

José María Codes Calatrava★

Barrachina Juan, Eduardo:
***Responsabilidad patrimonial de las Fuerzas
y Cuerpos de Seguridad del Estado***
Promociones y Publicaciones Universitarias, S.A.
Barcelona, 2008, 270 pp.

Eduardo Barrachina, Magistrado de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, acomete en esta obra el tema de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas desde una óptica eminentemente práctica a través de un examen exhaustivo de los criterios jurisprudenciales que se refieren a los presupuestos de la responsabilidad patrimonial, al contenido de la indemnización y a los cauces procedimentales que el perjudicado debe seguir para hacer efectivo el resarcimiento. Todo ello haciendo especial hincapié, también desde un punto de vista práctico e incluso casuístico, en cómo los Tribunales han resuelto casos de responsabilidad patrimonial en los que existía implicación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, fuera por daños causados por Agentes de la Autoridad a particulares, fuera por daños sufridos por éstos a manos de los Agentes.

Desde un punto de vista formal el libro se divide en nueve Capítulos, si bien se pueden distinguir dos partes claramente diferenciadas. En una primera parte se analizan desde un punto de vista general los distintos temas que deben estudiarse para entender el problema de responsabilidad patrimonial. Esta primera parte ocupa los primeros ocho Capítulos y algo más de la primera mitad del libro. La segunda parte, que coincide con el Capítulo noveno del libro, estudia un buen número de casos concretos en los que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se han visto implicados en pleitos que tenían el objeto de exigir responsabilidad patrimonial a las Administraciones Públicas. Pasamos ahora a estudiar las dos partes del libro.

La primera parte se inicia con un Capítulo de vocación introductoria referido al “*Concepto del principio de responsabilidad patrimonial*”. En nuestra opi-

★ Letrado de las Cortes Generales.

nión es éste un Capítulo de excelente calidad y equilibrio, lo que le convierte en el mejor del libro. De una manera breve el autor hace referencia al origen del principio de responsabilidad patrimonial (la doctrina de la *faute de service* del Consejo de Estado francés), a los requisitos necesarios para su existencia y a su carácter eminentemente objetivo. Da además una definición muy original del principio al señalar que la responsabilidad patrimonial sería “*en esencia la sanción de una obligación preexistente de la Administración de asegurar la igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas*”. Termina el autor señalando que la ampliación de este principio es uno de los avances políticos y jurídicos más importantes de los dos últimos siglos. Esta afirmación no nos resulta exagerada sobre todo partiendo de que en el origen de este principio se encuentra, como señala el autor a pie de página, la absoluta irresponsabilidad del Estado basada en el viejo adagio anglosajón *The King can not do wrong*.

En el segundo Capítulo se tratan los “*Principios Generales*” de esta materia. Estamos ante un Capítulo bastante completo en el que sin embargo se empiezan a apreciar lo que son, a nuestro juicio, los dos defectos más importantes del libro, a los que nos referiremos en la valoración global de la obra. Barrachina se centra en primer lugar en las consecuencias del carácter objetivo de la responsabilidad de la Administración: la aparición de la responsabilidad en caso de funcionamiento normal o anormal del servicio público, la exclusión de la responsabilidad sólo en caso de fuerza mayor y no cuando concurre caso fortuito y la necesidad de la prueba del nexo causal entre la actuación administrativa y el daño resarcible ya que las Administraciones no pueden convertirse en “*aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los interesados*”. A continuación se trata el órgano administrativo competente, la competencia jurisdiccional (en este punto hay un error ya que el autor se refiere al artículo 2.d) de la Ley 29/98, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa -en adelante LJCA- cuando es el apartado e) del artículo 2 de esta Ley el que atribuye al orden jurisdiccional contencioso-administrativo el conocimiento de las reclamaciones por responsabilidad patrimonial) y el concepto de servicio público. Por último entra en cuestiones que afectan a las Fuerzas y Cuerpo de Seguridad del Estado, concretamente en los deberes de sus miembros, en la proporcionalidad de la actuación policial, en los daños o perjuicios causados a los miembros de las fuerzas policiales, en la compatibilidad reconocida a nivel jurisprudencial de las prestaciones devengadas por aplicación del ordenamiento sectorial y las indemnizaciones por responsabilidad patrimonial, y en la tenencia de armas. Especialmente interesantes son los apartados referidos a los daños sufridos por Agentes de la Autoridad, donde el autor muestra la modulación de algunos de los principios generales de la responsabilidad patrimonial, y a la tenencia de armas, donde el autor, ante la doctrina jurisprudencial consolidada que considera a la Administración Pública garante frente a terceros del uso proporcional y adecuado que del arma haga la persona a quien se la entrega, muestra su preocupación ante la práctica imposibilidad de determinar en algunos casos

cuándo el Agente utiliza el arma de un modo proporcional o excesivo por encontrarse racionalmente o no en peligro su vida.

El tercer Capítulo tiene como rúbrica el *“Ejercicio de la acción”*. En este Capítulo, en el que se detallan las condiciones de legitimación activa y pasiva y de postulación, así como la necesidad de seguir una vía administrativa previa para poder acceder al recurso contencioso-administrativo, destaca el completo análisis del problema de la prescripción y, sobre todo, de la difícil cuestión del inicio del cómputo del plazo de prescripción. El plazo de prescripción de un año empieza a computarse, de acuerdo con la *teoría de la actio nata*, en el momento en el que se conocen todos los elementos fácticos y jurídicos que permiten el ejercicio de la acción. Es muy de agradecer que el autor aporte jurisprudencia muy reciente, como la STS de 22 de abril de 2008, que afirma que *“para que se inicie el plazo de prescripción es necesario que se conozca el alcance y la trascendencia e importancia de los daños objeto de la reclamación”*. Todo esto supone que en el caso de daños permanentes o continuados o cuando queden secuelas físicas o psíquicas haya que esperar a que los daños hayan cesado definitivamente o a que se haya determinado claramente el alcance de las secuelas para que se pueda iniciar el cómputo del plazo de prescripción. Insistimos en que es de justicia reconocer el arduo esfuerzo del autor por aportar jurisprudencia reciente y de un modo abundante. Este Capítulo termina con una breve referencia a la caducidad de la acción en relación con la impugnación en vía contencioso-administrativa de las desestimaciones presuntas o por silencio administrativo.

Los *“Requisitos”* necesarios para la apreciación de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas se estudian el Capítulo cuarto. Para comenzar, y partiendo del artículo 139.2 de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJAP), el autor trae a colación los cuatro requisitos que el Tribunal Supremo considera necesarios para que exista responsabilidad patrimonial: que el hecho sea imputable a la Administración, que haya una lesión antijurídica, efectiva, económicamente evaluable e individualizada, la existencia de relación de causalidad entre la actuación administrativa y la lesión y la ausencia de fuerza mayor. A continuación, Barrachina se centra en el análisis del daño y sus características profundizando sobre todo en el carácter antijurídico del mismo, basado en la ausencia del deber de soportar la lesión por parte del perjudicado. Se vuelve a aportar una gran número de referencias jurisprudenciales con criterios de gran utilidad utilizados por los Tribunales para determinar si existe daño antijurídico: entre otros, que la lesión se haya causado con contravención de una norma, que el riesgo haya sido causado por la Administración o por el perjudicado, que concurren causas de justificación o que haya algún título que imponga al interesado la obligación de soportar el daño. Se realiza también un análisis riguroso de cómo y según qué criterios se debe proceder a la prueba del daño a partir de los principios recogidos en los artículos 1214 del Código Civil y 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil partiendo de que evidentemente el derecho a ser indemnizado requiere siempre concretar

y detallar el resultado lesivo y demostrarlo. La última parte de este Capítulo está dedicada a la indemnización y a todo lo que a ésta afecta: cuantificación, prueba, daño emergente, lucro cesante y compensación en especie, además de otras cuestiones de carácter secundario. Es necesario destacar aquí el principio fundamental de reparación integral, que implica la necesidad de resarcir todos los daños patrimoniales y morales que se irroguen al perjudicado, así como la consideración tanto de la doctrina como de los Tribunales de que a pesar de las previsiones del artículo 141.2 de la LRJAP es prácticamente imposible fijar unos criterios fijos para todos los órganos judiciales, lo que implica que en muchas ocasiones la cuantificación de la indemnización esté sometida a una amplia discrecionalidad de los juzgadores.

El Capítulo quinto de la obra está íntegramente dedicado al “*Daño moral*” definido como “*el causado al conjunto de derechos y bienes de la personalidad que integran el llamado patrimonio subjetivo*”. Lo más destacable de este Capítulo vuelven a ser las referencias jurisprudenciales sobre la prueba del daño moral y sobre el modo de determinar el *pretium doloris*, donde vuelve a aparecer el criterio subjetivo aunque con la admisibilidad de acudir a precedentes judiciales o a los baremos utilizados en los accidentes de circulación.

El siguiente Capítulo, el sexto, se refiere a la “*Relación de causalidad*” que debe mediar necesariamente entre la actuación de la Administración Pública y el resultado dañoso. Se trata en primer lugar la relación de causalidad desde un punto de vista general, para lo que el autor insiste en el carácter objetivo de la responsabilidad que modula la teoría de la causalidad adecuada, mayoritariamente utilizada por la doctrina administrativista. Junto a esto, Barrachina descende a todas las cuestiones conectadas con la relación de causalidad y que pueden matizarla o quebrarla, a saber, la posible intervención de la víctima o de un tercero, la concurrencia de culpas o la concurrencia de fuerza mayor o caso fortuito. Sobre esta última cuestión queda bien clara la diferencia entre ambas figuras en función de la exterioridad o interioridad del hecho en relación con el funcionamiento del servicio público.

El Capítulo séptimo, con el Título de “*Procedimiento*”, nos ha causado cierta extrañeza. La razón no es que contenga errores de bulto o referencias incorrectas sino que no parece encajar correctamente en el espíritu global del libro. El valor más importante de esta obra es su carácter práctico, plagado de referencias jurisprudenciales que son de gran utilidad para el jurista práctico. Sin embargo, en este Capítulo el autor adopta una posición completamente académica más propia de un manual universitario que de una obra de este tipo. Es cierto que el autor hace un resumen correcto del procedimiento administrativo, ordinario o abreviado, que el interesado debe seguir para obtener su indemnización, pero no se entiende la razón de este cambio en el modo de trabajar. La prueba de esto es que en todo el libro las notas al pie contienen referencias a jurisprudencia mientras que en este Capítulo sólo incluyen referencias a artículos de la LRJAP o del Real Decreto 429/93 de 26 de marzo.

La primera parte del libro termina con el Capítulo octavo, sobre la “*Jurisdicción contencioso-administrativa*”. De nuevo aquí el autor nos causa un cierto

despiste y es que la rúbrica del Capítulo no parece cohonestarse muy bien con su contenido. De hecho, tras una referencia a los artículos 1 y 33 de la LJCA (curiosamente ni se nombra el 2.e), algo que se hacía, aunque erróneamente, como hemos visto, en el Capítulo segundo) el Capítulo se dedica completamente al repaso de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el derecho a la prueba, algo que es de gran interés y utilidad práctica pero que el lector no espera encontrar tras leer el título del Capítulo. Este Capítulo podría haber sido una buena sede para desarrollar más ampliamente los temas tratados en el Capítulo segundo, sobre todo, en nuestra opinión, el peregrinaje y la duplicidad de jurisdicciones, que trató de solucionar la LJCA pero sin dejar de mantener en cierto modo la preocupación de la doctrina (ver, por ejemplo, SANTAMARÍA PASTOR, Principios de Derecho Administrativo General, Volumen II, Iustel, Madrid, 2004, p. 517). Este Capítulo habría sido un buen lugar para profundizar más en este y otros temas.

Por último, tenemos la segunda parte del libro que está incluida en el Capítulo noveno: *“Análisis de casos resueltos por sentencia firme”*. Durante noventa páginas el autor analiza casos concretos en los que la Administración Pública se ha enfrentado a reclamaciones de responsabilidad patrimonial como consecuencia de lesiones o daños causados a particulares o a sus bienes por miembros de la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o sufridos por éstos en el ejercicio de sus funciones. Se estudian treinta y tres supuestos reales muy variados que van desde daños causados por utilización de fuerza policial desproporcionada hasta lesiones sufridas por un policía en el curso de una manifestación violenta, pasando por casos verdaderamente pintorescos, como el de un policía que sufre un esguince al tropezarse con una loseta colocada de manera defectuosa en un Juzgado. Nos han resultado de gran interés sobre todo dos casos en los que la Administración fue condenada y en los que se observa el proceso de ampliación de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas hasta puntos en los que la frontera entre la responsabilidad objetiva de la Administración y el peligro de que éstas se conviertan en aseguradoras universales se ve algo difuminada. En el primero de ellos se condenó a la Administración por los daños causados por un policía con su arma reglamentaria fuera de servicio y en el segundo la condena a la Administración se produjo después de que el hijo de un policía lesionara a un amigo con el arma de su padre. No podemos entrar aquí en profundidad en estas cuestiones, pero llama la atención cómo la responsabilidad por riesgo de las Administraciones Públicas se está extendiendo a actuaciones de sus Agentes completamente ajenas al servicio público.

Terminado ya el análisis pormenorizado de la obra podemos pasar ya a su valoración global. Comenzando por la crítica, como hemos dicho al principio esta obra adolece de dos defectos fundamentales: por un lado, una sistemática deficiente y algo confusa que hace que la lectura sea en ocasiones muy reiterativa, y es que muchas veces se repite lo mismo en Capítulos distintos; y, por otro lado, hay demasiados errores tipográficos, de redacción y de acentuación que dificultan el entendimiento de lo que se está leyendo. Estos defectos son

fácilmente subsanables en una posterior edición, lo cual sería recomendable ya que ayudaría a apreciar mejor esta obra, que descansa sobre un extraordinario e ímprobo esfuerzo de investigación del autor que no puede quedar empañado por defectos formales que dan siempre al lector una idea de ligereza en la ejecución de la obra que creemos que en este caso no es justa pero que puede aparecer porque, insistimos, los errores son numerosos. Esto no debe quitarle ningún mérito a la obra, que aporta al lector interesado en el principio de responsabilidad patrimonial un estudio riguroso de todas las cuestiones fundamentales que afectan al mismo y que, por tanto, colma absolutamente las expectativas del estudioso; además, es también una obra que será de gran utilidad para el jurista práctico especializado en responsabilidad patrimonial, y más concretamente en la responsabilidad patrimonial de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y es que es difícil encontrar una obra con tal cantidad de referencias jurisprudenciales, algunas muy recientes. En conclusión, estamos ante una obra que cualquier interesado desde un punto de vista teórico o práctico en el principio de responsabilidad de las Administraciones Públicas deberá consultar, lo cual hace más necesario que en posteriores ediciones todos sus defectos formales queden pulidos de modo que el mérito que subyace en la elaboración de este libro no quede en ningún caso disminuido.