*, igualmente, LORCA NAVARRETE, A. M.: *Instituciones de Derecho procesal; organización judicial española y principios rectores del proceso español*, Dykinson, Madrid, 1995, pgs. 110 y ss., y 705 y ss.

15. Extremos todos que se analizan pormenorizadamente en el Capítulo III, §1
16. Según LÓPEZ SIMÓ, F.: *La jurisdicción...*, *op. cit.*, pgs. 81 y ss.:
  - a) Las normas reguladoras de la jurisdicción *ratione materiae* son de orden público (*ius cogens*), lo que supone que no pueden ser alteradas por las partes, a las que obligan, así como también al juzgador: en estos términos lo proclama el art. 9.º, apartado 6.i.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, e indirectamente resulta lo mismo de los artículos 74, párrafo 1.º y 56, párrafo 2.º ambos de la Ley de Enjuiciamiento Civil.
  - b) Dado que la jurisdicción por razón de la materia se halla predeterminada por reglas sin excusa (no es prorrogable), los órganos judiciales deben apreciar de oficio su existencia o inexistencia, absteniéndose, en este último caso, del conocimiento del asunto, tras haber oído a las partes y al Ministerio Fiscal. Y en tal supuesto, deberán asimismo indicar el concreto orden jurisdiccional a quien estimen corresponda la materia en cuestión: artículo 9.6, incisos 2.º y 3.º de la Ley Orgánica del Poder Judicial y artículo 74, párrafo 1.º de la Ley de Enjuiciamiento Civil.
  - c) Si la abstención de oficio, que debería ser el principal mecanismo de vigilancia de este tipo de vicios, no se produce, el demandado puede –subsidiariamente– denunciar este defecto mediante la excepción procesal correspondiente, que es la de “falta de jurisdicción”, ya sea alegándola como defensa previa (dilatatoria) en el juicio de mayor cuantía, ya acumulándola al fondo (como perentoria) en éste y en todos los demás procedimientos civiles (...).
  - g) Por último, además de todos esos medios procesales (*preventivos*, si se quiere), la Ley sanciona con la nulidad de pleno derecho, esto es, absoluta y, por tanto, insubsanable, a aquellos actos judiciales (juicio instituido, sentencia dictada, ...) que se hayan producido con –“manifiesta”– falta de jurisdicción: esta garantía (podría decirse que *última*) de la ordenación legal de la jurisdicción por razón del objeto viene recogida en los artículos 238.1.º y concordantes de la Ley Orgánica del Poder Judicial». En las letras intermedias, no citadas, el autor recuerda además la posibilidad de pronunciarse sobre el exceso de jurisdicción tanto en apelación como en casación. Y a pesar de la longitud de la cita, era preciso recogerla, pues resulta expresiva de todos los extremos que deseamos destacar en esta cuestión.