

SANTIAGO MUÑOZ MACHADO
Catedrático de Derecho Administrativo

**LA RESPONSABILIDAD
CIVIL CONCURRENTES
DE LAS
ADMINISTRACIONES
PUBLICAS
(Y otros estudios
sobre responsabilidad)**

SEGUNDA EDICION



Nota a la segunda edición 17

**LA RESPONSABILIDAD CIVIL CONCURRENTE
DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS**

I. El problema de la concurrencia de dos o más Administraciones Públicas en la producción de daños 21

1. LA RESPONSABILIDAD CIVIL MÚLTIPLE 21

2. LA TENDENCIA A LA BÚSQUEDA DE UN PATRIMONIO ÚNICO RESPONSABLE EN LOS SUPUESTOS DE CONCURRENCIA DE DOS O MÁS ADMINISTRACIONES CAUSANTES DEL DAÑO. EXPLICACIONES PARA UN FENÓMENO CORRIENTE E INCORRECTO EN LA PRÁCTICA JURISPRUDENCIAL ESPAÑOLA..... 28

3. EL AGRAVAMIENTO DEL PROBLEMA EN EL ESTADO COMPLEJO Y A CAUSA DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA: EL CRECIMIENTO DE LAS HIPÓTESIS DE CONCURRENCIA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LA PRODUCCIÓN DE DAÑOS..... 40

A) *Los tiempos de dominación interadministrativa y de las relaciones verticales de integración en la unidad. Consecuencias para la responsabilidad civil..* 40

B) *La concurrencia de las Administraciones en el Estado complejo* 45

a) Administración estatal y autonómica/Administración local. Algunas cuestiones sobre los daños producidos por la actividad conjunta .. 46

b) El retorno de las Administraciones colegiadas, la celebración de convenios y la responsabilidad civil 49

C) *La Administración indirecta de la Comunidad Europea. El problema de la determinación de las Administraciones nacionales responsables con ocasión de la aplicación del derecho comunitario.....* 51

4.	LAS TÉCNICAS JURÍDICAS APLICABLES A LA RESOLUCIÓN DEL PROBLEMA DE LA CONCURRENCIA DE RESPONSABLES CIVILES	58
	A) <i>Deudas parciarias, mancomunadas y solidarias en el Código Civil</i>	58
	B) <i>La aplicación de los principios de solidaridad a la responsabilidad civil extracontractual</i>	61
	a) El silencio del Código Civil y sus excepciones. La aplicación del principio en algunas leyes especiales	61
	b) La generalización de la regla en la jurisprudencia de la Sala 1. ^a del Tribunal Supremo. Los principios de su doctrina.....	64
5.	LA CONCURRENCIA DE SUJETOS RESPONSABLES EN LA LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA.....	69
	A) <i>La solidaridad y las peculiaridades del comportamiento jurídico de las Administraciones Públicas</i> .	69
	B) <i>Las indemnizaciones por daños impuestas por ley a la Administración no causante de las mismas: los atroupements, las bases americanas y otros supuestos.....</i>	72
	C) <i>La tendencia a la solidaridad en las reglamentaciones comunitarias europeas de los servicios públicos.</i>	77
6.	REFERENCIA AL MODELO FRANCÉS DE RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION. EL TRATAMIENTO DEL CONCURSO DE ADMINISTRACIONES EN LA PRODUCCIÓN DEL DAÑO.....	78
	A) <i>El principio general contrario a la solidaridad pasiva: ninguna Administración Pública puede ser obligada a pagar lo que no debe. Criterios de identificación del responsable.....</i>	79
	B) <i>Las acciones de responsabilidad dirigidas contra varias Administraciones Públicas</i>	87
	C) <i>Las acciones subrogatorias y de regreso entre Administraciones</i>	89
	D) <i>Observación final</i>	93

II. Los principios de la jurisprudencia sobre la responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas. La construc-

ción técnica del régimen de la coparticipación en la producción de daños.....	95
1. LA JURISPRUDENCIA CIVIL	95
A) <i>La posición de la jurisprudencia civil en el conocimiento de acciones de responsabilidad contra la Administración.....</i>	95
a) La dualidad de jurisdicciones en materia de responsabilidad: las competencias de la jurisdicción civil, fundamento y expansión; la llamada <i>vis atractiva</i> de esta jurisdicción	95
b) La doctrina de la jurisprudencia civil en los supuestos de coparticipación de la Administración en la producción de daños	104
c) Observaciones críticas complementarias sobre la jurisprudencia civil. La tendencia a la objetivación y a la inculpación de la Administración en todo caso	114
2. LA JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA .	118
A) <i>La responsabilidad conjunta de la Administración y sus colaboradores: el problema de los concesionarios.....</i>	118
a) La evolución de la jurisprudencia hasta la Sentencia de 9 de mayo de 1989	118
b) Crítica de la imputación directa del deber de indemnizar a la Administración. Los excesos y las consecuencias de la configuración del concesionario como delegado de la Administración. La alternativa de la subsidiariedad ..	128
B) <i>Excurso para una aproximación a la doctrina del Consejo de Estado</i>	135
C) <i>La responsabilidad de la Administración del Estado por daños ocasionados por la actividad de la Administración institucional y corporativa y de las empresas públicas.....</i>	139
a) El hundimiento de la Facultad de Filosofía de la Universidad Autónoma de Madrid, responsabilidad del Estado: Sentencia de 9 de abril de 1985	139

b)	La incomunicación de la responsabilidad de los Colegios Profesionales: Sentencia de 5 de febrero de 1991.	142
c)	La posición de las empresas públicas: Sentencias de 14 de junio de 1983 (CAMPSA) y de 16 de enero de 1991 (RENFE)	143
D)	<i>La concurrencia del Estado y la Administración Local en la producción de daños: la separación entre la proyección y la ejecución de las obras, entre la titularidad del servicio y las instalaciones donde se presta.</i>	145
E)	<i>La concurrencia de otras Administraciones territoriales y la Administración local: los efectos de comunicación de la responsabilidad por causa de tutela; la identificación del titular del servicio; la titularidad del servicio como regla absoluta de interpretación y sus excesos; los postulados de la responsabilidad conjunta.</i>	150
F)	<i>Los daños ocasionados por la actividad de dos o más Administraciones Municipales: interrelación en la prestación de servicios públicos; concurrencia y responsabilidad parcial.</i>	159
3.	LA CONSTRUCCIÓN TÉCNICA DE LA RESPONSABILIDAD MÚLTIPLE	161
A)	<i>Las causas del déficit de respuestas jurídicas a la coparticipación</i>	161
B)	<i>Elementos fundamentales para la crítica de la situación establecida: la tipología de los entes instrumentales; las diferencias con las autonomías territoriales; las instituciones constitucionalmente garantizadas; los supuestos de transparencia y de levantamiento del velo de la personalidad.</i>	163
C)	<i>La separación necesaria de los concurrentes como método.</i>	170
D)	<i>Los criterios de imputación individual en los supuestos de concurrencia</i>	171
E)	<i>La subsidiariedad y la solidaridad como complementos técnicos en los casos de concurrencia efectiva</i>	178
III.	La responsabilidad conjunta de la Comunidad Europea y los Estados miembros	185

1.	LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN LA RESPONSABILIDAD EXTRA-CONTRACTUAL DE LA COMUNIDAD EUROPEA	185
2.	LA RELACIÓN ENTRE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD Y LOS TRIBUNALES INTERNOS EN MATERIA DE ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD	192
	A) <i>El principio de separación plena entre ambos órdenes jurisdiccionales para conocer las demandas de indemnización</i>	192
	B) <i>Los condicionamientos a la autonomía de los Tribunales de los Estados miembros: la aplicación de principios de derecho comunitario en los contenciosos de responsabilidad contra las Administraciones nacionales por incumplimiento del derecho comunitario</i>	195
	C) <i>La remisión a los Tribunales nacionales de todos los contenciosos de restitución de los pagos indebidos y la doctrina que los separa de las acciones de indemnización</i>	202
	D) <i>La posición subsidiaria del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea: la regla y sus excepciones</i>	206
3.	LOS PRINCIPIOS DE LA JURISPRUDENCIA KAMPPFMEYER SOBRE LA RESPONSABILIDAD CONJUNTA DE LA COMUNIDAD Y UN ESTADO MIEMBRO. LOS SUPUESTOS DE CONCURRENCIA EN LA PRODUCCIÓN DE LESIONES Y SUS PROBLEMAS	209
4.	LA SEPARACIÓN DE JURISDICCIONES Y EL DERECHO MATERIAL APLICABLE	218
5.	LAS RELACIONES INTERNAS ENTRE LOS RESPONSABLES	224
6.	REFLEXIÓN FINAL SOBRE EL NECESARIO PERFECCIONAMIENTO DE LAS RESPUESTAS TÉCNICAS EN LOS CASOS DE RESPONSABILIDAD CONCURRENTE	229

PROTECCION DIPLOMATICA Y JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

I.	Introducción	237
II.	La doctrina tradicional de la protección diplomática y sus derivaciones jurídico-Administrativas	243
	1. LA TEORÍA DE LA PROTECCIÓN DIPLOMÁTICA: RASGOS GENERALES	243

2.	LA CONCEPCIÓN CLÁSICA ACERCA DE LA REVISIÓN POR LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE ESTOS ACTOS	249
III.	El papel posible de los tribunales de lo contencioso en esta materia	255
1.	EN TORNO A LA EXISTENCIA DE UN DERECHO A LA PROTECCIÓN DIPLOMÁTICA.....	255
2.	TRASCENDENCIA EFECTIVA DE LA EXISTENCIA DE UN DERECHO A LA PROTECCIÓN.....	257
3.	PROTECCIÓN DIPLOMÁTICA Y RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	259
4.	EL CONTROL DEL DESTINO ULTERIOR DE LAS INDEMNIZACIONES OBTENIDAS.....	267
IV.	Consideraciones sobre una sentencia del Tribunal Supremo.....	271

**RESPONSABILIDAD DE LOS MEDICOS
Y RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION
SANITARIA (CON ALGUNAS REFLEXIONES
SOBRE LAS FUNCIONES ACTUALES
DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL)**

I.	El incremento de las reclamaciones de indemnización y la medicina defensiva	279
II.	Los diferentes fundamentos de la responsabilidad civil y de la responsabilidad administrativa: ¿es posible escoger entre dos modelos diferentes?.....	285
III.	Las funciones de la responsabilidad de la administración: configuración original y transformaciones ulteriores. Las funciones de la responsabilidad sanitaria.....	303
IV.	La opción favorable a la responsabilidad-seguro en el caso de los servicios sanitarios y sus fundamentos en españa	313

**LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL
DE LOS PODERES PUBLICOS EN EL DERECHO
COMUNITARIO EUROPEO**

I.	El marco de los tratados constitutivos.....	323
II.	Los principios del régimen general de la responsabilidad comunitaria	325

1.	LOS PRESUPUESTOS DE LA RESPONSABILIDAD.....	325
2.	RELATIVIZACIÓN DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD POR FALTA	328
III.	El régimen de la responsabilidad por actos normativos	335
IV.	Independencia del recurso de responsabilidad respecto de la acción de nulidad.....	341
V.	La responsabilidad concurrente de la comunidad y de los estados miembros.....	347
1.	LA SEPARACIÓN DE JURISDICCIONES	347
2.	LA REMISIÓN A LAS JURISDICCIONES INTERNAS EN LOS SUPUESTOS DE LESIONES PRODUCIDAS POR LAS ADMINISTRACIONES ESTATALES EN EJECU- CIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO.....	349
3.	CONTENCIOSOS DE RESTITUCIÓN DE LO INDEBIDA- MENTE PAGADO	351
4.	LA POSICIÓN SUBSIDIARIA DEL TRIBUNAL DE JUS- TICIA EN TODOS AQUELLOS CASOS EN QUE EL PER- JUDICADO NO DISPONGA DE VÍAS INTERNAS EFICA- CES	354
5.	LOS PRINCIPIOS DE LA JURISPRUDENCIA KAMPPF- MEYER SOBRE LA RESPONSABILIDAD CONJUNTA DE LA COMUNIDAD Y UN ESTADO MIEMBRO.....	356
VI.	La influencia del derecho comunitario de la responsabi- lidad sobre los derechos internos	359
1.	EL REQUISITO CONSISTENTE EN QUE LA VULNERA- CIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO SEA «SUFICIENTE- MENTE CARACTERIZADA».....	367
2.	RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS CUANDO IN- CUMPLEN NORMAS DE DERECHO COMUNITARIO DI- RECTAMENTE APLICABLES.....	371
3.	SOBRE LOS EFECTOS DE LA RESPONSABILIDAD: LA REPARACIÓN ADECUADA.....	377
VII.	Responsabilidad comunitaria y medidas provisionales	381