

varios esforzados estudiosos que han actuado bajo la batuta de un coordinador tan ajetreado en su labor como ajeno al contenido del producto. Muchas veces se trata de aportaciones valiosas, pero no es difícil advertir en ellas el rastro de la desgana con que están escritas, del tedio de sus autores, que han accionado la tecla del ordenador impelidos por exigencias del guión curricular que impone esta o aquella agencia de evaluación. Son obras con semblante de fatiga, de gran parecido al que ofrecemos los humanos cuando nos exhibimos con el rostro deslucido después de una fastidiosa conversación con un sujeto importuno.

Hay otros libros, sin embargo, que no se escriben, sino que simplemente salen de nuestras entretelas. Se trata de un fenómeno biológico parecido al que nos brinda el ordenador, el cual, con la simple presión sobre una tecla, vomita la documentación que tiene almacenada. Con ciertos libros, aparentemente escritos por quien se presenta como su autor, ocurre algo de esto, y este es cabalmente el caso de los que escribe STOLLEIS. Se trata de un ser —el libro— que se lleva en las entrañas, que lo notamos que se mueve de vez en cuando y por eso nos pide salir del oscuro hipogeo en el que se halla aherrojado. Libro que basta con accionar el portátil para verlo comparecer terso, vivo, sugere y, lo que es más importante, con expresas ganas de iniciar cuanto antes la singladura de su propia vida, de echarse a los caminos, de perderse en el tráfico bibliográfico y morir en él, si es que las circunstancias así lo requieren.

STOLLEIS ha devuelto la vida a muchos autores que yacían en el sarcófago de las notas a pie de página, que

son la ortopedia de los libros, el lúgubre sótano donde guardamos los fantasmas de nuestras lecturas. De su mano nos enteramos de qué escribieron, cuándo lo escribieron y por qué lo escribieron, porque el Derecho público no es sino la respuesta sosegada a los problemas que hacen palpar a la sociedad, a su economía, a sus desvelos y temblores. Estudiar los infinitos renglones del Derecho público desconectados de la realidad en la que vinieron al mundo es como visitar un cementerio de lápidas anónimas, pues quienes a él nos dedicamos sabemos bien de su horror a la infinitud, al calendario sin medida, y de su amor, en cambio, por los límites, por las fechas y por los nombres.

GOETHE llamaba a sus obras «huellas de su vida». Y esto son las obras de STOLLEIS: huellas de su paso fecundo por la universidad, huellas que se van dejando en el camino hasta que llega el momento de encontrar la paz del trabajo concluido, del esfuerzo completado.

STOLLEIS tiene ya figura de estatua en la avenida de los grandes del Derecho público.

Francisco SOSA WAGNER  
Universidad de León

TORRE DE SILVA Y LÓPEZ DE LETONA, Víctor: *Responsabilidad patrimonial de la Administración en materia de seguridad ciudadana*; Tirant lo Blanch - Tratados, Valencia, 2013, 367 págs.

1. Los riesgos asociados a la actividad de mantenimiento de la seguridad ciudadana están íntima-

mente unidos al desarrollo del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Como magistralmente expone Víctor TORRE DE SILVA en su libro, la prehistoria reciente de la responsabilidad patrimonial comienza con la Ley de 31 de diciembre de 1945, por la que se estableció un régimen de indemnización para los casos en los que las fuerzas militares o de orden público, con ocasión del uso reglamentario de las armas en actos propios del servicio, produjesen la muerte o la incapacidad de alguna persona; a partir de ahí, los cada vez más frecuentes casos de indemnización por daños policiales constituyeron importantes hitos en el desarrollo del instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado en nuestro país. Sólo por esa relevancia histórica es ya acertado prestar atención a las particularidades que en este sector de la actividad administrativa presenta la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Pero no hay que dejarse confundir por el ámbito bien delimitado de la materia que se examina: el objetivo que persigue Víctor TORRE DE SILVA es, en realidad, utilizar la responsabilidad patrimonial de la Administración en materia de seguridad ciudadana como «banco de pruebas» para realizar una evaluación más general y abstracta de esta institución. Y, sin duda, lo consigue.

En su excelente introducción, el autor resume ya las razones por las que el ámbito de la seguridad ciudadana constituye un punto de partida ideal para, desde una perspectiva eminentemente práctica, realizar el referido análisis general: el hecho de que, aunque con excepciones, la Administración suela actuar en este sector de modo directo, la gravedad

de los daños que pueden ocasionarse en estos casos, la amplitud de la actividad administrativa en este campo o la distribución de la competencia entre distintos niveles de la Administración territorial son motivos por los que la seguridad ciudadana se considera un magnífico ámbito para examinar «*la razonabilidad de la institución y de sus críticas*».

Con esta finalidad, Víctor TORRE DE SILVA va desentrañando con gran cuidado los variadísimos supuestos en que se concreta la responsabilidad patrimonial de la Administración en materia de seguridad ciudadana, ofreciendo un cuadro tan completo y riguroso de sentencias y dictámenes del Consejo de Estado que su realización no puede sino calificarse de verdadera hazaña, pues sin duda lo es sintetizar en un número limitado de páginas un conjunto casuístico de tal abundancia y diversidad, y presentar como resultado unas páginas claras y útiles.

2. La riqueza del análisis casuístico que el autor está en condiciones de ofrecernos es el resultado de años de estudio y de aplicación de la Ley en el «observatorio privilegiado» que es el Consejo de Estado, pero no sería justa en la valoración de la obra si no subrayase otras importantes facetas de la misma. Y es que no por realizar un esmerado análisis de la práctica se desatiende la exposición teórica: todo el libro es buena prueba de ello, pues combina con maestría doctrina y praxis, principios y ejemplos, demostrando un hondo conocimiento de los distintos factores en juego.

Los capítulos 2 y 3 son, muy en particular, una excelente muestra del dominio académico que sobre la materia tiene, también, Víctor TORRE DE

SILVA. El capítulo 2 analiza los «*perfiles tradicionales de la responsabilidad patrimonial de la Administración*», plasmados en el ya clásico artículo 121 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954; para ello va desgranando las razones que justificaron la opción por un sistema de responsabilidad objetiva. El capítulo 3 resume las principales líneas de crítica a esos perfiles tradicionales de la responsabilidad patrimonial de la Administración, desde las tempranas manifestaciones de GARCÍA DE ENTERRÍA sobre la doctrina de la igualdad ante las cargas públicas, o de GARRIDO FALLA sobre la teoría de la indemnización como independiente de la teoría de la responsabilidad, hasta los más recientes reproches de inseguridad jurídica o del exceso de amplitud con que se concibe la responsabilidad patrimonial. Este breve capítulo constituye así un análisis condensado de la perspectiva crítica de la institución, que tanta tinta ha hecho correr, facilitando esa visión rápida del estado actual de la situación tan difícil de lograr.

3. Tras estas imprescindibles reflexiones introductorias, los capítulos 4 y 5 entran de lleno en el objeto principal de la obra: la responsabilidad patrimonial de la Administración en materia de seguridad ciudadana. En el capítulo 4 no falta un detallado examen histórico de la propia noción y puesta en práctica de la seguridad ciudadana, que a su vez sirve de preámbulo a la delimitación del concepto que manejará todo el estudio, concepto que «*abarcará toda lesión que la acción u omisión de las fuerzas y cuerpos de seguridad genere*». Al hilo de esta idea, el capítulo 5 dibuja una completísima tipología, pasando revista a todo tipo de da-

ños (físicos, morales, al honor, la intimidad y la propia imagen), a todas las víctimas y autores potenciales, así como a todas las posibles fuentes de daños. Se analizan así los daños físicos y morales producidos con ocasión de detenciones o acaecidos en el periodo de detención, los derivados de la actuación administrativa en reuniones o manifestaciones, los irrogados por el uso de las armas tanto por agentes en servicio o fuera de él como por terceras personas, los daños que se ocasionan en entradas y registros, los derivados de informes o documentos policiales, los derivados de bienes públicos y los relacionados con la seguridad vial, pero también los daños cometidos por internos en centros penitenciarios excarcelados o los irrogados a los propios funcionarios públicos, en la medida en que ambos contenidos tocan de lleno a la materia de la seguridad ciudadana. Expone Víctor TORRE DE SILVA casos muy conocidos, pero junto a ellos ha desenterrado otros, singulares, ya olvidados o que, por una u otra razón, han pasado desapercibidos.

No olvida la jurisprudencia penal, cuyas decisiones sobre imposición de condenas de pago de indemnizaciones de daños y perjuicios a las Administraciones públicas, normalmente en concepto de responsabilidad civil subsidiaria, constituyen una fuente complementaria indispensable, aunque frecuentemente olvidada, para comprender la responsabilidad de la Administración desde una perspectiva general. Es de subrayar el análisis que el autor hace de los abusos que en ocasiones puede suponer la existencia de la doble vía de la responsabilidad penal y la responsabilidad administrativa, así como la crítica a algunas de las solu-

ciones que, para articular ambas vías, han adoptado la jurisdicción penal y el propio Consejo de Estado.

Tampoco se omite el hecho de que la responsabilidad del Estado en materia de seguridad ciudadana puede presentarse bajo el doble prisma de la responsabilidad patrimonial de la Administración o de la responsabilidad de la Administración de Justicia, sin que siempre sea fácil discernir ante cuál de las dos modalidades nos encontramos. En relación con la actuación de la policía judicial, por ejemplo, concluye el autor que *«una inclusión acrítica y global de cualquier actuación de un miembro de la policía judicial a efectos de responsabilidad en la Administración de Justicia quebraría la unidad de la responsabilidad de las fuerzas y cuerpos de seguridad y limitaría artificiosamente el alcance de ésta, en perjuicio de las víctimas»*, pues los daños sólo podrían ser indemnizados, en tal caso, en la medida en que puedan ser considerados como resultado de un funcionamiento anormal. Propone, para evitar la inseguridad jurídica que supone la situación actual, una modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

4. Todo este análisis casuístico no puede ser, como ya se ha dicho, más exhaustivo y esmerado, lo que convierte a la obra en un valiosísimo instrumento para el práctico del Derecho. Pero, más allá de los bien seleccionados ejemplos, el autor no ha querido perder de vista los datos estadísticos, que permiten examinar la situación desde una perspectiva «macro». No es muy habitual encontrar este tipo de datos en una monografía jurídica, pero su utilidad es evidente; en este caso, Víctor

TORRE DE SILVA extrae de los mismos algunas conclusiones importantes, como el excesivo plazo que se emplea, como media, en la resolución de estos procedimientos, o el hecho de que la suma de las indemnizaciones que cada año satisface la Administración del Estado en concepto de responsabilidad patrimonial en materia de seguridad ciudadana no asciende a cantidades descomunales. Esta última cifra, inédita hasta hoy a saber de quien escribe estas líneas, constituye un importante argumento frente a la tradicional crítica de la excesiva extensión de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

5. Concluye el libro con un capítulo (el 6) en el que se retoma la perspectiva crítica de las primeras páginas, para realizar ahora una valoración de dichas críticas a la luz de la experiencia en materia de seguridad ciudadana expuesta en el capítulo anterior. Ésta permite al autor, en primer término, ofrecer contraargumentos de peso a algunas de las críticas de carácter global más extendidas. Los datos estadísticos sobre el coste de la responsabilidad patrimonial en materia de seguridad ciudadana, por ejemplo, sirven para contestar la idea de que es indispensable reformar el sistema por su elevado coste potencial, y los relativos a la duración de los procedimientos permiten, junto a otros argumentos, rebatir la conocida tesis de que la función de control de la responsabilidad patrimonial se ve perjudicada por el carácter objetivo que a ésta se atribuye: la mejora del funcionamiento de los servicios públicos por la vía de la responsabilidad patrimonial, dice Víctor TORRE DE SILVA, no es tarea fácil dada la barrera tem-

poral existente entre el momento en que se produce el daño y aquel en el que se decide sobre la responsabilidad. Los ejemplos en el ámbito de la seguridad ciudadana permiten también refutar ciertas críticas a la teoría del riesgo como fundamento de la responsabilidad patrimonial objetiva (sólo sería admisible una responsabilidad objetiva global de la Administración si ésta supusiera siempre un riesgo especial, en relación con el que suponen los particulares): se afirma así que aunque *«la teoría del riesgo tiene especial predicamento en materia de responsabilidad patrimonial por funcionamiento de los servicios policiales»*, lo cierto es que *«para declarar legislativamente riesgo especial y responsabilidad objetiva para las acciones u omisiones en materia de seguridad ciudadana, en un contexto general de responsabilidad por culpa de la Administración, conduciría a desigualdades (...)»*.

Considera también el autor algunas de las críticas parciales que se vienen haciendo al sistema, centrándose fundamentalmente en las relativas a su inseguridad jurídica y su extensión, y parece llegar a la conclusión de que queriendo remediarse la una se incurre en el riesgo de acentuar la otra, y viceversa. En cuanto a la inseguridad jurídica derivada de la dificultad de prever el sentido indemnizatorio o no de distintos supuestos de daños, y más aún de su cuantía, observa que, incluso en un campo tan delimitado como el que aquí se trata, la realidad se resiste a ser categorizada y, aunque sin duda hay campos en los que podría hacerse algún desarrollo normativo adicional, *«las normas reglamentistas y detalladas pueden generar quiebras en la justicia a la hora de ser aplicadas; por su rigidez y multiplicidad no pro-*

*porcionan seguridad jurídica»*. Por lo que respecta a la indebida extensión de la responsabilidad patrimonial, considera que los excesos que con frecuencia se denuncian tienen su causa más en pronunciamientos judiciales llamativos y tal vez erróneos que en la carga económica —en realidad bastante limitada, como se ha visto— que aquélla representa para el erario público. Aduce también que determinadas propuestas llamadas a combatir esa extensión indebida, como la exigencia de requisitos adicionales para la responsabilidad patrimonial o la exclusión de toda indemnización por funcionamiento normal, llevarían en la práctica a un mayor grado de inseguridad jurídica, al ampliar el ya extenso campo de la interpretación individualizada de los presupuestos de la responsabilidad. La eliminación de la responsabilidad por funcionamiento normal, por lo demás, llevaría a resultados indeseables en el campo de la seguridad ciudadana, pues podrían quedar sin indemnizar los efectos lesivos —en ocasiones muy graves— de conductas perfectamente legítimas, pero que conllevan un gran riesgo, de las fuerzas y cuerpos de seguridad, como las persecuciones, entradas en lugares cerrados y, en general, todas las que conllevan el uso de armas, objetos antidisturbios u otros instrumentos peligrosos.

Tienen también su lugar en la obra las críticas que con frecuencia se han vertido en relación con los pagos de indemnizaciones por responsabilidad patrimonial a las compañías de seguro, críticas que Víctor TORRE DE SILVA impugna con gran rigor: sería verdaderamente insólito e injusto, dice, negar la subrogación a una aseguradora que ha indemnizado a su asegurado por un

siniestro causado por el funcionamiento de los servicios públicos, e igualmente no puede objetarse a la contratación de un seguro de responsabilidad civil para cubrir la patrimonial de la Administración.

Pero como ninguna valoración es constructiva si no va acompañada de proposiciones, el libro formula algunas propuestas de interpretación de la Ley vigente y, junto a ellas, una serie de líneas de mejora normativa. En cuanto a las primeras, mantiene el autor que la exigencia legal de que la lesión «sea consecuencia del funcionamiento» de los servicios públicos debe interpretarse de modo preciso, bien sea manteniendo un concepto puramente físico-naturalista de la causalidad, bien asumiendo un concepto jurídico más complejo, en el que quepan todas las consideraciones legítimas. Asimismo, propone una interpretación rigurosa del requisito de la antijuridicidad del daño, en el que el término «Ley», empleado en el artículo 141.1 de la Ley 30/1992 («que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley»), se entienda como equivalente a norma jurídica escrita, o incluso a norma jurídica sin más, lo que excluiría del concepto los riesgos propios de la vida en sociedad y aquellos que han sido asumidos de modo voluntario. Por lo que respecta a las líneas de mejora normativa se propone, por ejemplo, permitir que la aseguradora de la Administración, una vez pagada la indemnización al particular perjudicado, se dirija contra la autoridad o empleado público causante del daño para exigirle, en su caso, responsabilidad por dolo o negligencia grave; y delimitar los casos en los que la actuación de la policía judicial da lugar a una responsabilidad patrimonial de

la Administración o a responsabilidad por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia. Con especial énfasis se subraya la necesidad de excluir del ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración los daños de quienes prestan servicios profesionales remunerados en ella, daños que, según el autor, «están llevando a que se fueren los rasgos de la responsabilidad patrimonial en su aplicación administrativa y jurisdiccional». En esta línea, considera pertinente partir de una declaración general de que los daños sufridos por los empleados públicos en el ejercicio de sus funciones deben dar lugar a la aplicación protectora de la Seguridad Social y clases pasivas, con exclusión de la responsabilidad patrimonial de la Administración y sin perjuicio de aquellos que se generen por un mal funcionamiento de la Administración y que el funcionario no tenga el deber jurídico de soportar.

6. Para concluir, cabe de nuevo subrayar el rigor del análisis que lleva a cabo Víctor TORRE DE SILVA. Si ese rigor fue reconocido con el Premio Extraordinario de Doctorado, la dificultad del ejercicio que aquí se lleva a cabo y lo logrado del objetivo convertirán, sin duda, esta obra en referencia ineludible para el estudio de una materia tan en boga como la seguridad ciudadana, e incluso del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración en general. Vamos a aprender mucho de seguridad ciudadana y a entender mejor la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Ana I. SANTAMARÍA DACAL  
Letrada del Consejo  
de Estado