CONSEJO DE NAVARRA

Expediente: 18/2023 **Objeto:** Responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Pamplona por intervención de la Policía Municipal. **Dictamen:** 24/2022, de 27 de julio

DICTAMEN

En Pamplona, a 27 de julio de 2022,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente, don Hugo López López, Consejero-Secretario, doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don Hugo López López,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Consulta

El día 17 de mayo de 2022 tuvo entrada en este Consejo escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, del Consejo de Navarra (en lo sucesivo, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre la propuesta de resolución de Alcaldía relativa al procedimiento de responsabilidad patrimonial, correspondiente al expediente DAÑOS B/2021/111, solicitado por el Ayuntamiento de Pamplona.

Se acompaña a la consulta el expediente administrativo tramitado como consecuencia de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por don..., por haber sufrido daños físicos y morales, derivados de las actuaciones de la policía municipal del Ayuntamiento de Pamplona, incluyéndose la propuesta de resolución de Alcaldía del Ayuntamiento de

Pamplona de 10 de mayo 2022, por la que se solicita dictamen preceptivo de este Consejo de Navarra.

I.2ª. Antecedentes de hecho

A) Reclamación de responsabilidad patrimonial

El día 3 de septiembre de 2021, se presentó por don... ante el Ayuntamiento de Pamplona un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial en el que manifiesta que el día 4 de Septiembre de 2020 y siendo la 1 y 15 horas, el reclamante se encontraba en la calle Monasterio de Vélate de Pamplona, grabando con su teléfono móvil la intervención y actuaciones que esteban llevando a cabo agentes de la Policía Municipal del Ayuntamiento de Pamplona respecto de un compañero del reclamante. Cuando los Agentes observaron dichas grabaciones uno de los Policías se dirigió al lugar donde se encontraba el interesando para impedir que continuase grabándoles, amenazando con detenerle, a pesar de que no se encontraba realizando ninguna actividad ilegal.

Entonces, el reclamante echo a correr, siendo perseguido por los agentes de policía, quienes le dieron alcance y le placaron mientras corría, tirándole al suelo, donde, según el reclamante, "*perdió el conocimiento tanto por la brutal intervención de la Policía como por la inmediata inmovilización de un Agente mediante la presión con las extremidades inferiores en el cuello, costado y pecho del menor, por parte del Policía Municipal, presión esta que no cesó hasta que el menor recobró el conocimiento y grito al Policía que le estaba asfixiando, procediendo este en ese momento a aflojar la presión que estaba ejerciendo sobre órganos y partes vitales del cuerpo del menor, posición ésta que de haber continuado unos segundos más, podía haber terminado con un fatal desenlace*".

Según advierte la reclamación, los agentes procedieron a engrilletar al reclamante con unas esposas de hierro y "*con ello consiguieron causarle un dolor a todas luces innecesario, máxime cuando estaban cuatro policías de más de 80 o 90 KGS., para inmovilizar a un menor de 40 Kgs. Todo ello produjo graves heridas sangrantes y en carne viva en las muñecas, habida*

cuenta que el suscribiente padece una psoriasis muy grave, aguda y generalizada por todo el cuerpo, por lo que la piel, la epidermis exterior en contacto con el aire es muy débil, delicada y sensible, con lo que cualquier agresión externa puede afectarle muy gravemente, y en este caso estamos hablando de unos instrumentos metálicos y con aristas, por lo que los daños ocasionados han sido considerables".

A lo anterior, añade la reclamación que "*a partir de dichos sucesos se produjo un agravamiento muy considerable en la citada enfermedad, ya que nos encontramos no solo ante unos graves daños físicos, con pérdida de conocimiento, todo lo cual produjo un espasmo general tremendo que unido al grave daño moral por el miedo intenso que sintió, al ver peligrar su vida en plena noche, por no poder respirar y rodeado de cuatro o cinco Policías, que le multiplicaban en corpulencia, ha supuesto un trauma que, dado el carácter psicosomático de la enfermedad que padece, han agravado sensiblemente la misma, amén de las múltiples noches que aun todavía, a día de hoy, no puede conciliar el sueño, teniendo continuas pesadillas*".

Fundamentaba su reclamación en lo dispuesto por los "*artículos 106.2 de la Constitución, 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y 121 de la Ley de Expropiación Forzosa, -hoy 139 y siguientes de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre-* (sic)". Y considerando acreditado "*a) daño efectivo, b) relación de causalidad entre el daño y la acción u omisión de la Administración c) ausencia de fuerza mayor*" entendía inicialmente que "*el suscribiente tiene derecho a la correlativa indemnización y que esta parte considera en la cantidad de 684.593,1 euros como cantidad mínimamente correcta para atender su reparación integral*" aunque a la hora de concretar el *quantum* de la indemnización y teniendo en cuenta los pretendidos daños morales termina afirmando que, "*valorando todas las circunstancias concurrentes estimamos como conecta la indemnización solicitada de 3.985.000,00 euros para paliar los daños y perjuicios, daño emergente, daños morales, lucro cesante y daños conexos con sus secuelas*".

B) Instrucción del procedimiento, informes y alegaciones

De la documentación del expediente, cabe destacar, como relevantes a los efectos de tomar en consideración en este dictamen, los siguientes extremos:

1. Por Resolución de Alcaldía de 23 de septiembre de 2021 y con el fin de dar continuidad al expediente y en virtud de lo dispuesto en el artículo 68.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP) se requiere al interesado para que en el plazo de 10 días hábiles, aporte la documentación siguiente: copia del DNI; determinación del lugar exacto donde ocurrió el percance; partes de alta/baja médica (en caso de encontrarse trabajando parte de alta/baja laboral); justificación de los daños que reclama; y, finalmente, declaración escrita de los testigos presenciales en la que conste el modo en que se produjeron los hechos indicando, así mismo, si el testigo tiene o no relación con el demandante y, en caso afirmativo, de qué tipo (amistad, parentesco…) acompañando la fotocopia del DNI del testigo, o en caso de que no existieran testigos, se indicase por escrito. Por último, se indicaba el plazo de 6 meses para la tramitación y resolución del procedimiento, transcurrido el cual, sin notificación de la resolución, podía entenderse desestimada por silencio administrativo, lo cual, sin perjuicio de lo que establezca la resolución expresa que en ese plazo haya podido dictarse, permitirá la interposición de cualquiera de los recursos señalados. La resolución fue notificada en el domicilio del reclamante el 28 de septiembre de 2021.

2. El 23 de septiembre de 2021 el Ayuntamiento de Pamplona remitió a … copia de la reclamación presentada por el interesado en la que se solicitaba indemnización por daños y perjuicios y daños morales tras intervención de la Policía Municipal, con el objeto de que procedieran a dar traslado de ello a la Compañía Aseguradora.

3. El 13 de octubre de 2021 don… remite escrito al Ayuntamiento de Pamplona atendiendo el requerimiento efectuado mediante escrito

de fecha 23 de septiembre de 2021, y: se aporta copia del DNI del reclamante; se señala la calle… de Pamplona, en las cercanías del número…, como lugar exacto donde ocurrió el percance; se indica que el reclamante se encontraba de vacaciones y que no trabajaba; que los daños físicos siguen visibles a una mera inspección ocular, a fecha 13 de octubre de 2021, adjuntándose informe médico; y como testigo presencial de los hecho se señala a don…

4. El informe médico que aporta el reclamante es emitido por don… el 4 de octubre de 2021. El doctor… es médico dermatólogo con número de colegiado en Navarra…, y emitió el informe a petición de la familia del reclamante. En el mismo se afirma, en síntesis, lo siguiente:

    a. Que el reclamante fue visto por el doctor… a petición de la familia a los 5 días de haberse producido la detención, pero se emite este informe, también a petición de la familia, el día 4 de octubre del 2021, a los 13 meses de haberse producido la detención.

    b. Que conoce a don… y su historial médico, pues fue en su consulta de la Seguridad Social donde se le diagnosticó de Psoriasis cuando tenía 3 años de edad, habiendo seguido la evolución del paciente hasta el día de emisión del informe.

    c. Que la evolución de las lesiones desde la primera vez que le vio ha sido en ocasiones violenta e incluso se podría catalogar de dramática, "*pues si el diagnóstico se hizo sobre 2 lesiones de carácter lentiginoso en abdomen, en poco tiempo pudimos hablar de Psoriasis en placas con un nivel de afectación de un 60 - 70 % del tegumento, incluyendo la afectación de la cara*".

    d. "*A lo largo de este tiempo, se ha podido constatar que, siendo una enfermedad inflamatoria autoinmune con una importante*

predisposición genética, ha sido el estrés el desencadenante de sus brotes".

e. Que, "*desde el inicio, a la edad de 3 años del paciente, en ningún momento ha estado asintomático a pesar de haber sido multi tratado por lo recomendado por la literatura científica vigente, incluyendo rayos UVA en régimen hospitalario*".

f. Señala este informe que los momentos más importantes de reagudización de sus lesiones han correspondido, generalmente, a momentos de estrés, factor agravado por el carácter hiperactivo del niño, de lo que fue tratado hace años (TDAH).

g. Según afirma el doctor… "*no cabe ninguna duda que una detención tan traumática a la una de la madrugada, supone un motivo de estrés considerable, y que la reacción tan brutal de sus lesiones, encuentran una causa justificada en ese hecho concreto*".

h. Concluye su informe afirmando que vio al reclamante "*como médico, a los cinco días de ese acontecimiento, y sus muñecas presentaban las placas eritemato escamosas típicas de la Psoriasis en placas, pero me llamó la atención que presentase heridas en proceso de curación, que perfectamente podían deberse a las heridas causadas por los grilletes que le pusieron, según la familia, durante la detención. El resto del tegumento presentaba placas dispersas con afectación general, al estar extendidas por casi todo él. La sintomatología objetivada se acompañaba, como siempre en él, de prurito*".

5. En el expediente consta el atestado número 3942-2020/D emitido el 4 de septiembre de 2020 por la Policía Municipal de Pamplona remitido a la Fiscalía de Menores siendo el hecho investigado "Atentado Agente de la Autoridad/Lesiones" en la calle Monasterio

de Belate de Pamplona el 4 de septiembre de 2020. A los efectos que aquí interesan, en el escrito de comparecencia de los agentes se indica que, en fecha y hora indicadas, realizando patrullaje a pie por la zona de la calle Belate número… el agente adscrito a la Brigada de Protección observó a un joven –el reclamante- grabando la intervención de otros agentes, motivo por el cual se acercó a esa persona y le solicitó el DNI, indicándole que si utilizaba la grabación en redes sociales podía ser denunciado por la ley de protección de datos. Se afirma que esa persona no llevaba puesta la mascarilla y que se le indicó que iba a ser denunciado por ese hecho. Momento en el que salió corriendo en dirección a Travesía de Belate y junto a otro agente que también se encontraba patrullando a pie y que vio la intervención y acudió, lograron interceptarlo entre la calle Belate y Travesía Belate. Se indica que al darle el alto uno de los agentes para detener su marcha, el reclamante calló al suelo y al levantarse propinó un puñetazo en la cara al agente, con la intención de seguir huyendo. Que el policía y la subinspectora que realizaban la actuación impidiendo la marcha del reclamante cayeron al suelo, donde el joven continuó revolviéndose dando manotazos y golpes, hasta que finalmente pudieron engrilletarlo en el suelo. Consta en el atestado el parte de 4 de septiembre de 2020 en el que se afirma que el agente sufrió una "*agresión con golpe en la nariz estando de servicio*" y en la exploración física se indica "*leve inflamación en puente nasal sin signos de equimosis ni epistaxis. No crepitación ni signos de fractura*". Se diagnostica contusión nasal recomendando frio e ibuprofeno, realizándose el oportuno parte judicial.

6. Con fecha 15 de octubre de 2021 el Área de Servicios Generales del Ayuntamiento de Pamplona emitió el acto de emplazamiento para el oportuno trámite de audiencia en el que comunicaba al reclamante que dispone de un plazo de 10 días hábiles para que, a la vista de la documentación obrante en el expediente DAÑOS_B/2021/111, de la que se adjuntan las copias correspondientes, pueda formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes;

acompañándose copia del Atestado número 3942-2020/D de Policía Municipal de Pamplona, de fecha 4 de septiembre de 2020. Tras dos intentos de notificación se emitió diligencia con resultado negativo por ausencia, depositándose aviso para recogida de la comunicación en el plazo de 10 días.

7. Posteriormente, con fecha 9 de noviembre de 2021 se emitió un nuevo acto de emplazamiento para trámite de audiencia, constando en el expediente el rechazo de notificación por caducidad, al superarse el plazo establecido para la comparecencia, a fecha 21 de noviembre de 2021.

8. Finalmente, el emplazamiento para el trámite de audiencia fue entregado el 23 de noviembre de 2021.

9. Consta en el expediente el Informe Médico-Pericial emitido por doña…, Licenciada en Medicina y Cirugía, Máster en Valoración de Daño Corporal, domiciliada en Pamplona y número de colegiada…, elaborado a petición de…, de fecha 15 de noviembre de 2021. Tras describir las lesiones sufridas considera, en síntesis, el informe emitido por la doctora… que:

    a. "*Tras el estudio de todos los criterios de causalidad, concluyo que existe nexo causal entre el accidente sufrido y las lesiones reclamadas*".

    b. Que las lesiones sufridas se habrían estabilizado en el plazo de una semana desde que tuvo lugar el incidente; apoyándose para ello en el informe del doctor… cuando indica que le vio a los 5 días y que las heridas de las muñecas estaban en fase de curación. No contemplando un posible agravamiento de sus placas de psoriasis, a pesar de que el estrés pueda ocasionar una agudización de su enfermedad crónica.

c. Considera el referido informe que el reclamante sufrió un perjuicio de pérdida temporal de calidad de vida básico durante 7 días, sin que se observen secuelas que valorar (deficiencias psicofísicas, orgánicas y sensoriales permanentes y perjuicio estético). En concreto, según afirma el informe emitido por la doctora… "*se solicitan secuelas derivadas de trauma psicológico pero, según las reglas del sistema de la Ley 35/2015, para poder valorar este tipo de secuelas es condición indispensable un informe médico concluyente por parte de especialista, en el que se debería indicar tratamiento seguido y diagnóstico. No se ha aportado dicha documentación porque no existe, dado que el propio … me dice que no precisó de ningún tipo de asistencia especializada en ningún ámbito*".

10. El 30 de noviembre de 2021 don… presenta un escrito dirigido al Ayuntamiento de Pamplona en el que solicita que le sea remitida copia de las grabaciones realizadas en el atestado, bien sea a través de videocámaras móviles o bien sea de videocámaras fijas.

11. En contestación al anterior escrito el 19 de enero de 2022 el Subinspector 043 de la Policía Municipal del Ayuntamiento de Pamplona comunica que no existen grabaciones de los referidos hechos, ya que las grabaciones solamente se guardan durante 30 días, y la petición de las mismas se habría solicitado con más de un año de demora.

12. También el día 19 de enero de 2022 el Juzgado de Menores número 1 hace entrega de la Sentencia 39/2021, de 31 de marzo de 2021, dictada por el mismo Juzgado de Menores número 1 de Pamplona, que considera hechos probados los siguientes:

> "*Sobre las 1.15 del día 4-9-2020 el menor expedientado…, nacido el día 1-4-2003 se encontraba en la Calle Velate de Pamplona grabando con su teléfono móvil la intervención que estaban llevando a cabo agentes de la Policía Municipal de Pamplona con otro chico, por lo que fue advertido de que no difundiera las citadas imágenes en las redes sociales, así*

como que iba a ser sancionado por no llevar puesta mascarilla.

En esa situación el menor huyó corriendo siendo perseguido por los policías que le dieron alcance cayendo el menor al suelo, quien al levantarse y para evitar ser retenido por los agentes forcejeó golpeando al agente número 753 en la nariz causándole lesiones leves por contusión de las que curó con primera asistencia y causándole un perjuicio personal básico durante tres días".

A los efectos que aquí interesa, considera la referida sentencia que los hechos descritos son constitutivos de un delito de resistencia a los agentes de la autoridad del artículo 556 del Código Penal y que procede imponer al menor la medida de cuatro meses de realización de tareas socioeducativas, con imposición de las costas procesales correspondientes, así como señalar la cantidad de 90 euros en concepto de responsabilidad civil por las lesiones causadas al agente de policía al que golpeó.

13. El 11 de enero de 2022 se emite comunicado mediante el cual se emplaza al interesado a formular alegaciones concediéndole al efecto un plazo de 10 días hábiles, acompañando copia del informe de Policía Municipal de 19 de enero de 2022, así como de la Sentencia número 39/2021 del Juzgado de Menores número 1.

14. El 28 de febrero de 2022, haciendo uso del trámite de alegaciones conferido, el reclamante muestra su extrañeza e incomprensión con el hecho de que en el atestado número 3942-2020-D de fecha 4 de septiembre de 2020, no se incluyesen las grabaciones existentes en su momento, considerando que, de ese modo, se destruían unas pruebas de vital importancia y totalmente necesarias para el esclarecimiento de la verdad. Y concluyendo que tampoco se le ha trasladado el informe médico emitido por la doctora a la que la compañía de Seguros que cubre la responsabilidad del Ayuntamiento de Pamplona encargó una exploración médica al reclamante.

15. Consta en el expediente el informe emitido por Asesoría Jurídica de Hacienda del Área de Servicios Generales del Ayuntamiento de Pamplona en el que, tras referirse a los hechos que dieron lugar al escrito presentado por don… en el Registro Municipal el día 3 de septiembre de 2021, solicitando indemnización por los daños sufridos a consecuencia de actuación policial por importe 3.985.000 euros, concluye, en síntesis, que el reclamante tenía el deber jurídico de soportar las lesiones sufridas, atendiendo a las circunstancias concretas del presente caso. Considera que no puede hablarse de una actuación antijurídica por parte de la Administración. Señala el referido informe que, "*en este caso, la Administración, como no podía ser de otro modo, ejercitó su obligación, a través de la Policía Municipal, de castigar las conductas que infringía la normativa especial por covid y, dándose la circunstancia de que, en el transcurso de los hechos, el interesado huyó de la policía cuando iba a ser denunciado por no llevar mascarilla, los agentes policiales, en ejercicio de sus obligaciones, persiguieron al reclamante que, en la carrera cayó al suelo y al levantarse golpeó a uno de los policías causándole lesiones, por lo que fue detenido como presunto autor de un delito de agresión con resultado de lesiones a un agente de la autoridad.*

La detención de la persona que posiblemente sea responsable de una conducta ilícita penal era justificada y necesaria. El artículo 492.4 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal establece el mecanismo de la detención cuando hay motivos racionales bastantes para creer en la existencia de un hecho con caracteres de delito y motivos para creer que la persona a detener tuvo participación en él. La detención es el trámite básico y primario y las molestias que sin duda supone son una consecuencia que el ciudadano debe soportar en aras de la administración de la Justicia. La Policía puso a disposición de la Fiscalía de Menores al detenido dentro del plazo legalmente establecido y el Juzgado de Menores, dictó sentencia condenatoria, declarando probados los hechos reflejados en el atestado de la Policía Municipal, entre otras razones, porque el

propio reclamante reconoció los hechos". No cabe, por tanto y según el referido informe, apreciar la concurrencia del requisito de antijuricidad en la actuación policial, puesto que la misma actuó, por exigencia de lo dispuesto en la normativa, en el marco de sus obligaciones y en cumplimiento de las mismas, sin que el ejercicio de las facultades que el precepto le confiere suponga e implique, en los términos en que los hechos sucedieron, la posibilidad de reconocimiento de ningún género de responsabilidad, toda vez que el recurrente, como cualquier ciudadano y en aras de la defensa del interés social implícito en la actuación policial, está obligado a soportar el daño que del ejercicio estricto, como en este caso ocurrió, de sus funciones por parte de la policía, se le pueda ocasionalmente originar, faltando, por tanto, el requisito del daño antijurídico en el actuar de la Administración indispensable para el reconocimiento de responsabilidad de la misma.

En cuanto a los daños reclamados, considera el informe que el interesado no ha hecho el mínimo esfuerzo para justificar los mismos, así como el importe reclamado como indemnización. No habiéndose presentado justificantes, facturas o documento equivalente que acredite los daños emergentes y el lucro cesante que dice haber soportado como consecuencia de la detención, ni aporta informes médicos que justifiquen las lesiones y sus secuelas. Ni tan siquiera manifiesta en dependencias policiales o judiciales haber sufrido algún tipo de lesión a consecuencia de la detención, ni fue visitado por médico alguno. Lo que sí ha quedado acreditado es que se trata de una dolencia que ya constaban en los antecedentes personales del reclamante, previos a la detención, y desde que era un niño, sin acreditar en modo alguno que la detención haya agravado dicha dolencia.

En cuanto a los daños morales, considera el informe que no ha quedado debidamente acreditado el requisito de la realidad objetiva del daño sufrido al no haberse probado, ni siquiera mínimamente, los daños morales reclamados.

Y tras señalar la procedencia de solicitar dictamen a este Consejo de Navarra, concluye que procede desestimar la reclamación presentada por los siguientes motivos:

"*No ha quedado acreditado que el reclamante haya sufrido daños a consecuencia de la detención practicada por los agentes de la Policía Municipal, ni que el daño que denuncia sea antijurídico, ni la relación de causalidad entre los hipotéticos daños reclamados y el funcionamiento de un servicio público municipal.*

Del expediente administrativo se desprende que no existió una lesión antijurídica pues toda la actuación policial ha tenido como causa el comportamiento del recurrente al intentar eludir su detención, de modo que es esta actuación la que ha originado la situación de riesgo y su desafortunado desenlace (Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de junio de 2005), como se constata del atestado de la Policía Municipal de Pamplona y de la sentencia del Juzgado de Menores nº 1 de pamplona, y de los que se desprende que los agentes municipales se han regido por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en el empleo de la fuerza necesaria para repeler la amenaza, empleo de la fuerza provocado por el propio recurrente.

Los daños que reclama tuvieron su causa en la reprochable conducta del reclamante al salir huyendo y hacer caso omiso de las indicaciones policiales, incluso agrediendo a uno de los agentes e impidiendo con una actitud violenta su detención, rompiendo de este modo la necesaria relación de causalidad.

Falta de acreditación de la efectividad del daño reclamado. Si se alega que, como consecuencia de una detención, se ha generado daño al patrimonio, al honor o al bienestar físico o psíquico de quien se ha visto sometido a aquella, es necesario siempre que la realidad del daño esté acreditada, sin que, en modo alguno, pueda entenderse que ese daño, y su antijuridicidad, existe, sin más. El interesado no explica ni justifica sobre qué bases o datos ha cuantificado la indemnización, ni tan siquiera se molesta en concretar en qué han consistido los daños que alega".

C) Propuesta de resolución

La propuesta de Resolución de Alcaldía formulada por el Ayuntamiento de Pamplona, fiel reflejo del informe emitido por la Letrada Municipal,

propone la desestimación de la reclamación presentada y recabar el dictamen del Consejo de Navarra por conducto de la Presidenta del Gobierno de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURIDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La consulta que se nos efectúa versa sobre una reclamación formulada por don... por daños y perjuicios y daños morales, derivados de actuaciones de la administración o sus representantes, frente al Ayuntamiento de Pamplona, solicitando una indemnización total de 3.985.000 euros.

Por tanto, el dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1.i) de la Ley Foral 8/2016, de 9 junio, sobre el Consejo de Navarra, al versar la consulta sobre una reclamación de indemnización en cuantía superior a trescientos mil euros.

II.2ª. Tramitación del procedimiento

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP) regula en sus artículos 53 y siguientes el procedimiento administrativo común, conteniendo en sus artículos 65, 67, 91 y 92, las especialidades propias de los procedimientos de responsabilidad patrimonial. En el procedimiento general se contemplan sucesivamente su iniciación, la práctica de las pruebas que se declaren pertinentes, la solicitud de informes y, por último, la resolución definitiva por el órgano competente y su posterior notificación.

Se han incorporado al expediente los documentos necesarios para conocer las circunstancias a tener en cuenta en relación con la reclamación efectuada por la intervención de la Policía Municipal del Ayuntamiento de Pamplona. Obra en el expediente, entre otros, la documentación relativa al atestado número 3942-2020, elaborado por la Policía Municipal del Ayuntamiento de Pamplona; documentos e informe médico aportados por la parte reclamante; informe pericial aportado por la aseguradora del

Ayuntamiento. Se han dado trámites de audiencia para presentación de alegaciones, y se han presentado las oportunas alegaciones por parte del reclamante, todo ello previo a la propuesta de resolución.

En base a lo anterior, consideramos que en términos generales se ha dado cumplimiento a la normativa aplicable por lo que el procedimiento seguido se considera correcto.

II.3ª. La responsabilidad patrimonial de la Administración: regulación y requisitos

La responsabilidad patrimonial de la Administración contemplada en el artículo 106.2 de la Constitución, encuentra su desarrollo normativo ordinario, en la actualidad, en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) y en los preceptos antes citados de la LPACAP, en los que se contienen las normas procedimentales aplicables en materia de responsabilidad patrimonial. En el ámbito de la Administración local, es el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, el que dispone que “las entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa”.

Conforme al artículo 32.1 de la LRJSP, los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes de 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.

Los requisitos necesarios y constitutivos de la responsabilidad patrimonial de la Administración son: el daño o lesión patrimonial, su antijuridicidad, su imputación a la Administración como consecuencia del

funcionamiento de sus servicios, y la relación de causalidad entre la acción producida y el resultado dañoso ocasionado.

En la fórmula legal contenida en el artículo 32.1 de la LRJSP se incluyen, como hemos adelantado, no sólo los daños ilegítimos que son consecuencia de una actividad culpable de la Administración o de sus agentes (funcionamiento “anormal” de los servicios públicos), sino también los producidos por una actividad perfectamente lícita (funcionamiento “normal”), lo cual supone la inclusión, dentro del ámbito de la cobertura patrimonial, de los daños resultantes del riesgo creado por la existencia misma de los servicios.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha establecido en numerosas sentencias los requisitos de la responsabilidad patrimonial extracontractual de la Administración. Citamos entre otras, en cuanto a los conceptos a analizar, la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 2000, en recurso de casación 9188/1995, que en su fundamento de derecho cuarto dice:

> “La reiterada y uniforme doctrina de esta Sala, cuya misma reiteración nos dispensa de cita concreta, viene estableciendo que los presupuestos determinantes de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, según los artículos 106 de la Constitución, 40 de la Ley de Régimen Jurídico y concordantes vigentes en el momento de producirse los hechos, son en esencia y sintetizando: 1º) que el particular sufra, en sus bienes o derechos, una lesión efectiva, concreta y susceptible de evaluación económica que no tenga la obligación de soportar; 2º que la lesión sea imputable a la Administración y consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, entendidos éstos en su acepción más amplia de actividad pública y 3º que exista relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión y no sea ésta consecuencia de fuerza mayor.”

La carga de la prueba de los hechos necesarios para que exista responsabilidad corresponde a quien reclama la indemnización y, en cambio, corre a cargo de la Administración la prueba del correcto funcionamiento del servicio o de la existencia de fuerza mayor o de circunstancias demostrativas de la existencia de dolo o negligencia de la víctima suficientes para

considerar roto el nexo de causalidad (como recuerda la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de julio de 2000).

II.4ª. Procedencia de la desestimación de la reclamación formulada

La reclamación se fundamenta en el hacer y actuar de la Policía Municipal del Ayuntamiento de Pamplona, entendiendo el reclamante que cuando echó a correr los agentes finalmente le detuvieron mediante, empleando sus propios términos, una brutal intervención, procediendo a ponerle las esposas. Lo cual le habría generado los daños en las muñecas a que se refiere el informe médico del doctor…, así como un agravamiento o empeoramiento de su enfermedad crónica de carácter dermatológico, como consecuencia del estrés que le habría generado el incidente.

Frente a lo anterior, y más allá del atestado policial, la Sentencia número 39/2021, de 31 de marzo de 2021, dictada por el Juzgado de Menores número 1 de Pamplona, considera hechos probados que el reclamante, que se encontraba grabando con su teléfono móvil la intervención que estaba llevando a cabo la Policía Municipal respecto de otro chico, fue advertido de que no difundiera las imágenes en redes sociales y de que iba a ser sancionado por no llevar puesta la mascarilla, momento en el cual el meno huyó corriendo, fue perseguido y alcanzado por los policías, forcejeó con ellos y asestó un puñetazo a un agente lesiones leves por contusión que curó con primera asistencia y causándole un perjuicio personal básico durante tres días. Todo ello fue considerado constitutivo de un delito de resistencia a los agentes de la autoridad del artículo 556 del Código Penal, imponiéndose la medida correspondiente y señalando la cantidad de 90 euros en concepto de responsabilidad civil por las lesiones causadas al agente de policía al que golpeó.

A la hora de valorar la importancia a nuestros efectos de la Sentencia del Juzgado de Menores a que nos acabamos de referir, debe tenerse en consideración lo advertido, entre otras, en las las sentencias del TS de 7 de julio y 24 de noviembre de 2011, recogiendo doctrina del Tribunal Constitucional, en el sentido de que "*es claro que unos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado*" (STC nº 77 de 3-10-83)

y que "*si existe una resolución firme dictada en un orden jurisdiccional, otros órganos judiciales que conozcan del mismo asunto deberán también asumir como ciertos los hechos declarados tales por la primera resolución, o justificar la distinta apreciación que hacen de los mismos*".

Como recuerda, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 25 octubre de 2011:

> «*La jurisprudencia de esta Sala (por todas, la STS de 1 de julio de 2009, y las sentencias allí recogidas) insiste en que "no todo daño causado por la Administración ha de ser reparado, sino que tendrá la consideración de auténtica lesión resarcible, exclusivamente, aquella que reúna la calificación de antijurídica, en el sentido de que el particular no tenga el deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa". Conforme a reiterada jurisprudencia (STS de 25 de septiembre de 2007, con cita de otras anteriores) la viabilidad de la responsabilidad patrimonial de la administración exige la antijuridicidad del resultado o lesión siempre que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido"*».

Y añade:

> «*Se insiste (STS 19 de junio de 2007, con cita de otras muchas) que "es doctrina jurisprudencial consolidada la que sostiene la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado o la de un tercero la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público (sentencias, entre otras, de 21 de marzo, 23 de mayo, 10 de octubre y 25 de noviembre de 1995, 25 de noviembre y 2 de diciembre de 1996, 16 de noviembre de 1998 , 20 de febrero, 13 de marzo y 29 de marzo de 1999)"*».

Precisamente, en relación con la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en concreto, en relación con el desalojo de unos trabajadores de las vías de una estación, la sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 21 abril 2009 señala que:

> «*En la audición de la cinta magnetofónica aportada como prueba por el recurrente, puede escucharse perfectamente como el locutor que narra los acontecimientos para una emisora local, dice que "son las nueve menos veinte de la mañana y que la policía hace llegar a los trabajadores el tercer aviso para que desalojen las vías de la estación".*

Invocando la doctrina de esta Sala que resulta de las sentencias de 22 de abril de 1994, 10 de enero y 2 de marzo de 1996, razona el Tribunal a quo la desestimación del recurso señalando "que las lesiones sufridas por el Sr. Salvador se produjeron por su participación en unos actos tumultuarios, que de forma ilegal y violenta impedían el tráfico ferroviario (desde hacía ya nueve horas), y que al no deponer su actitud los trabajadores, la fuerza actuante, después de hacerles llegar por tercera vez el aviso de retirada, no tuvo otra opción que efectuar una carga con medios antidisturbios". Como así han entendido los órganos de la jurisdicción penal que han conocido del asunto, nosotros en el ámbito competencial que nos corresponde, consideramos igualmente que los incidentes que conocemos, violentos e ilegales, motivaron una respuesta proporcionada en medios, modos y circunstancias por parte de las fuerzas de la policía Nacional, en los que participó de forma voluntaria y activa el hoy recurrente, colocándose en una situación de riesgo evidente, sin que pueda estimarse que ha sufrido un daño antijurídico como consecuencia de la utilización por las fuerzas mencionadas de los medios antidisturbios reglamentarios, puesto que dicha actuación se ajusta a los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la referida utilización que exige el art. 5.2 c) de la Ley Orgánica de 13 de marzo de 1986» (el subrayado es nuestro)**.**

Por su parte, la sentencia de la Sala de lo Contencioso.-Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección 5ª) de 3 de marzo de 2010) sobre responsabilidad patrimonial a consecuencia de una detención practicada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, siendo puestos en libertad los reclamantes poco tiempo después, tras recordar, de nuevo, con cita de jurisprudencia (Sentencias del Tribunal Supremo, 3 de octubre de 2000 , 9 de noviembre de 2004, 9 de mayo de 2005) los requisitos para que resulte viable la reclamación de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, insiste:

«*Ha de decirse, que el Tribunal Supremo, en las Sentencias de 13 de enero y de 31 de octubre de 2000 o de 30 de octubre de 2003 y en las que en ellas se citan, o la más reciente de 19 de febrero de 2008, así, condiciona la exclusión de la antijuricidad del daño por existencia de un deber jurídico de soportarlo, a que la actuación de la Administración se mantenga en unos márgenes de apreciación no sólo razonables sino razonados en el ejercicio de facultades discrecionales o en la integración de conceptos jurídicos indeterminados". En el caso planteado (detención derivada de una denuncia por estafa) señala la sentencia que no cabe apreciar la concurrencia del requisito de*

antijuricidad ante la actuación policial, "puesto que la misma actuó, por exigencia de lo dispuesto del 492 de la Ley de Enjuiciamiento, en el marco de sus obligaciones y en cumplimiento de las mismas, sin que el ejercicio de las facultades que el precepto le confiere suponga e implique, en los términos en que los hechos sucedieron, la posibilidad de reconocimiento de ningún género de responsabilidad, toda vez que el recurrente, como cualquier ciudadano y en aras de la defensa del interés social implícito en la actuación policial, está obligado a soportar el daño que del ejercicio estricto, como en este caso ocurrió, de sus funciones por parte de la policía, se le pueda ocasionalmente originar, faltando, por tanto, el requisito del daño antijurídico en el actuar de la Administración, indispensable para el reconocimiento de responsabilidad de la misma. En el supuesto de autos, pues, no concurren los requisitos establecidos para que surja la responsabilidad patrimonial, ya que acorde a los hechos narrados la actuación de la Administración se realizó conforme al ordenamiento jurídico, y en lo que hace a los sujetos a dicha potestad, deben soportar los perjuicios causados, puesto que tal actuación se efectuó conforme a lo establecido en el artículo 11.1. 9 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la misión de garantizar la seguridad ciudadana, mediante las funciones, entre otras, de investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, poniéndolos a disposición del juez o tribunal competente» (el subrayado es nuestro).

Por último, La sentencia de la Sala de lo Contencioso –Administrativo (Sección 6ª) del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 2005, también sobre responsabilidad patrimonial, en relación con la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en este caso por entrada en domicilio con mandamiento judicial, que el reclamante entiende desproporcionada por basarse en sospechas infundadas, dado que finalmente no se dirigió la acción penal contra él, señala:

«*Lo cierto es, que esa actuación se produjo en el marco de una investigación dirigida a desarticular actividades de narcotráfico que al parecer se abonaban utilizando para ello moneda falsa. La actividad policial se fundó en la implicación del recurrente en esa trama a través de personas que se movían en el seno de aquella, y existían motivos racionales que permitían pensar que el recurrente podía estar participando en esa actividad ilegal. La posible implicación del recurrente en esos acontecimientos aconsejó a los investigadores solicitar de la Autoridad Judicial los correspondientes mandamientos de entrada y registro, que según el recurrente desencadenaron todos esos*

perjuicios que reclama, tanto derivados de daños económicos como morales, y que van desde daños producidos en su domicilio, hasta consecuencias para su salud, prestigio personal y profesional, descrédito en su actividad política y en su participación en asociaciones, pero todo ello no es bastante para poner de manifiesto un funcionamiento anormal del servicio público, tanto más cuanto que la Sala de instancia ya afirmó que no fue desproporcionado el actuar policial habida cuenta de la investigación que se efectuaba de la actividad del recurrente, y que estaba obligado a soportar, puesto que era necesaria para el esclarecimiento de los hechos por lo que no existió lesión en sus intereses que pueda calificarse como antijurídica». (el subrayado es nuestro).

La aplicación de la anterior doctrina jurisprudencial al supuesto ahora examinado exige valorar el presente caso partiendo de los datos que ofrece el expediente cuyos elementos esenciales han sido expuestos en el apartado antecedentes de hecho. Y en este sentido, ha de afirmarse que, en opinión de este Consejo de Navarra, la actuación de los policías municipales fue en todo momento proporcionada y correcta, tan es así que, como acertadamente advierte el informe elaborado por la Letrada del Ayuntamiento de Pamplona, en el procedimiento instruido por estos hechos ninguna acusación se formuló frente a los mismos, ni se les exigió ningún tipo de responsabilidad. Sin embargo, sí se continuó el procedimiento por un delito de atentado contra agente de la autoridad en el que resulta imputado el ahora reclamante.

Y precisamente relacionado con lo anterior, ha de tenerse en cuenta que si la persona contra la que haya motivos bastantes para creer que ha cometido o participado en la comisión de un hecho delictivo se opone a la detención o protagoniza actos de acometimiento o resistencia a la actuación policial, es legítimo el empleo de la fuerza necesaria, rigiéndose al hacerlo, obviamente, por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad. Por lo que es preciso que quien solicita el reconocimiento de responsabilidad de la Administración acredite ante todo la existencia de una desproporción en el uso de la fuerza por parte de los agentes municipales, o un exceso en sus funciones o que ha incumplido alguna de las reglas de actuación por cuanto que, en otro caso, está obligado a soportar el daño. Y nada de lo anterior ha sido

suficientemente acreditado a partir de la documentación obrante en el expediente.

Por el contrario, la intervención llevada a cabo por los agentes de la autoridad, parece estar sujeta desde el primer momento a los requisitos de legalidad, proporcionalidad y racionalidad, que deben imperar en su actuación, y no parece que en su ejecución se produjera extralimitación o irregularidad alguna, máxime, teniendo en cuenta que la situación en que se vio inmerso el reclamante fue motivada por su propio comportamiento y de manera absolutamente voluntaria, al echar a correr, primero, cuando los agentes le advertían del incumplimiento de la normativa relativa al uso de mascarillas y las consecuencias que ello comportaba, y forcejear con los agentes y asestar un puñetazo a uno de ellos, después, al intentar ser detenido por estos. Lo que evidencia una clara actuación obstruccionistas que le lleva a asumir el riesgo que conlleva la situación en que voluntariamente se colocó.

En definitiva, del expediente se desprende que la actuación policial fue regida en todo momento por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad, en el empleo de la fuerza necesaria para repeler la amenaza que el comportamiento del propio recurrente ocasionó. Los daños que se reclaman traen causa en la reprochable conducta del reclamante al salir huyendo y hacer caso omiso de las indicaciones policiales, agrediendo a uno de los agentes e impidiendo con actitud violenta su detención. Y por lo que respecta al daño moral, no se acredita suficientemente el mismo por parte del interesado que, en todo caso, y por los motivos ya señalados, habrían tenido causa en el comportamiento del propio reclamante. Como tampoco se justifica mínimamente la extravagante cuantía reclamada al ente público en concepto de indemnización por el pretendido daño sufrido.

Habida cuenta de todo lo señalado hasta ahora estamos en condiciones de concluir que, en opinión de este Consejo de Navarra, la actuación de la Policía Municipal del Ayuntamiento de Pamplona fue consecuencia del normal funcionamiento del servicio público que, de

conformidad con la normativa, viene obligada a prestar y que el reclamante estaba, a su vez, obligado a soportar el daño o lesiones sufridas como consecuencia de la misma.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que la reclamación formulada don... por haber sufrido daños físicos y morales, derivados de las actuaciones de la policía municipal del Ayuntamiento de Pamplona, debe ser desestimada.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.