

Capacitación in situ sobre responsabilidad patrimonial del Estado.

Salamanca, España

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN EL SISTEMA ESPAÑOL

Daniel A. Barceló Rojas

Introducción

En el tránsito democrático de México, la Constitución federal ha reconocido recientemente la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado. El precepto constitucional ha sido desarrollado en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado del 1 de enero de 2005.

En el desarrollo de la doctrina académica y jurisprudencial sobre la responsabilidad patrimonial del Estado y del principio con el que viene atado, el de legalidad, la doctrina francesa y española resultan de gran utilidad como instrumento de derecho comparado para la construcción académica mexicana, que a pesar de contar ya con muy meritorios trabajos, aún puede decirse de ella que es incipiente.

Con respecto a dicha institución, por su naturaleza misma resulta que el derecho jurisprudencial ocupa un lugar central en la delineación de la responsabilidad patrimonial del Estado en los casos concretos, sobre todo por lo que se refiere a la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas por la acción normal de los servicios públicos; por la responsabilidad patrimonial por error judicial, y; por la responsabilidad patrimonial por actos del Poder Legislativo.

Marco teórico

En la tradición occidental de la que España forma parte, el entramado normativo del Estado de Derecho viene imbuido por la idea de la centralidad de los derechos del hombre o derechos fundamentales como origen y fin de la sociedad política organizada, esto es, del Estado.

Por Estado Democrático de Derecho la doctrina española entiende la organización política de la sociedad en la que gobernantes y gobernados se sujetan en sus acciones (y omisiones) al derecho que la sociedad política provee, para sí misma, a través de sus representantes.

El Estado Democrático de Derecho surge por convención de los gobernados para proteger sus derechos, y de ahí el nombre de fundamentales pues son el “fundamento” del Estado. Para proteger sus derechos naturales a la vida, la libertad y la propiedad de las amenazas de los propios hombres, éstos crean al “Estado”. Su cometido es velar por la protección de los derechos y para ello cada individuo de la sociedad política delega en éste ente el poder público. El problema que ello genera es que si bien el Estado puede velar porque los derechos fundamentales no sean transgredidos en las relaciones entre particulares, o, de serlo, sean resarcidos, el propio Estado se convierte en una amenaza para los derechos de los gobernados. En realidad es la mayor amenaza en tanto que ningún miembro de la sociedad ostenta tanto poder como el Estado.

Para evitar este resultado la constitución establece un catálogo de derechos indisponibles para gobernantes y para gobernados. La constitución no se queda en el mero enunciado de que los derechos son indisponibles sino que establece un conjunto de mecanismos (políticos y) jurisdiccionales para proteger efectivamente los derechos.

Para que el Estado no pueda transgredir los derechos fundamentales se establece un control de constitucionalidad y de legalidad. La constitución no puede ser transgredida por el poder legislativo pues ello se anula mediante alguno de los recursos jurisdiccionales, tales como la acción de inconstitucionalidad o el control concreto de constitucionalidad. Siendo la ley

conforme a la constitución, hay que cuidarla de que no sea transgredida por quienes la aplican: el poder ejecutivo o gobierno y la organización de jueces y tribunales que despliegan la función jurisdiccional.

Con respecto específicamente a la responsabilidad patrimonial por actos ejecutivos, los dos pilares que sostienen el derecho administrativo son la sujeción de la administración a la ley –principio de legalidad- que el gobernado puede hacer valer a través del juicio de lo contencioso administrativo, y la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado por medio de la cual el gobernado exige el pago económico al Estado por daños que éste le haya causado.

Mediante ambas instituciones de derecho administrativo el gobernado puede enfrentar al poder público que por su actuación le genera un perjuicio en sus derechos.

La responsabilidad patrimonial del Estado guarda cierto parecido con la institución de la expropiación pública, pero se diferencia de ésta cualitativamente en el aspecto de la voluntad del estado por causar un menoscabo en los derechos de un gobernado.

La responsabilidad del Estado surgió con cierta naturalidad con respecto a la acción u omisión del gobierno y de las administraciones públicas. Sobre este respecto el tema conflictivo para la doctrina académica que se presentó en un momento posterior al del nacimiento de la institución fue la de dilucidar si la responsabilidad del Estado se genera solamente bajo el supuesto de la acción anormal de los servicios públicos. Después de un largo y productivo debate finalmente, como lo disponen las normas españolas, se llegó al entendimiento de que la responsabilidad patrimonial del Estado también se puede generar cuando los servicios públicos del Estado han sido gestionados con absoluta normalidad y dentro del marco de la ley. La razón aducida es que aún bajo este supuesto ningún gobernado debe soportar una carga injustificada, y que por tanto la sociedad a través de sus contribuciones al Estado conforma una especie de seguro para cubrir también estos casos.

Sobre lo dispuesto por la Constitución y leyes españolas, sobre el punto anterior el derecho jurisprudencial acabaría por ir configurando caso por caso qué supuestos sí entran dentro del marco protegido y cuáles no, en el entendido de que de lo contrario se frenaría la acción del Estado y se presentarían condiciones para inducir una crisis fiscal.

Por último cabe destacar que el Estado español se configura en la Constitución española como un Estado políticamente descentralizado, como lo que la doctrina ha dado en llamar el “Estado de las Autonomías”, y la responsabilidad patrimonial del Estado se extiende por supuesto a cada una de las instituciones públicas del Estado de las Autonomías.

Por virtud de esta caracterización de Estado políticamente descentralizado se abrió en la Constitución española la posibilidad de que se fuesen formando “Comunidades Autónomas”, siendo a la fecha diecisiete su número. Y aunque su naturaleza jurídica es diferente, cabe sugerir al lector mexicano que el equivalente funcional de las Comunidades Autónomas en el Estado federal mexicano es el de las entidades federativas., mientras que el equivalente funcional del Gobierno Federal mexicano sería el del “Estado” español. Por ello incluso el Tribunal Constitucional español ha dicho en una de sus sentencias que la voz “Estado” tiene en España múltiples significados, siendo uno de ellos el de gobierno central.

Pues bien, entre el Estado y las Comunidades Autónomas existe una distribución de competencias en cuanto a la función legislativa y la función de gobierno, es decir, coexisten las Cortes Generales españolas con parlamentos en cada una de las Comunidades Autónomas, y existe también un gobierno del Estado –emanado de su Parlamento- a la vez que un gobierno en cada una de las Comunidades emanados de los parlamentos autonómicos respectivamente. A cada una de dichas instituciones le corresponde un conjunto de competencias que inciden en la esfera jurídica de los gobernados y que por tanto le pueden causar daños a éstos, por acción o por omisión, que por tanto están protegidas por la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado.

La organización territorial del Estado español no concluye con la definición de Estado y de Comunidades Autónomas. También reconoce la figura de las “Provincias” y la de los “Municipios”. Ambas cuentan con gobiernos pero no con parlamentos. También éstas están en posibilidad de causar perjuicios a los gobernados, razón por la cual su actuación queda integrada como susceptible de ser invocada como origen de responsabilidad patrimonial a favor de un gobernado.

El segundo tema de discusión de la doctrina académica que como el anterior llegó igualmente al derecho positivo español, fue el tema de si la responsabilidad patrimonial del Estado se genera por la función de administrar justicia. Esto es lo que la doctrina ha conocido como la responsabilidad patrimonial del estado por “error” judicial. La discusión se centró en si la responsabilidad patrimonial del estado por error judicial no acabaría erosionando uno de los pilares del derecho procesal: la institución de la cosa juzgada.

Por supuesto no existe duda alguna que el Poder Judicial puede generar responsabilidad patrimonial por actos no jurisdiccionales, eminentemente de corte administrativo o materiales. Nadie puede dudar que por ejemplo la colisión de un automóvil al servicio del Poder Judicial que colisione con el de un particular por negligencia del primero, deba generar la correspondiente responsabilidad con cargo al presupuesto del Estado.

Por último se encuentra el tercer gran tema de discusión académica y jurisprudencial, aún en proceso, sobre la responsabilidad patrimonial del Estado: la responsabilidad por leyes emanadas del Parlamento. En este debate ha primado la necesidad de mantener al legislador democrático con margen amplio para configurar las políticas públicas a través de la legislación.

Marco jurídico.

- Constitución española de 1978.
- Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
- Real Decreto 429/1993 por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial.
- Jurisprudencia relevante del TC.
- Jurisprudencia relevante del Tribunal de lo Contencioso Administrativo
- Dictámenes relevantes del Consejo de Estado.
- Ley General Presupuestaria.
- Presupuestos Generales del Estado.
- Presupuestos Generales de cada una de las diecisiete comunidades autónomas del Estado Compuesto español.
- Legislación fiscal.

La Constitución española:

CE. 9. 3: La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

CE. 103. 1: La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

CE. 106.2: Los particulares, en los términos establecidos en la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

Responsabilidad patrimonial del Estado por la acción del gobierno y las administraciones públicas.

Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Artículo 141.

1. Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular proveniente de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquellos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos.

2. La indemnización se calculará de acuerdo a los criterios de valoración establecidos en la legislación de expropiación forzosa, legislación fiscal y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado.

3. La cuantía de la indemnización se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al índice de precios al consumo, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de los

intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley General Presupuestaria.

4. La indemnización procedente podrá sustituirse por una compensación en especie o ser abonada mediante pagos periódicos, cuando resulte más adecuado para lograr la reparación debida y convenga al interés público, siempre que exista acuerdo con el interesado.

Cabe destacar según se observa directamente en el derecho positivo español, que en el sistema español de protección de los derechos frente al perjuicio causado por las administraciones públicas quedan cubiertos actos de actuación anormal de los servicios públicos, pero también los normales. Sin embargo, en este último supuesto se ha venido trabajando para definir criterios pertinentes pues no todo acto normal puede ser objeto de responsabilidad patrimonial. Al respecto importa destacar lo dicho por el Consejo de Estado.

Dictamen del Consejo de Estado, núm. de expediente 989/1999, de 3 junio 1999:

"La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, también de la sanitaria, es una responsabilidad de carácter objetivo, es decir, debe apreciarse con independencia de la concurrencia de culpa en el actuar administrativo. Sin embargo, este carácter objetivo (...) no implica que todos los daños producidos en los servicios públicos sanitarios sean indemnizables, pues ello llevaría a configurar la responsabilidad administrativa en estos casos, de forma tan amplia y contraria a los principios que la sustentan, que supondría una desnaturalización de la institución. Así pues, de acuerdo con dicha doctrina, para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial es preciso acudir a parámetros como la *lex artis*, de modo que tan sólo en caso de una infracción de esta ley cabrá imputar a la Administración de la cual dependen los servicios sanitarios la

responsabilidad por los perjuicios causados. En el caso de que no se infrinja la *lex artis*, ha de concluirse que tales perjuicios no son imputables a la Administración y han de ser soportados por el particular sin que generen, en modo alguno, el derecho a percibir una indemnización".

Sobre el significado de la *lex artis* como criterio delimitador, se refiere a que –en el caso concreto de los servicios médicos del Estado- la obligación es de prestar la debida asistencia médica con el rigor científico requerido en el tratamiento y valorado de conformidad con el conocimiento de la medicina en el momento de la prestación del servicio. No requiere garantizar en todo caso la curación del enfermo. La “*lex artis*” es un criterio de normalidad de los servicios médicos que permite valorar la corrección de los actos médicos y que impone al profesional el deber de actuar de conformidad a la diligencia debida.

Por último cabe destacar que el régimen de la responsabilidad del Estado se proyecta a todos los ámbitos gubernativos del Estado de las Autonomías. Es así que la legislación española se ocupa en una sola ley de las administraciones públicas de los cuatro ordenes de gobierno que existen en el Estado de las Autonomías, esto es, del estatal, del autonómico, del provincial y del municipal.

Responsabilidad patrimonial del Estado por la acción de órganos jurisdiccionales.

Para el caso de responsabilidad por actuaciones judiciales, la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su artículo 139.4, remite a la Orgánica del Poder Judicial, al señalar que “la responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia se regirá por la Ley Orgánica del Poder Judicial”.

Responsabilidad patrimonial del Estado por la acción de órganos legislativos.

Por cuanto a las leyes que estuviesen de conformidad con la Constitución, pero que causaran ciertos perjuicios a los gobernados – concernientes a leyes de contenido económico- el Tribunal Constitucional determinó que ello se encontraba dentro del margen de configuración del legislador democrático, es decir, que la legislación era emanación del pueblo a través de sus representantes y que por tanto éstos configuraban legítimamente el contenido de la ley.

Cuestión diferente se presentó con las leyes declaradas inconstitucionales. En un principio el Tribunal Constitucional al declarar la nulidad de una ley por vicios de constitucionalidad, y determinar que se debía restituir a los gobernados en el goce de sus derechos, había reconocido lo que la doctrina ha venido llamando la “responsabilidad del Estado legislador”. Sin embargo posteriormente adoptó la doctrina prospectiva de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, por medio de la cual la leyes anuladas tendrían efectos “pro futuro” eludiendo por tanto la responsabilidad patrimonial del Estado legislador. En torno a la responsabilidad del legislador democráticos el debate académico, sin embargo, continúa bajo el argumento de que los gobernados tienen una expectativa de confianza en su ordenamiento jurídico.

Acceso recomendado a páginas web de interés de instituciones públicas y académicas de España

Audiencia Nacional

Tribunal de lo Contencioso Administrativo

Consejo de Estado

Bibliotecas propicias para la consulta directa sobre la responsabilidad patrimonial del Estado:

Biblioteca Francisco de Vitoria de la Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca, particularmente el Aula Aranzadi que es una biblioteca virtual por medio de la cual se puede acceder a sentencias: www.usal.es

Instituto Nacional de Administración Pública

Sugerencia bibliográfica básica

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el derecho español*. Madrid, Aranzadi, 2005.

y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo* (dos tomos; 6ª. ed.). Madrid, Civitas, 1999.

PULIDO QUECEDO, Manuel. *Código de la responsabilidad patrimonial del Estado* (Colección códigos de jurisprudencia). Editorial Aranzadi, 2002.