

# **LA EXTENSION DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO A LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA**

Vicente Carlos Guzmán Fluja  
Profesor Ayudante-Doctor  
Area de Conocimiento de Derecho Procesal  
Universidad Carlos III de Madrid

## **SUMARIO**

1. LOS MOTIVOS ESPECIFICOS QUE RETRASARON LA EVOLUCION.
  - A) LA INDEPENDENCIA JUDICIAL.
  - B) LA INALTERABILIDAD DE LA COSA JUZGADA
  - C) OTROS MOTIVOS
2. LA IMPLANTACION DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA.
  - A) RESPONSABILIDAD PERSONAL DEL JUEZ Y RESPONSABILIDAD DEL ESTADO.
  - B) LA RESPONSABILIDAD DIRECTA Y OBJETIVA DEL ESTADO.
3. ESPECIAL REFERENCIA A LA EVOLUCION LEGISLATIVA EN ESPAÑA
  - A) EN EL PLANO CONSTITUCIONAL.
  - B) EN EL PLANO LEGISLATIVO.
4. CONCLUSION

## **1. LOS MOTIVOS ESPECIFICOS QUE RETRASARON LA EVOLUCION**

En el momento en el que el dogma de la irresponsabilidad del Estado empieza a tambalearse, lo hace en relación a los daños que se causan por el funcionamiento de la Administración Pública. Otros sectores de la acción de los Poderes públicos quedaban al margen de esta evolución, entre los que se contaban los daños ocasionados por el funcionamiento de la Administración de Justicia. Sólo tras vencer numerosas y notables

dificultades y resistencias se extendería el principio de responsabilidad pública a estos daños (1).

La razón de esta tardanza debe encontrarse en la existencia de una serie de características inherentes a la Administración de Justicia y que fueron consideradas elementos excluyentes de la responsabilidad del Estado por los daños que se causarían de resultas de su actuar.

De forma general, estos elementos han sido sistematizados por ARDANT (2) en fundamentos de irresponsabilidad relativos a la índole organizativa del servicio de la justicia y fundamentos de irresponsabilidad referentes a la naturaleza de dicho servicio público. Entre los primeros tiene especial relevancia la independencia judicial; entre los segundos, la inalterabilidad de la cosa juzgada.

#### A) *La independencia judicial.*

Para argumentar en este sentido se afirma que la responsabilidad vendría a suponer un límite intolerable a la libertad e independencia de los jueces y magistrados, entorpeciendo el desarrollo de su función ante el temor de verse sometido a su responsabilidad, o de originar la del Estado, o tener que justificar sus decisiones ante otros jueces (3). De otro lado, se afirmaba que no podía hacerse responsable al Estado de los daños causados por la conducta del juez, porque la independencia judicial impide cualquier influencia estatal sobre su actividad (4).

---

(1) Vid. por todos, PICARDI, «*Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità dei magistrati*», *Introduzione*, en *Le nuove leggi civili commentate*, noviembre-diciembre 1989, pág. 1213.

(2) Vid. *La responsabilité de l'Etat du fait de la fonction jurisdictionnelle*, París, 1956, págs. 171 y ss.

(3) Vid. ARDANT, *La responsabilité de l'Etat du fait de la...*, cit. pág. 173.

(4) Vid. GRIMM, Comunicación sobre la situación en el Derecho Alemán al Incontro di studio internazionale sobre *Giurisdizione e responsabilità nei paesi della CEE e negli Stati Uniti d'America*, Roma 24-26 junio 1987, publicado en *Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura*, número 29, noviembre de 1989, pág. 144, donde resume la situación con estas dos preguntas: «si el juez es independiente en el ejercicio de su poder ¿cómo puede exigirsele responsabilidad en caso de comportamiento o sentencia errónea? ¿Cómo puede llegarse a una responsabilidad del Estado por ilícito cometido por el juez si el principio de la independencia niega toda influencia estatal sobre su actividad?».

El argumento envejeció rápidamente, en el momento en que se puso de manifiesto que la independencia del juez podría justificar la articulación de especiales garantías en orden a su responsabilidad personal, pero no era obstáculo para que pudiera exigirse al Estado la reparación de los daños causados (5).

Efectivamente, la independencia puede ser, en ocasiones, un valor en colisión con la responsabilidad personal del juez, pero no con la responsabilidad del Estado, aún en el caso de que éste pueda ejercitar, en los casos en que el juez haya actuado con dolo o culpa, la acción de regreso para reembolsarse del juez culpable la indemnización ya pagada a la víctima.

Sin poder entrar en profundidad en la relación independencia-responsabilidad judicial, aunque se sostenga que la segunda pueda suponer una amenaza para la primera, de modo que «uno de los ataques a la independencia puede provenir a través de la responsabilidad civil» (6), la irresponsabilidad judicial nunca ha de ser el precio que se tenga que pagar por la independencia de los jueces (7). Sin duda, la independencia judicial es un valor constitucional que no se debe poner en entredicho (8), pero independencia y responsabilidad no pueden tomarse como valores opuestos ni irreconciliables (9), debiendo situarnos en el punto de equilibrio entre

---

(5) Vid. GRIMM, *Comunicación sobre la situación del Derecho Alemán, en Quaderni del Consiglio...*, cit. págs. 149-151, añadiendo que la independencia del juez justifica que ninguna otra persona ni Poder influya en la Administración de Justicia, pero no tiene porqué excluir la admisibilidad de una acción de resarcimiento contra el Estado por los daños causados por sus jueces.

(6) Vid. PERROT-THERY, *Comunicación sobre la situación en el derecho francés al Incontro di Studio Internazionale* cit. publicado en *Quaderni del Consiglio...*, cit. pág. 468, porque efectivamente, dicen, uno de los ataques a la independencia puede provenir por medio de la posibilidad de exigir cuentas a los jueces a través de la responsabilidad civil. También lo recuerda VILLAGOMEZ CEBRIAN, «Responsabilidad y democratización del Poder Judicial en Italia: referencia al caso español» en *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, año 1987, vol. II, págs. 3479-3480, puesto que «la responsabilidad del juez puede afectar a la independencia y efectividad de su función».

(7) Vid. CAPPELLETTI, *Giudici irresponsabili?*, Giuffrè, Milano, 1988, pág. 23, citando a Trocker.

(8) Vid. GRUNSKY, *Comunicación sobre la situación del Derecho alemán, Incontro di studio internazionale...*, cit. publicado en *Quaderni del Consiglio...*, cit. pág. 132.

(9) Vid. GRUNSKY, *Comunicación sobre la situación del Derecho alemán en Quaderni del Consiglio...*, cit. pág. 132; VILLAGOMEZ CEBRIAN, «Responsabilidad y democratización del Poder Judicial...», cit. pág. 3480.

ambos (10). En última instancia, debe considerarse que la responsabilidad no es sino el contrapunto necesario a la independencia, al ejercicio independiente de un poder (11); ambos valores deben caracterizar el desempeño de la potestad jurisdiccional, tal y como establece el artículo 117.1 de la Constitución española que configura jueces «*independientes, inamovibles y responsables...*».

B) *La inalterabilidad de la cosa juzgada.*

Tal vez estemos ante el obstáculo más serio para la implantación de la responsabilidad estatal en el ámbito de la Administración de Justicia (12).

La cosa juzgada es uno de los atributos esenciales de la función jurisdiccional (13). La sentencia firme, aunque fuera errónea, crea su propio «valor» y su propio «derecho»; si la responsabilidad se basa en un perjuicio, en un daño o «injusticia», no puede derivarse responsabilidad de una sentencia firme porque un acto «creador del derecho» no puede causar una «injusticia» (14). Sería inadmisibles que una sentencia firme se pudiera neutralizar indirectamente a través de la exigencia de responsabilidad civil a los jueces (15), de forma que si en tales casos se otorgara una indemnización se estaría poniendo en entredicho la autoridad y el respeto que deben inspirar el juez y la Justicia (16).

---

(10) Vid. CAPPELLETTI, *Giudici irresponsabili?*, op. cit. pág. 23.

(11) Y así se ha considerado tradicionalmente en España, según recuerda MONTERO AROCA, *Independencia y responsabilidad del juez*, Civitas, Madrid, 1990, págs. 91-92.

(12) Vid. DE VITA, «*La responsabilità civile del giudice e dello Stato come problema nel diritto francese (note comparative)*», en *Foro Italiano*, 1979, parte V, pág. 209.

(13) Vid. ARDANT, *La responsabilité de l'Etat du fait de la...*, cit. pág. 183.

(14) Vid. CAPPELLETTI, *Giudici irresponsabili?*, op. cit. págs. 15-16.

(15) Vid. PERROT-THERY, *Comunicación sobre la situación del Derecho francés en Quaderni del Consiglio...*, cit. pág. 478, para quienes resultaba imposible admitir que la parte perdedora, muchas veces por simple venganza, pudiera neutralizar la sentencia a través de la exigencia de responsabilidad civil.

(16) Vid. ARDANT, *La responsabilité de l'Etat du fait de la...*, cit. págs. 183-184; PERROT-THERY, *Comunicación sobre la situación del Derecho Francés*, en *Quaderni del Consiglio...*, cit. pág. 478.

Este argumento no resultó tan sólido como podía haberse pensado. En primer lugar, el instituto de la cosa juzgada «no tiene en sí mismo nada de absoluto ni de necesario» (17). Más bien, hay mucho de absolutismo dogmático en el principio de la cosa juzgada cuando en realidad ésta se significa no por ser un dogma o una abstracción lógica, sino por su finalidad o valor: garantizar, sea la sentencia acertada o errónea, la seguridad jurídica (18).

Por otro lado, se asegura más el respeto debido a la justicia haciendo al Estado responsable de los daños que causa y que derivan de una sentencia firme, antes que manteniendo a toda costa una resolución errónea con el pretexto de que tiene fuerza legal (19).

Por último, hay muchas actividades dentro de la Administración de Justicia a las que no alcanza la cosa juzgada, tales como la actividad de instrucción o de ejecución, respecto de las cuales no se justifica la irresponsabilidad estatal (20).

De esta forma quedó superado este importante obstáculo, aunque en algunos países, señaladamente en Alemania, perviven algunos vestigios del mismo (21).

### C) Otros motivos.

Siguiendo la clasificación de ARDANT en fundamentos de la irresponsabilidad relativos a la índole organizativa del servicio y relativos

---

(17) Vid. DE VITA, «*La responsabilità civile del...*», cit. pág. 208, citando a CHIOVENDA, *Principii de diritto processuale civile*, 1965, pág. 906.

(18) Vid. CAPPELLETTI, *Giudici irresponsabili?*, op. cit. pág. 18; DE VITA, «*La responsabilità civile del giudice...*», cit. pág. 209.

(19) Vid. ARDANT, *La responsabilité de l'Etat du fait de la...*, op. cit. págs. 185-186.

(20) Vid. ARDANT, *La responsabilité de l'Etat du fait de la...*, cit. págs. 184-185.

(21) Vid. GRIMM, *Comunicación sobre la situación del Derecho Alemán...*, cit. pág. 136: «en materia de responsabilidad por actos del Poder Judicial se trata de afirmar y mantener la eficacia sustancial de la cosa juzgada, que sólo puede ser atacada a través de los medios extraordinarios de impugnación». En el mismo sentido GRUNSKY, *Comunicación sobre la situación del Derecho Alemán...*, cit. pág. 128, aunque este autor no comparte esta pervivencia de la tensión entre cosa juzgada y responsabilidad por actos del Poder Judicial que dificulta la plena implantación de ésta.

su naturaleza, debe reseñarse que entre los primeros se encuentran ciertos caracteres que hacen del servicio público de la justicia un servicio público muy especial, hasta el punto que se sostenía la imposibilidad de que siguiera la misma evolución que la Administración pública en lo referente a la implantación de la responsabilidad del Estado (22):

- la no colaboración de los usuarios de la justicia, que buscan sólo satisfacer sus pretensiones tratando de que el juez termine compartiéndolas, para lo cual llegan incluso a entorpecer el descubrimiento de la verdad.
- El riesgo de que los justiciables se pongan de acuerdo para promover pleitos ficticios ante la perspectiva de lograr luego una indemnización demandando al Estado.
- la existencia de garantías procesales para el justiciable, de forma que si la Administración de Justicia le infiere un daño será porque no ha sabido usar correctamente esas garantías.

En resumen, se está haciendo referencia a la conducta de las partes (23) lo que determinará que el Estado no sea responsable si los daños provienen de la propia conducta dolosa o culposa del perjudicado, pero no es fundamento para proclamar la absoluta irresponsabilidad (24).

- un último fundamento es el de la pesada carga que puede suponer para las finanzas públicas la implantación de la responsabilidad del Estado por el funcionamiento de la justicia, pero ningún tipo de responsabilidad se excluye en atención a la onerosidad que pueda suponer para un patrimonio incurrir en ella (25).

Entre los fundamentos relativos a la naturaleza del servicio de la justicia queda la soberanía. En efecto, aún cuando se superó este obstáculo en lo referente a la responsabilidad del Estado por el funcionamiento de

---

(22) Vid. *La responsabilité de l'Etat du fait...*, págs. 172 y ss.

(23) Vid. DE VITA, *«La responsabilità del giudice e dello...»*, cit. pág. 210.

(24) Vid. ARDANT, *La responsabilité de l'Etat du fait de la...*, cit. págs. 175 y ss; DE VITA, *«La responsabilità del giudice e dello...»*, cit. pág. 210.

(25) Vid. ARDANT, *La responsabilité de l'Etat du fait de la...*, cit. págs. 178-179.

la Administración pública (26), no sucedió igual para la Administración de Justicia, lo que se justificaba en el hecho de que la función jurisdiccional es manifestación de la soberanía y la función más elevada del Estado (27).

En definitiva, la superación de la irresponsabilidad del «Estado-Juez» era una cuestión de tiempo, pero sucedería inexorablemente porque, como dice ARDANT, «la responsabilidad del Estado por la función jurisdiccional es, pues, posible e incluso necesaria. Los daños que causa a los particulares tienen una gravedad tanto más intolerable en cuanto deben ser soportados en nombre de la justicia» (28).

## **2. LA IMPLANTACION DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA.**

### *A) Responsabilidad personal del juez y responsabilidad del Estado.*

El principio de responsabilidad pública se fué afirmando con vigor cuando, a finales del siglo pasado, el Estado se hizo responsable directo de los daños producidos como consecuencia de la actividad dolosa o culposa de sus funcionarios o agentes (29). Pero este paso respecto de los funcionarios y agentes de la Administración pública no se dio en relación con los daños causados por dolo o culpa de sus jueces y magistrados hasta bien entrado el siglo XX.

En efecto, hasta ese momento, lo único que existía era la responsabilidad civil personal del juez, sometida a serias limitaciones, tanto

---

(26) Vid. por todos ALESSI, R. *La responsabilità della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1951 (2ª ed.), pág. 141.

(27) Vid. ARDANT, *La responsabilité de l'Etat du fait de la...*, cit. págs. 180-181; CAPPELLETTI, *Giudici irresponsabili?*, op. cit. págs. 13-15; DE VITA, «*La responsabilità del giudice e dello...*», cit. pág. 209.

(28) Vid. *La responsabilité de l'Etat du fait de la fonction...*, cit. págs. 279-280.

(29) Vid. por todos GARCIA DE ENTERRIA-FERNANDEZ RODRIGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1989 (2ª ed., 6ª reimpresión), págs. 324 y ss.

de índole material como procesal (30), las cuales llevaban a la práctica irresponsabilidad del juez (Richterprivileg) ante el justiciable (31).

Hay que esperar hasta 1933 para encontrar el primer hito legislativo que consagra la responsabilidad directa del Estado por los actos dolosos o culposos de sus jueces, concretamente en Francia, a través de la ley de 7 de febrero de 1933, que modificaba el artículo 505.2º del Code de Procédure civile introduciendo la responsabilidad directa del Estado en caso de condena del juez, como responsable civil sin perjuicio de la acción de regreso de aquél contra éste (32). El Estado resultaba responsable una vez se hubiera condenado al juez, algo realmente raro ya que la responsabilidad civil del juez se exigía a través de un largo y complejo proceso denominado «prise à partie» (33).

En el derecho francés esta tendencia continuó con la ley de 5 de julio de 1972, que dispone la responsabilidad directa del Estado por los daños provocados por dolo, culpa grave o denegación de justicia de jueces y magistrados en el ejercicio de sus funciones, abrogando el artículo 505 del Code de Procédure civile (34), y con la ley de 18 de enero de 1978,

---

(30) Un breve pero ilustrativo repaso por estas limitaciones, tanto en nuestro derecho como en el derecho comparado, en MONTERO AROCA, *Responsabilidad civil del juez y del Estado por la actuación del Poder Judicial*, Tecnos, Madrid, 1988, págs. 30 y ss.

(31) Para Francia, puede verse DE VITA, «*La responsabilità del giudice...*», cit. págs. 198-199; para Italia, PICARDI, «*Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio...*», cit. págs. 1213-1214; para Alemania, vid. GRUNSKY, «*Comunicación sobre la situación del Derecho Alemán en Quaderni del Consiglio...*», cit. págs. 126 y ss; para España, puede verse MONTERO AROCA, *Independencia y responsabilidad...*, cit. págs. 108-112.

(32) Vid. ARDANT, *La responsabilité de l'Etat du fait...*, cit. págs. 198-199; DE VITA, «*La responsabilità del giudice e dello Stato...*», cit. pág. 208, señala que con esta ley se evitaba que, en caso de condena del magistrado, la víctima obtuviera una victoria puramente platónica. Decimos que es una responsabilidad directa porque el que debe resarcir al perjudicado es el Estado, no el magistrado condenado. Los dos autores citados, ante el hecho de que deba condenarse antes al juez o magistrado, entienden que es una responsabilidad indirecta; pero nótese que desde el primer momento se sabe que aunque resulte condenado no pagará el juez, sino directamente el Estado. Lo que sucede es que el Estado paga sólo si se demuestra la culpa o dolo del juez, de ahí que deba procederse antes contra éste.

(33) Vid. MARTIN REBOLLO, *Jueces y responsabilidad...*, cit. págs. 35-36, razón por la cual no ha sido frecuente el uso de esta institución. Sobre la «prise à partie», significado, regulación y carácter extremadamente restrictivo de aplicación, vid. ARDANT, *La responsabilité de l'Etat du fait de...*, cit. págs. 107 y ss, y DE VITA, «*La responsabilità civile del giudice...*», cit. págs. 197-199.

(34) Vid. DE VITA, «*La responsabilità del giudice...*», cit. págs. 225-226.

que modifica el artículo 11 del Estatuto de la magistratura francesa, que repite lo anterior y añade que el perjudicado sólo podrá dirigirse contra el Estado, no contra el juez culpable, para obtener la indemnización y que la responsabilidad del juez sólo podrá ser exigida por el Estado a través del ejercicio de la acción de regreso (35).

En Italia, la situación era de absoluta falta de responsabilidad del Estado por actos de sus jueces hasta finales de los años sesenta. Con un sistema basado en la exclusiva responsabilidad personal de los magistrados (36), el artículo 28 de la Constitución de 1947 viene a establecer la responsabilidad directa de los funcionarios y dependientes del Estado y Entes públicos, conforme a las leyes, por los actos realizados en violación de derechos, añadiendo que tal responsabilidad se extiende al Estado y demás Entes públicos. Este precepto introducía la responsabilidad directa del Estado por los daños causados por dolo o culpa de sus funcionarios, y se dudó si entre ellos se contaban también los miembros de la judicatura. La duda fue resuelta por la sentencia 2/1968, de la Corte Costituzionale, de 14 de marzo, que afirmó, sin género de dudas, que los magistrados se encontraban incluidos en el ámbito del artículo 28 de la Constitución, si bien sólo se podía exigir la responsabilidad del Estado en los mismos casos en los que resultara responsabilidad personal del juez conforme a las leyes vigentes (37). La responsabilidad del Estado se articulaba como solidaria con la del magistrado, pudiendo la víctima optar entre exigirla a uno u otro; si la exigía al Estado, éste podía ejercitar la acción de regreso contra el magistrado culpable (38). La evolución normativa se cierra, por

---

(35) Vid. MARTIN REBOLLO, *Jueces y responsabilidad...*, cit. págs. 36-37; como señala MONTERO AROCA, vid. *Responsabilidad civil del juez y del Estado...*, cit. págs. 30 y 187, la misma provisión se incorporó al artículo 781.1 del Code de l'Organisation Judiciaire, por Decreto 78-329 de 16 de marzo de 1978.

(36) Primero con el artículo 783 del Codice di procedura civile de 1865 y luego con los artículos 55-56 y 74 del Codice di procedura civile de 1940, vid. PICARDI, *«Risarcimento dei danni cagionati...»*, cit. págs. 1213-1214.

(37) Esto es sólo en caso de dolo o denegación de justicia, vid. PICARDI, *«Risarcimento dei danni cagionati...»*, cit. pág. 1215. En España, este problema del artículo 28 de la Constitución italiana ha sido tratado con detenimiento por DIEZ PICAZO, *Poder Judicial y responsabilidad*, La Ley, Madrid, 1990, págs. 205 yss.

(38) Según se admitió comunmente en la doctrina italiana, el artículo 28 de la Constitución establecía una responsabilidad directa y primaria del Estado, de forma que el sujeto dañado

ahora, con la reciente ley 117/1988, de 13 de abril, de resarcimiento de los daños ocasionados en el ejercicio de las funciones judiciales y responsabilidad civil de los magistrados, tras la abrogación, por referéndum popular, de los artículos 55-56 y 74 del Codice di procedura civile que regulaban la responsabilidad personal de jueces y magistrados (39). En esta ley se dispone que el perjudicado sólo podrá ejercitar la acción de resarcimiento contra el Estado que, a su vez, tendrá que ejercitar la acción de regreso contra el magistrado culpable (40).

En Alemania se reproduce prácticamente la evolución italiana excepto en el último paso. La responsabilidad del juez se incluía dentro de la general del funcionario que era regulada por el artículo 839 del BGB, cuyo párrafo primero establecía la responsabilidad civil personal en caso de actuación con dolo o culpa grave (41). El párrafo segundo del mismo artículo contenía una norma específica para los jueces y para el supuesto concreto de infracción de algún deber de oficio referido a la sentencia, caso en el que sólo se respondía por dolo (42). Así las cosas, el artículo 34 de la

tiene la posibilidad de pedir el resarcimiento conjuntamente o alternativamente al funcionario público o al Estado, de forma que cuando la Corte Costituzionale entiende que los magistrados entran en el ámbito de la norma constitucional citada, debe entenderse que esta responsabilidad solidaria no sufra alteración ninguna, vid. VIGORITI, *La responsabilità del giudice*, Il Mulino, Bologna, 1984, págs. 44 y ss.

(39) Dentro de todo un debate jurídico sobre el papel y función que corresponde al juez contemporáneo, en el que se incluía lo referente a la responsabilidad que se le podía exigir, se terminó por delegar en la opinión pública la decisión sobre la derogación o no del régimen de responsabilidad civil judicial vigente en esos momentos en Italia, para lo cual se convocó un referéndum, celebrado los días 8 y 9 de noviembre de 1987, que aprobó, con mayoría del 80%, la abrogación de los artículos 55-56 y 724 del Codice di procedura civile. Como señala PICARDI, vid. *Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio...*, cit. págs. 1211-1212, el referéndum se refería a la responsabilidad civil personal del magistrado mientras que la ley de 1988 se refiere, por contra, a la responsabilidad del Estado. En España, una completa información sobre el proceso italiano en VILLAGOMEZ CEBRIAN, *Responsabilidad y democratización del Poder...*, cit. págs. 3490 y ss, y DIEZ PICAZO, *Poder Judicial y responsabilidad*, op. cit. págs. 211 y ss.

(40) Vid. MONTERO AROCA, *Responsabilidad civil del juez y del Estado...*, cit. pág. 42.

(41) Vid. GRUNSKY, «Comunicación sobre la situación del Derecho Alemán» en *Quaderni del Consiglio...*, cit. págs. 123 y 126.

(42) Vid. GRUNSKY, «Comunicación sobre la situación del Derecho Alemán» en *Quaderni del Consiglio...*, cit. pág. 126; GRIMM, «Comunicación sobre la situación del Derecho Alemán» en *Quaderni del Consiglio...*, cit. pág. 136.

Grundgesetz de 1949 consagra la responsabilidad directa del Estado en el caso en que los funcionarios infringieran los deberes propios de su cargo causando daños a terceros, quedándole reservado el derecho de repetición contra el funcionario en caso de dolo o culpa grave. Al igual que en Italia, pero esta vez por exclusiva obra de la doctrina, se entendió que los jueces y magistrados se hallaban sometidos a la norma del artículo 34 de la Grundgesetz (43). De esta forma resulta obligado, o deudor, el Estado, no el funcionario; no existe responsabilidad del funcionario frente al dañado ni siquiera en el caso de dolo (44).

Puede afirmarse, por tanto, que en el Derecho comparado es especie común, desde mediados del presente siglo, la responsabilidad del Estado por los daños derivados de la conducta dolosa o culposa del juez en el ejercicio de sus funciones. Esta situación contrastaba poderosamente con la española: la responsabilidad civil ha sido exclusivamente personal del juez o magistrado, conforme a los artículos 260 a 266 de la ley provisional sobre organización del Poder Judicial, de 15 de septiembre de 1870 y los artículos 903 a 918 de la LEC, sin que en ningún caso respondiera el Estado (45). Esta situación ha cambiado con el artículo 296 de la LOPJ de 1985 que afirma, por primera vez, la responsabilidad directa del Estado por dolo o culpa grave de jueces y magistrados, sin perjuicio del derecho de repetición del primero contra los segundos, responsabilidad que se articula, desde el punto de vista del sujeto lesionado, como solidaria.

---

(43) Vid. GRUNSKY, «Comunicación sobre la situación del Derecho Alemán» en *Quaderni del Consiglio...*, cit. págs. 124-125; GRIMM, «Comunicación sobre la situación del Derecho Alemán» en *Quaderni del Consiglio...*, cit. págs. 134-135.

(44) Vid. GRUNSKY, «Comunicación sobre la situación del Derecho Alemán» en *Quaderni del Consiglio...*, cit. pág. 125.

(45) Vid. MARTIN REBOLLO, *Jueces y responsabilidad...*, cit. págs. 83 y ss; MONTERO AROCA, *Responsabilidad civil del juez y del Estado...*, cit. págs. 43 y ss y 69. Esta situación no tuvo cambio alguno con la LRJAE que establecía en su artículo 42 la responsabilidad del Estado por dolo o culpa grave de los funcionarios, porque la misma ley, en su artículo 49, remitía en lo referente a jueces y magistrados a las leyes específicas que regulaban su responsabilidad (LOPJ de 1870, LEC, etc...) y que no mencionaban para nada la responsabilidad del Estado.

B) *La responsabilidad directa y objetiva del Estado.*

La evolución de la idea de responsabilidad del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia es, a grandes rasgos, sustancialmente idéntica en los países de la Europa Continental, aunque el resultado al que se ha llegado dista de ser el mismo, ni siquiera semejante, en todos los ordenamientos (46).

No cabe duda alguna de que, en el proceso de gradual superación de la irresponsabilidad del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia, la evolución del error judicial ha constituido uno de los hitos esenciales (47).

Omitiendo algunos precedentes ciertamente notables datados en el siglo XVIII y principios del XIX, que sorprenden por lo avanzado de algunas de las soluciones dadas (48), es a finales del siglo XIX cuando puede hablarse de la ruptura decisiva del dogma de la irresponsabilidad del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia, momento en el que se implanta legislativamente, de forma casi simultánea, la responsabilidad directa y objetiva del Estado ceñida a un supuesto y a un ámbito

---

(46) Vid. PICARDI, «*Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio...*», cit. pág. 1213. A la misma conclusión llega MARTIN REBOLLO, vid. *Jueces y responsabilidad...*, cit. págs. 27 y ss. despues de hacer un completo repaso por la evolución y situación de la materia en derecho francés, alemán e italiano.

(47) Vid. GIULIANI-PICARDI, *La responsabilità del giudice*, Giuffrè, Milano, pág. 242.

(48) Sobre estos antecedentes, vid. TRANCHINA, «*Riparazione alle vittime degli errori giudiziari en Novissimo Digesto Italiano*», Tomo XV, Turin, 1968, pág. 1192. Merece la pena destacar el artículo 46 del Codice penale del Gran Duque Leopoldo de Toscana que aludía a la creación de una caja especial para indemnizar a quienes, sin dolo ni culpa de nadie, por las circunstancias del caso o de ciertas combinaciones fatales han sido sometidos a proceso penal, y muchas veces ingresados en prisión, y luego son reconocidos inocentes y, como tales, absueltos; este precedente se repetiría en el artículo 35 de las leyes penales de 1819 del Reino de las Dos Sicilias que preveía la indemnización de daños y perjuicios a los inocentes perseguidos, por error o calumnia, en el proceso penal. Nótese que se habla de una responsabilidad objetiva: se dice «sin dolo ni culpa de nadie», «circunstancias del caso o combinaciones fatales» (que es clara referencia al riesgo), «error» como concepto contrapuesto a la «calumnia», etc..., todo lo cual resulta sorprendentemente avanzado para la época.

En España puede invocarse el Código penal de 1822, igualmente con soluciones avanzadas y que se analiza más adelante, vid. infra, punto 3 sobre la evolución legislativa en España.

muy concreto: el error judicial penal constatado en juicio de revisión. En un breve repaso, encontramos la ley francesa de 8 de junio de 1885, modificadora del artículo 446 del Code de Instruction Criminelle (49). Tres años más tarde, la ley alemana de 20 de mayo de 1898, a la que acompañó la ley de 14 de julio de 1904, referida a la indemnización por prisión provisional seguida de absolución o sobreseimiento libre (50). En Italia, la Comisión para la reforma del Código penal adopta como directriz, unánimemente, la de instituir una indemnización para el condenado que, tras juicio de revisión, resultara inocente, principio que se plasmó legislativamente por primera vez en el Codice di procedura penale de 1913 y pasa al de 1930 con un dato particular: la indemnización no se concebía como un derecho del perjudicado sino como una prestación asistencial, con un elevado matiz de beneficencia (51).

En España el principio de la indemnización del error judicial penal resultante de un **juicio de revisión** (52) se instaura primero en el ámbito

---

(49) Vid. ARDANT, *La responsabilité de l'Etat du fait de la fonction...*, cit. págs. 195 y ss; DE VITA, *«La responsabilità civile del giudice...»*, cit. pág. 218. En España, MARTIN REBOLLO, vid. *Jueces y responsabilidad...*, cit. págs. 29 y ss, hace referencia, como antecedentes de esta ley, a dos casos famosos de errores judiciales, como son el caso del «Correo de Lyon» o «Asunto Lerusques», y el «Affaire Dreyfus», sobre los cuales puede verse la historia completa, así como la de algunos casos más en un interesante libro de FLORIOT, *Los errores judiciales*, Noguer, Barcelona, 1972 (2ª ed.).

(50) Salvo en el caso de que el propio inculpado haya contribuido a dar causa a la prisión y excluyéndose la indemnizabilidad de los daños morales, vid. MARTIN REBOLLO, *Jueces y responsabilidad...*, cit. págs. 71-72. En Italia, el Proyecto de Código Penal de 1921 contenía una previsión indemnizatoria para los que hubieran sufrido prisión provisional resultando posteriormente absueltos, pero no llegó a aprobarse nunca este proyecto, vid. TRANCHINA, *«Riparazione alle vittime degli...»*, cit. pág. 1193.

(51) Es decir, la indemnización se otorgaba sólo en el caso de que el perjudicado careciera de los medios económicos suficientes para subsistir; otra limitación, para tener derecho a la indemnización, era que la condena debía haber sido superior a tres años de cárcel. Sobre todos estos aspectos, así como sobre la evolución en Italia, vid. TRANCHINA, *«Riparazione alle vittime degli...»*, cit. págs. 1192-1193; PICARDI, *«Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio...»*, cit. pág. 1213.

(52) Recordemos que la responsabilidad del Estado por error judicial que se implanta de forma casi simultánea en los países europeos es la dimanante de un juicio de revisión penal, razón por la que se citan, respecto de España, el Código Penal de la Marina de Guerra de 1888 y la ley de Azcárate de 1899. Es posible encontrar un precedente a estas dos normas, constituido por el Código Penal de 1822, caracterizado, entre otras cosas, por regular el derecho a la indemnización a cargo del Estado no por error judicial que derivase de juicio de revisión penal sino cuando la persona sometida a un procedimiento criminal fuera absuelta, fijándose la indemnización en la propia sentencia absolutoria. Sobre esta norma, vid. infra, punto 3, sobre la evolución legislativa en España.

estrictamente castrense, mediante el artículo 113 del Código Penal de la Marina de Guerra de 19 de agosto de 1888, que articulaba la responsabilidad del Estado como directa. Con carácter general, el derecho a la indemnización por error judicial se estableció por medio de la ley de 7 de agosto de 1899 (conocida como Ley de Azcárate), si bien la responsabilidad estatal que se consagraba en ella era subsidiaria y no directa. Con la ley de 24 de junio de 1933 que añadió un párrafo segundo al artículo 960 de la LEcrim se volvió a la responsabilidad **directa** del Estado por error judicial constatado en sede de revisión (53).

El siguiente paso, realmente importante, fue el artículo 24.4 de la Constitución italiana de 1949 que establecía que la ley determinaría la forma y condiciones para la reparación de los errores judiciales, precepto que supuso la primera elevación a rango constitucional del principio de responsabilidad del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia. Se configura así la indemnización por error judicial como un auténtico derecho subjetivo, no ya como una cantidad de dinero otorgada a título de socorro o de beneficencia (54). Este cambio se reflejó en la legislación ordinaria en la ley de 23 de mayo de 1960, que reformaba el Codice di procedura penale en lo referente al error judicial, ajustándolo a la nueva concepción constitucional.

Por su parte en Francia la sentencia de la Corte de casación de 23 de noviembre de 1956, en el «caso Giry», afirmaba que los daños causados por la actividad no propiamente jurisdiccional del servicio de la justicia debía ser resarcido por el Estado para lo cual se debían aplicar las normas sobre responsabilidad estatal vigentes para la Administración pública, tanto en lo referido a la «faute de service» como en caso de riesgo (55).

De otro lado, y con mayor importancia, el 4 de noviembre de 1950 se aprueba el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos

---

(53) Vid. infra, punto 3, sobre la evolución legislativa en España.

(54) Vid. TRANCHINA, «Riparazione alle vittime degli errori...», cit. pág. 1193; PICARDI, «Resarcimento dei danni cagionati nell'esercizio...», cit. pág. 1214, así como la bibliografía, por ellos citada, de la época en el sentido de una acogida favorabilísima al precepto.

(55) Sobre la cuestión, y con detallado resumen del caso Giry en toda su extensión, vid. DE VITA, «La responsabilità civile del giudice...», cit. págs. 218-22.

Humanos (en adelante CEPDH), en cuyo artículo 5.5 se establecía el derecho a ser indemnizado en los casos en los que se hubiera sufrido una privación de libertad ilegítima, precepto sobre cuya base se terminaría generando, sin duda, la idea de que la prisión provisional arbitraria o indebida era fuente autónoma de responsabilidad del Estado (56). Además, el CEPDH sienta los pilares para que la responsabilidad del Estado por el funcionamiento de la justicia supere los confines del proceso penal: los artículos 6.1 y 50 del citado Convenio habilitan al Tribunal Europeo de Derechos Humanos para condenar al Estado infractor al abono de una satisfacción equitativa por los daños derivados de la duración excesiva de los procedimientos judiciales civiles, administrativos y penales (57).

En Italia, ante la tacha de inconstitucionalidad de la ley de 23 de mayo de 1960, que reformaba el artículo 571 del Codice di procedura penale, por restringir el desarrollo del precepto constitucional al exclusivo campo del proceso penal y del error judicial resultante del juicio de revisión, olvidando otros supuestos de causación de graves daños, tales como la prisión provisional injusta (58), la sentencia 1/1969, de 24 de enero, de la Corte Costituzionale entiende que el desarrollo efectuado por la ley de 1960 es un mínimo, y no podía reputarse inconstitucional porque no se excluyen desarrollos posteriores que extiendan el instituto a otras hipótesis diversas de la regulada (59). Por su parte, en la sentencia 12/1978, de 2 de febrero, declararía la Corte Costituzionale la inconstitucionalidad del artículo 571 del Codice di procedura penale en cuanto no permite solicitar

---

(56) Vid. GIULIANI-PICARDI, *La responsabilità del...*, cit. pág. 242, poniendo como ejemplo la ley francesa sobre indemnización por prisión provisional injusta de 17 de julio de 1970 (hoy artículos 149-150 del Code de procédure pénale), a la que se puede añadir la ley alemana de 8 de marzo de 1971, sobre indemnización por medidas de persecución penal que abarca un ámbito más amplio que el de la prisión provisional (por ej. la retirada provisional del permiso de conducir).

(57) Vid. GIULIANI-PICARDI, *La responsabilità del...*, cit. pág. 243, añadiendo en la pág. 244, que esto sería el germen de la responsabilidad por funcionamiento anormal.

(58) Vid. SPANGHER, «Riparazione pecuniaria», *Enciclopedia del diritto*, Tomo XI, 1989, págs. 1016-1017.

(59) Vid. PICARDI, «Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio...», cit. pág. 1215. Un comentario crítico a la sentencia, en CHIAVARIO, «La riparazione alle vittime degli errori giudiziari in balia dal legislatore ordinario?», *Giurisprudenza Costituzionale*, 1969, págs. 1-16, reproduciendo el texto íntegro de la sentencia.

indemnización a quien, absuelto por falta de pruebas, consigue en juicio de revisión la absolución con pronunciamiento más favorable (60).

Estos pronunciamientos, además del contenido en la sentencia de la Corte Costituzionale número 2, de 14 de marzo de 1968, en la que afirmaba que, si bien los daños causados por culpa leve o sin culpa del juez no encontraban garantía en el artículo 28 de la Constitución, nada impedía a la jurisprudencia ir configurando una responsabilidad del Estado objetiva o sin culpa por el funcionamiento de la justicia, permiten afirmar que entre los años sesenta y setenta se pusieron en Italia las bases necesarias para la total destrucción del mito de la irresponsabilidad del Estado (61).

El siguiente paso se da a principios de los años setenta en Francia y Alemania y consiste en la consagración de la responsabilidad del Estado por los daños derivados de la prisión provisional injusta, con la ley francesa de 17 de julio de 1970 (actualmente incorporada a los artículos 149-150 del Code de Procédure pénale) y la ley alemana sobre indemnización por medidas de persecución penal de 8 de marzo de 1971 (62). Aún no se había abandonado el marco del proceso penal.

De ahí la importancia de la ley francesa de 5 de julio de 1972, que tras la modificación, por decreto de 16 de marzo de 1978, se convertiría en el actual artículo 781.1 del Code de l'Organisation Judiciaire. Dicho precepto reconoce la responsabilidad del Estado por el funcionamiento defectuoso del servicio de la justicia, responsabilidad que no surge más

---

(60) En concreto, se puede citar la sentencia número 12, de 2 de febrero de 1978, comentada, señalando el gran paso adelante dado, por CERVETTI, «*Equa riparazione all'assolto per insufficienza di prove dopo l'esito favorevole della revisione*», en *Giurisprudenza Costituzionale*, 1978, tomo I, págs. 140 y ss, señalando como precedente la Sentencia de la Corte Costituzionale, número 236, de 1976. Otro comentario en MARCHETTI, «*Sentenze di assoluzione per insufficienza di prove e revisione*» en *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1980, págs. 743 y ss.

(61) Aunque aún no se ha concluido la fase de reconstrucción, como señala PICARDI, «*Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio...*», cit. págs. 1216-1217.

(62) Vid. sobre ambas leyes, MONTERO AROCA, *Responsabilidad civil del juez y del Estado...*, cit. págs. 85 y ss. La ley alemana, como señala el mismo autor en la pág. 189, ha sido objeto de las siguientes modificaciones: leyes de 2 de marzo y 9 de diciembre de 1974 y ley de 27 de enero de 1987.

que por una falta grave o por una denegación de justicia. Es la primera vez que se emplea un término como el de «funcionamiento defectuoso», semejante al actual de «funcionamiento anormal»; se trata de una responsabilidad referible a todo tipo de procesos, no sólo al proceso penal, y de una responsabilidad del Estado desligada de la posible responsabilidad personal del funcionario judicial, ya que los conceptos de falta grave y denegación de justicia están, aquí, impersonalizados y referidos al servicio (63).

### 3. ESPECIAL REFERENCIA A LA EVOLUCION LEGISLATIVA EN ESPAÑA

Antes de que la Constitución española de 1978 estableciera de forma expresa y con generosidad el principio de responsabilidad del Estado por la actividad de la Administración de Justicia es posible encontrar, sobre todo en los dos últimos siglos, algunos antecedentes normativos, tanto en el plano constitucional como en el legislativo, que ponen de manifiesto una cierta inquietud por tan importante cuestión.

#### A) *En el plano constitucional.*

El único antecedente directo que se puede encontrar lo constituye el artículo 106 de la Constitución de 1931 (64), en el cual se establecía la responsabilidad subsidiaria del Estado por los daños causados como consecuencia de los errores judiciales o de los delitos cometidos por los funcionarios judiciales (65).

---

(63) Vid. DE VITA, «*Responsabilità civile del giudice...*», cit. págs. 225-227; MARTIN REBOLLO, *Jueces y responsabilidad...*, cit. págs. 45-47.

(64) Dicho precepto establecía: «Todo español tiene derecho a ser indemnizado por los perjuicios que se le irroguen por error judicial o delito de los funcionarios judiciales en el ejercicio de sus cargos, conforme determinan las leyes. El Estado será subsidiariamente responsable de estas indemnizaciones», véase DE ESTEBAN, *Las Constituciones españolas*, Taurus, Madrid, 1982, págs. 214-215.

(65) El artículo 106 complementaba al párrafo tercero del artículo 41 de la Constitución de 1931, que establecía que «si el funcionario público, en el ejercicio de su cargo, infringe sus deberes con perjuicio de tercero, el Estado o la Corporación a quien sirvan serán subsidiariamente responsables de los daños y perjuicios consiguientes, conforme determina la ley». Como

Esta fué la primera vez (66) que se constitucionalizó el principio de responsabilidad del Estado en referencia al funcionamiento de la Administración de Justicia, aunque con limitaciones (67) tanto en el carácter de la responsabilidad, que era subsidiaria, como por el ámbito de operatividad, ceñido sólo a los errores judiciales y a los casos de delito de los funcionarios judiciales en el ejercicio de sus cargos.

B) *En el plano legislativo.*

Son más abundantes los textos en los que se hace referencia a la responsabilidad estatal por el funcionamiento de la justicia.

Es obligada la referencia a la completa regulación, para tratarse de un texto que data de principios del siglo pasado (68), contenida en los artículos 179 a 181 del Código penal de 1822, que establecían el derecho

señala MARTIN REBOLLO, vid. *Jueces y responsabilidad...*, cit. págs. 98 y ss, en los Trabajos parlamentarios de la Constitución de 1931 es posible encontrar una enmienda que se incorporó en un primer momento al artículo 41 y que se cambió de sentido en el dictamen de la Comisión. La enmienda, de Royo Villanova, proponía introducir la responsabilidad directa del Estado en los casos en que los funcionarios causaran daños debidos a una conducta dolosa o culposa. En un primer momento se aceptó tal cual, pero posteriormente el dictamen de la Comisión transformó la responsabilidad *directa en subsidiaria*.

- (66) En efecto, hasta 1931, las diversas constituciones españolas se habían limitado a establecer la responsabilidad personal de los jueces y magistrados, siguiendo la tradición establecida en el Fuero Juzgo, en el Fuero Real y en las Partidas, vid. SOLCHAGA LOITEGUI, «*La responsabilidad del Estado por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia en El Poder Judicial*», vol. III, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1983, pág. 2540; en el mismo sentido, CARRETERO PEREZ, «*La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia: la unidad del Estado y los regímenes de responsabilidad de la Administración Pública y de la Administración de Justicia*», en *Terceras Jornadas de Derecho Judicial*, Vol. II, Ministerio de Justicia, Madrid, 1987, pág. 973. Sobre lo dispuesto por el Fuero Juzgo y las Partidas, vid. ALMAGRO NOSETE, *Responsabilidad judicial*, El Almendro, Córdoba, 1984, pág. 79, nota 2. En relación a lo dispuesto en esta materia por las Constituciones españolas anteriores a 1931, vid. GODED MIRANDA, «*Responsabilidad del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia*», en *El Poder Judicial*, op. cit. vol. I, págs. 316-317.
- (67) En relación a estas limitaciones, vid. MARTIN REBOLLO, *Jueces y responsabilidad del...*, cit. pág. 109; CARRETERO PEREZ, «*La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la...*», cit. pág. 975.
- (68) Como señala CARRETERO PEREZ, «*La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la...*», cit. págs. 973-974, se trata de una regulación importante desde el momento en que modificó profundamente el dogma de la irresponsabilidad estatal por el funcionamiento de la Administración de Justicia, pero no lo superó totalmente.

a ser indemnizado en favor de quien, tras un procedimiento criminal, era declarado inocente, fijándose la indemnización en la propia sentencia absolutoria. La indemnización, en caso de procedimiento en virtud de acusación particular, la abonaría el acusador particular; si el juez había contribuido por malicia o culpa a la injusticia del procedimiento, ambos responderían mancomunadamente. En caso de procedimiento de oficio la abonaría exclusivamente el juez que por malicia o culpa lo hubiera causado; *pero si el juez había actuado conforme a las leyes la indemnización la haría el Gobierno*, lo cual significaba la responsabilidad directa y objetiva del Estado (69). Este último dato, la previsión de una solución basada en la mancomunidad para la concurrencia de culpas; la fijación, si era posible, de la indemnización en la propia sentencia que declara la inocencia; la no necesidad de esperar al juicio de revisión; la preocupación por lograr la plena indemnidad de la víctima, ponen de manifiesto el carácter avanzado de la regulación que, aunque no era perfecta (70), registraba aspectos que superaban, incluso, las soluciones actuales (71).

---

(69) Transcribimos el tenor literal completo de los artículos 179-181 del Código penal de 1822, consultada en LOPEZ BARJA DE QUIROGA-RODRIGUEZ RAMOS-GORDEJUELA LOPEZ, *Códigos penales españoles. Recopilación y concordancias*, Akal, 1988, págs. 51-52: **artículo 179**: «Todo el que después de haber sufrido un procedimiento criminal fuese declarado absolutamente inocente del delito o culpa sobre que se hubiese precedido, será inmediata y completamente indemnizado de todos los daños y perjuicios que hubiere sufrido en su persona, reputación y bienes, sin exigirsele para ello costas ni gasto alguno; y si lo apeteciere se encargará de representar sus veces en la demanda de indemnización un promotor fiscal, como si procediese de oficio. Sin embargo, siempre que no haya alguna imposibilidad que lo estorbe, se hará la indemnización en la misma sentencia que declara absolutamente inocente al procesado. Si esto no pudiera verificarse se declarara y hará la indemnización por el orden prescrito en el código de procedimientos». **Artículo 180**: «Si el procedimiento criminal hubiere sido en virtud de acusación particular, el acusador hará la indemnización; y en el caso de que el juez hubiere cooperado por malicia, ignorancia o negligencia a la injusticia del procedimiento, sufrirá igual responsabilidad mancomunadamente con el acusador». **Artículo 181**: «Si el procedimiento hubiere sido de oficio, causado por malicia o culpa del juez, hará éste la indemnización íntegramente; pero si el juez hubiere procedido con arreglo a las leyes, aunque después resulte la absoluta inocencia del tratado como reo, será éste indemnizado por el Gobierno, ya pecuniariamente, ya con alguna honra o merced, según las circunstancias de la persona y de lo que se determine en la sentencia; debiendo verificarse siempre que la indemnización sea efectiva y capaz de compensar todos los daños, perjuicios y molestias sufridos por el inocente».

(70) En este sentido vid. MOVILLA ALVAREZ, *El Poder Judicial*, junto a Andrés Ibáñez, Tecnos, Madrid, 1986, pág. 343.

(71) Para SOLCHAGA LOITEGUI, vid. *La responsabilidad de la Administración del Estado...*, cit. págs. 2541-2542, se trataba de una regulación generosa; según MARTIN REBOLLO, vid.

El Código penal de la Marina de Guerra de 19 de agosto de 1888, en su artículo 113, sentaba la responsabilidad *directa* del Estado para el caso de que el presunto reo fuera absuelto en la sentencia (72), norma que fue prácticamente reproducida por el artículo 196.2 del Código penal de 1928 (73). Nótese el cambio respecto a la regulación del Código Penal de 1822: en éste se aludía a la absolución que resultara en la propia sentencia que ponía fin al proceso en la instancia; ahora se habla de la absolución que resulte en virtud de un «recurso» de revisión.

Habida cuenta que estas dos normas habían establecido con mayor o menor alcance la responsabilidad directa del Estado, debe considerarse un retroceso (74) la regulación del artículo 3 de la Ley de 7 de agosto de 1899 (conocida como «Ley de Azcárate»), por cuanto venía a establecer la responsabilidad *subsidiaria* del Estado en los casos en que *en recurso de revisión se dicte una sentencia absolutoria*, requiriéndose, para que el Estado indemnizara, que el juez o tribunal sentenciador hubiera incurrido en responsabilidad y que no pudieran hacer frente a la misma (75).

---

*Jueces y responsabilidad del...*, cit. pág. 87, era una normativa adelantada a su tiempo; en consideración de DIAZ DELGADO, vid. *La responsabilidad patrimonial del Estado por dilaciones indebidas en el funcionamiento de la administración de Justicia*, Valencia, Ed. Siete, 1987, págs. 24-25, contenía regulaciones que superaban en ocasiones incluso las soluciones actuales.

- (72) Que disponía lo siguiente: «Cuando en recurso de revisión se dicte sentencia absolutoria en favor del reo, éste o sus herederos tendrán derecho a obtener del Estado indemnización de los perjuicios que hayan sufrido por virtud de la sentencia anulada», cit. por MARTIN REBOLLO, *Jueces y responsabilidad del...*, cit. pág. 89. Aparte del comentario del citado autor, puede verse también MOVILLA ALVAREZ, vid. *El Poder Judicial*, op. cit. pág. 344 calificando la normativa como bastante garantizadora.
- (73) El único cambio respecto al texto del 113 del Código penal de la Marina de Guerra es que éste empleaba la expresión de «presunto reo» mientras que ahora se utiliza, en su lugar, la de condenado; el texto se ha consultado en BARJA DE QUIROGA et alii, *Códigos penales españoles. Recopilación y...*, cit. pág. 758. Según MARTIN REBOLLO, vid. *Jueces y responsabilidad...*, cit. pág. 89, el Código penal de 1932 ya no contenía ninguna disposición semejante. En el mismo sentido, CARRETERO PEREZ, «*La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la...*», cit. pág. 974. Habría que añadir que ni el Código penal de 1932 ni en los posteriores, siendo una explicación lógica el que la norma se incluyese, con otras matizaciones, en la LECrim, constituyéndose en su artículo 960.2, por virtud de la Ley de 24 de junio de 1933.
- (74) O un paso atrás, como dice CARRETERO PEREZ, vid. «*La responsabilidad del Estado por el funcionamiento de la...*», cit. págs. 974-975.
- (75) Vid. sobre la cuestión MARTIN REBOLLO, *Jueces y responsabilidad...*, cit. págs. 94-96. El texto del artículo, citado por dicho autor, establecía que «Cuando en recurso de revisión se dicte sentencia absolutoria, los interesados en ella o sus herederos tendrán derecho a

Mayores elogios debe merecer otra norma que, aun inspirándose directamente en la anterior, volvía a recuperar el carácter directo de la responsabilidad del Estado por errores judiciales. Nos referimos a la ley de 24 de junio de 1933, que modifica el artículo 960 de la LECrim (76), y cuyo origen está en un caso real que conmovió profundamente a la opinión pública de la época: el llamado «caso Grimaldos» (77). Dejando a un lado la posible inconstitucionalidad de la norma (78), lo cierto es que estableció, o al menos así se entendió unánimemente (79), la responsabilidad directa y objetiva del Estado aunque limitada a los casos de error judicial constatado como consecuencia de un juicio de revisión penal, regulándose

---

las indemnizaciones civiles a que hubiere lugar, según el derecho común, pudiendo obtener del Estado la indemnización de los perjuicios sufridos por virtud de la sentencia anulada, cuando el tribunal o juez sentenciador haya incurrido en responsabilidad y no pueda hacerse efectiva». Frente al carácter directo de la responsabilidad del Estado consagrada en los textos anteriormente vistos, se establecía una responsabilidad subsidiaria, que era exigible sólo si los jueces o magistrados que habían incurrido en responsabilidad no podían hacerla efectiva.

- (76) Introduciendo un párrafo segundo del siguiente tenor: «Cuando en virtud de recurso de revisión se dicte sentencia absolutoria, los interesados en ella o sus herederos tendrán derecho a las indemnizaciones civiles a que hubiere lugar según el derecho común, las cuales serán satisfechas por el Estado sin perjuicio del derecho de éste de repetir contra el juez o tribunal sentenciador que hubieren incurrido en responsabilidad o contra la persona directamente declarada responsable o sus herederos».
- (77) También conocido como «Crimen de Cuenca» o «Crimen de la Osa de Vega». Un detallado relato del mismo puede verse en MARTIN REBOLLO, *Jueces y responsabilidad del...*, op. cit. págs. 90-93.
- (78) Por relación con el artículo 106 de la Constitución de 1931 que configuraba la responsabilidad del Estado por error judicial como subsidiaria, vid. DIAZ DELGADO, *La responsabilidad patrimonial del Estado por dilaciones...*, cit. pág. 27; MOVILLA ALVAREZ, *El Poder Judicial*, cit. pág. 245; MARTIN REBOLLO, *Jueces y responsabilidad...*, cit. pág. 98. De todas formas, dice CARRETERO PEREZ, vid. *La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la...*, cit. pág. 975, que no había tal inconstitucionalidad si se considera que el artículo 106 representaba únicamente un mínimo y no un máximo.
- (79) En efecto, el artículo 960.2 de la LECrim dice que serán satisfechas por el Estado las «responsabilidades a que hubiera lugar según el derecho común». En un primer momento, podía haber problemas de interpretación del precepto, si se entendía que era una remisión, como pone de manifiesto ALMAGRO NOSETE, vid. *Responsabilidad judicial*, op. cit. pág. 71, a las normas del Código civil: artículos 1902 y siguientes del Código civil, que exigen la concurrencia de dolo o culpa en la causación del daño. Esto hubiera implicado una evidente restricción del precepto, que sólo entraría en juego si el error judicial se producía por dolo o culpa del juez o magistrado o de otro interviniente en el proceso. Pero está claro que se puede pensar así sólo hasta que se promulga la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, cuyos artículos 40 y siguientes (hoy derogados por la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de 26 de noviembre de 1992), regulaban la responsabilidad directa y objetiva del Estado, entendiéndose que constituían «el derecho común» de la responsabilidad del Estado, que

también el derecho del Estado de repetir lo pagado frente a la persona que resultara responsable del error (80). Pese a esta limitación (81), el artículo 960.2 de la LECrim estableció un criterio avanzado y garantizador para el condenado injustamente (82).

Más recientemente resulta posible encontrar otros dos textos que contemplaban la cuestión de la responsabilidad estatal por consecuencia del funcionamiento de la justicia, si bien tuvieron nula o escasa incidencia en la práctica. En primer término se encuentra el Anteproyecto de ley de bases para un Código Procesal Penal del año 1967, en cuya Base 20<sup>a</sup>, apartado tercero (83), preveía la responsabilidad directa del Estado para resarcir los daños sufridos por las personas detenidas procesadas o condenadas injustamente. Aunque este Anteproyecto no tuvo continuidad ni se transformó en Ley, es lo cierto que dicha Base significaba la implantación de la responsabilidad directa del Estado con extraordinaria amplitud para el proceso penal (84); fuera de dicho ámbito, la responsabilidad del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia seguía sin tener regulación (85).

---

era lo que, en definitiva, quería establecer el artículo 960.2 de la LECrim, vid. sobre este tema MARTIN REBOLLO, *Jueces y responsabilidad...*, cit. pág. 102.

- (80) Vid. CARRETERO PEREZ, *«La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la...»*, op. cit. pág. 975; DIAZ DELGADO, *La responsabilidad patrimonial del Estado por dilaciones...*, cit. pág. 77; MONTERO AROCA, *Responsabilidad civil del juez y del Estado por la actuación del Poder Judicial*, op. cit., págs. 82-83.
- (81) Vid. ALMAGRO NOSETE, *La responsabilidad judicial*, op. cit. pág. 71; MOVILLA ALVAREZ, *El Poder Judicial*, op. cit. pág. 345, señala como se dejaba fuera el defectuoso funcionamiento de la justicia y los casos de error judicial no penal; DIAZ DELGADO, *La responsabilidad patrimonial del Estado por dilaciones...*, cit. pág. 27, habla de supuesto restrictivo y excepcional.
- (82) Vid por todos, MARTIN REBOLLO, *Jueces y responsabilidad...*, cit. pág. 98. Por su parte, MOVILLA ALVAREZ, vid. *El Poder judicial*, op. cit. pág. 344-345, no deja de reconocer que, aunque limitado, fue un indudable progreso.
- (83) Establecía que: «Deberá crearse un procedimiento para el resarcimiento de los daños materiales y morales sufridos por las personas detenidas, procesadas o condenadas injustamente. La obligación de resarcimiento corresponderá al Estado», texto consultado en la Revista Iberoamericana de Derecho Procesal, año 1968, número 4, pág. 141.
- (84) Vid. ALMAGRO NOSETE, *Responsabilidad judicial*, op. cit. págs. 71-72; MARTIN REBOLLO, *Jueces y responsabilidad...*, op. cit. pág. 110; JIMENEZ RODRIGUEZ, *La responsabilidad del Estado por el anormal funcionamiento de la Administración de Justicia*, Granada, Impredisur, 1991, pág. 62.
- (85) CARRETERO PEREZ, vid. *«La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la...»*, cit. pág. 976, habla de la necesidad de superar estos compartimentos estancos.

En segundo lugar debe hacerse referencia a la Ley de Bases Orgánica de la Justicia, de 28 de noviembre de 1974, que establecía en su Base Primera, apartado sexto, dos supuestos de responsabilidad directa del Estado: el primero, en los casos en que se haya declarado la responsabilidad civil de jueces y magistrados, y el segundo cuando se haya producido un error judicial penal (86). El primer supuesto podía referirse a jueces y magistrados de cualquier orden jurisdiccional, lo que significaba una amplitud evidente, pero se necesitaba, para exigir la responsabilidad directa del Estado (87), haber procedido *previamente* contra el juez o magistrado y que *se hubiese declarado* su responsabilidad civil (88). El segundo supuesto seguía ceñido al ámbito exclusivo del proceso penal, pero debe destacarse que la propia Exposición de Motivos de la norma relacionaba el error judicial penal como un supuesto de **funcionamiento normal** de la Administración de Justicia, al considerar que se trata de un «acto lícito que ocasiona un daño u otras consecuencias personales y familiares». En cualquier caso, no dió tiempo al desarrollo de esta Ley de Bases (89).

Por lo tanto, antes de 1978, no había ninguna norma que estableciera, con carácter general, la responsabilidad del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia. Después de la evolución reseñada sólo quedaba vigente una norma que establecía dicha responsabilidad para el

---

(86) La Base Primera, apartado sexto, número segundo establecía que «en los casos en que se declare la responsabilidad civil de los jueces y magistrados, el Estado responderá directamente de los daños y perjuicios causados, sin perjuicio de la acción de regreso que pueda ejercitar contra los mismos». El número tercero disponía que «el Estado responderá directamente de los daños y perjuicios que se produzcan por error judicial en el proceso penal. Se regulará la efectividad de esta responsabilidad», vid. Boletín Oficial del Estado de 30 de noviembre de 1974, donde se publicó esta Ley Orgánica de Bases.

(87) En el Anteproyecto de Ley Orgánica de la justicia, vid. ALMAGRO NOSETE, *Responsabilidad judicial*, op. cit. pág. 67, la base primera, apartado II decía prácticamente lo mismo pero estableciendo la *responsabilidad subsidiaria del Estado*, en vez de la directa. El autor citado ya aludía a la necesidad de que se introdujera una acción directa contra el Estado en este supuesto. Así resultó en el texto definitivo.

(88) Resaltando el hecho de que, para exigir la responsabilidad directa del Estado, debía declararse previamente responsable civil al juez o magistrado, SOLCHAGA LOITEGUI, vid. «*La responsabilidad de la Administración del Estado por el...*», cit. pág. 2542; JIMENEZ RODRIGUEZ, *La responsabilidad del Estado por el anormal...*, cit. pág. 63.

(89) Como pone de manifiesto MARTIN REBOLLO, vid. *Jueces y responsabilidad...*, cit. pág. 112, no dió tiempo a la articulación de esta Ley de bases y fué derogada por ley de 20 de febrero de 1978.

orden jurisdiccional penal, por una causa concreta, el error judicial, que tenía que declararse a través de un cauce determinado como era el recurso de revisión penal: el artículo 960.2 de la LECrim.

En este panorama es donde debe insertarse el artículo 121 CE que consagra una responsabilidad directa y objetiva del Estado en los términos siguientes “los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización, a cargo del Estado, conforme a la ley”. Este precepto goza de una formulación abierta y con gran potencialidad en su desarrollo (90). La LOPJ, en sus artículos 292 a 297, ha optado por aprovechar la generosidad del precepto constitucional y establecer una regulación amplia, incluyendo nuevos títulos de imputación, como la prisión provisional injusta en los términos de su artículo 294, y solucionando el problema de la concurrencia de dolo o culpa grave de jueces y magistrados, articulando solidariamente la responsabilidad estatal y la personal del funcionario (artículos 296-297), aunque otros aspectos, señaladamente el procedimiento de reclamación de la indemnización, presenta bastantes deficiencias que dificultan la eficacia de la institución (91).

#### 4. CONCLUSION

A la vista de la exposición precedente, la primordial consecuencia que se puede extraer es que el artículo 121 de la Constitución Española y la LOPJ (artículos 292 y ss.), han supuesto un avance verdaderamente importante para posibilitar la mejor garantía de la esfera jurídica de los ciudadanos frente a la actuación de los Poderes públicos. Dichos preceptos establecen una responsabilidad del Estado directa y objetiva, por error judicial y funcionamiento anormal, conceptos referibles a todos los órdenes jurisdiccionales, y por prisión provisional indebida, lo que hace que, al igual que sucede con la responsabilidad del Estado por el funcionamiento de la Administración Pública, la regulación española sea la más avanzada de

---

(90) Vid. ALMAGRO NOSEATE, *Responsabilidad judicial*, op cit. págs. 78-79; MARTIN REBOLLO, *Jueces y...*, cit. págs. 22 y 117; DIEZ PICAZO, *Poder Judicial y...*, cit. pág. 140.

(91) Vid. por todos, MONTERO AROCA, *Responsabilidad civil del juez y del Estado...*, pág. 129.

entre las dos de los países de nuestro entorno. Baste, para comprobar esta afirmación, recordar que en Francia el Estado es responsable por error judicial exclusivamente penal y resultante de juicio de revisión (artículo 626 del Code de procédure pénale), por prisión provisional seguida de absolución o sobreseimiento libre (artículos 149-150 del Code de procédure pénale) y por funcionamiento defectuoso de la justicia sólo si hay falta grave o denegación de justicia (artículo 781.1 del Code de l'Organisation Judiciaire) (92); en Italia, hay responsabilidad del Estado por error judicial penal constatado en juicio de revisión y por prisión provisional injusta e ilegítima (artículos 643-647 y 314-316, respectivamente, del Codice di procedura penale de 1988) pero se desconoce totalmente la figura del funcionamiento anormal (93); y la situación de Alemania es idéntica a la italiana, con la salvedad de que la Ley de 8 de marzo de 1971 permite el resarcimiento por otras medidas de persecución penal distintas de la prisión provisional, aunque no impliquen pérdida de libertad (embargos, aseguramientos, secuestros de objetos, etc.) (94).

Lo que hace falta es que este avanzado sistema de responsabilidad previsto por la letra de nuestras leyes se consolide en sus aspectos positivos y se corrija en los negativos (que no son infrecuentes), para que alcance progresivamente una auténtica eficacia práctica y deje de ser noticia que los daños causados por el funcionamiento de la justicia se indemnizan.

---

(92) Vid. PERROT-THERY, "Comunicación sobre la situación del derecho francés", en *Quaderni del Consiglio...*, cit. págs. 478-479.

(93) Vid. PICARDI, "Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio...", cit. págs. 1220-1221.

(94) Vid. MONTERO AROCA, *Responsabilidad civil del juez y del Estado...*, cit. oágs. 88-89.