

DR 13 20

Esta es la voz de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Nos escuchan diariamente, excepto domingos y festivos, por el Tercer Programa de Radio Nacional de España en la Península y Baleares y por el Programa de Radio Nacional en Frecuencia Modulada en Canarias. De diez a diez y media de la noche podrán oír el programa destinado a los alumnos del curso de acceso directo a la Universidad para mayores de 25 años.

Y seguidamente, y hasta las diez de la noche, pueden ustedes escuchar los siguientes espacios destinados a los alumnos de tercero, cuarto y quinto de Derecho. En primer lugar, Derecho Administrativo I. El profesor don Jesús Prieto de Pedro desarrolla la segunda parte del tema Expropiación y Responsabilidad. A las ocho y catorce minutos, en Derecho Penal II, don José María Estampa les hablará de el hurto con abuso de confianza.

A las ocho y veintisiete minutos, en Derecho Internacional Público, don Manuel Trigo Chacón desarrollará la lección Reconocimiento de Estados y de Gobiernos. A las ocho y cuarenta y un minutos, en Derecho Administrativo II, don Enrique Linde hablará de la Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona. A las ocho y cincuenta y cuatro minutos, en Derecho Mercantil I, el catedrático don Alberto Bercovich realizará comentarios sobre las primeras pruebas personales.

Asimismo, realizará comentarios sobre las pruebas personales en Hacienda Publica II, don José López Berenguer, a las nueve y siete minutos. A las nueve y veintiún minutos, en Derecho Procesal II, don José Tomé les hablará de la segunda parte del tema Régimen Procesal de la Propiedad Horizontal, impugnación de los acuerdos de la Junta de Vecinos. A las nueve y treinta y cuatro minutos, en Derecho Internacional Privado, don Manuel Trigo les hablará de las normas de conflicto, la doctrina del reenvío y el caso Forgo.

Y finalmente, a las nueve y cuarenta y siete minutos, en Derecho Civil IV, el catedrático doctor López Jacoste les hablará del derecho hereditario en relación con el registro de la propiedad. Les recordamos que durante este curso la UNED no cerrará sus emisiones durante la Semana Santa, sino que se emitirán lecciones habituales como figuran en la programación. Y ya iniciamos nuestras emisiones de hoy con Derecho Administrativo I. Don Jesús Prieto, de Pedro, desarrolla la segunda parte del tema Expropiación y Responsabilidad.

Dentro de este epígrafe de Expropiación y Responsabilidad, hace unas semanas comenté el tema de la expropiación fordosa. El objeto del guión radiofónico de hoy lo constituye el otro tema, el de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Ustedes quizás se pregunten que por qué hemos situado bajo un mismo epígrafe estas dos figuras.

Pues bien, la respuesta es sencilla, ya que ambas instituciones tienen un enganche común en el sentido de que la expropiación y la responsabilidad tratan de llenar de una forma complementaria la cobertura patrimonial global de los ciudadanos frente a la actuación de los

poderes públicos. La expropiación, como ya vimos el otro día, se presenta como un procedimiento formal dirigido a un despojo patrimonial singular de los ciudadanos que está sujeto a un procedimiento solemne y supeditada al requisito del previo pago indemnizatorio, mientras que la responsabilidad administrativa se basa en un hecho jurídico que ocasiona un daño en un patrimonio privado, daño que el particular no está obligado a soportar y que genera, por consiguiente, la obligación de repararlo al ente público que lo ha producido. Verdaderamente se podría decir que la responsabilidad administrativa se muestra como un tema testigo que evidencia el talante democrático y desarrollado del Estado y que denota su grado de integración con la sociedad a la que sirve.

Por supuesto, nada impide que los poderes públicos no apliquen en este principio la responsabilidad patrimonial, y así ha ocurrido durante mucho tiempo en los países de nuestra área cultural y jurídica, Alemania, Francia, Italia, Inglaterra y también España. Bien expresivo de esta situación era el brocado inglés medieval que decía que el rey no puede equivocarse. Pero hoy la ética del poder público y la forma concreta como se articulan las relaciones sociales conlleva necesariamente a que el aparato de poder, en su caso las administraciones públicas, resarjan a los ciudadanos de los daños que puedan ocasionarles como consecuencia a su actuación.

En caso contrario, el poder se mostraría como autoritario y arbitrario ya que nos obligaría a todos a ser contribuyentes y además exigiría al azar a algunos ciudadanos, sin justificación alguna, a soportar sacrificios especiales sobre su patrimonio originados por los daños producidos por el funcionamiento de los servicios públicos. Y hoy más que nunca es necesario compensar los privilegios de actuación de los poderes públicos por los perjuicios patrimoniales que actualmente producen, son enormemente superiores que los que ocasionaba la actividad administrativa hace 100 años, por ejemplo, cuando la filosofía política del liberalismo configuraba a la administración pública como abstencionista frente a una administración como la de hoy que interviene una cantidad ingente de sectores. Nada mejor nos ayuda a resumir esta pincelada que les hago sobre la filosofía inmanente a la institución de la responsabilidad patrimonial de la administración que la célebre expresión de Oriu que decía lo siguiente Hay dos correctivos a la prerrogativa de la administración que reclama el instinto popular, cuyo sentimiento respecto al poder público puede formularse en estos dos brocados.

Que la administración actúe, pero que obedezca la ley. Que actúe, pero que pague el perjuicio. Desde una perspectiva amplia, el tema de la responsabilidad patrimonial de la administración se podría estudiar dentro del denominado derecho de daños.

Aquí aparecería la responsabilidad civil privada contractual y extracontractual, la cual tiene unas raíces históricas muy profundas, desde el mismo derecho romano. Según esta, ningún particular puede producir perjuicios en el patrimonio de otro sin que venga obligado a resarcirle por los mismos. Este principio, al ser sancionado por el derecho, cumplía además, como es lógico, una clara función preventiva, ya que fomentaba una mayor diligencia de los particulares en su actuación e inhibía sus acciones culposas.

Pero ahora bien, la aceptación de que el Estado también podría constituirse en sujeto responsable por los daños y perjuicios que se derivaran de su actuación ha supuesto una gran dificultad. Por ejemplo, en los sistemas inglés y americano no se reconoce en la legislación la responsabilidad patrimonial del Estado hasta el año 1947 a través de la Crown Proceedings Act en Inglaterra y en el año 1946 en Estados Unidos. En Alemania así lo hizo también el artículo 131 de la Constitución de Weimar, texto que hoy recoge con ligeras variaciones la Ley Fundamental de Bonn en su artículo 34.

¿Cuál es el panorama de nuestro país ante la responsabilidad patrimonial del Estado? Como regla general, hay que decir que este principio se ha metido con un gran retraso. Aunque históricamente se pueden rastrear varias disposiciones que proclamaban de una forma no general, sino concreta y en muchos casos coyuntural, dicho principio, como es el caso, por ejemplo, de una ley de 1842 sobre indemnización de los daños materiales producidos por la Guerra Carlista y otras varias disposiciones, en realidad, las primeras normas que hacen una formulación abstracta y general se sitúan después de transcurrido el primer tercio del presente siglo. La Constitución de 1931 en su artículo 41 proclamó la responsabilidad subsidiaria del Estado respecto de los funcionarios públicos que en el ejercicio de su cargo infringieran sus deberes con perjuicio de tercero.

Pero este precepto no llegó a desarrollarse en vía legislativa. Quizás el hito más importante lo dio la Ley Municipal de 1935 que proclamó con una fórmula más amplia dicho principio, texto que fue después mantenido con algunas matizaciones por la vigente Ley de Régimen Local. Pero sin lugar a dudas el momento más importante de esta evolución legislativa se sitúa en la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, que ya comentamos el día pasado, en la que el artículo 121 hizo una proclamación de carácter general de la responsabilidad patrimonial del Estado con una fórmula muy generosa e incluso más moderna que la de otros países.

Tres años más tarde, en 1957, la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado ratifica el texto del artículo anterior, llevándolo incluso a una mejor depuración técnica que se podría afirmar constituye un modelo legislativo hoy vigente para el derecho comparado. Finalmente, el apartado 2 del artículo 106 de la Constitución recientemente aprobada da carta de naturaleza constitucional a la responsabilidad patrimonial del Estado con un texto casi idéntico al del artículo 40 de la citada Ley de Régimen Jurídico. Este texto dice así.

Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. A la vista de estas últimas afirmaciones, se plantearán ustedes que existe una cierta contradicción entre la afirmación que he sostenido antes de que el principio de la responsabilidad del Estado se presenta con retraso cuando, como acabo de exponer, la legislación vigente posee una gran perfección técnica. Esta aparente contradicción se explica en el rol jugado por la jurisprudencia en la aplicación efectiva de dicha legislación, que hasta prácticamente comienzos de la presente década de los 70 ha mantenido una posición claramente restrictiva, pudiéndose contar casi con

los dedos de la mano los casos en que se admitían las peticiones de los particulares de indemnización por daños producidos por el Estado.

Actualmente también es verdad que se está llevando a cabo un proceso de modernización jurisprudencial que comienza a proporcionar una real vigencia práctica de dicho instituto jurídico. Asimismo, por otra parte, tampoco hay que dejar de aludir en la explicación de este fenómeno más sociológico que jurídico, según se deduce por lo explicado antes, a la estoica pasividad con que siempre se ha comportado el ciudadano español frente a la Administración, que se traduce en el ámbito de la responsabilidad patrimonial en una gran desconfianza en sus posibilidades de éxito ante una reclamación de esta clase. Desconfianza que, lógicamente, se acentuó durante los años posteriores al final de la Guerra Civil, en los que los poderes públicos le adjudicaban un estatus más bien de súbdito que de ciudadano.

Piensen ustedes, por ejemplo, cuántos ciudadanos se atreverían a pedir una indemnización al Estado por daños ocasionados en su vehículo por el mal estado de la carretera. En relación con este tipo de daños, existen ejemplos, algún ejemplo concreto, pero que constituyen la excepción, como la sentencia 29 de febrero de 1972, que fue estimatoria, en la que se produjo la muerte de un motorista a causa del mal estado de una carretera. La otra cara de la moneda se situaría en relación con este mismo ejemplo de las vías públicas en Alemania, ya que allí la institución está tan arraigada que lo normal es encontrarse en el comienzo de los caminos secundarios un cartel en el que se especifica que en dichas vías el Estado no responde por los daños que puedan sufrir los particulares en el recorrido de los mismos.

Finalmente, como colofón a todos los puestos, quiero hacerles una breve reflexión sobre los elementos y las características que de acuerdo con un sentido moderno de la institución de la responsabilidad dan a esta una auténtica eficacia jurídica y social. En primer lugar, es preciso decir que frente a una concepción raquítica de la responsabilidad entendida como la actuación culposa o ilícita de la Administración o de sus funcionarios, en sus orígenes el ciudadano sólo se podía dirigir contra el funcionario que actuaba ilícitamente, el cual respondía con su propio patrimonio, aunque más tarde la Administración daba una cobertura frente a la insolvencia de dicho agente debido a la mayor envergadura de los daños que se producían, hoy debe tener plena vigencia la responsabilidad subjetiva, es decir, la de aquella actuación administrativa derivada del funcionamiento lícito y normal de los servicios públicos, salvo en los casos de fuerza mayor. Este es el sentido con el que hay que interpretar el citado artículo 106 de la Constitución cuando se refiere sencillamente al funcionamiento de los servicios públicos.

De una forma más explícita, el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, que les he citado antes, especifica que dan lugar a indemnización de los daños producidos por el funcionamiento, no sólo anormal, sino lo que es más importante, también el funcionamiento normal de los servicios públicos cuando origina daños en los patrimonios de los particulares. En segundo lugar, la responsabilidad debe alcanzar no sólo a los daños propiamente materiales, sino que incluso a los personales y a los morales. La redacción de la Constitución también es clara en este sentido, ya que especifica que existe derecho de

indemnización por toda lesión producida en cualquiera de los bienes y derechos.

En tercer lugar, es preciso entender que el daño indemnizable no se debe comprender que deriva sólo de los actos administrativos lícitos e ilícitos, sino incluso de una norma reglamentaria o de una actuación material. En cuarto lugar, la plena eficacia de la institución exige que en la valoración económica del perjuicio se estimen datos como el proceso inflacionista en que viven hoy las economías occidentales y que por consiguiente se actúe una corrección en este sentido, sobre todo teniendo en cuenta la lentitud con que se desenvuelven los procesos contenciosos. Recientemente la jurisprudencia ha demostrado su sensibilidad ante contingencias de este tipo y en este sentido es muy importante la sentencia de 18 de noviembre de 1976.

Y en quinto y en último lugar, la responsabilidad patrimonial de la Administración se debe predicar de todos los entes administrativos sin excepción los estatales, locales, etc. En este punto quiero precisarles que aunque comúnmente se habla de responsabilidad patrimonial del Estado y en muchas ocasiones utilizamos esta expresión como sustitutiva de la responsabilidad patrimonial de la Administración, ambas figuras, desde un análisis jurídico más técnico y minucioso, se presentan como diferentes, pues no tienen la misma amplitud, ya que dentro de la primera habría que incluir la responsabilidad de la Administración Pública, que es la que hemos analizado básicamente en este guión, pero también comprendería la responsabilidad del Estado legislador y la responsabilidad por los daños originados por los servidores judiciales y por el funcionamiento de la Administración de Justicia, que también enuncia el artículo 121 de la Constitución en los siguientes términos. Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento normal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado conforme a la ley.