

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN SUS NUEVOS FRENTES:

**SANITARIO, ALIMENTARIO, ENERGÉTICO
Y DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL**

Santiago Carretero Sánchez



eBook en www.colex.es



LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN SUS NUEVOS FRENTES: SANITARIO, ALIMENTARIO, ENERGÉTICO Y DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL

Santiago Carretero Sánchez

*Profesor Titular de Filosofía del Derecho
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid*

COLEX 2023

Copyright © 2023

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos (www.cedro.org) garantiza el respeto de los citados derechos.

Editorial Colex S.L. vela por la exactitud de los textos legales publicados. No obstante, advierte que la única normativa oficial se encuentra publicada en el BOE o Boletín Oficial correspondiente, siendo esta la única legalmente válida, y declinando cualquier responsabilidad por daños que puedan causarse debido a inexactitudes e incorrecciones en los mismos.

Editorial Colex S.L. habilitará a través de la web www.colex.es un servicio online para acceder a las eventuales correcciones de erratas de cualquier libro perteneciente a nuestra editorial, así como a las actualizaciones de los textos legislativos mientras que la edición adquirida esté a la venta y no exista una posterior.

© Santiago Carretero Sánchez

© Editorial Colex, S.L.
Calle Costa Rica, número 5, 3.º B (local comercial)
A Coruña, C.P. 15004
info@colex.es
www.colex.es

I.S.B.N.: 978-84-1359-791-1
Depósito legal: C 194-2023

SUMARIO

PRIMERA PARTE

1

EL ESTADO EN EL NUEVO CONTEXTO

El Estado en el nuevo contexto.	17
1.1. Por qué es necesario el principio de responsabilidad del Estado: Roma.	19
1.2. Responsabilidad del Estado en la Revolución francesa	23
1.3. Responsabilidad del Estado en la Revolución rusa	25
1.4. El caso español y la responsabilidad del Estado en la época moderna	26
1.5. El concepto de causalidad en la teoría de la responsabilidad del Estado.	33

2

NOCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO TRAS LA PANDEMIA DEL COVID-19

Noción de la responsabilidad del Estado tras la pandemia del Covid-19.	39
2.1. La decisión de la vacunación masiva y la responsabilidad del Estado	45
2.2. Individuo y Estado nuevamente enfrentados	49
2.3. Libertad como valor supremo del ordenamiento, no ilimitado	51
2.3.1. El viejo debate: libertad y orden público sanitario	53
2.3.2. Libertarismo y democracia.	55
2.3.3. Tratamiento de la libertad y la vacunación en el plano jurisprudencial.	59

3

LOS FRENTES DEL PRINCIPIO DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO: LA ALIMENTACIÓN Y EL CUIDADO DE ESTA

Los frentes del principio de la responsabilidad del Estado: la alimentación y el cuidado de esta.	69
3.1. El derecho a la salud.	70
3.2. Protección penal	74
3.3. Tutela administrativa y descontrol.	75
3.4. Sistema jurídico de control de los alimentos.	79

SUMARIO

3.5. La agencia española de seguridad alimentaria y la autoridad europea de seguridad alimentaria	86
3.6. Productos alimenticios.	87
3.6.1. Introducción. Concepto de alimento.	87
3.6.2. Nuevos alimentos y derecho a la alimentación	89
3.6.3. Complementos alimenticios.	91
3.6.4. Declaraciones nutricionales y propiedades saludables	91
3.6.5. La Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición	92

4

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN MATERIA DE TRABAJO DE LOS CIUDADANOS

La responsabilidad del Estado en materia de trabajo de los ciudadanos	95
---	----

5

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO LEGISLADOR

La responsabilidad del Estado legislador	103
5.1. Los nuevos frentes de la responsabilidad del Estado: ideologías	112
5.2. Competencias del Estado en sus nuevos frentes: alcance	116

6

LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA SIMPLEMENTE COMO RESPONSABILIDAD ELECTORAL

La responsabilidad política simplemente como responsabilidad electoral	123
--	-----

7

LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA COMO JURISDICCIONAL

La responsabilidad política como jurisdiccional.	129
--	-----

8

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN CUANTO A LOS DERECHOS SOCIALES Y SU EXIGIBILIDAD JUDICIAL

Responsabilidad del Estado en cuanto a los derechos sociales y su exigibilidad judicial	137
---	-----

9

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN LOS DERECHOS SOCIALES Y SU EXIGIBILIDAD: CUMPLIR LAS NORMAS INTERNACIONALES

Responsabilidad del Estado en los derechos sociales y su exigibilidad: cumplir las normas internacionales	141
---	-----

10

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN MATERIA DE EDUCACIÓN

Responsabilidad del Estado en materia de educación.	163
---	-----

11

EL ESTADO Y SU RESPONSABILIDAD ANTE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

El Estado y su responsabilidad ante la inteligencia artificial 171

12

RESPONSABILIDAD DIGITAL Y LÍMITES ÉTICOS

Responsabilidad digital y límites éticos 185

13

PROBLEMAS CONCRETOS DE LA RESPONSABILIDAD EN LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y SU COMPATIBILIDAD CON LA TEORÍA TRADICIONAL

Problemas concretos de la responsabilidad en la inteligencia artificial y su compatibilidad con la teoría tradicional 189
13.1. Principios generales y nueva culpabilidad 197
13.2. El incumplimiento y su responsabilidad 200

14

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO ANTE LAS NUEVAS ENERGÍAS Y EL MEDIO AMBIENTE

Responsabilidad del Estado ante las nuevas energías y el medio ambiente 209
14.1. Derecho comparado 210
14.2. La evaluación de impactos ambientales con efectos transfronterizos 215

15

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO ANTE EL CAMBIO CLIMÁTICO Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Responsabilidad del Estado ante el cambio climático y el desarrollo sostenible . . 221
15.1. Cambio climático como realidad 226
15.2. La responsabilidad para conseguir una movilidad con cero emisiones 233

**SEGUNDA PARTE
(PRÁCTICA)**

EXIGENCIA JUDICIAL DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO ANTE LOS NUEVOS RETOS

1

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO LEGISLADOR

Responsabilidad del Estado legislador 249
1.1. Estado legislador: resoluciones. TJUE, 28 de junio 2022, asunto C-278/20. . . 249
1.2. Responsabilidad para el cumplimiento del derecho europeo: STS 5 de julio de 2022, Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo. 254

SUMARIO

1.3. Límites de responsabilidad del Estado legislador: STC 14/2020, de 28 de enero de 2020 sobre Real Decreto-Ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler	258
1.4. Responsabilidad del Estado legislador: alcance del llamado recurso, que establecía nuestra Ley 40/2015 en el art. 32.4 de Régimen Jurídico del Sector Público, STS 14 de septiembre de 2020, Sala Contencioso-Administrativa.	258
1.5. Responsabilidad del Estado en materia de ejecución directa de resoluciones de la UE en materia de responsabilidad parental STEDH asunto Veres. C. España, a la luz del Reglamento 111/2019 (ce) que permite ejecución directa.	259

2

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR EL MANEJO DE DATOS PERSONALES Y CUSTODIA Y CIRCULACIÓN DE ESTOS

Responsabilidad del Estado por el manejo de datos personales y custodia y circulación de estos	263
2.1. Responsabilidad de personas jurídicas por el manejo de datos personales . .	263
2.2. Responsabilidad del Estado en materia de publicidad de las sanciones sobre protección de datos. STC 23/2022, de 21 de febrero de 2022 (BOE viernes 25 de marzo de 2022).	265
2.3. Responsabilidad del Estado por la protección de datos. STC 31/2022, de 7 de marzo de 2022 (BOE, viernes 8 de abril de 2022)	269

3

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR CRISIS SANITARIA, COVID-19

Responsabilidad del Estado por crisis sanitaria, Covid-19.	271
3.1. Responsabilidad del Estado y epidemia Covid-19. STC 183/2012, de 27 de octubre de 2021 (BOE jueves 25 de noviembre de 2021)	271
3.2. Responsabilidad del estado por normas Covid-19, certificado Covid y su necesidad. STSJ Sala de lo Contencioso Administrativo de Bilbao de 20 de septiembre de 2022, recurso 10417/2021	274
3.3. Responsabilidad del estado ante crisis sanitarias y aparición de nuevos virus Covid-19 y otros	276
3.3.1. Responsabilidad del Estado por no cumplir el Reglamento sanitario internacional.	277
3.3.2. Jurisprudencia con respecto a la crisis sanitaria: el precedente de la gripe A	279
3.3.3. Responsabilidad del Estado, por medio de la Agencia Nacional del Medicamento (o a quien corresponda) por utilización imprudente de medicamento, descubierto su efecto tóxico a posteriori, en operación quirúrgica. Sentencia del Tribunal Supremo Sala de lo Contencioso 1259/2022 de 6 de octubre	282

4

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN MATERIA MEDIO AMBIENTAL STC 76/2022, DE 15 DE JUNIO DE 2022 (BOE 18 DE JULIO DE 2022

Responsabilidad del Estado en materia medio ambiental. STC 76/2022, de 15 de junio de 2022. BOE 18 de julio de 2022	285
---	-----

5

**RESPONSABILIDAD DEL ESTADO, INTELIGENCIA ARTIFICIAL:
RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR CONTROL DE PÁGINAS WEB
INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y SALUD DE LA POBLACIÓN. STS 3045/2022,
SALA DE LO CONTENCIOSO DE 3 DE NOVIEMBRE DE 2022**

Responsabilidad del Estado, inteligencia artificial: responsabilidad del Estado por control de páginas web inteligencia artificial y salud de la población, STS 3045/2022, Sala de lo Contencioso de 3 de noviembre de 2022. . 289

6

**RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR CAMBIO CLIMÁTICO
Y MEDIO AMBIENTE. STS 1751/2022 DE 27 DE ABRIL DE 2022,
SALA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA, RECURSO 4049/2021**

Responsabilidad del Estado por cambio climático y medio ambiente. STS 1751/2022 de 27 de abril de 2022, Sala Contencioso-Administrativa, recurso 4049/2021 293

7

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO, SECTOR DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA Y OTRAS

Responsabilidad del Estado, sector de la energía eléctrica y otras 297

7.1. Responsabilidad del Estado con respecto a la energía eléctrica y la protección de la avifauna en líneas de alta tensión. STC 88/2018, de 19 de julio de 2018 (BOE del 17 de agosto de 2018) 297

7.2. Responsabilidad del Estado por exposición al gas radón. STJ Galicia, Sala de lo Social de 21 de abril de 2022, recurso 7039/2021 299

7.2.1. Introducción 299

7.2.2. Normativa aplicable 299

7.3. Responsabilidad del Estado por regulación de la energía de carbono, desarrollo sostenible y cambio climático. STC 15/2018, de 22 de febrero de 2018. BOE viernes 23 de marzo de 2018, reducción de gases efecto invernadero . 303

8

**RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN DERECHO ALIMENTARIO
Y ESTABLECIMIENTO DE LAS MACROGRANJAS**

Responsabilidad del Estado en derecho alimentario y establecimiento de las macrogranjas. 309

8.1. Responsabilidad del Estado y derecho alimentario, establecimiento de macrogranjas. STSJCL, Sala de lo Contencioso ST 24 de junio 2022, recurso 90/2022. Bloque de sentencias recientes sobre el tema de las macrogranjas 309

8.2. STSJ de Castilla y León, Sala de lo Contencioso-Administrativo 9 de marzo de 2022, recurso 314/2022, macrogranjas y residuos, acuerdo del ayuntamiento 312

8.3. Responsabilidad del Estado. STSJ Castilla- La Mancha de 17 de noviembre de 2022, Sala de lo Contencioso-Administrativo, recurso 295/2022, sobre la gestión de residuos (purines) y la ordenanza dictada por el ayuntamiento de Priego (Cuenca), macrogranjas 314

SUMARIO

- 8.4. Responsabilidad del Estado por falta de evaluación ambiental en proyectos urbanísticos. STS de 23 de febrero de 2022, Sala de lo Contencioso-Administrativo, recurso 4555/2020. 315
- 8.5. Responsabilidad del Estado, exención de responsabilidad en supuestos de fuerza mayor por fenómenos naturales. STS 31 de mayo de 2022, Sala de lo Contencioso Administrativo, recurso 2809/2020. 317

9

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN MATERIA DE INFORMACIÓN ARTIFICIAL Y DIGITAL

- Responsabilidad del Estado en materia de información artificial y digital. 321
- 9.1. Responsabilidad digital del Estado y de los operadores de plataformas digitales. STJUE de 22 de junio de 2021, asuntos acumulados (YouTube) y c-683/18 (CYANDO), derechos de autor y contenidos 321
- 9.2. Propuestas legislativas en materia de responsabilidad por el uso de la llamada inteligencia artificial 325
- 9.3. Responsabilidad del Estado por la protección de datos y cambio de información. STS 6 de mayo de 2021, Sala de lo Contencioso-Administrativo, recurso 2227/2020 331
- 9.4. Uso del sistema GPS, de geolocalización, como justificación del despido laboral, respetando la intimidad del trabajador: Auto del TS de 19 de julio de 2028, que se ve afirmado por STEDH de diciembre de 2022, sobre el correcto uso del GPS como causa de despido del trabajador . . 335

10

NUEVA PROPUESTA LEGISLATIVA PROCESAL PARA LA EFECTIVIDAD DE LA RESPONSABILIDAD. DIRECTIVA (UE) 2020/1828 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO DE 25 DE NOVIEMBRE DE 2020 RELATIVA A LAS ACCIONES DE REPRESENTACIÓN PARA LA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES COLECTIVOS DE LOS CONSUMIDORES, Y POR LA QUE SE DEROGA LA DIRECTIVA 2009/22/CE

- Nueva propuesta legislativa procesal para la efectividad de la responsabilidad. Directiva (ue) 2020/1828 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2020 relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, y por la que se deroga la directiva 2009/22/CE335. 337

- ACCIONES AGENDA 2030. 341**

- ÍNDICE DE AUTORES CITADOS Y MATERIAL UTILIZADO 343**

EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y SUS NUEVOS FRENTES

PRIMERA PARTE

EL ESTADO EN EL NUEVO CONTEXTO

Hemos visto en la pandemia del COVID que el Estado, todos los Estados, han tenido que responder con decisiones que afectaban a los derechos fundamentales, en poco tiempo, la literatura jurídica ha surgido ante un nuevo estado de cosas, jugando con las palabras, así que este trabajo se enmarca en el origen del problema: las decisiones de los gobernantes deben tener apoyo normativo, incluso obedeciendo a crisis sanitarias, se ha visto en el caso del Estado de excepción español. Pero existe una segunda reflexión y es el papel que juega el principio —norma consagrada de la responsabilidad del Estado en cuanto a su alcance—, ante los nuevos retos tecnológicos, energéticos, sanitarios, de alimentación... de la ciudadanía. Sigue teniendo que responder de su funcionamiento como Estado, y a la vez, tiene más que nunca que respetar el contenido de los derechos al precio que sea, porque cualquier medida que los recorte tiene que estar motivada constitucionalmente y tener apoyo constitucional¹. Por ello, la obra tendrá como siempre dos partes diferenciadas, el origen moderno del principio de responsabilidad, es decir, el momento en el que nos encontramos y la expansión futura que va a tener el Estado, impredecible por guerras, nuevos cambios energéticos, posibles crisis climáticas y de sanidad... así como ser el garante de toda la nueva inteligencia artificial en cuanto a ese respeto a los derechos y quede claro que la institución Estado va a existir siempre porque no tiene otra opción y porque históricamente ha surgido como idea de organigrama y de orden, de la vida colectiva y de la individual. Los actos del Estado tienen repercusiones, pero esa gestión la realizan hombres, hombres cuyas decisiones tiene repercusión directa en la vida individual de los ciudadanos, positiva o negativa, y que están expuestos a ese funcionamiento día a día, en el ejercicio de su derecho de comunicación, transporte, educativo, sanitario... siempre existe una responsabilidad que el Estado ejerce, o que el Estado ha delegado que otro ente ejerza, pero el hombre actual está inmerso en una estructura de Estado que le hace tener sus

1 PITA TRONCANO, M.C. *Anuario de la Facultad de Derecho*, volumen XXIV, 2006, pp. 119-126.

acciones tasadas, quizás antes más libre, carecía de la posibilidad material de pedir que no se vulneraran sus derechos. Pero en el presente el Estado decide, y decide más que nunca en cuestiones de vida cotidiana, de salud, de capacidad económica, educativas, de seguridad...acaparando un poder que le hace merecedor de responsable, y en ese contexto hablamos de esa fuerza expansiva del principio de responsabilidad de la Administración o del Estado, en que sus decisiones, originan unos resultados reales, que se han visto en la crisis sanitaria de 2020 y que se ven en el futuro energético y de cambio de estructura económica así como en las decisiones climáticas, ello afecta a la vida humana².

La paradoja está servida: nunca como antes hubo tanta inteligencia artificial, tanta tecnología punta, así como tantas posibilidades de que sea positiva en la existencia del hombre, pero ese mismo hombre lucha ahora porque sus derechos más básicos, su derecho a la alimentación, a la salud, a la vivienda, sean predicables y efectivos, la lucha no ha terminado con las revoluciones, sigue y sigue cada día. De tal manera que, pese a estar en un régimen democrático, se encuentra el hombre más que nunca fiscalizado por el Estado en su existencia, no ya en su aparición tributaria sino en su vida más cotidiana e inmediata³. Desde si vacunarse o no, los productos básicos, su alimentación, su salud, su educación...en la época de mayor libertad democrática estamos teniendo una invasión del principio de la responsabilidad del Estado, las decisiones tienen que ser consensuadas, pero, en ocasiones, como en las decisiones de la pandemia o en las bélicas no hay tiempo para consultar al pueblo, y el tiempo urge, y esas decisiones afectan a nuestros derechos fundamentales, en nuestro quehacer diario, esas decisiones, no viajar, vacunarse, no salir... son decisiones que tanto en lo personal como en el coste económico tienen consecuencias que el Estado también debe no entender que están bajo decisiones políticas de impunidad que no puedan ser controladas constitucionalmente y de forma judicial⁴. Sí hemos visto que tenemos resortes, pero también que llegan tarde o que se obstaculiza el ejercicio colectivo e individual cuando se reclama al Estado y esto va a ir en aumento, en aumento esa reclamación porque tal vez vaya en aumento el poder decisorio inmediato de los Estados, este trabajo es una reflexión de equilibrio, pues los dos polos han de existir de forma ordenada el Estado y el individuo, la sociedad, para poder coexistir, pero también para que el Estado —que son los hombres

2 VERGARA MESA, H.D. «El Derecho Administrativo interpela en contexto de pandemia» en la *Revista Opinión Jurídica*, 19 (40) en el número Especial 2020, pp. 67-90.

3 CASSAGNE, J.C. «Acerca de algunas cuestiones que debaten civilistas y administrativistas en torno a la responsabilidad del Estado» en *Revista de la Administración Pública*, número 214, enero-abril, 2021, pp. 11-42.

4 ROJAS VILLAMIL, H.D. «Justificación axiológica y económica del deber de reparación del Estado» en la *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, v. 7, número 2, julio/diciembre 2020, pp. 2-14.

que lo gestionan— sepan que esa responsabilidad es la mayor de todas y por ella ha de responder, y esto es uno de los grandes principios del Estado moderno y su evolución es más que incierta, sus límites, su fuerza expansiva cada vez son mayores, y deberán también ser mayores los resortes para responder por ejercer esa responsabilidad que tantos privilegios —y cargas— concede a los gobernantes.

En el presente trabajo se trata de poder atender a estos dos grandes frentes que abrió el estado de excepción en pandemia, ya que, en muchos casos, no fue alarma, y que debe responder modernamente al respeto a los derechos de los ciudadanos en su ejercicio. Lo que se ha visto en esta época de pandemia y bélica es que el Estado se ha puesto en tensión en ese ejercicio y en ese equilibrio con los ciudadanos y su libertad, en esa fuerza expansiva impredecible e incontrolable —como los propios hechos— que posee el Estado.

1.1. Por qué es necesario el principio de responsabilidad del Estado: Roma

Es una necesidad organizativa, dentro de la estructura del Estado y constitucional que el mismo tenga un límite en sus atribuciones, el Estado liberal de Derecho del siglo XIX es el que instaura la ley como el camino para seguir por los gobernantes en sus quehaceres de decisión. Ya desde el imperio romano tenemos la conciencia de que el Estado —la organización de los ciudadanos y reparto del poder de estos— debe tener unas atribuciones, pero también unas necesarias limitaciones a tal ejercicio. Y en el Estado romano es donde empieza a tomarse conciencia, a base de muerte y de sangre en muchos de sus periodos de que realmente el gobernante debe tener una responsabilidad por sus actos, que, a veces, no bastan solo pagarlos con su vida, ejemplos de estos tenemos muchos a lo largo de la Historia de Roma. Tan necesario es que el poder sepa sus atribuciones como que sepa también que sus actos son responsables, y si bien, es en las democracias modernas donde este principio ha tomado cuerpo, siempre se aplicó, de una u otra forma, y las más sangrienta, para demostrar que los actos de los gobiernos están sometidos a responsabilidad y que esa responsabilidad va creciendo si sus competencias lo hacen. En este sentido, el Estado romano vio claro que ello era necesario esa limitación y esa responsabilidad como tal, en la propia estructura del Estado. La *civitas* romana se estructura a imagen de la polis griega, antecedente de organización política que se basa en la fuerza de la ley, de la que nos habla Aristóteles; pero hay un elemento diferenciador que las distingue: la idea que los romanos tienen de la res publica. Además, Roma refuerza un concepto básico, a mejor decir un *estatus*, para el establecimiento de la constitución política: la ciudadanía. La noción de comunidad jurídico-política organizada (*civitas*), que se

asienta sobre un territorio (*urbs* — comunidad física —) pertenece a Roma⁵. Los *cives* son los integrantes de la *civitas*, son ciudadanos que conviven en comunidad, que tienen unos órganos que les gobiernan y unas leyes que se les aplican con cierto límite por el gobernante. El equilibrio entre autoridad y potestad es lo que procura a Roma esa concordia *civitatis* que la distingue de las demás sociedades de la antigüedad en las que no se da una eficaz compensación de autoridad y potestad.

La potestad es fuerza, la autoridad es convicción, convencimiento. Ambas equilibran el sistema. Un sistema basado en la fuerza es un sistema abocado a su desaparición, un sistema que descansa únicamente en la autoridad es un sistema irreal, el gobernante ha de tener límites y responsabilidad por sus actos. Y de este principio es el que nace la responsabilidad del Estado, de una manera etérea, todavía no perfeccionada hasta que se indemniza y se paga por errores, por trabajos, y por errores... de la actividad política y gubernamental, lo que empieza, siendo una compensación o un premio por los servicios prestados al Estado. Los cónsules, magistrados supremos, se encargan fundamentalmente de la administración de los asuntos públicos, convocar al pueblo en asamblea, proponer las leyes y ejecutarlas que están en vigor, también administran fondos públicos con la ayuda de los cuestores y dirigen las tropas. Su poder (*imperium*) se halla limitado por la anualidad y por la colegialidad, que implica la posibilidad de veto (*intercessio*) del cónsul colega; características éstas que, junto con la elegibilidad (son elegidos por el pueblo), suponen en cierto modo garantías de la libertad ciudadana. El senado se encarga principalmente de la administración y del control de las finanzas (a él deben someterse los cuestores y los censores antes de disponer gastos), a él compete la *prorrogatio imperii* a los magistrados en el ejercicio de su cargo, tiene también competencias en el ámbito legislativo (*auctoritas patrum*: refrendo de las leyes), y en el religioso, y en el jurisdiccional, y en el diplomático, y dirige la política exterior del Estado.

La sociedad está constituida, tiene Constitución y es en la norma donde se encuentra la delimitación y la responsabilidad. No existe otro origen en lo que es el Estado moderno. Los dos vectores fundamentales de la dialéctica filo sófico-política romana serán, pues, la autoridad y la potestad. Estas ideas germinales de potestad y autoridad se remontan al momento inaugural de la organización político-social cívica romana. Por tanto, el Estado nace con esa limitación. Fuertemente arraigado en la mentalidad romana estará el equilibrio, la convivencia que proporciona la yuxtaposición de la autoridad a la potestad en el ordenamiento político, tanto como base y garantía de libertad e igualdad, como rasgo definidor de la propia esencia del Estado romano y, por tanto, del Estado moderno, al menos, en todas

5 Interesa la tesis de la Universidad Autónoma de Madrid de QUINTANA ORIVE, E. *Régimen jurídico de los de la responsabilidad de los funcionarios en Derecho Romano*. Madrid: 2012, pp. 64-74 sobre la literatura de responsabilidad del funcionariado romano y sus requisitos.

sus variantes en la Europa central y mediterránea. A la salida del cargo, los funcionarios tenían la obligación de rendir cuentas (*reddere rationes*) de la gestión realizada. Así, sabemos que debían transmitir a sus sucesores todos los documentos y libros de contabilidad que habían llevado en el desempeño de su función, por ejemplo. Justiniano introduce también un procedimiento a favor de los provinciales que hubiesen sufrido algún daño por culpa del gobernador debiendo éste presentarse a tal efecto ante el obispo de la ciudad; dichos provinciales serían resarcidos en tal caso con los propios bienes del gobernador bajo la responsabilidad de los prefectos del pretorio, siendo estos también responsables con sus propios bienes por poner otro ejemplo de que esa responsabilidad va tomando cuerpo. Y esa idea pasa al Derecho europeo, y cómo no al de Castilla, respecto del control de los funcionarios regios en el reino de Castilla en la Baja Edad Media que, una vez abandonaban su cargo, estaban obligados a rendir cuentas de su actuación para someterse a la responsabilidad que en su caso les correspondiese. Por esta razón debían permanecer durante un tiempo determinado en el lugar en el que habían desempeñado su cargo —recordamos que entre los deberes del «funcionario» se recoge en las Partidas (III.4.7) la obligación de residir en el lugar en donde han llevado a cabo su función— para responder de todas las quejas y reclamaciones que se suscitasen respecto de su gestión, en un claro principio de responsabilidad de los representantes del Estado. La importancia de rendir cuentas viene dada ante la posible malversación de fondos cometida por el magistrado o funcionario, de ahí la publicación a finales de la República de sendas leyes dirigidas a reprimir el *crimen de peculatus* y el *crimen de residuis*. El primero comprendía sobre todo supuestos de malversación de fondos y se castigaba con una pena pecuniaria del cuádruplo de la estimación del objeto del delito, si bien, en época postclásica, los emperadores castigaron los supuestos más graves de *peculatus* con penas tales como el destierro o la deportación e incluso la pena de muerte; respecto al *crimen de residuis*, según el cual un funcionario se apropiaba indebidamente de los remanentes de fondos públicos recibidos para llevar a cabo una obra o gestión pública, la pena establecida en la ley consistía en el deber de pagar un tercio más de lo que el mismo funcionario debía devolver. Pero lo que observamos es un proceso de responsabilidad de las personas que han gestionado la labor pública. Es algo que siempre ha estado dentro de la propia estructura del Estado. No se puede concebir sin la responsabilidad del Estado y sus gestores como Principio General. No se trata ahora de realizar un repaso histórico riguroso que ya está realizado, sino de poner de manifiesto que el principio está consolidado para el futuro desde Roma en el aspecto moderno, pues es evidente que las civilizaciones han hecho pagar las acciones de sus gobernantes de una u otra manera, ahora nos referimos a este principio con rasgo constitucional en sus mayores logros. Pero todo hay que mandarlo en el concepto de la ciudadanía romana, de los derechos que se posee por el mero hecho del ejercicio de los derechos. Un *estatus* político a todos sus ciudadanos

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN SUS NUEVOS FRENTE: SANITARIO, ALIMENTARIO, ENERGÉTICO Y DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL

Hemos visto en la pandemia del COVID que el Estado, todos los Estados, han tenido que responder con decisiones que afectaban a los derechos fundamentales en poco tiempo. La literatura jurídica ha surgido ante un nuevo estado de cosas, jugando con las palabras, por lo que este trabajo se enmarca en el origen del problema: las decisiones de los gobernantes deben tener apoyo normativo, incluso obedeciendo a crisis sanitarias, como se ha visto en el caso del estado de excepción español. Pero existe una segunda reflexión, y es el papel que juega el principio-norma consagrada de la responsabilidad del Estado en cuanto a su alcance, ante los nuevos retos tecnológicos, energéticos, sanitarios, de alimentación... de la ciudadanía. Tres frentes de reflexión —el teórico, el jurisprudencial y el sociológico— confluyen para poder proponer un nuevo cauce de petición de responsabilidad al Estado ante los nuevos retos de la energía, el clima, la educación, el medioambiente y los derechos sociales como exigibles.



SANTIAGO CARRETERO SÁNCHEZ

Santiago Carretero (Valencia, 1967) es profesor titular de Filosofía del Derecho en la Universidad Rey Juan Carlos, licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid (1990) y tras su examen de licenciatura se doctoró por la misma en el año 1994. En UCM, fue ayudante doctor de Derecho Natural, Teoría del Derecho y de Filosofía del Derecho en Alcalá de Henares. En el año 2000, profesor titular de Escuela Universitaria en la Universidad Rey Juan Carlos, y profesor titular de Universidad en el año 2010. En los años 2008-2009 ocupó cargo de Letrado del Tribunal Supremo. Abogado ejerciente desde el año 1991.

PVP: 25,00 €

ISBN: 978-84-1359-791-1



9 788413 597911