

CAPÍTULO 14

Controversias jurídicas en la Administración General del Estado y sus organismos públicos (L 11/2011 disp.adic.única)

5800

SUMARIO	
Comentario a la L 11/2011 disp.adic.única	5805
Ámbito subjetivo	5810
Ámbito objetivo	5820
Procedimiento	5825

Comentario a la L 11/2011 disp.adic.única

5805

El objeto perseguido con la incorporación de la disp.adic.única de la L 11/2011 es el de regular un cauce procedimental de carácter ordinario e institucional para resolver los conflictos internos entre la Administración General del Estado y sus entes instrumentales por lo que al efecto se crea una Comisión Delegada del Gobierno para la **Resolución de Controversias Administrativas** (L 11/2011 Exposición de Motivos).

Sin embargo su ubicación dentro de la Ley reguladora del Arbitraje privado no debe confundir acerca de la **naturaleza no arbitral** del mecanismo previsto en dicha Disposición Adicional. Para sustraer una controversia al conocimiento de los jueces y tribunales es preciso un pacto que expresamente así lo prevea; y un pacto supone, necesariamente, el concierto de dos o más voluntades (TCo 174/1995EDJ 6552); sin embargo el sistema previsto en la Disposición Adicional se enmarca dentro de una concreta opción legislativa respecto de los mecanismos para la resolución de controversias entre entidades dotadas de personalidad jurídica, enmarcadas o dependientes dentro de la Administración General del Estado. Tal dispar naturaleza ha llevado a considerar inapropiada la ubicación de tal sistema administrativo de resolución de controversias dentro de la Ley de Arbitraje privado (Rivero González M., Consejo Superior de Cámaras de Comercio), siendo su natural ubicación la LOFAGE o la LRJPAC y en todo caso no debe acudir a las notas propias inspiradoras de la regulación legal arbitral para colmar eventuales lagunas que pueden apreciarse en la aplicación de la referida Disposición Adicional Única, en particular a la espera del desarrollo reglamentario

5806

Precisiones La L 11/2011 disp.adic.única, dice:

«1. Las controversias jurídicas relevantes que se susciten entre la Administración General del Estado y cualquiera de los organismos públicos regulados en el título III y la disposición adicional novena de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, o las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social u otras entidades de Derecho público reguladas por su legislación específica que se determinen reglamentariamente, o entre dos o más de estos Entes, se resolverán por el procedimiento previsto en este precepto, sin que pueda acudir a la vía administrativa ni jurisdiccional para resolver estas controversias.

Este procedimiento será, asimismo, aplicable a las controversias jurídicas que se susciten entre las sociedades mercantiles estatales y las fundaciones del sector público estatal con su Ministerio de tutela, la Dirección General de Patrimonio o los organismos o entidades públicas que ostenten la totalidad del capital social o dotación de aquellas, salvo que se establezcan mecanismos internos de resolución de controversias.

2. A los efectos de esta disposición, se entenderán por controversias jurídicas relevantes aquellas que, con independencia de su cuantía generen o puedan generar un elevado número de reclamaciones, que tengan una cuantía económica de al menos 300.000 euros o que, a juicio de una de las partes, sea de esencial relevancia para el interés público.

3. Planteada una controversia, las partes enfrentadas la pondrán, de forma inmediata, en conocimiento de la Comisión Delegada del Gobierno para la Resolución de Controversias Administrativas. Dicha Comisión estará presidida por el Ministro de la Presidencia y tendrán la consideración de vocales natos el Ministro de Economía y Hacienda y el Ministro de Justicia, correspondiendo también a éste designar dentro de su ámbito al órgano que ejerza la secretaría de la Comisión. Se integrarán en la Comisión el

Ministro o Ministros de los Departamentos afectados por la controversia, en los términos que se determine reglamentariamente.

4. Dicha Comisión Delegada recabará los informes técnicos y jurídicos que estime necesarios para el mejor conocimiento de la cuestión debatida. Por la secretaría de dicha Comisión se elaborarán las propuestas de decisión oportunas.

5. La Comisión Delegada del Gobierno para la Resolución de Controversias Administrativas dictará resolución estableciendo de forma vinculante para las partes las medidas que cada una de ellas deberá adoptar para solucionar el conflicto o controversia planteados. La resolución de la Comisión Delegada no será recurrible ante los Tribunales de Justicia por las partes en conflicto.

6. Este procedimiento de resolución de controversias no se aplicará:

A cuestiones de naturaleza penal, pero sí a las relativas al ejercicio de las acciones civiles derivadas de delitos o faltas.

A cuestiones de responsabilidad contable que sean competencia del Tribunal de Cuentas, sujetas a la legislación específica reguladora de éste.

A conflictos de atribuciones entre distintos órganos de una misma Administración pública, que se regularán por sus disposiciones específicas.

A las cuestiones derivadas de las actuaciones de control efectuadas por la Intervención General de la Administración del Estado, reguladas con carácter específico en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y demás normas de desarrollo de las mismas.»

Ámbito subjetivo de la Disposición Adicional Única

5810

El ámbito de la Disposición se ciñe exclusivamente al **sector público estatal**, ya que extenderlo al ámbito autonómico o local, en particular al primero, en principio carecería de título competencial válido que lo respaldare.

El mecanismo resolutorio se aplica cuando las **entidades en conflicto**, todas ellas estatales, sean:

ÉAdministración General del Estado en sentido estricto.

ÉOrganismos Autónomos.

ÉEntidades Públicas Empresariales.

ÉAgencia Estatal de Administración Tributaria, (AEAT) el Consejo Económico y Social y el Instituto Cervantes (L 6/1997 disp.adic.9ª).

ÉEntidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social óInstituto Nacional de la Seguridad Social, INSS (RD 2583/1996), Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, INGESA (RD 1087/2003 art.15; RD 1746/2003), Instituto de Mayores y Servicios Sociales, IMSERSO (RD 1226/2005), Instituto Social de la Marina, ISM (RD 141/1981), y como servicio común la Tesorería General de la Seguridad Social, TGSS (RD 1314/1984)6.

ÉOtras entidades de Derecho público reguladas por su legislación específica que se determinen reglamentariamente.

ÉEntre dos o más de los Entes anteriores.

ÉEntre sociedades mercantiles estatales y las fundaciones del sector público estatal, solo si se trata de conflictos con su Ministerio de tutela, la Dirección General de Patrimonio o los organismos o entidades públicas que ostenten la totalidad del capital social o dotación de aquellas, salvo que se establezcan mecanismos internos de resolución de controversias.

5812

Se echa de menos la inclusión de las **Agencias del Sector público Estatal** (L 28/2006) sin perjuicio de las modificaciones que puedan introducirse en el desarrollo reglamentario.

Tampoco se regulan las llamadas **Administraciones Independientes**, antiguamente denominadas apátridas, y ahora recogidas en la L 6/1997 disp.adic.6ª a 10ª, entidades que se rigen por su legislación específica y supletoriamente por la L 6/1997, sobre las que el Gobierno y la Administración General del Estado ejercen las facultades que la normativa de cada uno de ellos les asignan, en su caso, con estricto respeto a sus correspondientes ámbitos de autonomía:

ÉComisión Nacional del Mercado de Valores (L 24/1988).

ÉComisión Nacional de Energía (RD 1339/1999; RD 1204/2006).

ÉComisión del Mercado de las Telecomunicaciones (L 32/2003 art.48; RD 1994/1996).

ÉComisión Nacional de la Competencia (L 15/2003 art.12; RD 261/2008; RD 331/2008).

ÉComisión Nacional del Sector Postal (L 23/2007; RD 1920/2009).

ÉComisión Nacional del Juego (L 13/2011 art.20 y 21).

ÉConsejo de Seguridad Nuclear (L 15/1980; RD 1157/1982).

ÉAgencia de Protección de Datos (LO 15/1999; RD 428/1983).

É Instituto Español de Comercio Exterior, ICEX (RDL 6/1982; RD 1165/2005).
É Consorcio de la Zona Especial Canaria (L 19/1994 art.32 a 40; RD 1758/2007 art.46 a 48; RD 1050/1995).

É Museo Nacional del Prado (L 46/2003; RD 12-3-04).

É Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (L 7/2010 art.44 a 54).

5814

Precisiones La ausencia de estas entidades del mecanismo regulador que nos ocupa, es coherente con el sentido y finalidad de las **entidades reguladoras** ya que si se incluyeran éstas quedarían, en sus conflictos con la Administración estatal, sujetas al criterio definitivo del Gobierno sin posibilidad de **control judicial independiente**, cercenando los imperativos del Derecho Comunitario que está en la raíz de la creación de tales reguladores (Rivero González).

5816

Por último, debe considerarse que en gran número de procesos contencioso administrativos interviene como **codemandado un tercero particular** (p.e., contribuyente, propietario o beneficiario) y cuya presencia en la controversia jurídica relevante va a excluir la aplicación de tal procedimiento, por no serle extensible la renuncia a la tutela judicial conforme a nuestra doctrina constitucional, pero además por el riesgo de que con la apertura de una vía paralela a la judicial a la que pudiera acudir tal tercero pudieran obtenerse resoluciones judiciales y «arbitrales» contradictorias.

Precisiones Sobre este extremo la coexistencia de dos vías constituye un claro riesgo para la tutela judicial efectiva que vulneraría la Const art.24.1 al dar entrada a la llamada «**doctrina de las dos verdades**», es decir, la existencia de pronunciamientos contradictorios en las resoluciones judiciales de los que resulte que unos mismos hechos ocurrieron y no ocurrieron, pues no resultan compatibles la efectividad de dicha tutela y la firmeza de los pronunciamientos judiciales contradictorios y ello porque, en la realidad jurídica, esto es, en la realidad histórica relevante para el Derecho, no puede admitirse que algo es y no es, que unos mismos hechos ocurrieron y no ocurrieron, cuando la contradicción no deriva de haberse abordado unos mismos hechos desde perspectivas jurídicas diversas, y es claro que unos hechos idénticos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado, pues a ello se oponen principios elementales de lógica jurídica y extrajurídica (TCo 16/200831-1-08EDJ 5774).

Ámbito objetivo de la Disposición Adicional Única

5820

El mecanismo se activa ante el planteamiento de lo que se denomina por el legislador **controversias jurídicas relevantes**, concepto este de innegable indeterminación, aunque se acota al definir las como aquellas que, con independencia de su cuantía generen o puedan generar un elevado número de reclamaciones, que tengan una cuantía económica de al menos 300.000 euros o que, a juicio de una de las partes, sea de esencial relevancia para el interés público.

La apreciación final sobre si la controversia jurídica es o no relevante corresponde a la propia **Comisión**, sin perjuicio de la propuesta que efectúe la Secretaría de la Comisión.

5821

No se aplica tal procedimiento de resolución de controversias a:

- Cuestiones de **naturaleza penal**, salvo las relativas al ejercicio de las acciones civiles derivadas de delitos o faltas. En este caso se exige que el perjudicado haya hecho expresa reserva de la acción civil derivada del delito para su ejercicio fuera del proceso penal conforme a la LECr art.112.
- Cuestiones de **responsabilidad contable** que sean competencia del Tribunal de Cuentas, sujetas a la legislación específica reguladora de éste.
- Conflictos de **atribuciones** entre distintos órganos de una misma Administración pública, que se regularán por sus disposiciones específicas (LOFAGE disp.adic.14ª).
- Cuestiones derivadas de las **actuaciones de control** efectuadas por la Intervención General de la Administración del Estado, reguladas con carácter específico en la L 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en la L 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y demás normas de desarrollo de las mismas.

Procedimiento

5825

El procedimiento se regula de forma particularmente breve por la Ley, por lo que habrá que esperar al desarrollo reglamentario para perfilar con precisión la concreta regulación.

El procedimiento se **inicia**, planteada una controversia, a instancia de parte (la Ley, con dicción algo confusa, habla de «las partes enfrentadas la pondrán»), ante la Comisión Delegada del Gobierno para la Resolución de Controversias Administrativas.