

Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*, Thomson-Reuters Civitas, Navarra, 2010, 766 págs.

por

JAVIER GÓMEZ GÁLLIGO

*Consejero-Secretario de la Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*

Escribir acerca de la obra de Jesús GONZÁLEZ PÉREZ en la *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* es siempre un placer, además de una obligación moral, dada la formación registral de tan insigne administrativista, que prestigia la función de quienes somos Registradores de la Propiedad y Mercantiles.

Catedrático de Derecho Administrativo, Registrador de la Propiedad, Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, Académico de Número de la Real Academia de Jurisprudencia, y sobre todo excelente jurista, acaba de actualizar su obra *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*, un clásico que ya va por su quinta edición.

El libro realiza un estudio exhaustivo de la responsabilidad patrimonial del Estado y de los demás entes públicos; la relación jurídica obligacional derivada de los actos y omisiones determinantes de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas; el nacimiento, modificación y extinción de la responsabilidad patrimonial, y los requisitos para que concurra (lesión patrimonial, actuación administrativa, antijuridicidad, imputabilidad y causalidad); aborda también la modificación de la responsabilidad patrimonial, tanto subjetiva como objetiva; así como los procedimientos para hacerla efectiva.

Una de las cuestiones más debatidas, que es objeto de análisis en el libro, dentro de los entes sujetos a responsabilidad patrimonial, es la responsabilidad derivada de actos legislativos y de los tratados internacionales, en la que aflora un interesantísimo debate doctrinal con GARCÍA DE ENTERRÍA, que niega —al igual que lo hace GARRIDO FALLA— la responsabilidad del legislador, frente a la opinión de GONZÁLEZ PÉREZ, que la afirma en base al principio de confianza legítima, lo que conlleva la indemnización de los perjuicios ocasionados por innovaciones legislativas que den lugar a situaciones en las que el administrado confiadamente haya realizado inversiones cuantiosas esperando una contraprestación de la que se verá privado por ley. Al respecto, el autor analiza numerosísimas sentencias en las que en ocasiones se admite la responsabilidad patrimonial del Estado, como ocurre cuando la ley tiene materia expropiatoria, ha sido declarada inconstitucional o su aplicación conduzca a resultados merecedores de algún grado de compensación. Así, por ejemplo, se declararon resarcibles los perjuicios derivados de la adhesión de España a la Unión Europea en cuanto significaron supresión de cuotas de pesca; y sin embargo, la jurisprudencia no consideró sacrificios patrimoniales resarcibles la supresión del Cuerpo de Agentes de Cambio y Bolsa o la jubilación anticipada de jueces y magistrados, dando en estos casos prevalencia a la potestad del Estado en innovación normativa, frente a la expectativa de derechos (más que un derecho patrimonializado) de los funcionarios afectados.

---

nes españolas poco usadas o, incluso, erróneas; acaso sea ello debido a que el traductor español haya seguido en ese punto un texto distinto del original checo. Con todo, y respecto al texto redactado en la lengua de Cervantes, parece razonable *tutto compresso* aprobar con nota alta la versión ofrecida.

Dentro de este contexto se analiza la peculiaridad del procedimiento para hacer efectiva la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados por la aplicación de actos legislativos de naturaleza expropiatoria, pues tratándose de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria, sólo procederá indemnizar cuando así se establezca en los propios actos legislativos.

La responsabilidad patrimonial se produce como consecuencia del ejercicio de cualquier función administrativa que implique una lesión individualizada de contenido económico que el administrado no tenga obligación de soportar. Lógicamente en el libro se estudia —con gran amplitud— la responsabilidad extracontractual de las Administraciones Públicas en su actuación que pueda ser considerada de servicio público. Responsabilidad que tiene carácter objetivo, pues es independiente del dolo o culpa grave de las autoridades y funcionarios y de carácter directo, sin perjuicio de que luego se pueda reintegrar de la persona responsable (lo que —entre nosotros— no es nada frecuente en la práctica, cosa que nunca he llegado a entender).

Echo de menos tan sólo un breve análisis de la responsabilidad de la actuación del Registrador de la Propiedad, cuestión controvertida que el autor en otras ocasiones ha defendido desde el prisma de la configuración de la función registral como servicio público, y por ende sometido a responsabilidad.

La responsabilidad de los registradores es exigible por vía jurisdiccional civil (sin perjuicio de la administrativa o penal a que pudiera dar lugar su actuación), pero nunca es responsable la Administración Pública por los perjuicios derivados de la incorrecta calificación del registrador, esto es, no es aplicable la doctrina de la responsabilidad patrimonial de la Administración por indebido funcionamiento de los servicios públicos cuando se trata de errores en la calificación registral, atribuida personalmente al registrador. Así lo confirma la doctrina del Consejo de Estado, que admite no obstante la posibilidad de responsabilidad patrimonial del Estado por indebida prestación de servicios públicos cuando se trata, no de cuestiones de calificación registral, sino de perjuicios derivados del indebido funcionamiento de los medios personales y materiales del Registro como organización administrativa (1).

---

(1) Señala el dictamen del Consejo de Estado, de 21 de octubre de 1999, lo siguiente:

«Es cierto que nuestra actual legislación hipotecaria —en línea con la tradicional— sólo alude expresamente a esa responsabilidad civil personal de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles (art. 296 de la Ley Hipotecaria). Sin embargo, no cabe olvidar que, en virtud de una sentencia de su Sala Tercera, de 22 de marzo de 1995, el Tribunal Supremo ha sostenido que la relación que liga a los Registros con el Ministerio de Justicia permite calificarlos como servicios públicos a los efectos de que su actuación pueda originar la responsabilidad patrimonial que se impone a las Administraciones Públicas respecto del funcionamiento de los servicios públicos». Y distingue dos cuestiones:

a) La coexistencia de la responsabilidad personal de los registradores y la de la Administración Pública

«El principio capital al respecto es que están atribuidas a título personal a esos funcionarios las potestades de calificación registral y de consiguiente decisión acerca de los títulos que deben tener acceso a esos Registros (art. 18 de la Ley Hipotecaria, puesto en relación con otros preceptos de ese mismo texto legal, como es el ulterior art. 273, que les veda elevar consultas a la Dirección General de los Registros y del Notariado sobre materias y cuestiones sujetas a su calificación). Tal estricto régimen de independencia funcional conlleva, lógicamente, que se les imponga una expresa responsabilidad civil por las consecuencias de esas funciones registrales. Que esa responsabilidad tiene una acusada significación dentro del régimen legal propio de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles

El sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, a juicio del autor, es puramente objetivo, de manera que procede la reparación del daño causado por la acción administrativa aunque no concorra la noción de culpa. En la obra se aborda, con profusión de sentencias, los requisitos para que nazca la responsabilidad patrimonial, tales como la lesión patrimonial, la antijuricidad y la imputabilidad a una Administración Pública. Dentro de la lesión se abordan los daños en los bienes patrimoniales del administrado, pero dentro de estos daños, evaluables económicamente, la jurisprudencia incluye los daños morales, recogiendo en el libro las principales sentencias que abordan esta cuestión.

se pone de manifiesto por venir rodeada de unas previsiones específicamente dedicadas a garantizarla, entre las que destacan las fianzas exigibles a los mencionados registradores. Por lo demás, esa responsabilidad no es la única consecuencia de atribuir a título personal las citadas funciones registrales ya que sobre ese mismo dato se fundamentan también otras importantes singularidades del régimen profesional de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles, como es su especial sistema de retribuciones. En todo caso, lo que interesa ahora destacar es que la responsabilidad patrimonial personal de los aludidos registradores y la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública por el funcionamiento de los Registros se fundamentan en títulos muy distintos y entre los que no se advierte incompatibilidad o exclusión alguna. Siendo ello así, la introducción de la segunda de esas responsabilidades patrimoniales no pone en cuestión ni elimina la primera.

b) Los ámbitos de desenvolvimiento de las responsabilidades patrimoniales aplicables al funcionamiento de los Registros de la Propiedad y Mercantiles.

Sentada la coexistencia de ambas responsabilidades patrimoniales, parece oportuno avanzar alguna reflexión adicional acerca de su ámbito de desenvolvimiento. A tales efectos pueden diferenciarse dos tipos bien distintos de actuaciones de los citados Registros que son potencialmente generadoras de responsabilidades patrimoniales:

— De un lado, el ejercicio de las típicas funciones jurídicas que corresponden a los Registradores de la Propiedad y Mercantiles, es decir, sus ya citadas potestades de calificación y decisión registral. Dado que esas potestades les están atribuidas a título personal, parece claro que los eventuales daños antijurídicos que su ejercicio causase a los afectados están indiscutiblemente incluidos en el ámbito de la responsabilidad patrimonial personal de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles. Sin embargo, la concepción institucional de los Registros de la Propiedad y Mercantiles como servicios públicos conlleva que la eventual responsabilidad patrimonial de la Administración Pública por su funcionamiento incluya también los daños antijurídicos derivados del ejercicio de esas funciones registrales, tal y como se recogió en la citada sentencia del Tribunal Supremo, de 22 de marzo de 1995, que se extendió a analizar cómo se ejercieron las funciones calificadoras por parte del registrador en cuestión (Fundamento Jurídico cuarto).

— De otro, el desenvolvimiento administrativo de los Registros de la Propiedad y Mercantiles, es decir, su ajuste a los estándares organizativos y funcionales que deben observar en su funcionamiento material como oficinas públicas. Este segundo tipo de actuaciones registrales carece del acusado carácter personalista que se detectó anteriormente en las típicas facultades de calificación y decisión registral. De hecho, la actual organización de los Registros de la Propiedad y Mercantiles requiere de unos medios materiales crecientemente complejos y diversificados, que son utilizados por un personal igualmente diverso que concurre al buen funcionamiento de esos Registros. En consecuencia, los eventuales daños derivados del funcionamiento de esos medios materiales y personales están estrechamente conectados con la organización administrativa de los Registros de la Propiedad y Mercantiles, lo que, a su vez, les liga con la configuración de tales Registros como un servicio público. Se desprende de ello que los daños causados por esa segunda vertiente del funcionamiento de los aludidos Registros están claramente insertos en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública por el funcionamiento de los servicios públicos».

Muy interesante, a mi juicio, y de gran interés práctico notarial y registral es el análisis de la responsabilidad de la Administración derivada de la anulación de títulos administrativos, en particular de la anulación de la concesión de licencias de obras.

Se trata, en definitiva, de una obra clásica, profunda, redactada con gran rigor intelectual y en la que se ofrece acopio de material doctrinal y sobre todo jurisprudencial que le dotan de innegable valor teórico y práctico, al cual no es ajeno el autor por su ejercicio profesional como abogado.

Hans Kelsen, *El método y los conceptos fundamentales de la teoría pura del Derecho*, Colección Clásicos del Derecho, Revista de Derecho Privado, Editorial Reus, traducción por Luis LEGAZ LACAMBRA, Madrid, 2009, 101 págs.

por

JESÚS LÓPEZ MEDEL

*Registrador de la Propiedad*

Hans Kelsen, nacido en 1881 en Praga, se trasladó de pequeño a vivir a Viena, en cuya ciudad se doctoró en Derecho. Luego fue profesor de Derecho Público y Filosofía del Derecho en las Universidades de Heidelberg, Viena y Colonia. Diplomático centroeuropeo, había sido conocedor de ese mundo eslavo, en cuyos orígenes estaría la I Guerra Mundial. Y de alguna manera, el clima en que se vivía en esa Europa amenazada por el nublado del nazismo, del que el propio Kelsen, al fundir una «teoría pura del Derecho», es decir, sin los ingredientes ideológicos que los partidos políticos, sofisticadamente llevan a las Constituciones, sería *víctima*. Y aun cuando su posición doctrinal, de carácter positivista y virtualmente objetiva, parecía ir bien con el nacional-socialismo, bien pronto sería perseguido y abandonaría Alemania en 1933, para explicar en Ginebra y Praga, y partir, finalmente, a los Estados Unidos, donde fallecería en 1973.

Mientras tanto, aquella doctrina, sintetizada en la obra *El método de los conceptos fundamentales de la teoría pura del Derecho*, fue muy difundida en todos los países y universidades en los años treinta. Por lo que se refiere a los países de habla hispana, además de las aportaciones y críticas en Méjico del profesor RECASENS SICHES, en cuya cátedra colaboraríamos nosotros en 1965, y de Cossio en Argentina, la traducción del profesor aragonés LEGAZ LACAMBRA, en 1933, contribuyó a que fuese una obra de necesario instrumento para todo jurista, de las distintas ramas del Derecho (juristas como GARRIGUES, GELLA, PRIETO CASTRO, GARCÍA ESCUDERO, FERNÁNDEZ DE LA MORA, y profesionales abogados de todas las especialidades). La doctrina acerca de la Constitución, como Norma Jurídica objetivada, debiendo quedar fuera otros factores, aspectos o actitudes, como los éticos, los ideológicos, los religiosos o los sociológicos, fue muy utilizada. Incluso José Antonio PRIMO DE RIVERA, ante el juicio en defensa de su padre, encontró argumentos para una desviación del Derecho y de la propia II Constitución de la República, ante el enjuiciamiento del que fue Presidente del Directorio de Primo de Rivera, llamado por el Rey Alfonso XIII.

La noticia cultural está en que la Editorial de Derecho Privado, que lanzó aquella edición de la obra antes señalada, en 1933, la ha vuelto a reeditar, dentro de «Los Clásicos del Derecho», junto con la centenaria Editorial Reus.