



LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACION PENITENCIARIA

EL SUICIDIO EN LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS

**GRADO EN CRIMINOLOGIA
TRABAJO FINAL DE GRADO
CURSO 2014/2015**

**ALUMNO: ANA MOROS CAPILLA
TUTOR: MARIA MERCEDES MARTI SANCHEZ**

INDICE:

1. .- Presentación y dedicatoria. Pág. 3.
 - 1.1 .- Resumen. Pág. 4.
 - 1.2 .- Summary. Pág. 9.
 - 1.3 .- Resumen abstracto. Introducción. Palabras clave. Pág.14
 - 1.4 .- Antecedentes históricos de la responsabilidad patrimonial. Pág. 15.
 - 1.5 .- Los principios obrantes en la Constitución de 1978. Pág. 17.
 - 1.6 .- La indemnización por los daños. Pág. 21.
 - 1.7 .- La naturaleza objetiva de la responsabilidad. Pág. 23.
2. .- La responsabilidad patrimonial en el ámbito penitenciario. Pág. 25.
 - 2.1 .- La responsabilidad civil subsidiaria. Pág. 26.
 - 2.2 .- La responsabilidad patrimonial ante diferentes condicionantes. Pág. 28.
3. .- El suicidio en los establecimientos penitenciarios. Pág. 31.
 - 3.1 .- El suicidio como hecho dañoso. Pág. 33.
 - 3.2 .- La prevención e intervención de la administración penitenciaria ante el riesgo suicida. Pág. 39.
 - 3.3 .- Casuística. Pág. 47.
4. .- El procedimiento administrativo. Pág. 50.
 - 4.1 .- El titular del derecho. Pág. 52.
 - 4.2 .- Los conceptos indemnizables. El daño moral. Pág. 53.
 - 4.3 .- Cantidad de la indemnización. Pág. 54.
5. .- Conclusiones. Pág. 55.
6. .- Bibliografía. Pág. 57.

1. Presentación y dedicatoria.

Como finalización a mi educación universitaria, me he propuesto compensar y agradecer con estas palabras, a todos los que han participado de un modo u otro en este análisis documental. Quiero reconocer a todos los que han colaborado con la realización de este trabajo, su disponibilidad y paciencia, que han hecho posible se desarrolle sin obstáculos.

También, agradecer a todos los profesores, que han hecho posible la ampliación de mis conocimientos, y el desarrollo de los ya adquiridos durante años en el centro universitario. Pues sin ellos, no habría sido posible que me especializara e interesara tanto por todos los procedimientos relativos a la Administración. Entre todas hacer especial mención a las asignaturas de Derecho Constitucional, Derecho Penal, Derecho Procesal Penal, Derecho Administrativo, Criminología, Victimología, Sociología, Psicología y Psiquiatría.

No obstante, espero, en un futuro próximo trabajar en la Administración, y poder aplicar todos mis conocimientos. Y ahora sí, por fin, plasmarlos en este trabajo de final de grado, que he realizado con mucha ilusión y entusiasmo, y en el cual, se va a tratar de hacer un análisis detallado de toda la doctrina referente a la responsabilidad patrimonial de la administración penitenciaria. En especial, ante los casos de suicidios en las instituciones penitenciarias y su consecuente responsabilidad.

Además, de una valoración de la casuística procedimental, para conocer en que se fundamenta la responsabilidad de la administración penitenciaria, durante el cumplimiento de la condena, tanto dentro como fuera del establecimiento penitenciario.

1.1 Resumen

Para comprender todo este sistema de garantías patrimoniales, en especial las existentes en la Administración Penitenciaria, es necesario el estudio de una extensa normativa legislativa.

Por ello, como reconocimiento de los derechos fundamentales de la persona, que se plasman en la Constitución de 1978 (en adelante CE), surge un sistema garantista de responsabilidad patrimonial, que aunque de muy reciente creación, se hace necesario para hacer valer las garantías de los ciudadanos frente a la Administración.

Es en la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950 en su artículo 405, donde se instauró la responsabilidad directa o subsidiaria de los entes locales. Pero no es hasta la promulgación, en el año 1954, de la Ley de Expropiación Forzosa en donde se reconoce finalmente.

De esta manera la responsabilidad general de la Administración aparece regulada actualmente en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), y en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, que aprueba el Reglamento de los Procedimientos en materia de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas.

La responsabilidad patrimonial de la Administración, es un requerimiento que se hace obligatorio, pues el ciudadano debe ser resarcido de los daños patrimoniales que sufran como consecuencia de los daños ocasionados por acción u omisión de las Administraciones Públicas, en donde el daño, alegado como premisa tendrá que ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado, con relación a una persona o grupo de personas.

Pese a su amplio desarrollo cabe decir, que en el paso de la responsabilidad de la administración en general a la responsabilidad penitenciaria es complicada, pues comprende tanto los actos dañosos imputables a sus autoridades y funcionarios, como los actos dañosos imputables a sus administrados, los reclusos, y los que estos puedan sufrir en esa relación de sujeción especial que les une con la administración penitenciaria, y en la que está obligada a preservar su integridad y a garantizar su seguridad.

Como en este trabajo de investigación, se trata de desenmarañar algunas de las dudas que surgen a la hora de explicar, si existe responsabilidad patrimonial en los suicidios acaecidos en establecimientos penitenciarios, de hecho podemos observar en el desarrollo del trabajo que el hecho de internar a un recluso en un centro penitenciario, para la Administración conlleva asumir una serie de obligaciones de tutela, estableciéndose además el ineludible deber de mantener a los presos en condiciones de dignidad y seguridad.

Estos son deberes exigidos por la misma CE, por la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, y por las previsiones contenidas en el Convenio Europeo para la protección de derechos humanos y libertades fundamentales, suscrito en Roma el 4 de noviembre de 1950, y ratificado por España el 26 de Septiembre de 1979.

Partiendo de estos deberes que le son impuestos a la administración penitenciaria, esta a su vez, debe de responder patrimonialmente cuando un recluso sufra algún daño en su integridad, tanto física como psíquica, durante su internamiento en prisión.

Viene establecido como principio básico, y es sobre el que descansa nuestro sistema normativo en materia de responsabilidad patrimonial, y este principio se encuentra en el reconocimiento del derecho a la indemnización, por toda lesión que los particulares sufran por el funcionamiento de los servicios públicos.

Por tanto, la responsabilidad del Estado funciona frente al administrado, al margen de todo elemento de negligencia o culpa, en cuanto a que la razón justificadora de la atribución al Estado, de su obligación de indemnizar, se encuentra entre el nexo causal del daño producido, y el funcionamiento normal o anormal del servicio público, de tal manera que basta para la exigencia de tal responsabilidad, que dicho daño tenga su origen en esa actividad, normal o anormal de la Administración. Aún cuando son causados involuntariamente de una forma accidental, sin que el que los sufra, tenga por su parte la obligación de asumir dichos riesgos, con la única excepción expresa de los causados por fuerza mayor.

En el ámbito penitenciario, la administración asume una serie de obligaciones derivadas del internamiento del recluso en el centro, como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Y como responsable subsidiario, es necesario que la persona sea responsable directa de haber cometido el delito o falta, y aparezca ligado o conexo con el ente público, por lo tanto, para su imputación será necesario que se cumplan dos exigencias, una procesal y otra penal.

La jurisprudencia, es constante en exigir la presencia de algún elemento de anormalidad en el servicio penitenciario para establecer un nexo de causalidad entre la omisión administrativa y el fallecimiento, y así, determinar el carácter antijurídico del daño producido, a pesar de haber intervenido terceras personas en su producción.

Se analiza que desde la perspectiva de la responsabilidad institucional, la responsabilidad de la Administración Pública es objetiva, salvo cuando se trata de la institución penitenciaria, en la que conserva una peculiaridad y es que, se requiere en todo caso la existencia de algún tipo de funcionamiento anormal. Incluyendo en este trabajo de final de grado algunos casos de actuaciones y omisiones administrativas que han generado o no responsabilidad patrimonial.

Diversos estudios, establecen que la privación de libertad unida al escaso poder de tomar decisiones positivas para su permanencia en el establecimiento, son las determinantes que hacen llegar al preso a seguir cometiendo errores dentro del establecimiento, tales como cometer motines, traficar, consumir drogas, contagiarse con el Virus de la Inmunodeficiencia Humana (en adelante VIH), así como en especial la comisión de actos suicidas.

El suicidio, hay que definirlo como un hecho dañoso, objetivamente antijurídico, y del que solo serán indemnizables, las lesiones producidas al particular, provenientes de daños que no tengan el deber jurídico de soportar, de acuerdo con la ley.

A lo largo del desarrollo, del trabajo de final del grado, se hace referencia a los análisis sociológicos que abordaron Durkheim, y Améry Jean, acerca de que el suicidio en prisión, que es uno de los problemas más graves de la institución penitenciaria. Indudablemente el suicidio, es un hecho dañoso, pues el fin de la vida afecta a uno de los bienes esenciales del ser humano. Es un acontecimiento lesivo, incluso para quien se encuentra ligado por algún vínculo al suicida, porque el perjudicado a efectos de indemnización, normalmente lo forman personas ligadas a él, que son las reclamantes.

En todo el mundo, se observan carencias administrativas en el medio penitenciario para la prevención del suicidio, que sumados a los anómalos funcionamientos de las instituciones, tienen como resultado un elevado número de suicidios en prisión. Debería de hacerse más hincapié en la inserción de los medios preventivos, de programas sociales, sanitarios, de salud mental y contra la drogadicción.

El Gobierno Español e instituciones penitenciarias, han tomado conciencia de la importancia de prevenir el riesgo suicida en instituciones penitenciarias, para ello han logrado establecer programas sobre prevención del suicidio.

El hecho antijurídico, distingue los supuestos en los que se puede producir el suicidio, por una parte, el que no existe la obligación jurídica de soportar el daño si la decisión es fruto de una libre decisión suicida, o por otra, el que no es fruto de una libre decisión, en cual caso podría haber sido evitable, mediante la actuación administrativa, adoptando las medidas preventivas frente al riesgo suicida.

Para que se produzca la responsabilidad administrativa, ha de intervenir activamente u omisivamente la administración, y se hace especial hincapié en que la Organización Mundial de la Salud observó una carencia administrativa en este sentido, dentro de las instituciones penitenciarias, alegando a su favor, el ingreso de muchas personas con alto riesgo suicida, y a esto hay que añadir, la falta de formación de los funcionarios para la detección y manejo de los internos con riesgo suicida.

El Programa de Prevención de Suicidios (en adelante PPS), en España se instaura con la Instrucción de 21 de Octubre de 1988, haciéndolo posible gracias a la existencia de circunstancias demostrativas de factores de riesgo, observados en internos anteriores, y que en la actualidad se encuentra regulado en la Instrucción 16/1998 de 1 de Diciembre, en cuyo Programa tiene como objetivos, la detección, la intervención, el mantenimiento y la coordinación de los internos. También se ha creado un perfil, que ayuda a su detección, primero su análisis lo llevará un médico o psicólogo, y una vez ingresado, todo el personal del establecimiento penitenciario.

En el presente trabajo también se incluyen ejemplos de casos en los que se produjo una omisión en la evitación del acto suicida, como por ejemplo, la no atención por el médico psiquiatra, el cacheo indebido a un interno, y el suicidio en una celda en la que no tenía que permanecer el recluso.

Para finalizar, se incluyen los requisitos necesarios para solicitar la indemnización, quién es el titular del derecho, los conceptos indemnizables y la cantidad indemnizatoria.

1.2 Summary.

To understand this whole economic system of guarantees, especially those in the Prison Service, the study of an extensive legislative regulation is needed. Therefore, in recognition of the fundamental rights of the person, which are embodied in the 1978 Constitution, a system of guarantees of financial liability, although very recent, it is necessary to enforce the guarantees of citizens comes against the administration.

It is in the Local Government Act of December 16, 1950 Article 405 thereof, where direct or subsidiary responsibility of local authorities was introduced. But it was not until the enactment in 1954 of the Expropriation Act where it is finally recognized.

Thus the overall responsibility for the administration appears now governed by Articles 139 and following of Law 30/1992 of 26 November on the Legal Regime of Public Administrations and Common Administrative Procedure and Royal Decree 429/1993 of 26 March, which approves the Regulation of Procedures regarding liability of the government.

The liability of the administration is a requirement that is mandatory, as citizens must be compensated for the financial loss suffered as a result of damage caused by acts or omissions of public authorities, where the damage alleged premised must be effective, economically assessable and individualized in relation to a person or group of people.

Despite its extensive development it is true, that in passing the responsibility for the overall management responsibility for the prison is complicated, since it includes both harmful acts attributable to their authorities and officials, including those attributable to its managed harmful acts, inmates, and that they may suffer in this special binding relationship that binds them to prison management, and which is required to preserve its integrity and ensure their safety.

As in this research, it is to unravel some of the questions that arise in explaining, if there is liability in the events suicides in prisons, in fact we can observe in the development of the work that the fact intern an inmate in a prison, to assume the administration entails a number of obligations of protection, also establishing a clear duty to keep prisoners in dignity and security.

These are duties required by the same Spanish Constitution, the Universal Declaration of Human Rights of December 10, 1948, and the provisions contained in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms signed in Rome on 4 November 1950 and ratified by Spain on September 26, 1979. From these duties that are imposed to the prison administration, this in turn, must respond by ownership when an inmate is damaged in its integrity, both physical and mental, during his imprisonment.

It comes established as a basic principle, and on which rests our regulatory system on liability, and this principle is the recognition of the right to compensation for any harm they suffer for private operation of public services.

Therefore, the responsibility of the State works against the run, regardless of any element of negligence or fault, in that the reason justifying the allocation to the State of its obligation to indemnify, is among the causation of damage , and normal or abnormal public service, so that sufficient demand for such liability, such damage originates in the normal or abnormal functioning of the Administration activity.

Even when they are involuntarily caused an accident, without which suffers, has in turn obliged to take these risks, the only explicit exception of those caused by force majeure.

In prisons, the administration assumes a series of obligations under the internment of the prisoner in the center, due to normal or abnormal functioning of public services. And as vicariously liable, it is necessary that the person is directly responsible for having committed the crime or offense, and appears linked or associated with the public body, therefore, be necessary for charging two requirements are met, a procedural and other criminal.

The case law is consistent in requiring the presence of an element of abnormality in the prison service to establish a causal link between the administrative failure and death, and so identify the unlawful nature of the damage, despite having intervened third parties in production.

Is analyzed from the perspective of institutional responsibility, the responsibility of the Public Administration is objective, except when it comes to the penitentiary institution, which preserves a peculiarity is that is required in any case the existence of some kind of abnormal operation. Including in this final degree work some cases of actions and omissions that have generated administrative liability or not.

Several studies state that deprivation attached to the little power to make positive choices for their stay in establishing freedom, are the determinants that do get the prisoner to keep mistakes within the establishment, such as committing riots, smuggling, drugs, infected with HIV, and especially committing suicidal acts.

Suicide must be defined as a harmful event, objectively unlawful, and which will only be compensable, the injury caused to particular harm from not having a legal duty to support, according to the law.

Throughout the development of the work of end of degree, referring to Durkheim sociological analysis is discussed, and Jean Amery, about suicide in prison, one of the most serious problems of the penal institution. Undoubtedly suicide, is a harmful event, for the end of life affects one of the essential goods of the human being. It is a damaging event, even for those who find themselves bound by any link to suicide, because the injured party for compensation purposes, they usually are people linked to it, which are the claimants.

Worldwide, administrative shortcomings observed in the prison setting for suicide prevention, which added to the malfunctions of the institutions, result in a high number of suicides in prison. There should be more emphasis on the integration of preventive measures, social programs, health, mental health and drug addiction.

The Spanish Government and correctional institutions have become aware of the importance of preventing the suicide risk in prisons to it have established suicide prevention programs.

The unlawful act, distinguishes cases in which suicide may occur, on the one hand, that there is no legal obligation to bear the damage if the decision is the result of a free decision suicidal, or otherwise, which is not the result of a free decision, in which case it could have been avoidable through administrative action, adopting preventive measures against suicide risk.

For administrative liability occurs, he has actively or omisivamente intervene administration, and special emphasis is placed on the World Health Organization noted an administrative shortcoming in this respect within correctional institutions, claiming his favor, income of many people with high suicide risk, and this must be added the lack of training of officials for the detection and management of inmates with suicidal risk.

Agenda Suicide Prevention in Spain is established by the Instruction of October 21, 1988, making it possible by the existence of demonstrative circumstances of risk factors observed in earlier internal, and today is regulated in the Instruction 16/1998 of December 1, in which Programme aims, detection, intervention, maintenance and coordination of the inmates. It has also created a profile, which helps to detect, first analysis will take a doctor or psychologist, and once entered, all prison staff.

In this paper examples of cases where there was a failure avoidance suicidal act, for example, non-psychiatric medical care, improper an internal caching, and suicide in a cell are also included in which he did not have to remain a prisoner.

The requirements are included to apply for compensation, who is the rightholder, concepts and compensable damages amount to finish.

1.3 Resumen abstracto. Introducción:

La responsabilidad patrimonial se encuentra vinculada a un sistema de garantías que el Estado reconoce en su normativa legislativa suprema, como es la Constitución de 1978. Estos se basan en la defensa de todos los derechos fundamentales que les son inherentes a las personas, dentro de este sistema Constitucional, garantizando su seguridad y protección. Por ello, se reconoce la indemnización por todos los daños ocasionados dentro de un sistema como es el penitenciario, tanto los funcionarios como los presos, actúan tutorados por el Estado, y en consecuencia, es el que reconoce que en los casos en los que quede demostrado algún daño, por acción u omisión en su permanencia en el establecimiento, se procederá a su exigencia.

Palabras clave: Responsabilidad, Garantías, Derechos fundamentales, Indemnización, Daños por acción u omisión, Proceso.

Abstract Summary. Introduction:

The liability is linked to a system of guarantees that the state recognizes their supreme legislative regulations, such as the Constitution of 1978. They are based on the defense of all fundamental rights that are inherent to people within this Constitutional system, ensuring their safety and security. Therefore, the compensation is recognized for all damages caused that in a system such as the prison, both staff and prisoners, they act tutored by the state, and therefore is recognizing that in cases where it is demonstrated damage, by act or omission in your stay in the hotel, proceed to your requirement.

Keywords: Responsibility, Guarantees, Fundamental Rights, Compensation, Damages by action or omission, Process.

1.4 Antecedentes históricos de la responsabilidad patrimonial.

Para comenzar a desvelar todas las dudas referentes a la responsabilidad patrimonial de la Administración, comenzaremos por ver como se desarrolló tal sistema, garantista de nuestros derechos fundamentales, hasta llegar a nuestros días.

De hecho, y queda demostrado que nos encontramos ante un sistema de muy reciente creación, la responsabilidad patrimonial es un procedimiento que ha sufrido durante su desarrollo legislativo, gran divergencia de opiniones, dada su propia regulación, habiéndose producido un enorme cambio en muy poco tiempo.

Esta institución de responsabilidad, aparece de forma muy reciente en el ordenamiento jurídico español, por primera vez se hace una referencia a la responsabilidad patrimonial de la administración en el Código Civil de 1889, en sus artículos 1902 y 1903. Además, también se utilizó cierta regulación de la responsabilidad patrimonial de la administración, en la Constitución Republicana de 1931, en la que se consagraba la responsabilidad patrimonial, pero que obtuvo un desarrollo legal únicamente en el ámbito local. Este hecho hace pensar que la legislación española, a duras penas, había avanzado en este aspecto según las observaciones, siendo a mediados del Siglo XX, cuando se produce una regulación eficaz que hace valer las garantías del ciudadano frente a los daños recibidos por parte de la Administración.

Esta regulación se encuentra en primer lugar en una ley especial, en la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950, pues en su artículo 405 es donde se instaura una responsabilidad directa o subsidiaria de los entes locales. Sin embargo, finalmente es con la promulgación en el año 1954 de la Ley de Expropiación Forzosa, cuando se incorpora al sistema de garantías patrimoniales, la indemnización de los daños derivados por las actuaciones extracontractuales de los poderes públicos, o como dice el artículo 121 de la citada ley, "los daños causados por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos".

Es esta ley de Expropiación Forzosa, junto a su reglamento de desarrollo, y la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, en su artículo 40 vigente hasta el 1997, las que cambiaron dentro de nuestro ordenamiento jurídico-administrativo, todo lo referido a la responsabilidad patrimonial, de una forma más clara y fundamental, y como consecuencia se obtuvo la intransigencia de la doctrina y en los propios tribunales contencioso administrativos, ya que éstos veían insólito que la administración estuviera obligada a indemnizar todo tipo de daños patrimoniales.

Sin embargo, con el nacimiento de la Constitución de 1978 (en adelante CE), se consagra el sistema vigente de la responsabilidad patrimonial, al establecer en el artículo 106.2 CE que “los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

El citado artículo fue desarrollado por la Ley 30/1992 LRJPAC de 26 de noviembre, modificada parcialmente por la Ley 4/1999 de 13 de enero, en su Título X (artículos 139 a 146) y en el Reglamento que desarrolla dicha ley, Real Decreto 429/1993, de 2 de Marzo, que aprueba el Reglamento de los Procedimientos en materia de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas.¹ En concreto en su artículo 139 de la LRJPAC especifica que la responsabilidad se origina tanto por el funcionamiento “normal” como “anormal” de los servicios públicos, tratando de explicar más adelante los términos que califican dicha responsabilidad.²

¹ Fuentes Abril, Javier. Junio 2009, Noticias Jurídicas- Artículos Doctrinales, La responsabilidad patrimonial de la administración, Pag. 1 y ss.

² Nistral Burón, Javier. Diario La Ley Nº 7139, Sección Tribuna del 20 al 22 de Marzo de 2009. Pág.2

1.5 Los principios obrantes en la Constitución de 1978 sobre la responsabilidad patrimonial de la administración penitenciaria.

La responsabilidad patrimonial de la Administración, es una exigencia, en tanto en cuanto el ciudadano debe ser resarcido de los daños patrimoniales que sufran como consecuencia de los daños ocasionados por acción u omisión de las Administraciones Públicas. Como ya sabemos, los pilares básicos sobre los que descansa todo el Estado de Derecho son el principio de legalidad y el de responsabilidad de los poderes públicos.

En primer lugar, en cuanto se obliga a la administración, a actuar conforme a las exigencias de un ordenamiento jurídico, donde el artículo 9.3 de la CE expresamente garantiza este principio, y se cita; “ La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”. Al mismo tiempo que, prohíbe la arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos y además, el artículo 24 de la CE que viene garantizando la tutela efectiva del ejercicio de los derechos e intereses que nos son legítimos.

En segundo lugar, por cuanto hace efectivo el sistema de garantías del Estado de Derecho, obligando a los poderes públicos a indemnizar cuando sus actuaciones lesionen los intereses de los administrados en los términos que recoge el citado artículo 9.3 de la CE y que desarrolla su artículo 106.2 el cual dice; “Los particulares, en los términos establecidos en la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.”

En todo caso el daño alegado, habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas. Las Administraciones Públicas indemnizarán a los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derecho y que éstos no tengan el deber jurídico de soportar, cuando así se establezcan en los propios actos legislativos y en los términos

que especifiquen dichos actos.³ Esta responsabilidad patrimonial, recibe el calificativo de “objetiva”, lo que supone que se genera sin necesidad de que concurra culpa o negligencia del sujeto causante del daño. Partiendo de este principio, se establece que si concurren los requisitos exigidos en la citada ley 30/1992 LRJPAC de 26 de noviembre (modificada por la Ley 4/1999 de 13 de enero), es decir, si existe una acción u omisión con resultado dañoso, las consecuencias jurídicas derivadas de dicha actuación se traducirán en lesión antijurídica, y que producirán la existencia de una causalidad no interrumpida por circunstancias de una fuerza mayor, que puedan evitar la responsabilidad o culpa imputable a la víctima.⁴

“El carácter objetivo de la responsabilidad y su extensión al funcionamiento “normal” de los servicios públicos, determinará que sólo la relación de causalidad es el nexo que justifica que la Administración deba o no de responder por estos actos. Por lo tanto, es preciso tener bien claro cuándo se puede o no romper dicho nexo causal”.⁵

“Pese a su amplio desarrollo cabe decir, que el paso de la responsabilidad de la administración en general a la responsabilidad penitenciaria es complicada, pues comprende tanto los actos dañosos imputables a sus autoridades y funcionarios, como los actos dañosos imputables a sus administrados, los reclusos, y los que estos puedan sufrir en esa relación de sujeción especial que les une con la administración penitenciaria, es decir, que garantiza el Estado, y mediante la cual se obliga a preservar su integridad y garantizar su seguridad”.⁶ De hecho la responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia se regirá por la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante LOPJ).⁷

Como ya es sabido, el hecho de internar a un recluso en un centro penitenciario conlleva asumir una serie de obligaciones de tutela por parte de la Administración, estableciéndose “el ineludible deber de mantener a los presos en condiciones de dignidad

³ Constitución Española, artículos 9.3, 24, 106.2 y 121.

⁴ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

⁵ Nistral Burón, Javier. Diario La Ley Nº 7139, Sección Tribuna del 20 al 22 de Marzo de 2009. Pág.2 y ss.

⁶ www.mjusticia.gob.es Nistral Burón, Javier. Subdirector general de Gestión Penitenciaria, La responsabilidad patrimonial de la Administración Penitenciaria, Algunos criterios jurisprudenciales, Boletín núm. 1865- Pág. 6.

⁷ Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial: artículos 292 a 297.

y seguridad”.⁸ El artículo 106.2 de la CE, ya citado, hace que nos traslademos al artículo 139.1 de la LRJPAC, disponiendo que, “los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

Luego, según el artículo 25.2 de la CE los presos gozarán de todos los derechos de los artículos 14 a 38 contenidos en la misma, con la sola excepción “de los que se vean limitados por el contenido del fallo condenatorio, del sentido de la pena y de la ley penitenciaria”, refiriéndose expresamente al derecho “al desarrollo integral de la personalidad”. En consecuencia, por aplicación del artículo 15 de la CE, los presos tienen garantizado el derecho a la vida y el derecho a su integridad física y moral, quedando abolida la pena de muerte.⁹

La administración penitenciaria tiene la obligación de velar por la vida, la salud y la integridad de los reclusos, según exige el artículo 3.4 de la Ley Orgánica General Penitenciaria (en adelante LOGP)¹⁰, así como el artículo 5.3 del Reglamento Penitenciario (en adelante RP)¹¹. El artículo 8 del RP añade, por otro lado, que la organización interior de los recintos penitenciarios debe asegurar una asistencia médica “en condiciones análogas a la vida en libertad”, debiendo contar en el conjunto de sus dependencias con servicios idóneos de enfermería, según el artículo 10 del RP. La organización interna de los recintos penitenciarios, según el artículo 8 del RP, debe disponer de “un sistema de vigilancia y seguridad que garantice la custodia de los internos”, así como “una ordenación de la convivencia basada en el respeto de los derechos y la exigencia de los deberes de cada persona”. “Se podría decir, que la responsabilidad patrimonial en la administración penitenciaria tiene una doble vertiente, la general, derivada de los actos dañosos que puedan causar sus autoridades y funcionarios, y la especial, derivada de los actos dañosos que puedan causar sus administrados cualificados, los reclusos, o los que éstos puedan sufrir de la administración. La responsabilidad de la administración penitenciaria puede exigirse por una doble vía, como responsabilidad patrimonial por el

⁸ Vid. FJ séptimo de la STS de 27 de Junio de 2007 (JUR 198959).

⁹ Diccionario pendiente de migración.ucm.es Diccionario interactivo de derecho penitenciario. Universidad Complutense de Madrid, Responsabilidad Patrimonial, 17/02/2015. Pág 1.

¹⁰ LO 1/1979 de 26 de Septiembre General Penitenciaria.

¹¹ RD 190/1996 de 9 de Febrero Reglamento Penitenciario.

funcionamiento del servicio público, o como responsabilidad civil subsidiaria que tiene su origen en los daños causados por los penalmente responsables de los delitos. También, la responsabilidad patrimonial es posible se produzca en un ámbito diferente, bien en el interior del centro como en el exterior, con motivo de los beneficios penitenciarios que otorga la administración en base a la ejecución del modelo de cumplimiento de la condena que regula nuestro ordenamiento jurídico.

En el interior de los centros penitenciarios, los reclusos pueden sufrir en sus bienes y derechos algún daño, que la administración penitenciaria debe indemnizar por ser la responsable de preservar la salud e integridad de los reclusos según el artículo 3.4 LOGP”.¹² “Por tanto, el deber de la administración es mantener a los presos en condiciones de dignidad y seguridad. Deberes exigidos por la CE, por la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, y por las previsiones contenidas en el Convenio Europeo para la protección de derechos humanos y libertades fundamentales, suscrito en Roma el 4 de noviembre de 1950 y ratificado por España el 26 de Septiembre de 1979. También siendo de aplicación, las declaraciones contenidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966, siendo ratificado por España el 13 de abril de 1977”.¹³

“Estas declaraciones, tratados y acuerdos nos remiten a los artículos 10.2 y 96.1 CE, en garantía del derecho fundamental a la vida y a la integridad física y moral. Del mismo modo que la LOGP en sus artículos 1,3 y 4, contienen las directrices básicas que las desarrollan, y otorgan a la autoridad penitenciaria las medidas de vigilancia y seguridad necesarias, tendentes a proteger a los reclusos de agresiones por parte de otros compañeros. Siendo que los reclusos no son extraños al funcionamiento de los centros penitenciarios, y están integrados en su organización y disciplina.

Es obvio, que uno de los deberes de la administración penitenciaria es el de velar por la vida, integridad y salud de sus internos, y que deba de responder patrimonialmente cuando un recluso sufra algún daño, en su integridad, durante su internamiento en prisión.

¹² www.aragon.es Guillén Navarro Nicolás A. Análisis actual de la responsabilidad patrimonial en el ámbito penitenciario, Revista Aragonesa de Adm. Pública , Núm. 39-40, Zaragoza 2012 Pag. 426 ss.

¹³ www.mjusticia.gob.es Nistral Burón, Javier. Subdirector general de Gestión Penitenciaria, La responsabilidad patrimonial de la Administración Penitenciaria, Algunos criterios jurisprudenciales, Boletín núm. 1865- Pág. 8.

En resumen, la Administración Penitenciaria es depositaria de la vida, la salud y de la integridad de los penados, hasta el punto que el Tribunal Constitucional (en adelante TC), le obliga, en Sentencias de 27 de Junio y 17 de Julio de 1990, a la alimentación forzada cuando por sí mismos se nieguen a ingerir alimentos a causa de protestas, reivindicaciones y huelgas de hambre en el interior de los recintos carcelarios, en virtud de esta relación de especial sujeción, el Estado pone la vida del sujeto por encima del propio sujeto. No se trata pues de un mero control externo o de vigilancia del entorno del preso, sino de un específico deber de preservar en todo momento la vida, la salud y la integridad del recluso”.¹⁴

En el exterior del centro, las penas privativas de libertad se encuentran orientadas hacia la reeducación y reinserción social, según artículo 25.2 CE, cuyo objetivo principal es, “que la persona que cumple condena pueda volver a la vida libre en las mejores condiciones para ejecutar socialmente su libertad, concibiéndose la sanción de la privación de libertad como tratamiento, dirigida a conseguir la reeducación y reinserción social de los penados. De ningún modo es concebible, un sistema que mantenga al recluso totalmente aislado, cosa que evitaría posibles daños a los ciudadanos, pero esto no respondería a las exigencias que demanda nuestro ordenamiento jurídico. No obstante, el penado no es un individuo excluido de la sociedad, sino una persona que continúa formando parte de la misma, incluso como miembro activo, así pues la propia norma constitucional impone una carga sobre los ciudadanos, es un riesgo que están obligados a soportar”.¹⁵

1.6 La indemnización por los daños.

Cuando el daño es especialmente intenso, la solidaridad del resto de los ciudadanos debe intentar paliar sus efectos más graves, y la administración no puede evitarlo porque no puede dejar de actuar, y como la actividad de la administración se realiza en beneficio de la comunidad, es justo que el administrado que sufra el daño, sea indemnizado económicamente por la colectividad, y lograrse, sin afán de enriquecimiento. “Es el precio

¹⁴ Diccionario pendiente de migración.ucm.es Diccionario interactivo de derecho penitenciario. Universidad Complutense de Madrid, Responsabilidad Patrimonial, 17/02/2015. Pág 1.

¹⁵ www.mjusticia.gob.es Nistral Burón, Javier. Subdirector general de Gestión Penitenciaria, La responsabilidad patrimonial de la Administración Penitenciaria, Algunos criterios jurisprudenciales, Boletín núm. 1865- Pág. 9.

colectivo que necesariamente debe pagar la ciudadanía por los beneficios también colectivos, que reporta la resocialización de quienes han delinquido”.¹⁶

El perjudicado tiene derecho a ser indemnizado por todos aquellos daños provocados por la administración, y responderá ante aquellos daños que tengan como principio la realización de una actuación ilegal o culposa, resarciendo totalmente el daño causado y no sancionando sólo la actividad administrativa negligente. Por tanto, la culpa ya no es el fundamento del propio sistema de responsabilidad, sino que ha pasado a ser un criterio jurídico de imputación de daños a la administración pública, atribuidos al funcionamiento del servicio público.

Encontramos una clara definición de esta característica de la responsabilidad patrimonial en la Sentencia del Tribunal Supremo (en adelante STS), de 17 de abril de 1998, sala 3º, sección 6º, FJ 1º al decir que: “Es principio consagrado por la jurisprudencia, Sentencia de 11 Jul. 1997, que a través de la institución de la responsabilidad patrimonial de la administración, se persigue la consecución de una situación de indemnidad, o reparación integral, para aquel que ha sufrido una lesión antijurídica como consecuencia del normal o anormal funcionamiento de un servicio público.

Aquella indemnidad debe ser apreciada en su conjunto, sin abstracción de las cantidades percibidas por el perjudicado por otras vías, sin perjuicio del carácter compatible o no de aquellas percepciones. Establecido pues, el criterio de compatibilidad legal entre aquellas y estas prestaciones, ese principio de indemnidad integral ha de operar siempre, pues cada uno de los títulos indemnizatorios es independiente de los demás, y debiendo de aplicarse sobre cada uno de ellos independientemente considerados por este principio de indemnidad, sin ningún otro tipo de modulación o límite que el derivado de sus propios condicionamientos como título individual, pues de lo contrario no podría hablarse de títulos indemnizatorios distintos, de tal manera que si bien cuando estamos ante pensiones indemnizatorias no contributivas, el quantum de éstas ha de tenerse en cuenta a la hora de fijar la indemnización derivada de la responsabilidad

¹⁶ www.mjusticia.gob.es Nistral Burón, Javier. Subdirector general de Gestión Penitenciaria, La responsabilidad patrimonial de la Administración Penitenciaria, Algunos criterios jurisprudenciales, Boletín núm. 1865- Pág. 10. Dictamen núm. 2422/1996 señala “ese precio debe ser moderado”.

patrimonial de modo que entre ambos conceptos no se llegue a producir un enriquecimiento injusto”.¹⁷

Es obvio que “La indemnización por responsabilidad patrimonial de la administración debe cubrir todos los daños y perjuicios sufridos hasta conseguir la reparación integral de los mismos, según STS 10 de abril de 2000, FJ3º”.¹⁸

1.7 La naturaleza objetiva de la responsabilidad.

“Como resultado del progreso producido, se ha pasado del principio de irresponsabilidad de la Administración Pública a la actual regulación normativa, el principio de la responsabilidad objetiva. En la situación original, la única vía de que disponían los administrados para reclamar por los daños que las Administraciones pudieran haberles infringido, era la reclamación contra el funcionario, lo que exigía la prueba de la culpabilidad en su actuación conforme a las reglas del Derecho Civil, y cuya efectividad indemnizatoria quedaba también a la suerte de su capacidad patrimonial. A estas dificultades se añadían, las de orden procesal, lo que hacía en la práctica que fuera inviable conseguir el resarcimiento de los daños causados por la actuación administrativa.

En la actualidad, basta con que exista un daño que el administrado no tenga el deber de soportar, para que la administración tenga el deber de responder siempre, independientemente de cómo se haya producido el daño y de quién sea el responsable de la causación del mismo, lo que supone que siempre responderá la Administración directamente, frente al particular perjudicado.

En síntesis, podemos afirmar que el principio básico sobre el que descansa nuestro sistema normativo, en materia de responsabilidad patrimonial, se encuentra en el reconocimiento del derecho a la indemnización por toda lesión que los particulares sufran por el funcionamiento de los servicios públicos. Este es el denominado principio de

¹⁷ STS de 17 de Abril de 1998, Sala 3ª Secc. 6 FJ 1º.

¹⁸ Fuentes Abril, Javier. Junio 2009, Noticias Jurídicas- Artículos Doctrinales, La responsabilidad patrimonial de la administración, Pág. 3 y ss.

responsabilidad objetiva, que se genera sin necesidad de que concurra la culpa o la negligencia del causante del daño”.¹⁹

“La jurisprudencia tiene establecida la naturaleza objetiva de la responsabilidad patrimonial, hasta el punto de afirmar que hay lugar a declararla, aún cuando el funcionamiento administrativo hubiera sido normal, lo que hace irrelevante examinar si existe relación causal entre el funcionamiento administrativo y el resultado lesivo “ya que ese deber de responder, en definitiva, no tolera más excepciones que las que obedecen a una causa de fuerza mayor o a la conducta del propio perjudicado”, según Sentencia de 15 de julio de 1991, Sala Tercera. En idéntico sentido, de declarar el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración, se pronuncia la Sentencia de 4 de enero de 1991, Sala Tercera, de modo que únicamente exige la relación de causalidad entre el acto y el daño”.²⁰

“También, la Sala Segunda del Tribunal Supremo (en adelante TS), ha subrayado el “criterio progresivamente objetivador” de la responsabilidad patrimonial de la Administración, según Sentencia de 14 de enero de 1994”.²¹

“La responsabilidad objetiva es, en sí, una gran conquista jurídica, y bien antigua, como se enuncia por la Sentencia de la Sala de lo Civil del TS de 14 de mayo de 1963 es una “aspiración en la evolución del derecho moderno que el hombre responda de todo daño, incluso del no culpable que sobrevenga a consecuencia de su actuar, o de las cosas que le pertenecen o están bajo su guarda, aunque haya procedido con la necesaria prevención y prudencia”.²²

“Por tanto, la responsabilidad del Estado funciona frente al administrado, al margen de todo elemento de negligencia o culpa, en cuanto que la razón justificadora de la atribución al Estado, de su obligación de indemnizar, se encuentra en el nexo causal entre el daño producido y el funcionamiento normal o anormal del servicio público, de tal manera que basta para la exigencia de tal responsabilidad, que dicho daño tenga su

¹⁹ www.mjusticia.gob.es Nistral Burón, Javier. Subdirector general de Gestión Penitenciaria, La responsabilidad patrimonial de la Administración Penitenciaria, Algunos criterios jurisprudenciales, Boletín núm. 1865- Pág. 11.

²⁰ Sentencia de 15 de Julio de 1991 Sala 3ª y de 4 de Enero de 1991.

²¹ Sentencia de 14 de Enero de 1994.

²² STS de 14 de Mayo de 1963.

origen en esa actividad, normal o anormal, de la Administración, aún cuando son causados involuntariamente de una forma accidental, sin que el que los sufra, tenga por su parte la obligación de asumir dichos riesgos, con la única excepción expresa de los causados por fuerza mayor” según STS, Sala de lo Contencioso- Administrativo de 22 de julio de 1988.²³

2. La responsabilidad patrimonial en el ámbito penitenciario.

“El internamiento de un recluso en un centro penitenciario conlleva asumir una serie de obligaciones por parte de la Administración. La jurisprudencia del TS, FJ séptimo de la Sentencia de 27 de junio 2007, establece “ el ineludible deber de mantener a los presos en condiciones de dignidad y seguridad” exigidas a través de los artículos 10.1, 10.2, 15 y 96.1 CE; del artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948; y las previsiones contenidas en el Convenio Europeo para la Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales y las Declaraciones contenidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966. A ello debe sumarse la regulación contenida en la normativa concreta en esta materia, en la cual los artículos 1, 3 ,4 y 8.1 de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, completada con su Reglamento (Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero), que “otorgan a la autoridad penitenciaria las medidas de vigilancia y seguridad necesarias, tendentes a proteger a los reclusos”.²⁴

A pesar de todas estas obligaciones, ante casos tan dispares, como el fallecimiento de los reclusos en la cárcel, acciones derivadas del consumo de drogas en el recinto, lesiones, etcétera, se pueden encontrar numerosos pronunciamientos judiciales que analizan hasta qué punto la Administración debe responder por estos hechos. Con ello, la jurisprudencia delimita el alcance de la responsabilidad patrimonial partiendo del hecho de que el artículo 106.2 CE garantiza el derecho de los particulares, en los términos establecidos por la ley, a “ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”.

²³ STS de 22 de Julio de 1988.

²⁴ STS de 27 de Junio de 2007.

Por tanto para que exista responsabilidad debe existir una lesión o daño en cualquiera de los bienes o derechos del particular afectado; “que exista una imputación a la administración de los actos productores de la lesión o daño, que haya una relación de causalidad entre el hecho imputable a la administración y la lesión, daño o perjuicio producido, que el daño alegado por los particulares sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas, que no tenga la obligación jurídica de soportar el daño, y que no haya transcurrido el plazo de un año desde que se produjo la lesión o el daño”.²⁵

“A todos estos requisitos se suma el hecho de que la jurisprudencia ha determinado de manera constante que el daño o lesión sufrida por el reclamante ha de ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, pero tal ha de ser en relación directa, inmediata o exclusiva de la causa efecto y sin intervención extraña que pueda interferir alterando el nexo causal”.²⁶ Según artículo 139.1 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de LRJPAC, sobre los requisitos.

2.1 La responsabilidad civil subsidiaria.

Sin embargo, para poder reclamar la responsabilidad en la que, la Administración Penitenciaria está implicada, será necesario que este sea responsable directo de haber cometido el delito o falta, y aparezca ligado o conexo con el Ente Público, debiendo formular la reclamación de responsabilidad civil subsidiaria contra el correspondiente Ente Público. Viene dado por la responsabilidad a la que debe de hacer frente por los daños causados por los penalmente responsables de los delitos dolosos o culposos, en los términos del artículo 116 del CP (en adelante CP). El fundamento jurídico de esta responsabilidad se regula en el artículo 121, en relación con el 120.3 del CP, aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre. Para poder imputar dicha responsabilidad es preciso que se cumplan dos exigencias, una procesal y otra penal. Procesalmente, en cuanto es preciso que la pretensión se dirija no sólo contra los agentes de la autoridad, sino también que sea responsable directo y aparezca debidamente ligado o relacionado con el Ente Público, debiendo formular simultáneamente dicha pretensión en contra.

²⁵ Requisitos del artículo 139.1 de la Ley 30/1992 de 26 de Noviembre del RJAP-PAC.

²⁶ www.aragon.es Guillén Navarro, Nicolás A. Análisis actual de la responsabilidad patrimonial en el ámbito penitenciario, Revista Aragonesa de Adm. Pública, Núm. 39-40, Zaragoza 2012 Pág. 426ss.

Y penalmente, los requisitos mínimos para exigir la responsabilidad son, los que se hayan producido por un delito culposo o doloso, también las infracciones por faltas, que los autores responsables de la comisión de la infracción sean autoridades, agentes y contratados o funcionarios públicos, que los responsables hayan actuado en el ejercicio de sus funciones, y que la lesión producida se conecte de manera directa con el funcionamiento de los servicios públicos, artículo 121 CP.

Importante es saber que, esta responsabilidad civil es exigible, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial, como resultado del funcionamiento normal o anormal de dichos servicios públicos exigibles con el procedimiento administrativo.

Todo lo relatado hay que relacionarlo con el artículo 120.3 del CP que dice, “Las personas naturales o jurídicas, en los casos de delitos o faltas cometidos en los Establecimientos de los que sean titulares, cuando por parte de los que los dirijan o administren, o de sus dependientes o empleados, se hayan infringido los Reglamentos de Policía o las disposiciones de la Autoridad que estén relacionados con el hecho punible cometido, de modo que este no se hubiera cometido sin dicha infracción”.

Esta responsabilidad civil subsidiaria se confirma por una serie de elementos reflejados en la STS 20 de febrero de 1993.²⁷ En este sentido esta medida debe completarse con el artículo 139.1 de la Ley 30/1992 LRJPAC de 26 de noviembre, donde se recogen los requisitos que necesariamente han de concurrir para que proceda la indemnización reclamada por dicha vía²⁸, que se enumeran a continuación, primero, que se haya cometido un delito o falta, segundo, que tal delito o falta haya ocurrido en un determinado lugar dirigido por persona o empresa, tercero que los susodichos o alguno de sus dependientes haya realizado alguna “infracción de los Reglamentos generales o especiales de policía” y cuarto que tal infracción de reglamentos esté relacionada con el delito o falta cuya comisión acarrea la responsabilidad civil examinada.

²⁷ www.mjusticia.gob.es Nistral Burón, Javier. Subdirector general de Gestión Penitenciaria, La responsabilidad patrimonial de la Administración Penitenciaria, Algunos criterios jurisprudenciales, Boletín núm. 1865- Pág. 12 y ss.

²⁸ www.aragon.es Guillén Navarro, Nicolás A. Análisis actual de la responsabilidad patrimonial en el ámbito penitenciario, Revista Aragonesa de Adm. Pública, Núm. 39-40, Zaragoza 2012 Pág. 426 y ss.

La responsabilidad civil subsidiaria frente a la patrimonial, cabe decir no es directa, porque exige la demostración previa de que es el responsable directo, autor de los daños, y no ha cumplido con la obligación de indemnizar.

2.2 La responsabilidad patrimonial ante diferentes condicionantes.

El preso no dispone en el centro penitenciario de su propia persona, es decir, no puede moverse libremente dentro de él, no puede elegir con qué personas coincide, debe de permanecer sometido a una disciplina interior y con la posibilidad de contactos exteriores reglamentariamente establecidos, existe una imposibilidad de acceso de los reclusos y de las visitas a determinadas dependencias, hay una distribución autoritaria del tiempo y del espacio, que los reclusos no pueden alterar, hay una organización y reglamentación de todos los actos de la vida, dormir, comer, levantarse, jugar, etc., que quedan fuera de la disposición autónoma del preso.²⁹

Para la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración por el fallecimiento de un interno, la jurisprudencia viene exigiendo que el nexo causal esté presidido por una relación directa, inmediata y exclusiva entre la actividad administrativa y el daño o lesión, pues como se afirma en la STS de 25 de enero de 1997, “la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes”.³⁰

En el caso de fallecimiento de internos, la jurisprudencia es constante en exigir la presencia de algún elemento de anormalidad en el servicio penitenciario, suficiente para establecer un nexo de causalidad entre la omisión administrativa y el fallecimiento, y determinar el carácter antijurídico del daño producido a pesar de haber intervenido terceras personas en su producción. A ello debe de añadirse que la carga de prueba del nexo causal corresponde al que reclama la indemnización consecuencia de la

²⁹ Diccionario pendiente de migración.ucm.es Diccionario interactivo de derecho penitenciario. Universidad Complutense de Madrid, Responsabilidad Patrimonial, 17/02/2015. Pág 1-2.

³⁰ www.aragon.es Guillén Navarro, Nicolás A. Análisis actual de la responsabilidad patrimonial en el ámbito penitenciario, Revista Aragonesa de Adm. Pública, Núm. 39-40, Zaragoza 2012 Pág. 427.

responsabilidad de la Administración por lo que habiéndose producido esa prueba no existe responsabilidad administrativa.³¹

“Por otra parte, la existencia de fallecimientos tras contraer una enfermedad en prisión, o el contagio de una enfermedad en prisión, que tienen especial vinculación con los casos de VIH, en estos casos, el elemento causante del daño son la pasividad o la negligencia administrativa en los ámbitos reglamentarios, es decir, en los internos y de gestión, al impedir la utilización en prisión de material clínico, y sin embargo, no impedir la entrada de drogas y su administración por vía parenteral con necesariamente material clínico infectado.

Por lo general, la gravedad del problema del Sida, confinada con la droga es superior entre la población reclusa que en la comunidad en general. En la sociedad española en general no hay una infección por VIH del 30 o del 50 por ciento. Sin embargo, la prestación o permisión de acceso al uso de material higiénico, la programación de actividades sanitarias preventivas, el seguimiento y estudio del problema, muestra un standard de prestación de servicios inferior evidentemente que el de los servicios sanitarios medios del ciudadano libre. Ya en 1987 la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS) adoptó una serie de recomendaciones encaminadas a la reducción del contagio del Sida en las prisiones, entre ellas, que los principios generales de los Programas Nacionales sobre el Sida deben de aplicarse en las prisiones en la misma forma que en la comunidad general.

En el auto número 2 de la Audiencia Provincial de Pamplona de fecha 14 de octubre de 1996 se ordena a la Dirección de la Prisión Provincial de Pamplona a la puesta en práctica de un programa de prevención de la transmisión del VIH con intercambio de jeringuillas, puesto que se dispone que dentro del marco reglamentario vigente, RP aprobado por el Real Decreto 190/1996 de 9 de febrero, las jeringuillas deben considerarse como elementos no autorizados prohibidos solamente por normas de régimen interior como “objetos punzantes”.

³¹ STS de 18 de Octubre de 2005 y de 7 de Septiembre de 2005.

Pero estas normas no tienen carácter de Reglamento general sino que son simplemente criterios dictados por las juntas de régimen y administración de cada establecimiento y aprobados por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias. De manera que el rango normativo cómo mucho, en ningún caso supera al nivel del Centro Directivo de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, y su modificación es factible por medio de Instrucción o Circular.

La prohibición en el ínfimo rango normativo del uso de jeringuillas, unida al conocimiento del problema Sida/ Drogas en prisión, así como la ineficacia esperable de la tarea de evitar la entrada de drogas en prisión, constituyen desde luego el marco genérico de “causalidad adecuada”, acreditada por la condición de adicto a drogas por vía parenteral y el hecho de no ser seropositivo antes de entrar en prisión”.³²

“En el caso de lesiones en un motín, el TS reconoce como indemnizables las lesiones padecidas como consecuencia de la actuación de la fuerza pública, como por ejemplo el motín acaecido en la Prisión de Carabanchel”.³³ Señalando además, algunas de las Sentencias más representativas de responsabilidad patrimonial penitenciaria, como por ejemplo, el fallecimiento de un recluso a consecuencia de las heridas sufridas por agresión de otro recluso, y en el que se observa la omisión del deber de vigilancia necesaria en el centro, SAN de 7 de mayo de 2002 (JUR26552), el fallecimiento de un recluso por legionella en el centro penitenciario, analizando si la actuación médica fue diligente o no, SAN de 19 de julio de 2006 (JUR200196), la muerte de un recluso por sobredosis, TS de 8 de noviembre de 2010 (JUR7939), o la muerte producida como consecuencia de un incendio (JUR295492).

³² A estos efectos es importante tener en cuenta la Circular de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias de 1 de junio de 1987 sobre medidas recomendadas por la OMS sobre la temática del SIDA; la Instrucción nº 8 de fecha 19 de octubre de 1988 del mismo centro directivo, sobre educación sanitaria y problemática del VIH/SIDA; Circular de la Fiscalía General del Estado de 5 de noviembre de 1990; la memoria de actividades de la Secretaría de Estado de Asuntos Penitenciarios correspondiente al año 1994; la Respuesta(29.08.97) del gobierno a pregunta parlamentaria 184/007143/0000 de 23 de abril de 2007 (diputado Rodríguez Sánchez, Francisco del Grupo Mixto).

³³ STS Sala de lo Contencioso-Administrativo de 16 de Julio de 1984.

En resumen, es más bien la privación de libertad, unida a su escaso poder de tomar decisiones positivas para su permanencia en el establecimiento, son las determinantes que le hacen llegar al preso a la determinación de seguir cometiendo errores como los mencionados, cometer lesiones, motines, traficar y consumir drogas, e incluso contagiarse con el VIH por inyectarse con las mismas jeringuillas, así como también la comisión de actos suicidas. Es decir, se ha de conseguir que estos presos estén más vigilados y seguros en el centro o de otra forma se convierten en individuos que no tienen nada que perder, con el consecuente inconveniente para la Administración Penitenciaria y sus responsabilidades patrimoniales como tal.

3. El suicidio en los establecimientos penitenciarios.

El hecho suicida visto desde diversas perspectivas, desde la antigüedad hasta nuestros días, en las que la ética y religión han dado respuestas no uniformes en torno a la admisibilidad o no de la decisión suicida. A finales del S. XIX. DURKHEIM abordó un novedoso análisis sociológico³⁴. Y no han faltado tampoco las aportaciones de la Psiquiatría enfocadas al estudio de la relación suicidio- enfermedad mental.

“Este estudio pretende centrarse en el suicidio como hecho dañoso que tiene lugar en una institución penitenciaria, cuando pueda concluirse la existencia de una relación causal entre el funcionamiento de dicha administración y aquel resultado lesivo”.³⁵ “Cuando muere un recluso por suicidio, los pronunciamientos judiciales sugieren la necesaria determinación de si ha tenido lugar la intervención de una tercera persona como agente activo, al exigir la jurisprudencia de manera constante la presencia de algún elemento anormal en el servicio, suficiente como para establecer un nexo de causalidad entre la omisión administrativa y el fallecimiento, determinando el carácter antijurídico del daño ocasionado, a pesar de haber intervenido terceras personas. Llegados a la conclusión de que tal relación causal pudiera existir será necesario describir cómo se materializa la exigencia de responsabilidad en dos momentos y planos, el primer momento el que se corresponde con un plano institucional, responsabilidad patrimonial de la Administración

³⁴ www.derechopenitenciario.com. El desarrollo del análisis lo llevó a cabo en 1897. El suicidio (Akal, Madrid, 1982)

³⁵ La STC, 3ª de 19 de junio de 1998 Síntesis de requisitos que han de concurrir para hablarse de responsabilidad de la administración.

Penitenciaria y el segundo que se corresponde con el plano personal, responsabilidad de los empleados de las Instituciones Penitenciarias en vía de regreso”.³⁶

Comentando en primer lugar el suicidio en prisión, generalmente puede afirmarse que el encontrarse ingresado en un hospital o en una cárcel eleva la posibilidad de suicidio, respecto a esta última diferentes son los sucesos que pueden desencadenar una conducta suicida, llegando a hablarse incluso de “inevitabilidad” del suicidio en prisión.

“Algunas de estas conductas suicidas están motivadas como por ejemplo, por tener noticias en cautividad de enfermedades o muertes de familiares, por el abandono por parte de la familia o infidelidad de la mujer, también por sufrir violencia homosexual, por no tener noticias del exterior, por un aislamiento imprevisto, por una inesperada condena y un periodo de detención consiguientemente largo, por un sentido de culpa que emerge de la reconsideración del delito cometido, especialmente en el caso de crímenes contra niños, parricidas, etc., por tener de repente un problema físico o moral con los otros detenidos o con los funcionarios, o por un aislamiento por un periodo de tiempo largo, en una condición de espera de un juicio definitivo”.³⁷

“Lo cierto es, que el problema es de tal importancia que el Gobierno e Instituciones Internacionales han tomado creciente conciencia del mismo, siendo prueba de ello los ya frecuentes estudios y programas sobre prevención del suicidio en el medio penitenciario”.³⁸ En concreto, vamos a abordar la responsabilidad patrimonial de la administración penitenciaria ante el evento suicida en el medio penitenciario. Nuestra visión es por tanto, Jurídico- Administrativa.

³⁶ www.derechopenitenciario.com La responsabilidad administrativa por suicidio en la institución penitenciaria, Luis Fernando Barrio Flores, Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante, Área de Derecho administrativo e Instituto de Criminología de la Universidad de Alicante. Revista de Estudios Penitenciarios núm. 249, 2002. Pág. 90.

³⁷ López García, M^a. Beatriz, Hinojal Fonseca, Rafael y Bobes, García y Enrique Rojas, Julio nº 3, 1993; El suicidio Ed. Salvat.

³⁸ A nivel internacional ejem. Documento elaborado por la Organización Mundial de la Salud, World Health Organization, Geneva 2000.

Por ello, y aún cuando ningún inconveniente habría en “depurar” responsabilidades por el hecho suicida desde otras perspectivas y sedes, civil, penal, o deontológica, dejaremos de lado el estudio de tan variada tipología de responsabilidades por diversas razones. La responsabilidad “civil”, ya que tras la reforma legislativa que tuvo lugar con ocasión de la Ley 4/1999, de 13 de enero difícilmente podríamos hablar hoy día de una responsabilidad civil directa del personal penitenciario cuando se ha convertido en preceptiva, la previa reclamación ante la Administración Pública correspondiente, artículo 145.1 de la LRJPAC.

La responsabilidad “penal”, ya que ello requeriría un estudio monográfico de un sistema de responsabilidad individual muy alejado del que ahora pretendemos, que es institucional y solo indirectamente personal.

La responsabilidad “deontológica” por el carácter puramente complementario de la misma, siendo infrecuente, por lo demás, que se acusa a esta vía cuando de responsabilidad por suicidio se trata. Pretendemos, en definitiva, un estudio “homogéneo” del sistema de responsabilidad que, en principio, es llamado a ser el más utilizado cuando de reclamaciones por suicidio se trata. A diferencia de lo que sucede en relación a la Administración sanitaria, campo en el que abundan los trabajos doctrinales, no sucede lo mismo cuando del ámbito específicamente penitenciario se trata.

3.1 El suicidio como hecho dañoso.

Los artículos 106.2 de la CE y 139.1 de la LRJPAC, consideran indemnizable “toda lesión que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos”. La cuestión está en determinar, primero si el suicidio es realmente una “lesión” a los efectos y si reúne los criterios tradicionalmente exigidos para que un daño sea indemnizable, antijurídico, efectivo, evaluable económicamente e individual.

El suicidio es un hecho dañoso pues sin duda la privación de la vida afecta a uno de los bienes esenciales del ser humano. Es un acontecimiento lesivo, no solo para quién directamente lo sufre sino incluso para las personas ligadas al suicidario por vínculos de afectividad y/o dependencia económica. Procediendo por ello a analizar hasta qué punto concurren los criterios de indemnización.

Para que exista responsabilidad patrimonial es imprescindible que el daño sea antijurídico, objetivamente antijurídico, es necesario que el particular afectado no esté obligado, por disposición legal o por cualquier otro vínculo jurídico, a soportar el daño. Así lo indica el artículo 141.1 LRJPAC; “Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga en deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley”. Lo que importa es que “el afectado o víctima no tenga en deber de soportarlo”³⁹. Como señala la STS, Sala 3ª, de 19 de junio de 1998 EDE 1998/11379; “ para que el daño concreto producido por el funcionamiento del servicio a uno o varios particulares sea antijurídico basta con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social. No existirá entonces deber alguno del perjudicado de soportar el menoscabo y, consiguientemente, la obligación de resarcir el daño o perjuicio causado por la actividad administrativa será a ella imputable”.

Puede observarse que estamos aludiendo a un tipo de antijuricidad objetiva, y no subjetiva. Importa, y conviene insistir en ello, que no se tenga el deber jurídico de soportar el daño. Es irrelevante a efectos de responsabilidad patrimonial objetiva, que es de la que aquí se trata, que el empleado público haya actuado culpablemente. Es decir, no importa la causa del daño, culpable o no, por funcionamiento normal o anormal del servicio público, sino el efecto, lesión que no hay obligación de soportar⁴⁰.

“Trasladándolo al tema suicida, es evidente que esta nota de antijuricidad, ya nos anticipa uno de los datos clave para deslindar aquellos supuestos indemnizables de aquellos otros que no lo son; existirá obligación jurídica de soportar el daño si la decisión es fruto de una libre decisión suicida; no existirá, por el contrario, obligación de soportar el daño y consiguientemente en principio este será indemnizable, si la decisión no es fruto de una libre decisión, sino consecuencia, por ejemplo, de un proceso morboso evitable mediante la puntual y eficaz actuación administrativa, adopción de las pertinentes medidas preventivas y terapéuticas frente al riesgo suicida.

³⁹ STS, Sala del artículo 61 LOPJ de 12 de marzo de 1991 Az. 4870.

⁴⁰ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón: Curso de Derecho Administrativo, Civitas, Madrid, 1986, 2ª edic, vol II pp.337-338 y Villar Rojas, Francisco José: op.cit., p 33.

Vistos todos los puntos, es probable sin duda, que el discurso nos haya llevado a un límite infranqueable, ya que me surgen las preguntas de sí, se puede hablar en algún momento de libre decisión suicida o por otro lado de si se quiere, el suicidio no comporta, en cualquiera de sus niveles o grados, la preexistencia de un cierto trastorno psíquico”.⁴¹

Según decía AMÉRY, JEAN 1998;39 “Quien da el salto no necesariamente se ha hundido en la locura, ni siquiera está en todos los casos “trastornado” o “perturbado”.

“Esta cuestión, siempre estará sometida a discusión, en una línea divisoria entre el suicidio como consecuencia de un proceso morboso, por ejemplo, psicótico, o derivado de un trastorno psíquico así, depresión ó el suicidio fruto de una reflexión personal libre, o si se quiere, no determinada decisivamente por una alteración psíquica”.⁴²

“El tema está servido para que psiquiatras, psicólogos y filósofos aporten sus específicos saberes al respecto. Pero hay que insistir en creer que exista en general, y especialmente en el medio penitenciario una, si se quiere, indefinida línea entre lo patológico y lo no patológico”⁴³, llamando la atención sobre el hecho de que el suicidio en el medio penitenciario sea más el fruto de la “desesperación” que el de la “depresión”.

“La vida carcelaria puede proporcionarnos algunos ejemplos más significativos, el suicidio como consecuencia del tedium vitae, aburrimiento vital tras un largo período de privación de libertad cuando el de la condena aún dista demasiado, o el suicidio decidido tras una evaluación de ventajas y desventajas.

El daño o lesión ha de ser efectivo, excluyéndose así los daños eventuales, futuros o posibles, o las meras especulaciones o simples expectativas. Trasladando lo anterior al campo del suicidio, se englobarían la muerte y las lesiones, la privación de ingresos familiares y el daño moral producido, a las personas afectivamente unidas al suicidiario. Por ello, las cifras indemnizatorias, sufren importantes variaciones, pudiendo establecerse

⁴¹ Améry Jean: Levantar la mano sobre uno mismo. Discurso sobre la muerte voluntaria, Pretextos, Valencia 98, pág. 39.

⁴² Améry, Jean: Levantar la mano sobre uno mismo. Discurso sobre la muerte voluntaria, Pre-Textos, Valencia, 1998 p. 39.

⁴³ En este sentido López García, M^a Beatriz, Hinojal Fonseca, Rafael y Bobes García, Julio op. Cit., p 338

dos intervalos de cuantías indemnizatorias, en aquellos supuestos en los que se aprecia la concurrencia de culpas, tanto de la voluntad suicida del interno como de de la anormalidad en el servicio penitenciario. Y en aquellos otros casos en los que no se aprecia concurrencia de culpas, por ejemplo, no quedando acreditada la culpabilidad de la víctima, de modo significativo en el incendio de celdas sin causa determinada”.⁴⁴

“Finalmente, el daño ha de ser individualizado con relación a una persona o grupo de personas, artículo 139.2 LRJPAC. Este requisito cumple una doble función, por un lado delimita el perjuicio identificativo al particular afectado, y por otro lado sirve para conocer el fin de la potestad administrativa”.⁴⁵ El perjudicado, a efectos de indemnización patrimonial, no es el suicida cuando el suicidio se ejecute, pero sí lo sería cuando, como consecuencia del intento suicida padeciera daños o lesiones. Normalmente serán los familiares o personas ligadas por vínculos de dependencia familiares de manera ordinaria, los usualmente perjudicados, pues como indica la STS Sala 3ª, de 15 de Julio de 1991, EDE 1991/7871: “el simple hecho de la muerte de una persona, como este Tribunal reiteradamente tiene declarado, produce en los familiares de aquélla un daño o perjuicio en uno y otra modalidad, sobre todo cuando en el acontecimiento concurren circunstancias no naturales”.⁴⁶

“Para que exista responsabilidad administrativa ha de intervenir activa u omisivamente una Administración Pública y llama la atención al respecto, la relevancia que dentro de los factores explicativos de la alta tasa de suicidios en prisión en todo el mundo, tiene la intervención administrativa, las carencias administrativas. Para que sirva de ejemplo, el informe de la OMS sobre prevención del suicidio en el medio penitenciario, cita entre otros motivos los siguientes; el alojamiento en prisión de personas con alto riesgo suicida, que sean hombres jóvenes, enfermos mentales, desadaptados sociales, drogadictos o personas con antecedentes suicidas, el impacto psicológico de la privación de libertad, la inexistencia de programas y procedimientos de identificación y manejo de internos con riesgo de suicidio, la falta de formación profesional del personal penitenciario, la desconexión de las instituciones penitenciarias de los programas y medios profesionales, y terapéuticos de salud mental.

⁴⁴ Villar Rojas, Francisco José, op. Cit. pp. 54 y ss.

⁴⁵ Villar Rojas, Francisco José: op.cit. pp. 54 y ss.

⁴⁶ TS 3ª de 15 de Julio de 1991.

Al lado de los factores personales destacan los factores institucionales, si a estos últimos sumamos los anómalos funcionamientos de las instituciones, podemos hacernos una idea de hasta qué punto es prioritario acometer procedimientos y programas de prevención del suicidio en prisión”.⁴⁷

Se apunta que en el sistema español de responsabilidad patrimonial el deber de reparación surge cuando una lesión que tenga su causa en el funcionamiento, normal o anormal de los servicios públicos, artículos 106.2 CE y 139 LRJPAC. Sin embargo, cuando el suicidio en prisión es tratado se introducen modificaciones en el sistema de responsabilidad nada irrelevantes.

“La primera cuestión a considerar es la ubicación de la Administración penitenciaria, dentro del complejo, administración de justicia, o dentro del entramado de la Administración General. Podría entenderse que el término Administración de Justicia” es más amplio que el de “Poder judicial”, debiendo comprender tanto a Jueces y Tribunales como al Consejo General del Poder Judicial e, incluso, a las instituciones penitenciarias. Las consecuencias de tal posible inclusión no son en cuestión triviales, ya que mientras en el régimen “general” de responsabilidad se responde por normal y anormal funcionamiento, en el caso del régimen “especial” de la Administración de Justicia solo se responde por “anormal” funcionamiento”.⁴⁸

Considera PARADA; 1999;446,⁴⁹ que pudiera parecer discriminatoria la exclusión de los internos de los establecimientos penitenciarios del régimen general ya que la responsabilidad por el funcionamiento de la Administración de Justicia solo comprende la derivada de “funcionamiento anormal” del servicio. Para SOLCHAGA LOITEGUI; 1983; 2538-2539⁵⁰ las lesiones que puedan derivarse del ejercicio por parte de la Administración Penitenciaria en materia de cumplimiento de penas y medidas que impliquen privación de

⁴⁷ World Health Organization: Preventing suicide, op. cit.,p.6.

⁴⁸ Artículo 121 CE. “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”.

⁴⁹ Parada, Ramón: Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre) Marcial Pons, Madrid, 2ª edic., 1999 p.446.

⁵⁰ Solchaga Loitegui, Jesús: La responsabilidad del Estado por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, en el Poder Judicial, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1983, Tomo III pp.2538-2539.

libertad deberán repararse por vía del sistema general de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Y ello incluso se añade, aunque la lesión derivase de la intervención del Juez de Vigilancia en su cometido de control de la actividad penitenciaria y garantía de los derechos de los reclusos. No obstante lo que, cuando el Juez de Vigilancia actuara jurisdiccionalmente asumiendo funciones que corresponderían a los Jueces y Tribunales sentenciadores, sí cabría aplicar el régimen de responsabilidad derivado del 121 CE. Y para TORNOS MÁZ; 1985; 85 ⁵¹ la administración Penitenciaria abarca todo un conjunto de funciones asignadas a la Administración Pública que habrán de regirse, por tanto, por las reglas del Derecho Administrativo, es decir, por el régimen general de responsabilidad.

Personalmente, considero que el régimen de responsabilidad aplicable a los centros penitenciarios como consecuencia de su actividad sanitaria debiera ser, sin matización alguna, el general, con todas las consecuencias que ello implica. La razón básica que nace de tal planteamiento, no es otra que la propia naturaleza de la asistencia sanitaria penitenciaria. En efecto, configurado nuestro Sistema Nacional de Salud (en adelante SNS) como un sistema de cobertura universal según el art. 3.2 Ley 14/ 1986, 25 de abril, General de Sanidad (en adelante LGS)⁵²: “La asistencia sanitaria pública se extenderá a toda la nación española. El acceso y las prestaciones sanitarias se realizarán en condiciones de igualdad efectiva”, se parte de “una concepción integral del sistema sanitario” por la que “tanto el Estado como las Comunidades Autónomas y las demás Administraciones públicas competentes, organizarán y desarrollarán todas las acciones sanitarias” (art.4.1 LGS).

En este contexto “la administración penitenciaria velará por la vida, integridad y salud de los internos” según el artículo 3.4 LOGP, a cuyo efecto “la asistencia sanitaria tendrá carácter integral” según el artículo 207.1 RP de 1996, garantizándose a los internos “una atención médico- sanitaria equivalente a la dispensada al conjunto de la población” dice el artículo 208.1 RP de 1996. En definitiva, el dispositivo asistencial sanitario penitenciario forma parte del SNS, y al tener carácter público deberá serle de aplicación el régimen general de responsabilidad administrativa.

⁵¹ Tornos Más,J: La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia, REDC, núm.13 ene- abr. 1985, p 85.

⁵² Ley General de Sanidad 14/1986 de 25 de Abril.

La realidad sin embargo, es que aun sin incluir manifiestamente a la Administración Penitenciaria dentro del concepto de “Administración de Justicia”, en el caso del fallecimiento de internos en centros penitenciarios, la jurisprudencia exige, de modo reiterado, la presencia de algún elemento de anormalidad en el servicio penitenciario “suficiente para establecer un nexo de causalidad entre la omisión administrativa y el fallecimiento”, y así “determinar con ello el carácter antijurídico del daño producido a pesar de haber intervenido terceras personas en su producción”.

Esta posición no es insólita en nuestra doctrina legal, que muestra una cierta reticencia a admitir las pretensiones de indemnización basadas en el funcionamiento normal del servicio público según STS de 6 de diciembre de 1979⁵³. “Estando conforme, con que anormalidad no es sinónimo de culpabilidad y con motivo del carácter objetivo de la responsabilidad de la administración, no es preciso que exista infracción subjetiva de los deberes de los funcionarios, sino que bastará con demostrar que hubo una deficiencia, aislada”⁵⁴. “Asunto distinto es que lo objetivo de la responsabilidad no excluye que el carácter antijurídico pueda deducirse de factores subjetivos de culpabilidad o del incumplimiento objetivo de deberes o normas”.⁵⁵

3.2 La prevención e intervención de la administración penitenciaria ante el riesgo suicida.

En las “instituciones totales” existe un específico deber de cuidado de la persona acogida. Nuestro ordenamiento jurídico positivo encomienda a la Administración Penitenciaria la función de velar por la vida integridad y salud de los internos según el artículo 3.4 Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria y 4.2 del R.D. 190/1996, de 9 de febrero, RP. Según la STS 3ª de 13 de Marzo de 1989, EDE 1989/2843; “Como ha quedado sentado en la Sentencia de 15 de julio de 1988 por esta Sala la Constitución española impone a la Administración del Estado el deber de mantener a los presos en condiciones de dignidad y seguridad, artículos 10.1 y 15 CE,

⁵³ Parada, Ramón: Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), Marcial Pons, Madrid, 2ª edic., 1999, p.451.

⁵⁴ STS 3ª, de 28 de marzo de 2000, EDE 2000/8574.

⁵⁵ SSTs 3ª, de 30 de Marzo de 1999, EDE 1999/11357.

preceptos que aportan el principio de la Declaración universal de derechos humanos de 10 de diciembre de 1984, del Convenio europeo para protección de los derechos humanos y libertades fundamentales y del Pacto internacional de derechos civiles y políticos de 19 de diciembre de 1966.

En un plano más inmediato y concreto la Ley de 26 de septiembre de 1979 general penitenciaria y su Reglamento 8 de mayo de 1981 asientan que las instituciones penitenciarias si bien, tienen como fin sustancial la retención y custodia de detenidos, presos y penados, también tienen el deber de velar por su integridad según artículos 1, 3.4, 8.1 de la LGP y artículos. 1 ,5.3 y 23 del RP. Este deber se cumple a través de una serie de medidas de vigilancia y seguridad tendentes entre otras cosas a proteger a los reclusos, de agresiones de toda índole por parte de otros compañeros e incluso de sí mismos en caso de autolesiones o suicidios. De ahí que las requisas, cacheos, recuentos, comprobación de envíos del exterior, sean una constante en la convivencia dentro de las instituciones carcelarias. Y también de ahí, que la jurisprudencia de este Tribunal Supremo haya considerado “a los reclusos no como extraños al funcionamiento del centro penitenciario sino como integrados en su organización y disciplina”.

Por tanto, la legislación otorga a la “autoridad penitenciaria las medidas de vigilancia y seguridad necesarias, tendentes a proteger a los reclusos que no son extrañas al funcionamiento del Centro Penitenciario, sino que están integradas en su organización y disciplina”⁵⁶.

En lo que a asistencia sanitaria respecta, ésta “tendrá carácter integral y estará orientada tanto a la prevención como a la curación y a la rehabilitación” según el artículo 207 del RP, estipulándose la garantía de “una atención médico sanitaria equivalente a la dispensada al conjunto de la población” artículo 208 del RP. La normativa penitenciaria contiene numerosas previsiones descriptivas de lo que podemos denominar “normalidad” prestacional sanitario penitenciaria vamos “funcionamiento normal” del servicio administrativo, en lo que a salud mental se refiere.

⁵⁶ STS 3ª, 26 de noviembre de 1998, EDE 1998/29814.

Ya desde el momento del ingreso en un establecimiento penitenciario, se inician las actuaciones relacionadas con la detección de problemáticas psíquicas. En el momento del ingreso los internos serán destinados al departamento de ingreso, lugar en donde no podrán permanecer por más de cinco días, según el artículo 20.2 del RP, y en donde se llevarán a cabo las siguientes actuaciones profesionales, respecto a los detenidos y presos, primero examen médico artículo 288.1ª RP de 1981, y entrevista por el Trabajador Social y el Educador, a fin de detectar las áreas carenciales y necesidades del interno, formulándose por dichos profesionales un informe, en segundo lugar, tendrá lugar la propuesta de separación interior, artículo 20.1 del RP. Respecto a los penados, un examen médico, si se trata de nuevos ingresos, y propuesta de separación interior formulada por el psicólogo, el jurista, el trabajador social y el educador según artículo 20.2 del RP.

Como consecuencia de este examen de ingreso se formalizara, como hemos visto, la propuesta de separación interior, con la que se pretende una completa separación, teniendo en cuenta el sexo, emotividad, edad, antecedentes, estado físico y mental, por lo que los que presenten enfermedad o deficiencias físicas o mentales estarán separados de los que puedan seguir el régimen normal del establecimiento, según artículo 16 de la LOGP.

Realizado el ingreso existe una abundancia de intervenciones profesionales que afectan de modo directo a la materia que nos ocupa. Dichas intervenciones pueden englobarse, fundamentalmente, en tres áreas de intervención, en el área sanitaria, a cargo del Médico general del Establecimiento, con conocimientos psiquiátricos, encargado de cuidar de la salud física y mental de los internos, artículo 36.1 de la LOGP y 288.2ª del RP de 1981, a cargo del Médico especialista de la institución artículo 209.1.1 del RP en los centros penitenciarios, además se contará igualmente, de forma periódica, con un psiquiatra.

En las instituciones psiquiátricas penitenciarias. Los Establecimientos o Unidades Psiquiátricas tienen el carácter de centros especiales, artículo 11 de la LOGP y 183 del RP. A estos efectos los Centros Penitenciarios ordinarios dispondrán a efectos de salud mental de una dependencia destinada a la observación psiquiátrica y a la atención de los toxicómanos, artículo 37.b de la LOGP.

En el área de observación y tratamiento, al margen de las actuaciones profesionales previstas en el momento del ingreso según el artículo 20 del RP, se encomienda a los Equipos de Observación y Tratamiento, los siguientes cometidos relacionados con la salud mental, como ejecutar los programas de tratamiento o los modelos individualizados de intervención penitenciarios que se establezcan para cada interno por la Junta de Tratamiento (art. 275.a RP)., el conocimiento directo de los problemas y de las demandas que formulen los internos (art. 275.b RP)., y proponer a la Junta de Tratamiento la adopción de las medidas necesarias para superar las carencias que presenten los internos (art. 275.c RP). Al tiempo que se prevén diversas actuaciones específicas de diferentes profesionales de los Equipos de Observación y Tratamiento. Con independencia de las funciones grupales, algunos miembros de los Equipos tienen encomendadas funciones concretas de especial repercusión en el ámbito de la salud mental/ prevención del riesgo suicida. Tal es el caso de, psicólogos, que tienen encomendado el estudio de la personalidad de los internos (art. 282.1ª RP 1981), contando, entre otros medios, con los informes de conducta de los Educadores (art. 284. 4ª RP 1981). En el caso de los penados debe procederse, además a la formación de un protocolo de personalidad (art. 15.2 LOGP). Los educadores que tienen encomendada la atención de un grupo de internos a quienes deben conocer y ayudar en sus problemas y dificultades (art. 296.1ª RP 1981), debiendo “practicar la observación directa del comportamiento de los mismos, con arreglo a las técnicas que se determinen, emitiendo los correspondientes informes al Equipo y en cuantas ocasiones se les soliciten” (art. 296.3ª RP 1981). Y por Trabajadores Sociales a quienes se encomienda tanto la entrevista con los internos (art. 301.a RP 1981) como la recogida de información para el estudio de su personalidad (art. 301.b RP 1981).

En el área de vigilancia, sobre los servicios de vigilancia recaen importantes responsabilidades en orden a la prevención de conductas suicidas. En el RP 1981, vigente con rango degradado desde la aprobación del vigente RP encontramos diversas estipulaciones concernientes al personal de vigilancia. Así el artículo 287.2 RP 1981 atribuye al Jefe de Servicios diversas funciones coordinadoras: disciplina general y ejecución de servicios, la adopción de medidas provisionales para el correcto orden y funcionamiento, comprobación de la correcta realización de recuentos, cacheos y requisas, además de que deberá procurar el conocimiento personal de los internos.

El artículo 309.3.b RP 1981, atribuye a los funcionarios de servicio en galerías o departamentos la función de “conocer a los internos de la Unidad, informar sobre su comportamiento”.

Y el artículo 310 RP 1981, encomienda a los funcionarios de galerías y departamentos, y otro tanto señala el artículo 308 en relación a los funcionarios de servicio en patios, la obligación de “ controlar el movimiento de internos, conociendo en cada momento el contingente de los mismos” apartado a, “observar la conducta de los internos, conocerles personalmente y proporcionar las informaciones que sobre los mismos les sean requeridas” apartado d, y “ practicar cacheos, requisas y registros que estimen necesarios o se les ordenen” (apartado e).

No es razonable la invocación a que la vigilancia de los Centros penitenciarios está condicionada por el respeto a la intimidad como excusa justificadora de la falta de medidas de vigilancia que, a la par, no impiden el suicidio. Por otro lado, no cabe imponer un sistema de vigilancia a cualquier precio “pues tal sistema penitenciario crearía unas condiciones de vida atentatorias a las exigencias de un mínimo de desarrollo de la personalidad del interno” (SAN Sec. 1ª, 27.11.1998, EDE 1998/40394).

Como puede verse abundan las previsiones normativas relacionadas con la detección y tratamiento de problemática mentales y situaciones que conlleven un riesgo suicida. Sin embargo, lamentablemente el suicidio no es un fenómeno en absoluto extraño a la prisión, ni en España ni más allá de nuestras fronteras, precisamente por ello la Administración Penitenciaria Española ha llevado a cabo un notable esfuerzo para la planificación y organización de la prevención del riesgo suicida en nuestros establecimientos penitenciarios. Surgieron así los “Programas de Prevención de Suicidios” (P.P.S.⁵⁷).

El PPS en las Instituciones Penitenciarias españolas se inaugura con la Instrucción de 21 de octubre de 1988. Esta norma de servicio se justifica en base a la constatación de que los suicidios que venían aconteciendo en los Establecimientos Penitenciarios reunían una serie de circunstancias, es decir, eran demostrativos de la existencia de un conjunto de factores de riesgo, en concreto, antecedentes de internos anteriores, antecedentes

psiquiátricos (crisis depresivas, desfondamiento psíquico), condenados o procesados por ciertos delitos, como parricidio, homicidio, abusos deshonestos, etc., momentos iniciales del ingreso en prisión y en las últimas horas de la tarde y primeras de la noche. Esta Instrucción hizo especialmente hincapié en las actuaciones de los profesionales penitenciarios (médico, asistente social y un miembro del Equipo de Tratamiento) en el momento del ingreso e instauró un “Protocolo normalizado de suicidio”.

Con posterioridad diferentes instrucciones y normas de servicio trataron de esta cuestión: el 31.10.1988 sobre protocolo normalizado de suicidio; el 12.03.1990, sobre actuaciones en caso de suicidio; el 15.04.1993, sobre necesidad de extremar las medidas preventivas; la Instrucción 21/1996, de 16 de diciembre, sobre prevención de suicidios (apartado 3); el 10.09.1997, sobre acciones preventivas en el momento del ingreso.

En la actualidad el PPS, se encuentra regulado por la Instrucción 16/1998, de 1 de diciembre. Dicho Programa tiene como objetivos confesados: la detección de internos cuya problematicidad puede generar conductas suicidas, aplicación sistemática de pautas de intervención a los grupos de riesgo y establecimiento y mantenimiento de cauces de información y coordinación sobre la materia.

El Programa parte de la constatación de la existencia de un “perfil de riesgo” y de otros posibles factores coadyuvantes. El perfil correspondería a un varón, soltero, autor/presunto autor de delitos contra las personas o contra la libertad sexual, preventivo, delincuente primario en los primeros días del internamiento, que utiliza con medio de ahorcamiento la ropa de cama, cordones o cinturones, con antecedentes autolíticos indicadores de problemática psico-afectiva, socio-penal o penitenciaria y con una situación psico-social de soledad o rechazo, con apoyo exterior conflictivo, esporádico o inexistente y con actitud de inactividad o pasividad. Otros factores a considerar serían los ambientales, poca tolerancia a la frustración, existencia de rupturas o desavenencias familiares, vivencias o pérdidas personales, y personales antecedentes de familiares suicidas o con conductas depresivas, sintomatología grave depresiva, angustia, consumo abusivo de alcohol, fármacos o drogas.

⁵⁷ Central de Observación. Subdirección General de Gestión Penitenciaria: El suicidio en la Institución Penitenciaria, Revista de Estudios Penitenciarios, núm. 247, 1998, en especial pp.127 ss.

Las actuaciones para la detección del riesgo suicida se inician en el mismo momento del ingreso, encomendándose al personal sanitario, social y de tratamiento dicha labor en cumplimiento del deber de asistencia inicial al ingresado “entrevistas de ingreso” que las atribuye el artículo 20 del RP. Si la detección es llevada a cabo por un médico o psicólogo, dichos profesionales se encargarán directamente de evaluación. En otro caso, se remitirá a los susodichos tal labor. Complementariamente a esta labor “de campo” se prevé la coordinación de las Áreas de Régimen y Tratamiento a fin de que la primera facilite a la segunda la información que, constando en el expediente, sea de utilidad a efectos de prevenir un suicidio, tipo de delito e intentos anteriores.

Una vez producido en ingreso la labor de detección corresponde a todo el personal del establecimiento⁵⁸. El conducto a seguir sería empleado- superior jerárquico- Subdirector de Tratamiento; este a su vez encomendaría al psicólogo y/o médico correspondiente la evaluación del eventual riesgo.

Detectado el riesgo se procederá a efectuar la propuesta de inclusión en el Protocolo de Prevención de Suicidios al Subdirector de Tratamiento quien a su vez, la elevará la propuesta concretando las medidas a adoptar. El director, de ser pertinente, emitirá la correspondiente Orden de Dirección por tiempo mínimo de una semana, en cualquier caso ampliable. Aprobada la propuesta de inclusión en el Protocolo de Prevención de Suicidios deberán concretarse las medidas a adoptar rigiendo el principio de proporcionalidad, posibilitando cierto grado de adecuación entre la intensidad de la alteración emocional y el consiguiente riesgo de suicidio, por una parte, y las medidas que se seleccionan por otra.

La Instrucción 16/1998 contiene un catálogo no exhaustivo, pudiendo adoptarse también otras diferentes que se consideren oportunas de medidas adoptables: En el caso de una afectación moderada, seguimiento del equipo técnico del módulo según pauta establecida por el psicólogo, seguimiento por los servicios médicos, intervención del trabajador social a fin de fomentar, en su caso, el contacto exterior, acompañamiento del interno en las horas de cierre.

⁵⁸ Aunque la Instrucción 16/1998 menciona a “cualquier funcionario”, ha de interpretarse aquí este concepto en sentido amplio y comprensivo de todo personal que preste servicio en la Institución penitenciaria.

En el caso de afectación elevada, contacto periódico con el psicólogo, visita médica diaria, fomento de relaciones exteriores, asignación de un interno de apoyo, vigilancia especial por funcionarios del departamento.

En general cabrían, entre otras, el ingreso en Enfermería, la atención y manejo de visitas familiares, la retirada de objetos propiciatorios durante la permanencia en la celda, la participación en actividades.

Con independencia de lo anterior, es decir, del procedimiento que podríamos calificar como “ordinario” la Instrucción 16/1998 prevé la posibilidad de adoptar medidas urgentes en cualquier momento cuando “se detecten síntomas manifiestos de especial riesgo” y “hasta que se tome una decisión formal”. Corresponderá la adopción de las mismas al Jefe de Servicios.

La inclusión en el PPS dependerá obviamente de la evolución del interno, debiendo el Subdirector de Tratamiento con antelación suficiente a la finalización del período de vigencia de la inclusión recabar los oportunos informes de los diferentes profesionales. Toda ampliación del plazo de permanencia en el PPS requiere la elevación de la correspondiente propuesta y la plasmación de su aprobación en la pertinente Orden de Dirección.

Al margen de la evaluación anual del Programa en sí, apartado 8 de la Instrucción 16/1998 la ejecución de una acción suicida, consumada o frustrada hace obligado la revisión de las circunstancias que rodearon el suceso, apartado 9.

Hasta aquí por tanto, llega la descripción del apartado preventivo del suicidio en prisión existente en nuestro país. Pero, para que la Administración Penitenciaria se haga acreedora de una indemnización como consecuencia de un suicidio cometido en prisión es preciso que concurra alguna anomalía, algún anormal funcionamiento. A ello se dedicarán las siguientes líneas.

La jurisprudencia del TS y de la AN, rechaza la existencia de nexo causal ante supuestos tales como el suicidio del recluso, si con anterioridad, la Administración y más en concreto los funcionarios, habían hecho un seguimiento del recluso con la debida

diligencia. Aparte la jurisprudencia revela que al no existir anomalía en el servicio público penitenciario ante los casos de, la no utilización de instrumentos ajenos a los enseres propios de un establecimiento penitenciario para cometer el suicidio.

Por otra parte, si se reconoce la existencia de responsabilidad patrimonial en el caso del suicidio en el calabozo de una comisaría para el que empleo un cinturón que no había sido retirado al detenido; “Sentados los principios que deben informar la valoración que esta Sala ha de realizar, aparece, de los hechos que se han hecho constar, que la causa directa e inmediata de la muerte del hijo de los recurrentes deviene de su propia conducta y voluntad suicida, ahora bien, en la generación de este hecho ha intervenido una actuación omisiva de la Administración en la realización de las actuaciones de prevención que determina la propia naturaleza de la situación de privación de libertad que se encontraba el finado, pues, no procedió a retirarle las pertenencias personales que pueden ser generadores de una conducta atentatoria contra su persona, como el cinturón que utilizó para el suicidio.

En conclusión, en la generación del resultado ahora enjuiciado ha coadyuvado la deficiente y omisiva conducta de la actuación administrativa de custodia y vigilancia de los detenidos puestos a su disposición, cuidados que son los usuales y ordinarios en la labor de prevención que compete ante la situación de privación de libertad de las personas. Omisión que ha generado un perjuicio jurídico, efectivo, económicamente evaluable e individualizado en la persona de los padres del fallecido”.⁵⁹

3.3 Casuística.

Podemos citar como Sentencias más representativas para el supuesto las siguientes; La STS de 26 de noviembre de 1998 Sala 3ª, “ Se trata de un interno fallecido por suicidio que había sido objeto de tratamiento psiquiátrico e ingresado en varias ocasiones en centro psiquiátrico por hallarse afectado de una psicosis paranoide, pese a lo cual no se practica un examen médico psiquiátrico en el momento del ingreso en el Centro Penitenciario, y además desde el momento de su detención no fue atendido por el

⁵⁹ www.aragon.es, Análisis actual de la responsabilidad patrimonial en el ámbito penitenciario. Guillén Navarro, Nicolás A.. Revista aragonesa de Administración Pública. SAN de 25 de mayo de 2011, en su FJ cuarto (JUR 214163). Pg.428.

médico psiquiatra ni fue remitido a centro psiquiátrico por no considerarlo necesario el equipo médico del Centro Penitenciario”.

La sala entendió que existió una omisión imputable a la Administración Penitenciaria causante de un resultado, sin ruptura del nexo causal, pues se trata de un suicidio respecto del cual debieron adoptarse medidas previas de control médico, teniendo en cuenta que se conocía con anterioridad la situación mental del interno que se suicidó y que antes de la comisión del hecho determinante de su ingreso en prisión había dado muestras de una conducta anormal, lo que lleva a la consideración final de estimar inadecuada la opinión de la Administración que considera que no hubo un deber de omisión por parte de los servicios médicos.

La STS de 30 de marzo de 1999 Sala 3ª, se pronuncia en semejantes términos. “Se trata de un interno que ingresó en prisión sin ser cacheado en debida forma, pues no se le despojó de las prendas de que pusiera hacer uso, como el cinturón con el que se quitó la vida, deficiencia que fue notada por la doctora del Centro, quién advirtió que el cinturón debía ser retirado a todo lo ingresado, no cumpliéndose tampoco el protocolo de suicidios que se recoge en Instrucción del centro directivo”. En el presente caso se apreció la responsabilidad patrimonial de la Administración por cuanto que, como dice la Sentencia, de los hechos resulta que bien puede achacarse el óbito del interno al defectuoso funcionamiento de los servicios penitenciarios cuando el obligado cacheo que debe efectuarse a todo ingresado, así como el protocolo personal que fueron realizados en debida forma, lo cual implica el incumplimiento de los particulares deberes que impone al respecto la normativa penitenciaria, sin que, de otra parte, quepa reconocer trascendencia a los argumentos del Abogado del Estado en orden a la necesidad de cohonestar la vigilancia, que viene legalmente impuesta; con la intimidad de los internos e incluso con el resultado favorable de la información reservada, y en cuanto se indica que no aparecen indicios de responsabilidad para los funcionarios, puesto que como hace constar la Sala de instancia no se refiere a una vigilancia continuada, sino a la normal en caso de ingreso y no cabe desconocer tampoco que estamos en presencia de una responsabilidad netamente objetiva y que la Administración tiene particularmente encomendada la atención de la salud y la seguridad de los internos.

Y concluye esta Sentencia con una referencia semejante a la anterior señalando que la relación de causa- efecto directa inmediata y exclusiva no es esencial e inexcusable, pues la responsabilidad puede en ocasiones ser procedente aunque concurren concausas, unas imputables a la Administración y otras a conductas ajenas.⁶⁰

La STS de 4 de mayo de 1999 Sala 3ª, “fallecimiento por suicidio de un interno en una celda en el momento en el que el interno no debía permanecer en ella”. Se pronuncia en semejantes términos a las anteriores al calificar que la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, apreciándose la responsabilidad patrimonial de la Administración por la concurrencia de un elemento de anormalidad en el servicio público prestado, dado que aparece acreditado que en la hora en que se produjo el suicidio el interno no debía permanecer en la celda, sino que lo hizo sin autorización y ocultándose o sustrayéndose a la inspección llevada a cabo por los funcionarios, hecho que por sí mismo constituye un elemento demostrativo de que la vigilancia practicada no fue suficiente para evitar la ocultación del interno en la celda.

En estas Sentencias se aprecia la responsabilidad de la Administración por la existencia de un nexo causal justificado en del hecho de que la Administración no haya adoptado todas las medidas adecuadas para evitar el suicidio, por no conocer el estado psicológico del interno, por no haberle prestado un adecuado cuidado, no haber adoptado las medidas de vigilancia precisas, u otras deficiencias en la atención que las circunstancias hayan requerido. Todo ello bajo el prisma de la culpa in vigilando. En todas estas Sentencias se aprecia la responsabilidad patrimonial, que se justifica en el funcionamiento anormal del servicio público penitenciario, por concurrir falta de vigilancia y seguridad en la Administración Penitenciaria que, de existir, hubiera impedido tal resultado. El elemento de anormalidad es el que establece el nexo de causalidad.

“Esta argumentación es rechazada por la Administración estimando que, sin negar la obligación que ésta tiene de velar por la vida e integridad física de los internos, no puede admitirse que tal deber suponga para la Administración el de garantizar a los que ingresan en prisión frente a cualquier eventualidad, y es que, en la mayoría de los casos de suicidio, no se adoptan las medidas precautorias porque no se conoce con anterioridad la

⁶⁰ Sentencias de 19 de noviembre de 1994, 20 de febrero de 1995 y 20 de abril de 1998.

tendencia a la realización de tales hechos por parte del recluso, ni tampoco éste ha dado muestras de conductas anormales que propicien el desencadenamiento de tales hechos, porque es materialmente imposible adoptar todas las medidas preventivas necesarias para evitar siempre las conductas suicidas”.⁶¹

4. El procedimiento Administrativo.

La solicitud de indemnización debe cursarse en el plazo máximo de un año. El derecho a reclamar prescribe al año de manifestar el efecto lesivo del hecho o acto que motiva la indemnización.

El procedimiento y tramitación administrativa de dicha reclamación aparece en el artículo 142 de la LRJPAC y, más detalladamente, en el Reglamento aprobado por Decreto 429/1993 de 26 de Marzo (BOE 4.5.1993).

Los requisitos para que concurra la responsabilidad patrimonial del Estado, según el artículo 139 de la Ley 30/1992 LRJPAC de 26 de noviembre, son los siguientes; que exista un hecho imputable a la Administración, bastando con acreditar que un daño antijurídico se ha producido en el desarrollo de una actividad cuya titularidad corresponde a un ente público.

Las indemnizaciones en estas materias, de recursos y reclamaciones, se solicitarán por los particulares por la indemnización de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos que sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. El órgano responsable de su tramitación será la Secretaría General Técnica. El procedimiento general se hará conforme a los artículos 4 al 13 de Reglamento, y del procedimiento abreviado según los artículos 14 al 17, debiendo recabarse según el caso, el dictamen del Consejo del Estado. El plazo de resolución será de 6 meses, y el órgano de resolución será el ministro, y los recursos contenciosos- administrativos tendrán lugar ante el órgano jurisdiccional.⁶²

⁶¹ www.mjusticia.gob.es Nistral Burón, Javier. Subdirector general de Gestión Penitenciaria, La responsabilidad patrimonial de la Administración Penitenciaria, Algunos criterios jurisprudenciales, Boletín núm. 1865- Pág. 19 y ss.

⁶² www.minhap.gob.es

A la hora de exigir la responsabilidad al empleado público, el artículo 145.2 LRJPAC nos remite al artículo 21 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (BOE 4.5.1993) que dice lo siguiente; “ 1. Para la exigencia de responsabilidad patrimonial a las autoridades y personal al servicio de las administraciones públicas, el órgano competente acordará la iniciación del procedimiento, notificando dicho acuerdo a los interesados, con indicación de los motivos del mismo, y concediéndoles un plazo de quince días para que aporten cuantos documentos, informaciones y pruebas estimen convenientes. 2. En todo caso, se solicitará informe al servicio en cuyo funcionamiento se haya ocasionado la presunta lesión indemnizable. 3. En el plazo de quince días se practicarán cuantas pruebas hayan sido admitidas y cualesquiera otras que el órgano competente estime oportunas. 4. Instruido el procedimiento, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrá aquél de manifiesto al interesado, concediéndole un plazo de diez días para que formule las alegaciones que estime convenientes. 5. Concluido el trámite de audiencia, la propuesta de resolución será formulada en un plazo máximo de cinco días. 6. El órgano competente resolverá en el plazo máximo de cinco días”.

Son muy numerosas las sentencias que declaran la responsabilidad pública aún en casos de actuación administrativa lícita o normal. Culpa “in omittebdo”, pasividad, despreocupación, descuido, son los términos que utiliza la jurisprudencia en múltiples casos concretos en los que asimismo se admite, en ocasiones, un tono general de actividad administrativa lícita y aún irreprochable: 29 de mayo, 15 de julio, 13 y 26 de septiembre, 22 de noviembre de 1991, 25 de octubre de 1996. El Dictamen de 1 de octubre de 1987 del Consejo de Estado concluye: “Cuando una de las causas del evento sea el funcionamiento del servicio público, la Administración será siempre responsable, de forma directa e inexcusable, aunque concurren otras causas y otros posibles responsables”.

Un daño antijurídico o detrimento patrimonial injustificado debiendo ser real, evaluable económicamente, efectivo e individualizado.

Así es como la inexistencia del deber jurídico de soportar el daño por parte del perjudicado, que se traslada así a la administración. Y la relación de causalidad directa y eficaz entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido. Al respecto existen numerosas posiciones doctrinales, desde las concepciones anglosajonas de la

causalidad próxima ,“proximate cause”, hasta las doctrinas o posiciones que tienen como base los estándares de funcionamiento de los servicios públicos, pasando por la teoría de la condición o equivalencia de las causas y la mucho más aceptada por la doctrina administrativa teoría de la condición o equivalencia de las causas y la mucho más aceptada por la doctrina administrativa teoría de la causalidad adecuada o “verosimilitud del nexo”, perfilada en la sentencia del tribunal Supremo de 5 de diciembre de 1995, donde se precisa que el nexo causal muestra “resistencia a ser definido a priori cualquier acontecimiento lesivo se presenta más bien como el resultado de un complejo de hechos, dotados sin duda en su individualidad de un cierto poder causal. El problema se reduce al fijar entonces que hechos o condiciones pueden ser consideradas como relevantes por sí mismas para producir el resultado final”. La STS, Sala de lo Penal, de 20 de octubre de 1989 estableció que en estos casos no se trata de la causalidad directa inherente a la autoría y determinante de responsabilidad penal, sino de comportamientos de especial significación e influencia en la vertebración causal de los hechos o acontecimientos propiciadores de la realización de la infracción criminal, de los que puede derivarse la responsabilidad patrimonial de la Administración. Por su parte, la sentencia de 6 de febrero de 1996, Sala de lo Contencioso- Administrativo, reconoce como factor causal “el único factor de riesgo conocido” la transmisión de hemofactor durante estancia en UVI, desconociéndose datos de otros elementos sospechosos y descartándose en consecuencia.

La ausencia de fuerza mayor, como causa extraña al actuar administrativo, en el que no está incluido el caso fortuito, y entendiendo por tal el acontecimiento catastrófico extraordinario y desacostumbrado, mientras el caso fortuito alude a aquellos sucesos intrínsecos al funcionamiento de los servicios públicos, correspondiendo la prueba de la fuerza mayor a la Administración, según sentencia del Tribunal Supremo de fecha 6 de febrero de 1996.

4.1 El titular del derecho.

Es conocida la doctrina de todas las Salas de este Tribunal que da prioridad a los realmente perjudicados, incluso frente a los herederos, STS, Sala de lo Contencioso- Administrativo, de 15 de Julio de 1998.

Es también indemnizable como “pretium doloris” el daño moral producido a los padres de la víctima por los padecimientos derivados de las penosas enfermedades contraídas por el fallecido, sentencias del TS de 1 de diciembre de 1989 y 7 de octubre de 1989.

4.2 Los conceptos indemnizables. El daño moral.

El daño moral comenzó a incluirse entre las indemnizaciones económicas a partir de las sentencias de 12 de marzo de 1975, 2 y 4 de diciembre de 1980, 30 de marzo de 1982 y de 13 de julio de 1983, doctrina permisiva deducible de la literalidad del artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado alusiva, en general, a bienes y derechos, y que para la sentencia de 4 de diciembre de 1980 tiene su fundamento en que su exclusión del ámbito procedimental y procesal del derecho administrativo, cuando el resarcimiento se reclama, tanto desnaturalizaría la general referencia que se hace por el artículo 133 del Reglamento de Expropiación Forzosa a bienes y derechos, como contradiría la manifiesta finalidad de responsabilizar al patrimonio de la Administración Pública de las consecuencias dañosas de su actividad, STS Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 16 de julio de 1984.

La STS de 20 de febrero de 1993, sala segunda, expuso que “la muerte de una persona, respecto de sus familiares más directos, el cónyuge o persona que con la víctima viva de manera estable, los hijos y los padres, estos últimos con carácter subsidiario o no, según las circunstancias, es innegable que produce un daño moral. Es decir, la llamada ‘pecunia doloris’ en estos casos es tan patente que no necesita de argumentación alguna para justificar su existencia”.

Y a tenor de la sentencia de la Sala Segunda del TS de 5 de noviembre de 1990, “ha de entenderse, en la pecunia doloris, sobre todo, al vacío que deja la víctima en el reclamante, en sus sentimientos de afecto, en su grado de parentesco, permanente convivencia familiar con el perjudicado del que había de ser no sólo apoyo económico sino, sobre todo, afectivo”.

4.3 Cantidad de la indemnización.

El Consejo de Ministros fijará el importe de las indemnizaciones que proceda abonar cuando el TC haya declarado, a instancia de parte interesada, la existencia de un funcionamiento anormal en la tramitación de los recursos de amparo o de las cuestiones de inconstitucionalidad.

La sentencia de 15 de julio de 1991 de la Sala Tercera del TS también expuso que “ el simple hecho de la muerte de una persona, como este Tribunal reiteradamente tiene declarado produce en los familiares de aquella, un daño o perjuicio en una y otra modalidad, sobre todo cuando en el acontecimiento concurren circunstancias no naturales”.

El conjunto de factores que la jurisprudencia del TS viene considerando ponderables, sentencias de 19 de mayo de 1969, 2 y 18 de febrero de 1980, 3 de diciembre de 1982 y 13 de julio de 1983, ante la imposibilidad de evaluar cuantitativamente y con exactitud el daño material y el moral, toma en consideración los módulos valorativos convencionales utilizado por las jurisdicciones civil, penal y laboral, sentencias de 26 de septiembre de 1977 y 18 de febrero de 1980, determinación más que suficiente porque se deduce de parámetros o bases generales, en cuanto que de ellos pueda resultar acreditado el “quantum”, sin que, en consecuencia, haya de reputarse necesario que la cantidad globalmente fijada represente la suma de las parciales con las que se cuantifique cada uno de los factores o conceptos tomados en consideración, sentencia STS, Sala de lo Contencioso- Administrativo, de 16 de julio de 1984.

A los efectos de justificar el “quantum”, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 141.2 de la LRJPAC, puede aducirse que en los supuestos de fallecimiento como consecuencia de accidentes de seguridad vial, el anexo de la Ley 30/1995 de 8 de noviembre del seguro privado fija una indemnización de doce millones de pesetas para el cónyuge viudo más otros cinco millones por cada uno de los hijos menores de edad, es decir, un total de diecisiete millones de pesetas.

En los casos de muerte como consecuencia de actos terroristas, el artículo 5 del Real Decreto 673/1992 de 19 de junio, establece un resarcimiento de ciento veinte

mensualidades del salario mínimo interprofesional vigente en la fecha en que se produzca el fallecimiento. Este criterio desarrolla lo dispuesto en la derogada Ley Orgánica 9/1984 de 26 de diciembre, posteriormente recogido en el artículo 64.1 de la Ley 33/1987 de 23 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1988, a su vez desarrollado por el Real Decreto 1311/1988, de 28 de octubre. Dado que se hacía necesario establecer para la situación indicada una regla de cuantificación uniforme, se proveyó a ello mediante la disposición adicional decimosexta de la Ley 4/1990 de 29 de julio de Presupuestos Generales del Estado para 1990, que dio nueva redacción al artículo 64 de la Ley 33/1987, así como por la disposición adicional decimonovena de la Ley 31/1991. Según toda esta normativa, a las cantidades que resulten de aplicar dicha regla, se añadirá una cantidad fija de veinte mensualidades del salario mínimo interprofesional que corresponda en razón de cada uno de los hijos que dependiesen económicamente de la víctima. Las cantidades que resulten de aplicar estas reglas podrán incrementarse hasta en un 30 por ciento teniendo en cuenta las circunstancias personales, familiares, económicas y profesionales de la víctima.

Como baremo indicativo puede utilizarse también la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 11 de marzo de 1991 aplicables a la responsabilidad civil derivada de los accidentes de tráfico.

5.- Conclusiones:

En primer lugar, la responsabilidad patrimonial de la administración pública, es objetiva, en cuanto que, se genera sin necesidad de que concurra culpa o negligencia del sujeto causante del daño. Es decir, a de concurrir la existencia de una acción u omisión con resultado dañoso, consecuencia de una lesión antijurídica no interrumpida por circunstancias que eviten la responsabilidad de la administración. La responsabilidad de la administración penitenciaria, se encuentra bajo una relación de sujeción especial, pues es el Estado el garante del estado de los reclusos, obligándose a preservarles en su integridad y seguridad personal.

En segundo lugar, la indemnización por la responsabilidad patrimonial de la administración debe de cubrir todos los daños y perjuicios sufridos hasta conseguir la reparación integral de los mismos. La responsabilidad objetiva actual, es exigible, frente al funcionamiento normal o anormal de la administración, de modo que responderá siempre directamente frente al perjudicado, evitando las dificultades existentes en el pasado, las cuales limitaban la reclamación a la prueba de culpabilidad del funcionario.

En tercer lugar, la relación entre la lesión o daño, y el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos debe ser directa, inmediata y exclusiva de la causa efecto. Procesalmente, se exigirá la responsabilidad patrimonial con una doble pretensión, contra los agentes de la autoridad relacionándolos con el Ente Público. Y penalmente, por las faltas o delitos culposos o dolosos de los autores responsables de la comisión en el ejercicio de sus funciones, y que la lesión conecte directamente con el funcionamiento. La responsabilidad es exigible sin perjuicio de la patrimonial.

Para finalizar, el suicidio en instituciones penitenciarias, es una conducta que se desencadena por numerosos motivos de importancia, y cuyo desenlace es en numerosas ocasiones inevitable, pues como consecuencia tiene el final de la vida. La vida, es un bien esencial del ser humano, siendo indemnizable en cuanto el perjudicado, no tenga el deber de soportar el daño, como por ejemplo, por falta de la seguridad exigible en los establecimientos penitenciarios, según el Reglamento Penitenciario. No siendo exigible, si esta decisión es libre. Para ello, insistir en la evitación, apoyando los programas para hacer la vida mejor en la prisión, apoyando los Programas de Prevención del Suicidio, y la existencia de una mejor asistencia sanitaria en los establecimientos penitenciarios. Una mayor custodia y vigilancia del interno, pues a día de hoy, es inverosímil que aún se produzcan suicidios en las prisiones.

6.- Bibliografía consultada:

GUILLÉN NAVARRO, NICOLÁS A. Revista Aragonesa de Administración Pública ISSN 1133-4797 núm. 39-40 Zaragoza, 2012.

Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común y R.D. 429/1993 de 26 de marzo, que aprueba el Reglamento de los Procedimientos en materia de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas.

BARRIOS FLORES, LUIS FERNANDO. La responsabilidad administrativa por suicidio en la institución penitenciaria, Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante, Área de Derecho Administrativo e Instituto de Criminología de la Universidad de Alicante, Artículo publicado en la Revista de estudios penitenciarios, núm 249, 2002 pp. 89-134.

Diccionario pendiente de migración.ucm.es Diccionario interactivo de derecho penitenciario. Universidad Complutense de Madrid, Responsabilidad Patrimonial, 17/02/2015.

BARRIOS FLORES, LUIS FERNANDO. El suicidio en Instituciones Penitenciarias: I. Responsabilidad institucional. Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante. Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante. Revista Española de Sanidad Penitenciaria.

LÓPEZ GARCÍA, M^aBEATRIZ, HINOJAL FONSECA, RAFAEL Y BOBES GARCÍA. El suicidio: aspectos conceptuales, doctrinales, epidemiológicos y jurídicos, Revista de Derecho Penal y Criminología, 1993; 3:309 ss. ROJAS ENRIQUE. Estudios sobre el suicidio, Barcelona, Salvat, 1978.

GÓNZALEZ PÉREZ, J Y GONZÁLEZ NAVARRO F., Sobre la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en general, Madrid, Civitas, 1993. Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, art. 140-141 y 144- 146 modificados por Ley 4/1999 de 13 de Enero.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO Y FERNÁNDEZ, TOMÁS RAMÓN. Curso de Derecho Administrativo, Madrid, Civitas, 2ª edic. 1993, Vol.II: 337-338; y VILLAR ROJAS FRANCISCO JOSÉ. Op.cit., 33 y Op. Cit., 51-52.

AMÉRY J. Levantar la mano sobre uno mismo. Discurso sobre la muerte voluntaria, Valencia, Pre-textos, 1998, 39.

GIL JL. Evaluación del daño y criterios de reparación, Cuadernos de Derecho Judicial, 1996; XIV: 45 ss.

PARADA, RAMÓN. Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, Madrid, Marcial Pons, 2ª edic., 1999: 451.

Central de Observación. Subdirección General de Gestión Penitenciaria: El suicidio en la Institución Penitenciaria, Revista de Estudios Penitenciarios, 1998; 247;127 ss.

FUENTES ABRIL, JAVIER. Artículos doctrinales: Derecho Administrativo, La responsabilidad patrimonial de la administración (análisis jurisprudencial), Junio 2009, Origen: Noticias Jurídicas.

PARADA, RAMÓN. Derecho Administrativo I. Parte general, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, 2004.

SOLCHAGA LOITEGUI, JESÚS. La responsabilidad del Estado por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia en el Poder Judicial, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1983, Tomo III p.: 2538-2539.

TORNOS MÁS J. La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia. Redc. Núm. 13 ene. Abril 1985, p. 85.

MARTÍN REBOLLO, L., La responsabilidad patrimonial de la Administración en la jurisprudencia, civitas, Madrid, 1997.

O' CALLAGHAN, XAVIER. Compendio de Derecho Civil. Tomo 2 Obligaciones y contratos, vol-1, Edersa, 2004.

LEGUINA VILLA, J. Y DESDENTADO DAROCA, E. La responsabilidad Patrimonial de la Administración: Evolución y principios actuales, revista jurídica lustel.

Base de datos jurisprudencial La Ley.

[http:// westlaw.es](http://westlaw.es) Jurisprudencia Aranzadi

[http:// www.iustel.es](http://www.iustel.es) Jurisprudencia.

Ley de Expropiación Forzosa de 1954.

La Constitución Española de 1978.

La Ley Orgánica General Penitenciaria 1/1979 de 26 de Septiembre.

El Reglamento Penitenciario RD 190/1996 de 9 de Febrero.

El Código Penal Ley Orgánica 10/1995 de 23 de Noviembre.

Ley General de Sanidad 14/1986, de 25 de Abril.

www.derecho penitenciario.com, Durkeim, El suicidio, Akal, Madrid, 1982.

La Organización Mundial de la Salud, World Health Org., Geneva, 2000.

www.aragon.es

www.migracion.ucm.es

www.mjusticia.gob.es Nistral Burón, Javier. Subdirector general de Gestión Penitenciaria.

www.minhap.gob.es