Expediente: 30/2022
Objeto: Responsabilidad patrimonial relacionada con la ejecución del Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal de…
Dictamen: 37/2022, de 14 de noviembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 14 de noviembre 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 José Iruretagoyena Aldaz,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El 12 de septiembre de 2022 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un 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, sobre el Consejo de Navarra (en lo sucesivo, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el expediente de responsabilidad patrimonial formulado por don…, en representación de la Junta de Compensación del PSIS de… y de las mercantiles ..., y ..., y por don…, en representación de la empresa …, por los presuntos daños y perjuicios ocasionados durante la ejecución del planeamiento de …

A la petición de dictamen se acompaña el expediente administrativo tramitado como consecuencia de las indicadas reclamaciones, incluyendo la

propuesta de resolución del Director General de Presidencia y Gobierno Abierto, desestimándola.

I.2ª. Antecedentes de hecho

De la documentación obrante en el expediente se derivan los siguientes hechos y actuaciones de interés:

1. Por Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 23 de diciembre de 2014, se declaró el «Plan del área turística, hotelera, deportiva y residencial del entorno del ... en Lekarotz», promovido por la mercantil «...», como Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal (PSIS en adelante), a los efectos previstos en la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

2. Por Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 20 de mayo de 2015, se aprobó el citado PSIS, promovido por la Mercantil... (BON nº 108, de 5 de junio de 2015).

3. Mediante Resolución 616/2015, de 8 de julio, del Director General de Ordenación del Territorio, Movilidad y Vivienda, se dispuso la publicación de la normativa del PSIS (BON nº 138, de 17 de julio de 2015).

4. Por Resolución 1118E/2016, de 23 de septiembre, de la Directora General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, se aprobó inicialmente el Proyecto de Reparcelación del AR-1 del PSIS del área turística, hotelera, deportiva y residencial del entorno del «...» en Lekaroz, promovido por la Junta de Compensación del área.

5. Mediante Resolución 1257E/2016, de 26 de octubre, de la Directora General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, se aprobó inicialmente el Proyecto de Urbanización del PSIS del área turística, hotelera, deportiva y residencial del entorno del «...» en Lekaroz, promovido por la Junta de Compensación del área.

6. Por Resolución 373E/2017, de 1 de agosto, de la Directora General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, se aprobó definitivamente el

Proyecto de Reparcelación del AR-1 del PSIS referido, siendo publicado en el Boletín Oficial de Navarra nº 154, de 10 de agosto de 2017.

7. Por Resolución 765E/2017, de 28 de noviembre, de la Directora General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, se aprobó definitivamente el Proyecto de Urbanización del PSIS señalado. Dicha resolución fue publicada en el Boletín Oficial de Navarra nº 245, de 26 de diciembre de 2017.

8. Con fecha 22 de enero de 2019, se publicó en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación para la adjudicación por el procedimiento abierto de la «Fase 1. Obras de Urbanización del PSIS de…». El procedimiento de licitación fue convocado por la Junta de Compensación.

9. Con fecha 17 de abril de 2019 se canceló la publicación del procedimiento, según se indica en el Portal, porque «Las ofertas presentadas han sido rechazadas al no haber cumplido con las determinaciones del pliego de condiciones».

10. Con fecha 17 de abril de 2019 la Junta de Compensación publicó nuevo anuncio de licitación en el Portal de Contratación de Navarra para la adjudicación de las obras de urbanización, pero esta vez por el procedimiento “negociado sin convocatoria de licitación”.

11. El sindicato «Langile Abertzaleen Batzordeak (LAB)» presentó reclamación especial en materia de contratación pública ante el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra frente al «Pliego regulador para la contratación de las obras de la primera fase de la obra de urbanización del proyecto de urbanización de Junta de Compensación de P.S.I.S. del área turístico, hotelera, deportiva y residencial del entorno de …».

12. Por Acuerdo 64/2019, de 23 de julio, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, estimó la reclamación especial presentada por LAB, «anulando dicho Pliego y declarando la imposibilidad de continuar el procedimiento de adjudicación».

13. La Junta de Compensación interpuso Recurso Contencioso-Administrativo nº 304/2019 contra el citado Acuerdo del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra de 23 de Julio de 2019. Dicho recurso fue desestimado por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra 137/2020, de 15 de junio de 2020, que declaró la conformidad al ordenamiento jurídico del Acuerdo recurrido y, en consecuencia, la nulidad de los pliegos de contratación aprobados para la licitación de las obras de urbanización previstas en el PSIS.

14. Por acuerdo de la Mesa de Contratación adoptado el 5 de julio de 2019, el contrato para la ejecución de las obras de urbanización se adjudicó a la empresa …, acuerdo que fue notificado a todos los licitadores y publicado en la Plataforma de Licitación Electrónica de Navarra (PLENA) sin que nadie lo recurriera. El contrato fue formalizado el 18 de marzo de 2021, levantándose acta de replanteo sin la asistencia de representantes del Ayuntamiento de Baztan, ni de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

15. La Junta de Compensación contrató al ingeniero don…, de …, como Dirección Facultativa y a don …, arquitecto técnico, como coordinador de Seguridad y Salud y a la mercantil ..., la vigilancia ambiental de las obras de urbanización.

I.3ª. Reclamaciones de responsabilidad patrimonial formuladas por don…

El 6 de agosto de 2021 se presentan en el Registro General Electrónico del Gobierno de Navarra dos instancias suscritas por don…, la primera en nombre y representación de la Junta de Compensación del PSIS del área turística, hotelera, deportiva y residencial del entorno del ..., y la segunda en representación de las mercantiles … y …, a las que se acompañan sendos escritos de reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios que considera han sufrido por no poder ejecutar las obras de urbanización debido, en su opinión, a la inactividad de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra frente a los actos de vandalismo y sabotaje de la maquinaria e instalaciones que motivaron la imposibilidad de su

ejecución, y en los que se solicita indemnización por importes de 735.477,81 € y 43.660.376,32 €, respectivamente.

Ambos escritos de responsabilidad patrimonial comienzan realizando unas consideraciones sobre el proyecto empresarial ... y la importancia estratégica y económica que para el valle de Baztán supone la creación de un destino turístico, nacional e internacional, que se asienta sobre tres objetivos, pero que adquiere sentido completo con la conexión entre todos esos elementos: rehabilitación del antiguo Palacio de Cabo de Armería, reconvirtiéndolo en hotel de cuatro estrellas de marca internacional que contará con espacios gastronómicos y de restauración, la construcción de un campo de golf anexo al hotel que genera un atractivo adicional, y el desarrollo residencial de diferentes tipologías de viviendas; razones todas ellas que determinaron que el proyecto fuera declarado como Inversión de Interés Foral. A continuación, relata los hitos de las tramitaciones de los instrumentos territoriales y urbanísticos, a los que hemos hecho referencia en el apartado de antecedentes, haciendo referencia a las vicisitudes de impugnaciones judiciales en las que se vio afectado (recursos contenciosos administrativos interpuestos por la Junta Vecinal del Valle de Baztan y del Lugar de Lekaroz y por la entidad Sustrai Erakuntza contra la aprobación del PSIS y que fueron desestimados mediante sentencias de 6 de junio y 6 de noviembre de 2017 del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Junta Vecinal del Valle contra la aprobación definitiva del Proyecto de Reparcelación, desestimado mediante sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 17 de abril de 2019; recurso contencioso-administrativo contra la modificación catastral interpuesto por la Junta Vecinal del Valle de Baztán, desestimado también por sentencia de ese mismo Tribunal de 17 de abril de 2019).

Las reclamaciones continúan relatando que una vez en posesión de todos los instrumentos y autorizaciones legales necesarios, procedió a la licitación de las obras de urbanización resultando empresa adjudicataria la mercantil ..., formalizándose el contrato con fecha 18 de marzo de 2021, suscribiéndose ese mismo día el acta de replanteo.

La reclamación hace referencia a la obtención de las autorizaciones otorgadas por la Confederación Hidrográfica del Cantábrico para la ejecución de las obras de urbanización del entorno del ... y a la de la Dirección General de Obras Públicas e Infraestructuras para la ejecución de los accesos desde las glorietas existentes en la carretera N. 121-B.

Iniciadas las obras de urbanización, según indica la reclamación, no pudieron proseguirse por causa de los actos violentos, vandálicos, de amenazas y coacciones sufridas por la dirección facultativa y por la contratista, tanto en sus bienes como en su personal, lo que conllevó la paralización de las obras ante el riesgo real y el temor por la inseguridad del personal interviniente y de los bienes empleados para su ejecución. A tal efecto, realiza un extenso y pormenorizado relato cronológico de «los actos de sabotaje, vandalismo y violencia sufridos y de la, a su juicio, inactividad y omisión de las Fuerzas de Seguridad competentes para eliminar tales conductas y procurar los medios de seguridad que deben proporcionarse para la ejecución de las obras de urbanización».

Con la finalidad de no alterar el relato que las reclamaciones de responsabilidad formalizadas realizan sobre estos extremos, y dado que va a ser el elemento esencial que determinará la estimación o rechazo de las reclamaciones, se traslada literalmente el contenido del apartado «Reseña de los sabotajes sufridos en los meses de abril y mayo de 2021. Actuación de los promotores y de la empresa urbanizadora. Inactividad de las Administraciones.

7 DE ABRIL DE 2021. A las siete de la tarde estaba convocada una marcha en contra el Proyecto en la plaza de Lekaroz. Se comunica a la Guardia Civil para su conocimiento.

- 8 DE ABRIL DE 2021, Al comenzar la jornada de trabajo se aprecia cómo se han intentado retirar y retirado en algunos casos los carteles indicativos de prohibido el acceso a la obra, así como los cierres de malla instalados.

Las estacas de marcaje topográfico fueron destrozadas y retiradas.

Además, fueron sustraídas las llaves de un dumper. Estos hechos fueron denunciados ante la Guardia Civil y Policía Foral.

Se procedió a la recolocación de la señalización y el vallado en todos los puntos de la obra.

Un grupo de personas cortaron el paso a los trabajadores de la empresa constructora en la plaza de Lekaroz impidiendo el acceso a la obra. No existe intervención de las Fuerzas de Seguridad pese a haber sido denunciados los hechos.

Se producen tanto por la mañana como por la tarde, irrupciones en la obra de un grupo de personas ajenas a la misma. Se pusieron delante de la excavadora que estaba realizando trabajos y de los árboles que se estaban talando, poniendo en peligro tanto la integridad física de los trabajadores como las suyas propias. Las actividades son interrumpidas por seguridad y se traslada a la Guardia Civil y Policía Foral, que, a pesar de estar presentes, permanecen inmóviles, no intervienen ni desalojan la finca.

No se realizan trabajos en los intervalos de tiempo en que hay personas ajenas a la obra en el interior del ámbito que abandonan la zona cada vez que detectan la aproximación de los cuerpos de seguridad.

Se les indicó, por la Dirección Facultativa, que habían entrado en un ámbito privado y que debían abandonar la obra para no poner en peligro su seguridad.

El colectivo … dice en Ahotsa que se intensificarán las movilizaciones contra el Proyecto.

- 9 DE ABRIL DE 2021, se constata que por la noche se han realizado entradas en la finca, rompiendo y retirando los carteles indicativos de prohibido el acceso a zona de obras y los cierres de malla.

Clavan tornillos en las ruedas de la furgoneta de … y pegado varias pegatinas de la plataforma contraria a la obra. Se denuncia ante la Guardia Civil y Policía Foral.

Se producen, por la tarde, irrupciones en la obra de un grupo de personas ajenas a la obra. Los trabajos de obra son interrumpidos por seguridad y se traslada a la Guardia Civil y Policía Foral. No se realizan trabajos en los intervalos de tiempo en que hay personas ajenas a la obra en el interior del ámbito que abandonan el recinto cada vez que detectan la aproximación de los cuerpos de seguridad. Por la tarde son identificados dentro de la finca un grupo de personas por parte de la Policía, a los que se les abre expediente disciplinario. Amenazan y coaccionan a los trabajadores de la urbanización y regalan flores a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, que siguen sin desalojar a los ocupantes y sin realizar las acciones oportunas para que las obras de urbanización puedan ser ejecutadas sin poner en peligro la seguridad de los bienes y personas que allí se encuentran.

Ante esta situación de inactividad, se comunica al Sr. D…, (Consejero de Desarrollo Económico y Empresarial), la denuncia interpuesta en la Guardia Civil y en la Comisaría de la Policía Foral de Elizondo.

Asimismo, se comunica al Sr. D… (Consejero de Interior y Vicepresidente Primero) la denuncia interpuesta en la Guardia Civil y en la Comisaría de la Policía Foral de Elizondo.

Se comunica al Sr. D…. (Consejero de Ordenación del Territorio) la denuncia interpuesta en la Guardia Civil y en la Comisaría de la Policía Foral de Elizondo. Además de la comunicación de la denuncia, se le solicita una reunión lo antes posible ante la gravedad de los hechos, en la que se pueda explicar de primera mano estas cuestiones. No contesta a esta reunión.

El mismo día, cerca de las 18 horas, un grupo de veinte personas se personan en el domicilio de un trabajador de…, en Lekaroz, donde se encontraban su padre y sus hijas. Los reunidos comenzaron a gritar: "…", lo que se traduce como "…".

- 10 DE ABRIL DE 2021, El Consejero D… contesta declarando que ya se ha puesto en contacto con… (Consejero de Interior y Vicepresidente Primero) y el Jefe de la Policía Foral y que están coordinados con la Guardia Civil y tienen previstos dispositivos de vigilancia el fin de semana.

El parlamentario de Bildu… exige al Gobierno de Navarra la paralización de las obras de… y le pregunta en vía parlamentaria si tiene previsto la incoación de expediente sancionador por comienzo ilegal de las obras.

- 11 DE ABRIL DE 2021, el Sr. D… comunica a la Junta de Compensación que "*ya se está trabajando de manera coordinada por parte de Policía Foral y Guardia Civil con el interés de preservar, como no podía ser de otra forma, la seguridad pública, así como el cumplimiento escrupuloso de la normativa y el principio de legalidad a todos los efectos. Me remito a las indicaciones, actuaciones y recomendaciones que desde ambos cuerpos policiales les hagan*".

- El día siguiente 12 DE ABRIL DE 2021, se mantiene una reunión en las Dependencias de la Policía Foral de Elizondo junto con la Guardia Civil. Capitán D... y D…. Se explica el proyecto.

- Se divide por parte de la Dirección de Obra la actuación en cuadrantes y se identifica los accesos peatonales y viales y se facilitan a las Administraciones.

Se solicita por parte de la Guardia Civil documentación acerca de las aprobaciones del Proyecto. Se envían ese mismo día vía mail.

- El día siguiente 13 DE ABRIL DE 2021 sabotean los vehículos de … pinchando ruedas y pintando las lunas. No hay intervención de los Cuerpos de Seguridad.

Se introducen por parte de los saboteadores clavos ocultos en los árboles a talar con el fin de romper las motosierras, efecto que se produce en varios casos.

14 DE ABRIL DE 2021, Se realiza por los saboteadores una rueda de prensa en la plaza de Lekaroz con prensa convocada, y se convoca una acampada para el día 16, concentración para el 17 de abril en la plaza de Lekaroz y manifestación en Elizondo para el 15 de mayo. No consta que exista régimen de autorizaciones requerido para tales actos por parte de la Delegación de Gobierno de Navarra como así lo exige la normativa en vigor.

La empresa Contratista de las obras de urbanización denuncia ante la Guardia Civil los sabotajes y boicot en la obra de … por un grupo de personas y distintos daños en la maquinaria. No existe intervención de los Cuerpos de Seguridad.

En relación a las graves manifestaciones realizadas en sede parlamentaria tanto de… (EH BILDU) como de …, se le remite a éste último email y escrito aclarando distintas cuestiones sobre la adjudicación y se pone a su disposición para cualquier reunión.

Se comunica por la Junta al Capitán de la Guardia Civil de Elizondo D… y a la Policía Foral el anuncio para la acampada para el viernes 16 de abril que se difundió a través de redes sociales. Consta la recepción de dicho correo a la Guardia Civil, y solicitan información sobre el estado del pliego regulador y sobre la existencia o no de caminos que atraviesan la parcela.

- El día siguiente 15 DE ABRIL DE 2021, La Policía Foral acusa recibo del anuncio de acampada.

Se le comunica a la Guardia Civil que no existe servidumbre en los caminos y cualquier actuación dentro del ámbito es responsabilidad de la Junta de Compensación. Se envía informe. Se vuelven a introducir por los saboteadores clavos en los árboles a talar.

La plataforma … y la denominada asamblea joven de Baztán anuncian lo que definen como movilizaciones, en definitiva, sabotajes, para los próximos días».

La reclamación formulada en representación de la Junta de Compensación considera que la consecuencia de los sabotajes y de la inactividad de las Administraciones tuvo como resultado la paralización de las obras por renuncia de las empresas contratadas ante los daños a sus

máquinas y enseres, y las amenazas a sus trabajadores y a la propia empresa. Adjunta al expediente de reclamación copia del correo electrónico remitido, el 23 de abril de 2021 por el Gerente de la mercantil…, en el que comunica la retirada inmediata de los operarios y maquinaria que tienen en la obra de Lekaroz. En dicho correo se indica que:

> «he dado la orden de retirada inmediata, esta misma tarde, de los operarios y maquinaria que tenemos en la obra de Lecaroz. Venimos desde el inicio de la misma, padeciendo sin cesar actitudes intimidatorias (insultos, presencia de personal contrario al proyecto con pancartas en obra, acampada permanente en la propia obra, hostigamiento en tajos); amenazas de muerte (directas a empleados), manifestación en nuestras oficinas de Comarca II, manifestaciones convocadas en Estella y en Elizondo contrarias a la materialización del proyecto y hechos vandálicos recurrentes (pinchazos de ruedas, desplazamiento de maquinaria por parte del personal acampado en la obra, taponamiento de agujeros que inutilizan las máquinas en: candados, apertura de puertas, volante, frenos, etc.).
>
> De todo ello, tienes conocimiento y por todo ello hemos formalizado las correspondientes denuncias ante la Guardia Civil, quedando constancia en reportajes fotográficos y videográficos que obran en vuestro poder.
>
> Nuestra obligación principal es preservar la integridad de empleados y maquinaria, lo que solo puede hacerse ejecutando la obra en condiciones de seguridad y, dado que la misma no existe, hemos decidido no continuar con su ejecución».

Por su parte, las consecuencias de los actos de sabotaje y la inactividad administrativa que se consideran en la reclamación de responsabilidad formulada conjuntamente por las mercantiles… y … se concretan, además de en la paralización de las obras de urbanización y la imposibilidad de retomar los trabajos de tala y desbroce adjudicados a la empresa …, en la posible resolución del contrato de franquicia suscrito con la cadena hotelera…, que conllevaría la pérdida definitiva del proyecto que gira, precisamente, en torno al establecimiento hotelero de esa cadena de prestigio internacional. Además, la situación conlleva la imposibilidad de ejecutar el campo de golf, contratado con la mercantil …, y la posible renuncia de la empresa…, por las mismas razones, al contrato suscrito para la gestión y explotación del espacio gastronómico proyectado en el … La reclamación adjunta comunicaciones del director Development de España y

Portugal de la cadena…, de 28 de junio de 2021, del representante legal de la mercantil… de 22 de junio, de la sociedad…, de 1 de julio de 2021, en las que lamentan la campaña de violencia que ha conllevado la paralización de las obras de urbanización, a la vez que comunican la revocación de los contratos suscritos con todas las consecuencias legales que de ellos puedan derivarse, caso de continuar con la situación, al entender que no pueden ejecutarse los proyectos previstos.

La reclamación considera que, de los hechos relatados y documentados, independientemente de la actuación de las personas que llevaron a cabo acciones violentas, se deriva que se han vulnerado derechos e intereses legítimos de los reclamantes por la inactividad de las administraciones estatal y foral, impidiendo el normal desarrollo de las obras de urbanización, causándoles graves perjuicios patrimoniales. En concreto, considera que se ha vulnerado el principio de la seguridad jurídica (artículo 9 C.E.), truncando las perspectivas y esperanzas fundadas en el desarrollo del proyecto, con arreglo a las autorizaciones otorgadas por la propia administración, ante la inactividad frente a actos violentos. Del mismo modo, consideran infringido el derecho a la seguridad personal y a la libertad individual reconocido en el artículo 17 de la C.E. y el de libertad de empresa (artículo 38 C.E.), así como el derecho de propiedad (artículo 33.1 C.E.) y con la inactividad de las administraciones, se ha infringido el mandato constitucional del mantenimiento del orden público (artículo 16.1 C.E.), entendido como el marco en el que pueden materializarse los derechos legítimos, siendo los poderes públicos quiénes deben defenderlo y propiciarlo al ostentar el monopolio del uso legítimo de la fuerza cuando resulte preciso.

A continuación, analizan los requisitos establecidos por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) para la concurrencia de responsabilidad patrimonial de la administración y efectúan una serie de reflexiones sobre la responsabilidad en caso de concurrencia de actividades procedentes de diferentes administraciones públicas para, acto seguido, analizar las competencias de la administración estatal y foral para garantizar el orden público, trasladando

el contenido de los artículos 1 y 3 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana. Con referencia a los artículos 4.3 y 14 de la citada Ley Orgánica, afirman que las administraciones públicas competentes están obligadas a llevar a cabo la actividad pública de intervención ante amenazas concretas o comportamientos objetivamente peligrosos que puedan provocar un perjuicio real para la seguridad ciudadana o cuando se atente contra los derechos y libertades individuales y colectivas, o se altere el normal funcionamiento de las instituciones públicas, dictando las órdenes y prohibiciones, y realizando las actuaciones policiales estrictamente necesarias para su preservación, entre las que se encuentran limitaciones de circulación o permanencia en vías o lugares públicos. En relación con ello, se estima que nada de esto se ha hecho por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad cuando se han producido los graves ataques, descritos anteriormente, que han impedido el legítimo ejercicio de sus derechos causando graves perjuicios económicos.

La reclamación argumenta que, junto a la competencia estatal en materia de seguridad ciudadana, la Comunidad Foral de Navarra ostenta competencia en materia de seguridad al amparo de lo establecido por el artículo 51 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Régimen de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en lo sucesivo, LORAFNA), citando la sentencia del Tribunal Constitucional 178/2019 de 18 de diciembre.

Asimismo, la reclamación entiende que la administración de la Comunidad Foral de Navarra, de conformidad con lo regulado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana y del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo (en lo sucesivo, TRLFOTU), tiene un conjunto de obligaciones, que le exigen garantizar efectivamente la ejecución o materialización de las previsiones del planeamiento y, por tanto, de los derechos e intereses legítimos, conformados y reconocidos por el planeamiento y los instrumentos de reparcelación y urbanización y, por ello, debió adoptar las medidas

necesarias para su ejecución, siendo su inactividad en materia de orden público frente a los violentos opositores a la ejecución de las obras de urbanización, la causa de la imposibilidad de materializar los legítimos derechos urbanísticos de los promotores.

Finalmente, las reclamaciones consideran que concurren todos los requisitos necesarios de la responsabilidad patrimonial de la administración pública ya que las actuaciones violentas y coactivas, manifiestamente ilegales, sufridas por las entidades reclamantes (rotura de maquinaria, destrucción de elementos de urbanización, ocupación de terrenos, amenazas a trabajadores y empresas) fueron la causa de la paralización de las obras, y por ende, de la materialización de los derechos urbanísticos, lo que ha causado graves quebrantos patrimoniales, daños que no se hubieran producido si las administraciones públicas implicadas, tanto la Foral como la Estatal, hubieran utilizado los medios cuyo monopolio ostentan para impedir las acciones ilegales y garantizar el debido cumplimiento de los derechos de desarrollo y ejecución del planeamiento urbanístico, «y ello fue así, no por falta de medios o por impedimento legal, sino por decisión de no hacerlo, de asistir como espectadores ante los graves hechos descritos en la reclamación».

A efectos de cuantificación de los daños y perjuicios, las reclamaciones aportan sendos informes de valoración realizados por el auditor de cuentas don…, de…

En el dictamen pericial emitido a petición de la Junta de Compensación del Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal del Área Turística, Hotelera, Deportiva y Residencial del Entorno del…, se cuantifican los daños reclamados en 735.477,81 €, que se justifican de la forma siguiente:

> «VI. DETERMINACIÓN DEL DAÑO EMERGENTE DE LA JUNTA DE COMPENSACIÓN.
>
> Esta entidad es la encargada de llevar a cabo el proyecto de reparcelación y urbanización de las parcelas, actuando por cuenta de los propietarios de los terrenos, no obstante a fecha actual la misma ha hecho frente a una serie de costes que no han sido todavía repercutidos a sus miembros y que de no poder llevarse a cabo el proyecto, no podrían ser recuperados, y por tanto sufriría un daño emergente equivalente a los

importes sufragados pendientes de repercusión que figuran reflejados en el balance de la Junta de Compensación del año 2020, que se adjunta como anexo 1 y que ascienden a 508.246,41 euros, de los cuales 390.000 euros reflejados en existencias corresponden a los honorarios pagados en concepto de proyecto de reparcelación y proyecto de urbanización. Y los restantes 118.246,41 euros, que figuran como deudores corresponden a gastos incurridos por la Junta desde su constitución y que están pendientes de repercusión a sus miembros a través de las correspondientes derramas

Deben también tenerse en cuenta los costes y gastos del proyecto comprometidos con terceros fruto de los contratos en firme firmados por LA JUNTA DE COMPENSACIÓN y que habiendo sido ejecutados mayoritariamente los trabajos que contemplan deberá hacer frente a pesar de no poder llevar a cabo el proyecto.

Concepto	Prestador del servicio	Importe facturado	Importe pendiente	Total contratado
Dirección de obra y coordinación técnica	...	24.780,00	165.220,00	190.000,00
Cálculo y delineación estructural	…	2.220,40		2.220,40
Desbroce, poda y taha de arboles	…	23.463,00		23.463,00
Seguro de responsabilidad civil	…	2.948,00		2.948,00
Coordinación seguridad y salud fase 1	…		3.650,00	3.650,00
Vigilancia ambiental	…	2.050,00	2.900,00	4.950,00
TOTALES		55.461,40	171.770,00	227.231,40

(…)

VII. CONCLUSIONES

Analizada por este perito la documentación que se detalla en el Apartado III anterior, y con base en los procedimientos y metodología detallados en el Apartado V, concluimos que el daño emergente sufrido por la JUNTA DE COMPENSACIÓN como consecuencia de no poder llevar a cabo ni ejecutar EL PROYECTO HOTELERO, TURÍSTICO, DEPORTIVO Y RESIDENCIAL EN EL ENTORNO DEL… EN LEKAROZ, asciende a la cantidad de setecientos treinta y cinco mil cuatrocientos setenta y siete euros con ochenta y un céntimos (735.477,81€)».

En el emitido a instancia de las sociedades reclamantes se cuantifican los daños que reclama la mercantil … en la cantidad de 18.932.436,26 € y la reclamada por ... en 24.727.940,06 euros, cantidades que se justifican de la forma siguiente:

- **«Daño emergente correspondiente a …**

Según las últimas cuentas anuales de la sociedad correspondientes al 31 de diciembre de 2020, que se adjuntan como anexo 1, la inversión realizada en los terrenos de su propiedad integrados en el proyecto y que figuran reflejados en el apartado de existencias asciende a 8.830.865,03 euros, dicho importe corresponde a la compra de los terrenos y gastos asociados a la compra, deducido el coste de la parcela hotelera y deportivas que se escindieron y que figuran en el activo de la sociedad ...

Adicionalmente al coste reconocido en el activo de la sociedad de los terrenos debe considerarse como daño emergente el importe de las pérdidas acumuladas por la Sociedad …, durante toda la tramitación del proyecto y que ascienden a 3.241.747,51 euros, las cuales figuran reflejadas en el pasivo del balance de la sociedad al 31 de diciembre de 2020. Estas pérdidas corresponden a gastos de personal, gastos de gestión y gastos por intereses de la financiación ajena empleados durante toda la tramitación del proyecto y que de acuerdo con la normativa contable no se permite reconocer como mayor valor de los terrenos, en tanto en cuanto no se haya producido la aprobación definitiva del proyecto e iniciado las obras de urbanización.

Dado que la sociedad … tiene como única actividad la tramitación y gestión del proyecto, resulta evidente que todos los gastos incurridos están directamente relacionados con el proyecto y se debían recuperar con la ejecución y venta de las parcelas resultantes».

- **«Daño emergente correspondiente a ...**

Esta sociedad se constituyó con el objeto de llevar a cabo la construcción y explotación del hotel y el campo de golf, para ello adquirió mediante una escisión la propiedad de la parcela hotelera y las parcelas deportivas que configuran todo el proyecto hotelero. Según las últimas cuentas anuales de la Sociedad correspondientes al 31 de diciembre de 2020, que se adjuntan como anexo 2, la inversión realizada en los terrenos de su propiedad correspondientes al proyecto y que figuran reflejados en el apartado de inmovilizado asciende a 6.500.103,65 euros.

Adicionalmente al coste reconocido en el activo de la Sociedad de los terrenos debe considerarse como daño emergente el importe de las pérdidas acumuladas por la Sociedad ... durante toda la tramitación del proyecto y que ascienden a 73.790,08 euros, las cuales figuran reflejadas en el pasivo del balance de la sociedad al

31 de diciembre de 2020. Estas pérdidas corresponden a otros gastos de gestión.

Por último, pasamos a detallar aquella parte de los costes del proyecto comprometidos con terceros fruto de los contratos en firme firmados por la Sociedad y que habiendo sido ejecutados mayoritariamente los trabajos que contemplan deberá hacer frente a pesar de no poder llevar a cabo el proyecto.

Concepto	Prestador del servicio	Importe facturado	Importe pendiente	Total contratado
Diseño, cálculo y delineación estructural del Hotel	…		17 .83 S,45	17.83S,45
Proyecto de ejecución material de instala-ciones	….	5.000,00	59.500,00	64.500,00
Redacción del proyecto de ejecución del Hotel	…	77.500,00	77.500,00	155.000,00
Colaboración en proyecto Hotel, estudio de seguridad y programa de control de calidad	…			19 .171,41
TOTALES		**82.500,00**	**174.006,86**	**256.506,86**

Por lo que se refiere a la determinación de lucro cesante, el dictamen lo entiende como la expectativa de beneficios futuros que las mercantiles esperaban obtener y que tengan su origen en contratos firmados y/o en fundadas expectativas de llevar a cabo las actividades, desglosándolos de la forma siguiente:

- **Cálculo lucro cesante de …**

Tal y como ya hemos expuesto anteriormente, una vez escindida la parcela hotelera y deportivas, el objeto de …, quedaba delimitado a la comercialización y venta de las parcelas residenciales que le correspondían en el proyecto de reparcelación.

Para evaluar el beneficio que le debía reportar la venta de las parcelas residenciales, partiremos del valor de tasación de las parcelas realizada por la sociedad de tasación …, en su informe emitido con fecha 4 de agosto de 2021 (ver anexo 4) y le restaremos los costes incurridos hasta la fecha, el beneficio esperado o lucro cesante se presenta en el siguiente cuadro:

	Euros
Valor parcelas residenciales según tasación	18 .93 2.436,36
Coste de los terrenos según balance	-8.830.865, 03
Beneficio	**10.101.571,33**
Importe gastos acumulas incurridos	-3. 241.747,61
Lucro Cesante	**6.859.823, 72**

El valor total de tasación según el informe emitido por … es de 19.005.296,35 euros, de los cuales se ha restado el 48,58 por 100 de la parcela 3.11 cuya titularidad pertenece a terceros.

Para calcular el beneficio esperado debe restarse el coste de los terrenos que figuran en el apartado de existencias del balance de …, ver anexo 1.

Como se desprende de los cálculos anteriores … obtendría un beneficio por la venta de las parcelas residenciales de 10.101.571,33 euros, no obstante, para determinar el lucro cesante debemos restarle el importe de 3.241.747,61 euros de gastos incurridos por la Sociedad y que se han considerado daño emergente en el apartado correspondiente del presente informe, estimando por tanto el lucro cesante en el importe de 6.859.823,72 euros.

- **Cálculo lucro cesante de ...**

Esta Sociedad se constituyó con el objeto de explotar el complejo hotelero y deportivo asociado al proyecto y por tanto la estimación del lucro cesante vendrá determinada por la expectativa de beneficios que podía razonablemente obtener, para ello debemos tener en cuenta las siguientes premisas:

- La Sociedad tiene firmado un contrato con la prestigiosa cadena hotelera internacional … por un periodo de 15 años. Dado que dicho contrato incorpora una cláusula de confidencialidad no se aporta como anexo, no obstante, este perito dispone de una copia que queda en sus archivos a expensas de que pueda ser exhibida en caso de ser requerido para ello por algún tribunal.
- Para la explotación del campo de golf se dispone de un contrato de arrendamiento por un periodo de 15 años con la empresa ...
- También se dispone de un contrato de arrendamiento de 15 años de un restaurante anexo al hotel con la empresa ...
- La Sociedad dispone un capital de 8.450.004 euros (ver anexo 2) fruto de la aportación de los terrenos y una aportación de fondos líquidos de 2.125.000 euros y de una carta de compromiso de financiación de la entidad …, para la financiación mediante préstamo hipotecario del 50 por 100 de los costes totales del proyecto. (ver anexo 11)

Todos estos elementos evidencian la solvencia y viabilidad del proyecto, tal como fue avalado por la prestigiosa empresa internacional … especializada en la valoración de proyectos

hoteleros y turísticos, que con fecha 3 de diciembre de 2018 emitió un informe de valoración del proyecto hotelero de ...

- **Cálculo lucro cesante de la explotación de ...**

Partiendo de la estimación realizada por … y dado que se disponía de un contrato con la prestigiosa cadena hotelera … de 15 años, hemos realizado el cálculo de los beneficios esperados con este horizonte temporal, y aplicando una tasa de descuento del 10,14 por 100, también contemplada en la referida valoración.

El valor actual de los beneficios esperados en la explotación del hotel, contemplando un horizonte temporal de 15 años y aplicando una tasa de descuento del 10,14 por 100, resulta un valor 16.153.081,16 euros.

Cálculo del lucro cesante del alquiler del restaurante gastronómico

El proyecto contempla la construcción de un restaurante anexo al hotel de una superficie aproximada de 600 m2, sobre el cual se formalizo un contrato de alquiler con la empresa …. (ver anexo 9), que llevaría a cabo la equipación y explotación de este a cambio de una renta mensual. El contrato tiene una duración de 15 años.

El coste de la inversión se ha estimado sobre una superficie de 600 m2 y un coste de construcción de 1.569 €/m2, según el valor de construcción estimado del hotel. El valor residual corresponde al valor de la inversión depreciada por aplicación del importe de la amortización del 4 por 100 anual.

El lucro cesante correspondiente al alquiler del restaurante gastronómico asciende a 1.047.820 euros.

Cálculo del lucro cesante del alquiler del campo de golf

Al igual que sucede con el restaurante gastronómico, el proyecto contempla la construcción y explotación de un campo de golf, para el cual se dispone de un contrato de alquiler formalizado con la empresa ..., con fecha 20 de julio de 2020, para un periodo de 15 años (ver anexo 8).

El lucro cesante correspondiente al alquiler del campo de golf asciende a 696.639 euros.

VIII. CONCLUSIONES

Analizada por este perito la documentación que se detalla en el apartado III anterior, y con base en los procedimientos y metodología detallados en el apartado V, concluimos que los daños y perjuicios sufridos por las sociedades … y …, de no poder llevar a cabo ni ejecutar EL PROYECTO HOTELERO, TURISTICO, DEPORTIVO Y RESIDENCAIL EN EL ENTORNO DEL … EN LEKAROZ, serían los

que se resumen a continuación, detallados por conceptos:

1) En concepto de daño emergente:

Concepto	…	…
Coste de los terrenos	8,830,865,03	6.500,103, 65
Costes y gastos de gestión del proyecto	3.241.747,51	73.790,08
Costes y gastos comprometidos		256.506,86
TOTAL DAÑO EMERGENTE	**12.072.612,54**	**6.830.400,59**

2) En concepto de lucro cesante:

Concepto	…	…
Venta parcelas	6.859,823,72	
Explotación hotel		16.153,081,16
Alquiler restaurante gastronómico		1.047.819,54
Alquiler campo de golf		696.638,77
TOTAL LUCRO CESANTE	**6.859,823,72**	**17.897.539,47**

Presentamos a continuación los daños y perjuicios por cada una de las dos sociedades y totalizados:

Empresa	Daño emergente	Lucro cesante	TOTAL
….	12.072.612,54	6.859.823, 72	18.932.436,26
…L.	6.830.400,59	17.897.539,47	24.727.940,06
TOTALES	**18.903.013,13**	**24.757.363,19**	**43.660.376,32**

Concluimos por tanto que los daños y perjuicios ascienden a **cuarenta y tres millones seiscientos sesenta mil trescientos setenta y seis euros con treinta y dos céntimos.** (43.660.376,32€).

I.4ª. Reclamación de responsabilidad formulada por la mercantil ...

El 2 de diciembre de 2021, tiene entrada en el Registro de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra un escrito firmado por don…, en representación de la mercantil ..., por el que solicita se le tenga por personado en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la Junta de Compensación y, previos los trámites procedentes, se declare la responsabilidad solidaria del Estado y de la Comunidad Foral de Navarra con la obligación de indemnización de los daños que finalmente resulten acreditados y que, a los efectos de la solicitud de iniciación del procedimiento, se cuantifican en la cantidad de 350.031,75 €.

En su escrito, se adhieren y ratifican en todo lo expuesto en la reclamación formulada por la Junta de Compensación del PSIS de …, acreditando que sus empleados sufrieron toda clase de insultos, vejaciones, hostigamientos y amenazas, al igual que la propia empresa, tanto en la obra como en los domicilios sociales o personales.

Además, se produjeron actos de sabotaje en la maquinaria de la obra, inmovilizándola y haciendo desaparecer de la obra máquinas y material, motivos por los que presentaron denuncias y comparecieron en las Diligencias Previas nº 882/2021, que se tramitan ante el Juzgado de Instrucción número 2, de Pamplona.

La reclamación indica que, al comienzo, aguantaron esa situación en la confianza de que la obra de urbanización adjudicada a la empresa, y cuyo comienzo se inició el 18 de marzo de 2020, podría llevarse a cabo con la debida protección de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (Guardia Civil y Policía Foral), a las que en todo momento se les informaba de la situación sin que hubiera actuaciones efectivas, ni plan de protección para nuestros empleados y equipos, por lo que el 23 de abril de 2021 tuvieron que decidir la retirada como único medio de garantizar la seguridad del personal y de la maquinaria; situación que en nada ha cambiado con posterioridad, tal y como se deriva de las manifestaciones de los opositores que hacían lo posible para paralizar y conseguir que esa obra no se ejecutase.

El escrito considera que concurren los requisitos para la estimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial y cita, a tales efectos, la sentencia de la Audiencia Nacional, de 25 de enero de 2012, por la que se condena a la Administración del Estado a indemnizar a una empresa por no poner la fuerza pública necesaria para evitar que se impidiera de forma violenta la ejecución de una obra, transcribiendo el Fundamento de Derecho sexto que señala:

> «La Sala considera que en el supuesto sometido a su consideración, existe responsabilidad patrimonial de la Administración, por cuanto la antijuridicidad del daño sufrido por el recurrente, si bien causado por terceras personas, podía haberse evitado o paliado en gran parte, de haberse previsto que la situación generada por el conflicto del pozo en la finca…, iba degenerar en graves altercados del orden público, que

en ningún caso podían neutralizarse con la utilización de la pareja de la Guardia Civil y algún número más.

Y es claro que no está obligado el recurrente a soportar jurídicamente los daños sufridos, cuando una fuerza pública avisada y enterada de una situación como la que conocemos en el supuesto que nos ocupa, no adopta las medidas oportunas y permite que un grupo de manifestantes ponga en peligro su vida y arrase con sus bienes.

Ese mal funcionamiento de los servicios policiales determinó, en relación causa a efecto, los daños sufridos por el actor y cuya cuantificación se tratará más adelante (daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado).

Por ello, a juicio de la Sala, se cumplen todos los requisitos exigidos en la normativa anteriormente citada para la existencia de responsabilidad patrimonial».

En cuanto a la valoración de los perjuicios que se reclaman, se cuantifican en 350.031,75 €, que proceden del 6 % del beneficio industrial del contrato que no va a poderse ejecutar y de los gastos sufridos (25.046,42 € por empleados y alquiler de maquinaria, 5.495,58 € por coste de las reparaciones y 4.874,34 € por obra ejecutada).

I.5ª. Tramitación de las reclamaciones formuladas

I.5ª.1. Solicitud informe de la Guardia Civil

El 24 de enero de 2022, la Dirección General de la Guardia Civil remite un escrito al Departamento de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior del Gobierno de Navarra en el que indica que se está instruyendo expediente administrativo de responsabilidad patrimonial incoado a raíz de la reclamación presentada por don...en el que se hace constar que idéntica documentación fue remitida a ese departamento y solicita se emita informe sobre las actuaciones que se hayan podido practicar.

I.5ª.2. Actuaciones complementarias del reclamante

El 7 de febrero de 2022, don…, en nombre y representación de las entidades reclamantes, presenta escrito ante el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda, Paisaje y Proyectos Estratégicos en el que denuncia que no se haya recibido acto alguno de iniciación del

procedimiento en relación con las reclamaciones formuladas y que, habiendo interpuesto reclamación por los mismos hechos ante la Delegación del Gobierno en Navarra, fórmula alegaciones complementarias en las que considera que debe determinarse, al amparo de lo establecido en el artículo 33.3 de la LRJSP, la Administración encargada de la incoación, instrucción y resolución de las reclamaciones formuladas o, alternativamente, resolverse que no se da la situación de solidaridad entre ambas administraciones.

El escrito presentado abunda en una serie de consideraciones encaminadas a defender que el Departamento al que se dirige debe considerarse como la Administración Urbanística Actuante a efectos del desarrollo y ejecución de las previsiones contenidas en el PSIS y en los Proyectos de Reparcelación y Urbanización, cuestionando las consideraciones que ese Departamento manifestaba en el escrito dirigido al Juzgado de Instrucción número dos de Pamplona, en las Diligencias Previas 882/2021, en el que atribuye tal condición al Ayuntamiento de Baztán. En defensa de su argumentación, manifiesta que fue el Departamento quien exigió la presentación de los avales en garantía de la correcta ejecución de la urbanización y que él debe ser el encargado de vigilar y supervisar su ejecución, sin perjuicio de que las obras de urbanización posteriormente sean cedidas al Ayuntamiento de Baztán para su incorporación al dominio público local.

Recuerda que, ante los actos de sabotaje, coacciones y amenazas, solicitaron la actuación de la Administración actuante y, tras varios contactos, el 17 de mayo de 2021, requirieron al Departamento para que actuase ejerciendo sus obligaciones en materia de orden público para garantizar la seguridad en la ejecución de la obra de urbanización. Considera que se debería haber modificado de oficio el sistema de actuación de compensación por el de cooperación para asegurar su correcta ejecución, procedimiento sencillo y rápido que habría podido garantizar la implantación de la actividad turística de las entidades reclamantes con la cadena hotelera internacional, que constituía el pilar del proyecto. Por el contrario, la patente prolongación de la inactividad administrativa en el tiempo, y el consiguiente incumplimiento de atender las obligaciones que le incumben como

Administración actuante, ha determinado la imposibilidad de ejecutar las obras de urbanización y llevar a cabo los proyectos urbanísticos autorizados.

I.5ª.3. Incoación del expediente

Mediante Resolución 6/2022, de 18 de febrero, del Secretario General Técnico del Departamento de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior, se inició la tramitación del procedimiento administrativo en relación con las reclamaciones formuladas por don...y don…, en representación, respectivamente, de la Junta de Compensación del PSIS de …, ..., … y ..., acordando su acumulación y tramitación en un único expediente dada su íntima conexión.

Mediante oficio de 24 de febrero de 2022, la instructora del expediente solicitó informes a la Policía Foral de Navarra y a la Dirección General de Ordenación del Territorio del Departamento de Ordenación del territorio, Vivienda, Paisaje y Proyectos Estratégicos.

El 1 de marzo de 2022, don…, en representación de..., solicita la suspensión del procedimiento en tanto se resuelva la determinación de la Administración competente.

El 3 de marzo de 2022. Don...solicita se deje sin efecto la acumulación de sus reclamaciones con la formulada por … y se dicte resolución determinando la Administración competente para resolver las reclamaciones

I.5ª.4. Informe del Servicio Jurídico y Planificación Territorial del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda, Paisaje y Proyectos Estratégicos

El 15 de marzo de 2022, a petición de la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico de la Secretaría Técnica del Departamento de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior, se emite el informe indicado, en el que, en sus antecedentes, refieren los hitos de las aprobaciones del PSIS y de los Proyectos de Reparcelación y Urbanización. Respecto a la contratación de las obras de urbanización, indica que el 22 de enero de 2019 la Junta de Compensación publicó en el portal de

Contratación de Navarra el anuncio de licitación, convocatoria que fue cancelada el 17 de abril de 2019, «dado que las ofertas presentadas han sido rechazadas al no haber cumplido con las determinaciones del pliego de condiciones».

Posteriormente, el 17 de abril de 2019, se publicó nuevo anuncio de licitación pero por el procedimiento «negociado sin convocatoria de licitación», frente a la que el sindicato «Langile Abertzaleen Batzordeak (LAB)» presentó reclamación especial en materia de contratación ante el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra y, por acuerdo 64/2019, de 23 de julio del Tribunal se estimó la reclamación «anulando dicho pliego y declarando la imposibilidad de continuar el procedimiento de adjudicación». Contra tal acuerdo, la Junta de Compensación interpuso recurso contencioso administrativo que fue desestimado por sentencia del TSJ de Navarra 137/2020, de 15 de junio, siendo inadmitido el recurso de casación contra ella interpuesto. El informe continúa indicando que, según informa la Junta de Compensación, la Mesa de contratación acordó el 5 de julio de 2019, adjudicar el contrato para la ejecución de las obras de urbanización a la mercantil…, formalizándose el contrato el 18 de marzo de 2021.

Entrando en las cuestiones sustantivas, el informe analiza la legitimación de la Junta de Compensación para formular la reclamación y advierte la ausencia de acuerdo para formular la reclamación, ya que la última asamblea de la que la Administración tenía constancia era la celebrada el 3 de mayo de 2021, por lo que entiende que debe inadmitirse por falta de legitimación para su presentación.

Ello, no obstante, entrando en el fondo, niega que su Departamento sea la Administración competente para la supervisión del proceso de ejecución de las obras de urbanización, competencia que se atribuye al Ayuntamiento de Baztán como administración que en su día efectuará la recepción, exigiendo las garantías oportunas antes de asumir su conservación y mantenimiento. Cita la Resolución 765E/2017, de 28 de noviembre, de la Directora General de Medio Ambiente y Ordenación del

Territorio, que aprobó definitivamente el Proyecto de Urbanización en la que, entre otras cuestiones, se indica que las fechas de comienzo y final de las obras deberán comunicarse con suficiente antelación al Servicio de Territorio y Paisaje y al Ayuntamiento de Baztán, entidad esta última responsable del seguimiento de las obras de urbanización y de su recepción al final de las mismas; criterio mantenido por el TSJ de Navarra en sentencia 291/2021, de 2 de noviembre, en cuyo Fundamento de Derecho tercero determina que son las entidades locales las competentes para recepcionar las obras de urbanización y, por ende, las competentes para supervisar la buena ejecución, precisando que «es cierto que en este caso, dado que nos hallamos ante la ejecución de las determinaciones de un PSIS, es Gobierno de Navarra la administración actuante, si bien los destinatarios finales de las obras y por tanto quienes las deben recepcionar, de acuerdo con lo transcrito, son los distintos ayuntamientos afectados por el indicado plan».

Tras citar la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 1997, considera que para que pudiera operar la responsabilidad patrimonial debería concurrir un defectuoso funcionamiento de los servicios del Departamento, cuya inactividad hubiera provocado la paralización de las obras de urbanización y el perjuicio que se reclama, no pudiendo mantenerse, en este caso, la existencia de nexo causal, ya que el Departamento no se hallaba facultado para actuar en la supervisión de las obras, no ostentando competencia alguna para intervenir en este asunto.

Por otra parte, con cita del artículo 4 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, recuerda que, en materia de ordenación territorial y urbanística, rige el principio general de no indemnizabilidad, regla general que admite excepciones tasadas y contempladas en el artículo 84.2 del TRLFOTU, no siendo ninguno de los supuestos allí regulados los que se plantean en la presente reclamación.

Por todo ello, considera que no concurren motivos para estimar la reclamación.

I.5ª.5. Informes AT-01494114 y AT-01495401 del Área de Inspección General del Grupo de Protección y Atención Ciudadana de Elizondo, de la Policía Foral de Navarra

El primer informe, fechado el 18 de abril de 2021 y suscrito por el Agente de la Policía Foral con N. I. P. 1210, señala que:

> «la noche del 17 de abril, estando prestando Servicio de Seguridad Ciudadana, con el vehículo Z-3132 y con los agentes 1196 y 1218, "a las 22:52 se recibe aviso del Centro de Mando y Coordinación (en adelante CMC). Guardia Civil pide apoyo a través de COS. La llamada alerta que es posible que varias personas, las cuales se encuentran acampadas en cercanías del …, estén subiéndose a la maquinaria utilizada por los obreros e intentando arrancarla.
>
> Z-3132 acude al lugar. Se informa al Agente Primero N.I.P. 0195. Inicialmente se acude al aviso del CMC por la entrada al Palacio la cual se encuentra cruzando la localidad de Lekaroz. Los agentes se percatan de la presencia de varios troncos talados y cruzados de lado a lado de la vía, imposibilitando el acceso a … por la parte más alta. Se informa de ello al CMC y posteriormente se acude a la N-121-B pk 49.200 hasta que llega varios minutos después la patrulla de Guardia Civil (dicho indicativo acude desde la localidad de Olagüe).
>
> Tras informar la patrulla de la Guardia Civil de los hechos por los que les moviliza el COS, el Agente informante les comunica de manera clara que, en la intervención, Policía Foral prestará el apoyo necesario a lo que se requiera por parte de la patrulla interviniente de la Guardia Civil. De manera conjunta, se realiza una requisa por la campa de las excavadoras, no observando ninguna persona en el lugar.
>
> Reseñar que los agentes de Policía Foral portan el casco de orden público en el cinturón (posición de transporte) durante toda la requisa, por orden del Agente Primero N.I.P. 0195. Dicha orden está motivada por si dada la posibilidad de intervenir personalmente con alguna de las personas acampadas, utilizarlo como medida de auto protección frente al COVID-19.
>
> A las 23:41 horas se comunica al CMC el final de la intervención conjunta con Guardia Civil. Posteriormente se informa de los hechos al Agente Primero 0195».

El segundo informe de 22 de abril de 2021 y suscrito por el Jefe de la Comisaría de Elizondo, contiene un pormenorizado relato de las actuaciones

policiales en relación con los hechos denunciados que transcribimos literalmente:

> «La referencia temporal para la redacción del presente informe la constituye la firma del acta de replanteo de la obra, llevada a cabo el día 18 de marzo de 2021 y que supone, de hecho, el comienzo de las obras de urbanización del proyecto.
>
> Respecto a ese acto, se tiene conocimiento que el Ayuntamiento de Baztán acogió con sorpresa la notificación realizada por la empresa con el argumento de que la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Navarra en la sentencia de 17 de julio de 2020 ratificó la anulación del procedimiento de adjudicación de las obras a la empresa … Por lo que entienden que no se podría firmar dicha acta. Según las informaciones que maneja el Ayuntamiento de Baztán, … no ha realizado ninguna nueva licitación de las obras de urbanización, ya que no consta en la Plataforma de Licitación Electrónica de Navarra. La versión de la promotora es diferente en este aspecto y mantiene la legalidad del inicio de las obras.
>
> Anteriormente a este acto, existe una larga trayectoria de conflictos jurídicos entre la promotora y el ayuntamiento de Baztán que constituyen, presuntamente, el origen de las movilizaciones actuales.
>
> Tras la firma del acta de replanteo, durante las siguientes semanas, se llevaron a cabo diferentes convocatorias de concentraciones autorizadas en la localidad de Lecaroz promovidas por la plataforma "… eta gero zer", organización que está detrás de las reivindicaciones de paralización del proyecto. Las concentraciones, en virtud de su competencia en orden público, fueron atendidas por la Guardia Civil. Tras cada una de ellas, se mantenía contacto con el Teniente de la Guardia Civil de Olagüe, mando responsable en esas fechas, para conocer el resultado de la convocatoria, tanto sobre presencia de personas como en relación a posibles incidentes. La información recibida era de escasa e incluso nula asistencia.
>
> La noche del día 18 de marzo, posiblemente relacionado con el acto citado, se produce la quema de un contenedor y en el de al lado se puede leer en una pintada: "… pelotazo"
>
> El día 8 de abril de 2021, se producen los primeros hechos que constituyen acciones directas tendentes a la obstaculización de las obras. En concreto, un grupo de jóvenes, relacionados con el grupo "…", ocupan sin autorización la zona de obras y con su presencia, delante de la máquina, paralizan los trabajos. Posteriormente se recibe información de que, presuntamente, han sustraído la llave de arranque de la excavadora. El incidente es atendido por la Guardia Civil que al llegar al lugar ya no encuentra a ninguno de los jóvenes.

En el mismo acto de obstrucción, a través de RRSS, se convoca a unas concentraciones al día siguiente, 9 de abril, en Lecaroz.

Recibida la información, se le traslada al capitán de la Guardia Civil de Elizondo, …, quien indica que ya tenía conocimiento y que al día siguiente dispondría de una patrulla en la zona de la concentración, en principio no autorizada. En la misma conversación, el capitán solicita la posibilidad de disponer de alguna patrulla de la comisaría de Elizondo por si fuera necesario algún tipo de apoyo. Se atiende la solicitud y se programa una patrulla en las proximidades de Elizondo/Lecaroz para el día 9 de abril en el turno de tarde.

Sobre las 15:40 horas del día 9 de abril, el mando con NIP 0911 de la comisaría de Elizondo, mediante llamada telefónica informa que el C.M.C ha recibido una llamada del C.O.S de la Guardia Civil solicitando apoyo para la única patrulla que estaba atendiendo la convocatoria de concentración, no autorizada, en la zona de Lecaroz. Dos grupos de personas habían entrado en la zona de obras y habían paralizado el trabajo de las máquinas. El mando decide destinar al incidente a las tres patrullas disponibles, todas compuestas por profesionales y alumnos, dada la cantidad de personas que se habían concentrado y que desbordaban las posibilidades de intervención de la patrulla de la Guardia Civil.

La actuación en el lugar se desarrolla entre las 15:40 y las 19:00 horas, y se interviene con dos grupos de personas, uno de unas 20 y otro de unas 13. En ambos casos no hay resistencia activa y es la Guardia Civil quien, con nuestro apoyo, realiza las tareas de identificación y denuncia de las infracciones detectadas. Estando en el lugar, el informante recibe una comunicación de uno de los promotores, dado que, al parecer, se están concentrando un grupo de jóvenes delante de la vivienda de su familia y están profiriendo insultos. Ante estos hechos se solicita a través de CMC se movilice una patrulla de Guardia Civil al lugar. Seguidamente la patrulla de Guardia Civil que se encuentra atendiendo la concentración en la obra, refiere a las patrullas de Policía Foral en el lugar, que han sido movilizados para atender el incidente de Lekaroz. Por seguridad de los intervinientes, se decide que una de las Patrullas de Policía Foral acompañe a la de Guardia Civil a Lekaroz a atender dicha incidencia. A la llegada de los recursos policiales no se aprecian los hechos que informaba el alertante.

El inspector informante, a lo largo de la tarde del día 9 de abril, coordina el dispositivo de la comisaría, se mantiene en contacto con el capitán de la Guardia Civil y atiende telefónicamente en dos ocasiones a… y a…, responsables de la empresa promotora "…"

Dada la situación vivida, se ordena a las dos patrullas del servicio de noche del día 9 de abril que realicen patrullaje preventivo por la zona

de las obras y, especialmente, por el lugar donde se estacionan las máquinas junto a la carretera N-121-B. Ambas unidades reflejan en su parte de servicio el cumplimiento de la orden y el patrullaje en varias ocasiones a lo largo del turno, sin novedad.

Por otra parte, el informante convoca una reunión de coordinación y análisis de los hechos con el capitán de la Guardia Civil para el lunes 12 de abril a las 9 horas y otra con los responsables de la promotora en la que también participan los mandos de la Guardia Civil, el mismo día a las 10 horas. Ambas en la comisaría de Elizondo.

Tras el fin de semana, sin incidentes reseñables, el lunes a las 9 horas en la reunión con el capitán de la Guardia Civil y el sargento del cuartel de Elizondo, se analizan los hechos sucedidos los días 8 y 9 de abril en … Se evalúa la intervención quedando claro que, para siguientes concentraciones de este tipo, la Guardia Civil deberá de disponer de más recursos para poder intervenir con solvencia y que en todo caso, la Policía Foral prestará los apoyos necesarios cuando se soliciten a través del C.M.C. Por otra parte, ambos mandos mantenemos la postura de mínima intervención para intentar evitar que las posibles actuaciones policiales deriven en acciones más violentas o que requieran el uso de la fuerza.

Durante la reunión, el mando de la Guardia Civil facilita la relación de personas identificadas y denunciadas en la zona de obras el viernes 9. El listado se remite al Jefe de la División de Información de la Policía Foral.

Posteriormente, a las 10 horas, acuden a la comisaría los responsables del proyecto, entre otros,…, … y … En el transcurso de la reunión explican el devenir del proyecto a lo largo de varios años, los problemas con los que se han enfrentado, la situación actual y su preocupación por las acciones que se ha producido en los últimos días. Ante nuestras preguntas insisten que, en la actualidad, no hay ningún impedimento legal que impida la ejecución de las obras y que no entienden la postura del Ayuntamiento de Baztán y de la plataforma "… eta gero zer" cuya finalidad es solamente paralizar su actividad. Durante la reunión nos facilitan planimetría de las zonas de obras, de los viales afectados, y nos manifiestan que los viales existentes en la zona de obra ya no son de uso público tras la Junta de Compensación para unificar todas las parcelas en una única.

Hablando de la seguridad, manifestamos que, dados los hechos acaecidos, tanto la Policía Foral como la Guardia Civil realizarán patrullajes preventivos por la zona, pero sin poder comprometernos a una presencia constante en el lugar.

Con el fin de dar una respuesta rápida en caso de incidentes, se les solicita planimetría sectorizada que nos facilite la ubicación de los incidentes según las zonas donde, cada día, se desarrollan los trabajos.

Además, se insta a los promotores a valorar la posibilidad de poner en marcha medidas de protección físicas y organizativas que mejoren la seguridad de la zona. En concreto se les propone:

- Construir un cierre perimetral físico que proteja el espacio donde estacionan la maquinaria, están las casetas de obras y se depositan materiales de valor.

- Iluminar la zona protegida para que se pueda vigilar de noche desde los accesos.

- Contratar vigilancia privada para garantizar presencia las 24 horas del día en la zona perimetrada y de más interés.

Al respecto, nos comunican que ya habían valorado esa posibilidad para las siguientes fases de la obra, pero que inicialmente no lo iban a tener en cuenta.

El jueves 15 de abril se tiene conocimiento, a través de RRSS, de una convocatoria de reunión en Elizondo para organizar una acampada relacionada con las movilizaciones de … No se tiene constancia de incidentes.

Al día siguiente, viernes 16 de abril, se recibe información sobre varias convocatorias difundidas por diferentes medios, con la finalidad de organizar una acampada en … el día 16 de abril, una concentración autorizada en Lekaroz el 17 de abril y finalmente una manifestación en Elizondo el día 16 de mayo de 2021.

Se traslada la información al capitán de la Guarda Civil quien manifiesta ser ya conocedor de la convocatoria y que para la tarde del día 16 destinará tres patrullas de su unidad.

Sobre las 15:30 horas del día 16, se celebró la reunión en Lecaroz organizada por la coordinadora creada para intentar paralizar las obras de …. La concentración estuvo atendida en el lugar por una patrulla de la Guardia Civil y había dos más en las proximidades. La comisaría de Elizondo destinó una patrulla camuflada al comienzo de la misma para verificar la asistencia e identificar visualmente a alguno de los asistentes. También nuestra unidad de información desplegó personal en la zona.

La finalidad de la reunión era organizar una acampada en la zona de obras. No consta que tuvieran autorización para ello.

Sobre las 17:30 horas del viernes, se mantiene una conversación telefónica con el capitán de la Guardia Civil de Elizondo. Este me informa que un grupo de unas 50 personas había acampado en la zona de obras. Posteriormente sobre las 19:30 se recibió una nueva llamada del capitán informando que el grupo había desistido de sus intenciones y que se habían marchado.

Según la información recabada posteriormente, pese a ese conato de abandono del lugar, la misma noche del viernes, se produjo de nuevo una acampada de unas 60 personas que han pasado en el lugar todo el fin de semana.

Con relación al mismo asunto, la noche del día 17 a las 22:52 horas, una patrulla de prevención de la comisaría de Elizondo recibió un aviso del Centro de Mando y Coordinación informando que la Guardia Civil pedía apoyo a través de C.O.S. La llamada alertaba sobre la posibilidad de que varias personas, de las que se encontraban acampadas en cercanías del …, estaban subiéndose a la maquinaria utilizada por los obreros e intentando arrancarla. Cuando la patrulla llegó al lugar, no había todavía recursos de la Guardia Civil. La patrulla no pudo acceder a la zona de obras por estar los caminos cortados con troncos. Cuando 20 minutos después llegó la Guardia Civil los apoyaron y realizaron una requisa de la zona, no encontrando a ninguna persona.

Al respecto, las patrullas de la comisaría de Elizondo han recibido instrucciones de no intervenir en los asuntos de orden público en … si no hay una solicitud previa de apoyo de la Guardia Civil a través del C.M.C y, siempre, esperar a que la Guardia Civil se encuentre en el lugar dado que son ellos los que tienen la competencia en orden público y debieran llevar la iniciativa. En estas circunstancias las patrullas, en caso de duda, deben comunicar estas situaciones a sus mandos. En todo caso, se mantiene el patrullaje preventivo por la zona.

Tras este incidente, el domingo día 17 de abril, se celebró una concentración, esta vez autorizada, en Lekaroz de la que no constan incidencias reseñables.

El lunes 19 por la mañana se recibió un mensaje a través de “WhatsApp” de uno de los promotores de la obra, …. El mensaje contenía fotografías de actos de vandalismo que se habían podido producir en las obras a lo largo del fin de semana. Posteriormente en conversación telefónica comentó su indignación y que ya habían denunciado los hechos ante la Guardia Civil.

Esa misma mañana se contactó telefónicamente con el capitán de la G.C en Elizondo quien trasladó su preocupación por los hechos denunciados. En el transcurso de la conversación el capitán indicó que

a lo largo del fin de semana habían estado acampadas unas 50 a 60 personas y que durante la mañana del lunes el número se había reducido a unas 15.

A día de hoy, información de esta misma mañana, se encuentran acampadas entre 15 y 20 personas en … y no constan más incidentes. Por otra parte, se mantiene la orden de vigilancia preventiva, la coordinación constante con la División de Información de la Policía Foral y el intercambio de información, para posibles, apoyos con la Guardia Civil.

Es lo que se traslada para conocimiento y efectos oportunos».

I. 5ª. 6 Trámite de audiencia

Mediante escrito de 25 de mayo de 2022, la instructora del expediente de responsabilidad dio trámite de audiencia a los interesados poniendo a su disposición los informes y actuaciones obrantes en el expediente.

El 9 de junio de 2022 formula alegaciones don...el nombre y representación de la Junta de Compensación y de las mercantiles … y …, aportando acuerdo de la Junta de Compensación ratificando la interposición de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

En su escrito de alegaciones, en relación con los informes emitidos por la policía foral, estima que de su lectura se deriva que hubo una decisión conjunta de la guardia civil y de la policía foral de no intervenir ante los actos violentos e ilegales que estaban sufriendo.

Cuestiona las valoraciones que contiene el informe de la Jefa de Sección de Régimen Jurídico de Ordenación del Territorio y Urbanismo, indicando que la Administración Foral formaba parte de la Junta de Compensación como administración actuante, a diferencia del Ayuntamiento de Baztán que no se integraba en dicha entidad.

Respecto a las consideraciones relativas a la anulación del pliego de condiciones de la contratación, indica que se ha formulado recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, tramitándose con el número 3355/2022 y que el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos resolvió tardíamente la reclamación, debiendo entenderse tácitamente desestimada,

considerando que cuando se adjudicaron las obras el pronunciamiento del Tribunal resultaba inejecutable porque el procedimiento de adjudicación se había concluido, añadiendo que el acuerdo de adjudicación de las obras no fue impugnado por nadie y, a la vista del contenido de la sentencia del Tribunal Supremo número 882/2021, de 20 de junio, entiende que el acuerdo de adjudicación debería haber sido impugnado de forma autónoma.

Reitera que las obras no se paralizaron por abandono de la empresa urbanizadora, sino que se tuvieron que abandonar las labores ante la dejación de las obligaciones de las administraciones públicas en materia de seguridad y orden público.

Considera subsanado el defecto de falta de legitimación de la Junta por ausencia de acuerdo para formular la reclamación con la aportación del acuerdo de la asamblea de la Junta adoptado el 8 de junio de 2022.

El escrito de alegaciones niega la aducida falta de competencia de la Administración de la Comunidad Foral en la supervisión y vigilancia de las obras en favor del Ayuntamiento de Baztán y recuerda que se estaba ejecutando un planeamiento que era supramunicipal, que los proyectos de reparcelación y urbanización fueron aprobados por el Departamento de Ordenación del Territorio y no por el Ayuntamiento, siendo el citado Departamento la administración actuante y, en tal condición, formaba parte de la Junta de Compensación, y ello no es incompatible con el hecho de que una vez ejecutadas las obras de urbanización deban ser cedidas a favor del Ayuntamiento de Baztán, siendo esa la posición del TSJ de Navarra en la sentencia de 2 de noviembre de 2021, citada por la Administración Foral. Por último, abundando en esta idea, recuerda que la Junta de Compensación tiene presentados sendos avales en garantía de la correcta ejecución de las obras de urbanización ante el Departamento de Ordenación del Territorio, tal y como exige el artículo 44.3 del TRLFOTU.

Por último, el escrito de alegaciones considera que también es un supuesto indemnizatorio la inactividad administrativa cuando frente a un impedimento violento de ejecución de las obras de urbanización no se

adoptan las decisiones urbanísticas (modificación del sistema de actuación) o de orden público necesarias para evitarlas.

I. 5ª. 7. Alegaciones formuladas por la mercantil «…»

El 19 de julio de 2021, la mercantil citada, en su condición de compañía aseguradora del Gobierno de Navarra, fórmula alegaciones en contra de las reclamaciones formuladas. Tras analizar los antecedentes que considera de interés y los requisitos legales para la procedencia de responsabilidad patrimonial de la administración, considera que no concurren en el presente caso, y que los actos de sabotaje, que se describen como causa de la imposibilidad de ejecución de las obras, proceden de actuaciones personales ajenas a la Administración Foral, debiendo ser los autores los que, en su caso, deban responder, máxime cuando esas personas fueron identificadas. Los hechos descritos pueden suponer actos de alteración del orden público y la única responsabilidad de la Administración frente a ellos es poner a disposición, de forma razonable, los medios de los que se dispone, y eso se hizo enviando a los cuerpos de seguridad para identificar y desalojar a quienes allí se encontraban.

La mercantil alegante entiende que la responsabilidad de la administración pública conlleva el desarrollo de las actuaciones que se llevaron a cabo, no debiendo suplir la contratación de seguridad privada con un pretendido uso sin límite de los cuerpos y fuerzas de seguridad públicos, ya que esto sería pretender dar un uso privado a unos medios públicos que tienen sus límites de personal y de ámbito de actuación.

Igualmente, estima que hubo un desistimiento unilateral, un abandono de la obra, decisión empresarial comprensible, pero que entra dentro de la esfera privada el valorar el abandono del proyecto frente al rechazo manifestado por un sector de la población. Apoya su argumento en el escaso plazo de tiempo transcurrido desde la denuncia de los sabotajes (9 de abril de 2021) y la decisión del contratista de retirar la maquinaria (23 de abril de 2021), la poca gravedad de los daños denunciados y la renuncia a contratar medidas de seguridad privada para garantizar las obras a ejecutar. Se cita la sentencia de 12 de mayo de 2022, dictada por la Sala de lo Contencioso

Administrativo de la Audiencia Nacional, recurso de apelación 65/2020, que desestima la reclamación de indemnización por sobrecostes ocasionados como consecuencia de la adopción de medidas extraordinarias de seguridad en la ejecución de una obra de la plataforma del TAV, línea Vitoria-Bilbao-San Sebastián, como consecuencia de la necesidad de adoptar medidas de seguridad ante las amenazas del entorno del grupo terrorista ETA a tales obras. La sentencia considera que era conocida la oposición de esos grupos a la ejecución de las obras, resultando un riesgo previsible la posibilidad de acciones terroristas por lo que «en virtud del principio del riesgo y ventura», implica considerar de cargo del contratista todos los costes derivados de la obra, siendo conocidos por el contratista las circunstancias y riesgos que en esa zona conllevaba la ejecución de la obra contratada. El escrito de alegaciones considera que los reclamantes ya conocían la oposición del Ayuntamiento a la ejecución de las obras y, por lo tanto, ya conocían las dificultades que podían surgir durante su ejecución, decidiendo comenzar las obras y renunciando a adoptar medidas de seguridad privada, por lo que considera que el principio de riesgo y ventura es de plena aplicación al caso analizado.

Por último, la compañía aseguradora respalda la opinión del Departamento de Ordenación del Territorio de que la competencia de supervisión de las obras de urbanización correspondía al Ayuntamiento de Baztán, y advierte de lo contradictorio que supone reclamar al Gobierno de Navarra por presunta inactividad cuando en el Parlamento de Navarra parlamentarios de EH Bildu denunciaron el apoyo al proyecto por parte del Gobierno de Navarra y representantes del Ayuntamiento de Baztán denunciaban «la asfixiante presencia de policías en el pueblo de Lekaroz».

I. 5ª.8. Solicitud de información sobre la tramitación de responsabilidad patrimonial solicitada por la asesoría jurídica de la guardia civil zona país vasco

El 13 de julio de 2022, se solicita por parte del Secretario Instructor del expediente de responsabilidad patrimonial, que por los mismos hechos se estaban instruyendo por la Dirección General de la Guardia Civil, informe del

estado del procedimiento que se tramitaba ante la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, con carácter previo a la emisión de la propuesta de resolución, informando la Administración Foral que se estaba preparando la propuesta de resolución que debería ser remitida al Consejo de Navarra para su dictamen preceptivo.

II.5ª.9. Propuesta de resolución del expediente de responsabilidad patrimonial

Mediante Resolución 64/2022, de 2 de septiembre, del Director General de Presidencia y Gobierno Abierto, se remite a este Consejo de Navarra la propuesta de resolución por la que se desestiman las reclamaciones de responsabilidad patrimonial formuladas por don…, en nombre y representación de la Junta de Compensación del PSIS del Área turística, hostelera, deportiva y residencial del entorno del ... y de las mercantiles ... y ..., y de don…, en representación de ..., frente a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, recogiendo literalmente la propuesta redactada por la Instructora y Jefa de la Sección de Régimen Jurídico del Departamento de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior.

La propuesta tras reseñar los antecedentes, analiza la solicitud de los reclamantes de que se determine la administración competente para la resolución de la reclamación conforme a lo establecido por el artículo 33 de la LRJSP y considera que la regla de la responsabilidad concurrente opera en los casos de actuaciones conjuntas llevadas a cabo bajo la existencia de un previo instrumento regulador de la actuación (apartados 1,2,3 y 4 del artículo 33), mientras que esa regla no es de aplicación (apartado 2 del artículo 33) cuando no existan dichos elementos, tal y como ocurre en el caso analizado, en el que, ni a nivel urbanístico, ni a nivel de orden público, existe instrumento jurídico de actuación, por lo que cada administración resulta competente para resolver las reclamaciones atendiendo a los criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención.

La propuesta considera que las reclamaciones formuladas atribuyen la responsabilidad a la conducta de los departamentos de Presidencia,

Igualdad, Función Pública e Interior y de Ordenación del Territorio, Vivienda, Paisaje y Proyectos Estratégicos, aunque entiende que todo se reduce, en último término, a la inactividad de la Policía Foral que los reclamantes consideran que no era por falta de medios o impedimentos legales, sino por la decisión de no hacerlo y asistir como meros espectadores ante esos graves hechos denunciados. Por tanto, entiende que, correspondiendo la superior dirección de la Policía Foral al Consejero de Presidencia, es la razón por la que ese Departamento ha tramitado las reclamaciones y formula la propuesta de resolución.

A continuación, tras rechazar motivadamente la oposición manifestada por don… a la acumulación de las reclamaciones por él presentadas con la interpuesta por don…, y analizar la configuración legal y jurisprudencial del instituto de la responsabilidad patrimonial de la administración considera, del análisis de los hechos descritos y de los informes emitidos por la Policía Foral y la Sección de Régimen Jurídico de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que no concurren los requisitos legalmente exigidos para la estimación de las reclamaciones formuladas.

La propuesta de resolución admite que queda suficientemente probado que se produjeron acampadas y concentraciones (autorizadas y no autorizadas), daños en vehículos y maquinaria de la empresa contratista, además de coacciones y amenazas a los trabajadores, actuaciones impeditivas del normal desarrollo de la ejecución de las obras de urbanización, de tal intensidad que las empresas… y … comunicaron a la Junta de Compensación su decisión de no continuar con los trabajos y que, por estos hechos, se sigue ante el Juzgado de Instrucción número 2 de Pamplona, Diligencias Previas 882/2021, siendo a partir de tales hechos como han de analizarse los daños alegados y la causa de su producción para valorar su conexión con la inactividad policial denunciada y, por tanto, la posible antijuridicidad de la conducta administrativa y del daño generado.

La propuesta de resolución, en relación con la especial relevancia de la relación de causalidad en supuestos en los que se produce la intervención de terceros, que son quienes causan los hechos denunciados, cita la STS de

17 de marzo de 1993, que señala que estamos en presencia de un problema clásico sobre la que la jurisprudencia no tiene una solución definitiva, sino una constante invocación a supuestos puntuales e individualizados a las peculiaridades de cada caso, ya que la responsabilidad patrimonial de la administración podría alcanzar una expansión gigantesca si se admitiera que nace en todos aquellos casos en los que no se cumplen con eficacia los fines que le señala el ordenamiento jurídico. Ni el puro deber abstracto de cumplir ciertos fines es suficiente para generar la responsabilidad cuando el proceso causal de los daños ha sido generado por un tercero, ni siempre la concurrencia de la actuación de este exime de responsabilidad cuando el deber abstracto de actuación se ha concretado e individualizado en un caso determinado.

Por tanto, entiende que, independientemente de que los hechos denunciados se hayan realizado por terceras personas y que se sigan unas diligencias previas, debe analizarse si ha habido o no inactividad de la administración que hubiera podido impedir los hechos que se produjeron, en concreto inactividad en el ejercicio de competencias y obligaciones urbanísticas y en materia de seguridad ciudadana y de orden público, concluyendo de tal análisis que no existe relación de causalidad entre los daños y la actuación de la Administración de la Comunidad Foral.

Por lo que se refiere a la responsabilidad de garantizar la efectiva ejecución de las obras de urbanización, la propuesta asume íntegramente los argumentos y consideraciones vertidas en el informe de la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico de Ordenación del Territorio, anteriormente expuesto, que concluye considerando que «no es posible establecer entre la inactividad del Departamento y los daños sufridos el nexo causal necesario para declarar la responsabilidad patrimonial, ya que este Departamento no se halla facultado para actuar en la supervisión de las obras de urbanización, no ostenta competencia alguna para intervenir en el asunto, por lo que la reclamación de responsabilidad ha de ser rechazada. Se trata en definitiva de actuaciones que se sustancian en el seno municipal, por lo que no procede que este Departamento interfiera en los mismos».

La propuesta, igualmente, considera que tampoco puede achacarse el perjuicio sufrido a la inactividad del Departamento de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior por la actuación de la Policía Foral de Navarra, realizando referencias al artículo 104 de la CE y al artículo 1.1 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, indica que las fuerzas y cuerpos de seguridad tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, siendo competencia exclusiva del Estado (artículo 149.1.29ª CE) la seguridad pública, aunque las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales participen en su mantenimiento en los términos establecidos, respectivamente, en los estatutos de autonomía y en la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local. Con referencia a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, cita el artículo 5 de la Ley Foral 8/2006, de 2 de junio, de Seguridad Pública de Navarra, que atribuye al Gobierno de Navarra, en el marco de las competencias que establecen la Constitución Española y la LORAFNA, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, sin perjuicio de las funciones que competen a las autoridades y a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

La propuesta indica que el ordenamiento jurídico impone a estos cuerpos Policiales, el deber de ajustar su actuación al principio de cooperación recíproca y coordinación, debiendo prestarse el auxilio necesario.

Tras ello, incorpora el relato de los hechos tal y como se reconocen en el informe AT-01495401 del Área de Inspección General, Grupo de Protección y Atención Ciudadana de Elizondo y, a la vista de su contenido, entiende que la actuación de la Policía Foral fue la requerida por las circunstancias, en respuesta de la colaboración que le fue solicitada, realizando intervenciones coordinadas con la Guardia Civil, tanto en patrullajes preventivos, como de vigilancia durante las concentraciones autorizadas y no autorizadas.

La propuesta resalta que en la reunión celebrada el 12 de abril de 2021 para asesorar a los promotores acerca de las medidas que debían adoptar para la protección de las obras, el representante de la Junta de Compensación, ante la sugerencia de valorar la posibilidad de poner en marcha medidas de protección físicas y organizativas que mejorasen la seguridad (construcción de un cierre perimetral que protegiera la maquinaria, caseta de obras y material de obra) y contratar vigilancia privada, manifestó que inicialmente no lo iban a tener en cuenta. Resalta que ante el escrito de la empresa contratista manifestando su decisión de no continuar con la obra, la única reacción fue el abandono del proyecto. No se toma ninguna medida tendente al aseguramiento de la obra, no se vuelve a licitar el contrato, no se hace o, al menos no se acredita, nada. En un proyecto de tal magnitud no se consideró, ni siquiera, la posibilidad de contratar a una empresa de seguridad y ello aun cuando tanto la Policía Foral como la Guardia Civil les informaron que harían patrullajes preventivos pero que no podían comprometerse a una presencia permanente. En definitiva, entiende que no solo se produce una quiebra de la relación de causalidad por la actuación directa de terceros que impide la continuación de los trabajos, sino también por la inactividad de los propios reclamantes al no adoptar ninguna medida de protección para impedir o evitar tales hechos y recuerda que la decisión de desistir del proyecto no deriva ni directa ni indirectamente de orden alguna de la administración, siendo una decisión exclusivamente empresarial de los promotores, añadiendo que ya eran conocedores, desde el principio, de la oposición del Valle de Baztán al proyecto y, en relación con ello, cita la sentencia de la Audiencia Nacional de 12 de mayo de 2022, citada por la representación de la compañía aseguradora, sobre el coste de seguridad privada para posibilitar la ejecución de las obras de un tramo del TVA en el País Vasco.

Por todo ello, estima procedente desestimar las reclamaciones de responsabilidad patrimonial formuladas contra la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

II. Consideraciones Jurídicas

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La consulta que se nos efectúa versa sobre las reclamaciones de responsabilidad patrimonial dirigidas frente a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra por don...el nombre y representación de la Junta de Compensación del PSIS del Área turística, hostelera, deportiva y residencial del entorno del ... y de las mercantiles ... y ..., y por don …, en representación de ..., por los daños y perjuicios que consideran se le han causado por la imposibilidad de ejecutar las obras de urbanización del entorno del ..., ante la inactividad o pasividad de la Administración frente a los hechos violentos realizados por opositores al desarrollo urbanístico proyectado.

En todas y cada una de las reclamaciones interpuestas se solicitan unas indemnizaciones superiores a 300.000 €, por lo que el dictamen a emitir por este Consejo de Navarra tiene el carácter de preceptivo con el que se solicita, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1 i) de la LFCN, al versar sobre reclamaciones patrimoniales en cuantía superior a la indicada.

II.2ª. Tramitación del procedimiento

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Publicas (en lo sucesivo, LPACAP) regula, en su artículo 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. Por su parte, el artículo 116 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral, establece que en el ámbito de la Administración Pública Foral los procedimientos administrativos, incluidos el sancionador y el de exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, se regirán por lo dispuesto en la legislación básica.

La legislación básica del procedimiento administrativo contempla, dentro del procedimiento general, sucesivamente, los trámites de iniciación,

la práctica de las pruebas que se declaren y resulten pertinentes, la emisión de informes, el trámite de audiencia y la posterior resolución y notificación.

En el expediente al que se refieren las reclamaciones analizadas, una vez formuladas, se acordó la incoación del oportuno expediente designando al instructor quien solicitó e incorporó los informes y actuaciones que consideró de interés para el esclarecimiento de los hechos y su valoración jurídica. Posteriormente se dio trámite de audiencia a los interesados para que formulasen las alegaciones que a su derecho interesara, dando traslado igualmente a la compañía aseguradora de la responsabilidad patrimonial de la Administración Foral, quien solicitó la desestimación.

En consecuencia, se han cumplido los trámites procedimentales legalmente requeridos.

II.3ª. La responsabilidad patrimonial de la administración pública. Especial referencia a los supuestos de inactividad administrativa.

Como se ha repetido por este Consejo de Navarra en dictámenes anteriores, la responsabilidad patrimonial de la Administración es una institución de garantía de los ciudadanos prevista en el artículo 106.2 de la Constitución Española (CE), encontrándose su regulación en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP).

El punto de partida lo constituye el artículo 32.1 de la LRJSP, a cuyo tenor «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 o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley».

El daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas (artículo 32.2). Solo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de

acuerdo con la Ley (artículo 34.1 de la LRJSP). La indemnización se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación de expropiación forzosa, legislación fiscal y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado (artículo 34.2 de la LRJSP). El derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo (artículo 67.1 de la LPACAP).

La jurisprudencia del Tribunal Supremo, en aplicación de la normativa antes indicada 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 28 de marzo de 2014, en recurso de casación 4160/2011, que en su fundamento de derecho tercero dice:

> «La jurisprudencia de esta Sala (por todas la STS de 1 de julio de 2009, recurso de casación 1515/2005 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».

En esa misma línea, la STS de 25 de septiembre de 2007, recurso de casación 2052/2003, con cita de otras anteriores, manifiesta que 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. Se insiste, STS 19 de junio de 2007, recurso de casación 10231/2003, 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)».

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).

El funcionamiento normal del servicio público se produce cuando la administración actúa de forma adecuada, conforme a los estándares exigibles al servicio público sin que se le pueda imputar ningún incumplimiento de deberes, pero, pese a ello, pueden producirse daños como consecuencia de los riesgos inherentes a la prestación del servicio o

actividad desarrollada. Por el contrario, el funcionamiento anormal del servicio público se produce cuando su prestación se realiza de forma incorrecta, bien sea por haber incumplido o desatendido la administración titular del servicio las obligaciones que le competen.

En los supuestos de inactividad, la imputación del daño a la administración se construye en torno al concepto de funcionamiento anormal, por omisión del deber de actuar que corresponde a la administración en el ejercicio de sus competencias.

En el caso de la inactividad de la administración, a los requisitos generales de la responsabilidad patrimonial, hay que añadirle la existencia de una función o deber especial atribuido a la administración y una forma de ejercerla. En estos casos, para la delimitación correcta de la antijuridicidad habrá de tenerse en cuenta la valoración de tres elementos: a) la omisión de un deber legal de actuar, b) la comprobación de una cierta situación de pasividad o inercia en el actuar de la administración y c) la inexistencia de un impedimento físico o material para efectuar la actividad debida, es decir, el contenido posible del deber de actuar.

Por otra parte, para que los daños producidos por inactividad administrativa puedan ser considerados antijurídicos es necesario que la actividad, a cuya ausencia de deficiente cumplimiento se imputa el daño sea una actividad posible y aún así, la amplitud de las funciones y competencias que el ordenamiento jurídico atribuye a la Administración no permite considerarla responsable de cualquier daño derivado del ejercicio de las mismas. El reconocimiento de la imposibilidad de alcanzar en todos los casos resultados plenamente satisfactorios determinan la necesidad de acudir a fórmulas de estandarización de la conducta administrativa para determinar si, con independencia de que se haya conseguido o no el resultado pretendido o deseado, su conducta ha sido adecuada. La exigencia que se impone a la conducta o actividad de la administración es una obligación de medios y no de resultados. Es, precisamente, a través de esos estándares como puede determinarse si la conducta administrativa ha sido adecuada, desapareciendo, en tales supuestos, la antijuridicidad del

daño que se haya podido causar. No podrá atribuirse la antijuridicidad del daño a la conducta de la Administración si ésta atendió a los deberes y obligaciones legalmente atribuidos hasta el límite de lo material y legalmente posible. Por el contrario, existirá antijuridicidad cuando en el ejercicio de la actividad requerida a la administración no se alcance el umbral de actividad exigido conforme a los estándares socialmente reconocidos como adecuados.

Como establece la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 1997 (Rec. 8879/1992), el examen de la relación de causalidad entre el daño ocasionado y la actividad de la administración en la prevención de situaciones de riesgo ha de dirigirse a dilucidar si dentro de las pautas de funcionamiento de la actividad de servicio público a su cargo, se incluye la actuación necesaria para evitar el menoscabo, aportando como criterio metodológico que, para sentar una conclusión, en cada caso habrá que atender no solo al contenido de las obligaciones explícitas o implícitamente impuestas a la administración competente por las normas reguladoras del servicio, sino también a una valoración del rendimiento exigible en función del principio de eficacia que impone la Constitución Española a la actuación administrativa.

Por otra parte, para el debido análisis de las reclamaciones a las que se refiere el presente dictamen, hay que valorar la incidencia que puede tener la actuación de un tercero ajeno a la actividad administrativa en la producción de los daños reclamados.

Como indica la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 1993 (Rec. 694/1988), citada en la propuesta de resolución, «la intervención de un tercero en la producción de los daños es un problema clásico en el campo de la responsabilidad patrimonial de la administración sobre el cual la jurisprudencia de este tribunal no tiene una solución definitiva, sino una constante invocación a respuestas puntuales e individualizadas, subordinadas a las circunstancias específicas y peculiares de cada caso concreto, sin duda para evitar que formulaciones excesivamente generales puedan acarrear en el futuro consecuencias indeseadas o excesivas. Esta

prudencia judicial se acrecienta en los casos en que los daños se achacan a la pura inactividad de la administración, porque siendo cada vez más, y cada vez más generales, los fines que el ordenamiento jurídico asigna a esta, y ordenado constitucionalmente que lo sirva con eficacia (artículo 103.1 de la C.E.), la responsabilidad patrimonial de la administración podría alcanzar una expansión gigantesca si se admitiera que nace en todos aquellos casos en que la administración no cumple con eficacia los fines que le señala el ordenamiento jurídico (v.g. persecución de los delitos, cuidado del medio ambiente, ordenación del tráfico viario, organización de servicios sanitarios, etc.). El relativismo o casuismo de la materia, en los casos de mera inactividad de la administración, acaso solo permite concluir que ni el puro deber abstracto de cumplir ciertos fines es suficiente para generar su responsabilidad, cuando el proceso causal de los daños haya sido originado por un tercero, ni siempre la concurrencia de la actuación de éste exime de responsabilidad a la administración cuando el deber abstracto de actuación se ha concretado e individualizado en un caso determinado».

Esta circunstancia explica que, en relación con daños ocasionados por terceras personas, autores de infracciones penales o de orden público, se llegue a diferentes soluciones en orden a declarar la responsabilidad administrativa según sea el grado de actuación que, en su prevención, haya tenido la intervención de las fuerzas de orden público.

En la sentencia de la audiencia nacional de 25 de enero de 2012, citada en la reclamación formulada por la mercantil…, se declara la responsabilidad patrimonial de la administración por los daños causados al recurrente por terceras personas, «por cuanto ese daño podía haberse evitado o paliado en gran parte, de haberse previsto que la situación generada por el conflicto del pozo iba a degenerar en graves altercados de orden público, que en ningún caso podían neutralizarse con la utilización de la pareja de la guardia civil y algún número más. Y es claro que no está obligado el recurrente a soportar jurídicamente los daños sufridos cuando una fuerza pública avisada y enterada de una situación como la que conocemos, no adopta las medidas oportunas y permite que un grupo de manifestantes pongan en peligro su vida y arrase con sus bienes».

El Consejo de Estado también ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre algunos supuestos de reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la administración por una invocada insuficiente actuación policial, señalando en su dictamen 681/2020 que «para dilucidar en el caso objeto de la presente consulta si el daño puede atribuirse o no al funcionamiento de los servicios públicos, es obligado analizar con detalle la relación de causalidad y el título de imputación por el cual se vincula el daño a la actividad o inactividad de la administración pública a la luz de las alegaciones formuladas por los reclamantes como fundamento de su pretensión. De ello resulta que la causa de la muerte obedece a la actuación directa e inmediata de un tercero, quien voluntariamente produjo el resultado dañoso y por esta razón ha sido condenado como autor criminalmente responsable de los cuatro asesinatos y declarado responsable civil por los daños y perjuicios derivados de la comisión de tales delitos; lo cual enerva, en principio y con carácter general, toda posibilidad de apreciar un nexo de causalidad en los términos legalmente requeridos, a no ser que pudiera constatarse un funcionamiento de los servicios públicos (en este caso los servicios policiales), que, bien por acción, bien por omisión, revistiera suficiente entidad como para apreciar que, de haberse adoptado las medidas de auxilio y protección adecuadas, cabría haber evitado tan lamentable suceso».

En el dictamen 53/2017 de ese mismo Consejo de Estado, se indica que: «en relación con la actuación de los servicios dependientes del ministerio del interior, procede, ante todo, recordar que las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana mediante el desempeño de las funciones enunciadas en el artículo 11 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, entre las que se encuentra la prevención y represión de los delitos. Asimismo, ha de tenerse en cuenta, que tal y como reiteradamente ha señalado el Consejo de Estado las obligaciones que en el ejercicio de estas funciones incumben a los servicios policiales no se configuran legalmente como obligaciones de resultado, sino de actividad (por todos, dictamen 1464/2008). En consecuencia, la exigencia de responsabilidad por el funcionamiento anormal debe ceñirse a los supuestos en que se haya incumplido esa

obligación de actividad, ya sea por haber omitido la realización de las actuaciones necesarias para el adecuado desempeño de sus funciones, ya por haberlas llevado a cabo sin la diligencia debida o sin emplear los medios adecuados y exigibles».

Y, en el dictamen 1951/2010, se desestima una reclamación en la que una sociedad cooperativa reclamaba haber sufrido una pérdida debido a una omisión de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, por los piquetes que aseguran que se presentaron en sus instalaciones impidiendo su normal funcionamiento y en particular el transporte de la fruta. El dictamen del Consejo de Estado sigue diciendo que «si fuera verídico este relato no ofrece duda que la actuación de aquellos individuos, ajenos a la administración, habría sido determinante del resultado producido. En otros términos, los responsables principales y directos del perjuicio habrían sido los que con su conducta ilícita atemorizaron o coaccionaron a los transportistas, de manera que solo de un modo indirecto podría atribuirse el daño a una falta de actividad de los distintos servicios policiales. Pasando ahora a la denunciada omisión de los servicios públicos de seguridad, en términos generales, ciertamente, cabe que dé lugar a responsabilidad patrimonial. Se ha declarado así en algunas ocasiones por la jurisprudencia y por la doctrina de este Consejo de Estado. Se ha de tener presente, como se decía en la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de julio de 1998, precisamente en un supuesto relativo a la Guardia Civil, que en los casos de inactividad o pasividad de la administración la existencia de responsabilidad patrimonial está vinculada normalmente, como aquí se pretende, al funcionamiento anormal del servicio o actividad administrativa, cifrado en la inactividad, pasividad o insuficiente eficacia en relación con los estándares normales y exigibles de rendimiento. No obstante, el hecho de que se cometan infracciones penales no implica omisión policial.

Numerosas veces ha indicado este alto cuerpo consultivo que el deber jurídicamente exigible a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no consiste en lograr la ausencia de infracciones punibles, sino en la lucha por prevenirlas y, cuando ocurren, por investigarlas y descubrir y detener a sus responsables. No se trata por tanto de una obligación de resultado sino de

actividad. En este sentido sería extraer del último inciso del artículo 104.1 de la Constitución “garantizar la seguridad ciudadana” la consecuencia de una necesaria declaración de responsabilidad patrimonial cada vez que la seguridad ciudadana se quebrantase».

2.4ª. Análisis de las reclamaciones formuladas. Desestimación.

Realizado un análisis jurídico doctrinal sobre las exigencias y características especiales de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en los supuestos en que los daños hayan sido causados por la intervención de terceras personas ajenas a la administración, pero a la que se le atribuye un cumplimiento anormal o defectuoso de sus obligaciones por inactividad o por un actuar insuficiente en el ejercicio de las obligaciones y competencias que el ordenamiento jurídico le atribuye, procede entrar a analizar el contenido de la reclamaciones interpuestas que, como reconoce la propuesta de resolución, fueron formuladas por personas legitimadas y dentro de los plazos legalmente establecidos para ello.

En primer lugar, hay que analizar si es correcta la posición de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra que rechaza, por considerarla innecesaria, la pretensión formulada por don…, en las representaciones con las que interviene, de que, con carácter previo, era preciso dilucidar, al amparo de lo establecido por el artículo 33 de la LRJSP, la administración competente para resolver sus reclamaciones que, ya hemos reiteradamente indicado, se han dirigido tanto, frente a la administración de la Comunidad Foral de Navarra como frente a la Administración del Estado por la inactividad denunciada de la Guardia Civil en el ejercicio de las funciones que le corresponden en materia de orden público y seguridad ciudadana.

Este Consejo de Navarra comparte la argumentación defendida por la propuesta de resolución de que, en el caso analizado, no se está en presencia de actividad conjunta de ambas administraciones en virtud de fórmulas conjuntas de actuación (artículo 33.1 LRJSP), definidas mediante un instrumento jurídico regulador de la actividad, por lo que no son de

aplicación las previsiones contenidas en el apartado tres del precepto; siendo, por el contrario, de aplicación el apartado 2 que establece que en otros supuestos de concurrencia de varias administraciones en la producción del daño, la responsabilidad deberá fijarse por cada administración atendiendo a los criterios de competencia del interés público tutelado e intensidad de la intervención, siendo la responsabilidad solidaria cuando no sea posible tal determinación. A esta misma consideración ha debido llegar la administración estatal que está tramitando de modo independiente y autónomo la reclamación patrimonial ante ella formulada.

Entrando en el fondo de la argumentación de las reclamaciones patrimoniales interpuestas, éstas se basan, fundamentalmente, en el hecho de que las obras de urbanización, contempladas en el proyecto de urbanización aprobado en desarrollo y ejecución de las determinaciones del PSIS del entorno del ..., no se han podido ejecutar, en las condiciones previstas, como consecuencia de los actos violentos, vandálicos, de amenazas y coacciones a la empresa contratista y a sus trabajadores, con sabotajes a la maquinaria allí existente; actuaciones que determinaron que las obras tuvieran que paralizarse y abandonarse por la situación de riesgo real y la necesidad de velar por la seguridad de los trabajadores, lo que, en última instancia, ha supuesto la imposibilidad de llevar a término el proyecto turístico, hotelero, deportivo y residencial en torno al ... y, todo ello, por considerar que las administraciones públicas implicadas, tanto en materia de seguridad ciudadana y orden público como en ordenación del territorio y urbanismo, no actuaron con la diligencia debida en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los legítimos derechos de los promotores a la ejecución de un proyecto declarado de interés foral y que contaba con todas las autorizaciones administrativas necesarias para ello.

A juicio de este Consejo de Navarra, al igual que reconoce la propuesta de resolución formulada por la Administración de la Comunidad Foral, ha quedado suficientemente acreditado y probado, y así se deriva de todo el material fotográfico y documental obrante en el expediente, que durante toda la tramitación de los expedientes urbanísticos, el proyecto de desarrollo turístico, hotelero, deportivo y residencial en torno al ..., en la localidad de

Lekaroz, contó con cierto grado de rechazo de un sector de la población del Valle de Baztán y del propio Ayuntamiento de la localidad, lo que se manifestó en una serie de recursos frente a los actos administrativos aprobatorios de los documentos jurídicos urbanísticos que posibilitaban su implantación y ejecución. Igualmente, ha quedado probado, no solo por la documentación obrante en el expediente, sino también por la relevancia que tales actuaciones tuvieron en la prensa local, que cuando se comenzaron a ejecutar las obras de urbanización, iniciadoras de la implantación del proyecto se produjeron manifestaciones, concentraciones, autorizadas y no autorizadas, acampadas de opositores al proyecto en los terrenos donde se estaban ejecutando las obras, sabotajes y daños en vehículos y maquinaria de la empresa urbanizadora, además de amenazas y coacciones a los trabajadores y a sus directivos; razones que llevaron a tales empresas a comunicar a la Junta de Compensación su decisión de no continuar la ejecución de las mismas, al no considerarse que estaba debidamente garantizada la seguridad de sus trabajadores y maquinaria. Del mismo modo, queda constancia en el expediente, que por algunos de tales hechos denunciados por los representantes de la Junta de Compensación y de la mercantil ..., se tramita ante el Juzgado de Instrucción número 2, de Pamplona, el procedimiento de diligencias previas 882/2021, sin que se tenga constancia de que se haya dictado resolución en las mismas.

A partir de tales hechos la Junta de Compensación y las mercantiles reclamantes, consideran que esa imposibilidad de ejecutar las obras de urbanización se debió a una falta de actuación diligente de las administraciones públicas en el ejercicio de sus obligaciones y competencias en materia de seguridad ciudadana y de orden público que hicieron inviable continuar con los trabajos proyectados. Igualmente, las mercantiles..., y ..., consideran que la imposibilidad de ejecución de la urbanización, ante la inactividad policial frente a la actuación de los violentos hizo inviable la ejecución de los proyectos autorizados y, por ello, reclaman los daños y perjuicios que estiman se derivan, tanto por los gastos realizados encaminados a la ejecución de la obra, como de los beneficios que van a dejar de obtener al no poder ejecutar el proyecto empresarial autorizado.

Junto a estas invocaciones relacionadas con el orden público y la seguridad ciudadana, a las que luego nos referiremos, las representaciones de las mercantiles ... y ..., así como la Junta de Compensación del entorno del ... atribuyen también responsabilidad a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, en concreto al Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda, Paisaje y Proyectos Estratégicos, por no garantizar, en su condición de administración urbanística actuante, la efectiva ejecución de las obras de urbanización. Consideran que, de conformidad con lo establecido por el artículo 4 del Real Decreto Legislativo 7/2015, la ordenación territorial y urbanística es una función pública correspondiendo a las administraciones garantizar la dirección y el control del proceso urbanístico, incluyendo la urbanización del suelo, tanto por sujetos públicos como privados; principios que se configuran y desarrollan en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra en el TRLFOTU y que, en su condición de administración urbanística actuante, debió haber adoptado las medidas necesarias para procurar la ejecución del PSS, iniciando de oficio la modificación del sistema de compensación por el de cooperación de iniciativa pública y, de esa forma, asumir la administración la responsabilidad directa de la ejecución de las obras de urbanización. Planteamiento que es negado por la Administración Foral que, con apoyo en la STSJ de Navarra, 291/2021, de 2 de noviembre, dictada en el recurso contencioso administrativo 454/2019, considera que a efectos de la urbanización, no es el Departamento de Ordenación del Territorio la administración competente, sino que es el Ayuntamiento de Baztan, llegando a señalar el informe de la Jefa de Sección de Régimen Jurídico de Ordenación del Territorio, asumido íntegramente por la propuesta de resolución, que el control y vigilancia de las obras de urbanización se ejerce a través del acto de recepción de la urbanización que corresponde al Ayuntamiento de Baztán, por lo que el departamento no se halla facultado para actuar en la supervisión de las obras de urbanización, no ostentando competencias para intervenir por lo que no existe omisión alguna, al no existir obligación legal para ello.

No comparte este Consejo de Navarra tal afirmación de que el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda, Paisaje y Proyectos Estratégicos no tenga obligación alguna y que no sea la administración

competente respecto a la obra de urbanización, ni tampoco puede extraerse tal conclusión de la argumentación que confiere la sentencia 291/2021 antes citada, ya que en la misma, sin ninguna duda, se atribuye a la Administración de la Comunidad Foral la condición de administración urbanística actuante, independientemente de que las obras de urbanización finalmente ejecutadas con arreglo a las condiciones técnicas establecidas en los proyectos de urbanización aprobados por la Administración Foral, deban ser recepcionados por las entidades locales en la medida en que los viales y otros bienes de uso y servicio público vayan a integrarse en el dominio público local.

Esta característica de ser las entidades locales destinatarias finales de los viarios y zonas verdes de dominio público no les convierte ni en administración urbanística actuante, ni le resta competencia ni obligaciones a la Administración Foral en el desarrollo y ejecución de los planes sectoriales, concretamente en lo que aquí nos interesa, en la aprobación del proyecto de urbanización y su participación en la Junta de Compensación como administración urbanística actuante. Conforme a lo establecido en el artículo 167.1 del TRLFOTU, la Junta de Compensación es la entidad directamente obligada frente a la administración actuante que en los supuestos de PSIS es la Administración Foral la responsable de la urbanización completa de la unidad de ejecución y, en garantía de ello, puede, como así sucedió en el caso que nos ocupa, solicitar, con amparo en el artículo 44.3 b) del TRLFOTU, una garantía no inferior al 6 % del coste estimado de la implantación de los servicios y ejecución de las obras de urbanización.

En esa condición de administración actuante, el departamento de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra aprueba los estatutos de la Junta de Compensación, los proyectos de reparcelación y urbanización y puede ejercitar las potestades que los artículos 167 y 158 del TRLFOTU le atribuyen, entre las que se encuentra la facultad de acordar, de oficio o a instancia de los particulares legitimados, la sustitución del sistema de actuación por otro privado o público que garantice el cumplimiento del desarrollo urbanístico.

Ahora bien, en contra de lo pretendido por la reclamaciones formuladas por don…, el que la Administración de la Comunidad Foral, en su condición de administración urbanística actuante del PSIS del entorno del ..., no hubiera tomado de oficio la decisión de modificación del sistema de actuación, no conlleva la asunción de ninguna responsabilidad económica como consecuencia de la decisión de la empresa urbanizadora de abandonar la obra de urbanización ante los actos violentos que dificultaba su normal desarrollo. En este sentido, resulta determinante el hecho de que en ningún momento, ni por la Junta de Compensación, ni por los promotores iniciales del PSIS, ni por ningún propietario incluido en la Junta de Compensación, incluidas las mercantiles .... y ... se hubiera solicitado a la Administración de la Comunidad Foral la modificación del sistema de actuación; sistema de actuación privado que respondía al deseo y naturaleza del proyecto a desarrollar; proyecto, que aunque fue declarado de interés foral, era y es un proyecto de iniciativa privada y, por ende, a ella le correspondía el impulso de la propuesta.

En definitiva, aun cuando es claro a juicio de este Consejo de Navarra que la Administración de la Comunidad Foral es la administración urbanística actuante en relación a la aprobación, desarrollo y ejecución del PSIS del entorno del ..., ninguna obligación tenía de actuar modificando el sistema de actuación, máxime no existiendo petición alguna en tal sentido por los interesados, por lo que ninguna relación causal puede haber entre las decisiones de paralización de las obras de urbanización por parte de la Junta de Compensación ante el abandono del contratista y esa pretendida inactividad de no haber iniciado el trámite de modificación del sistema de actuación.

De cualquier forma, como afirma la propuesta de resolución, en último término, todo lo pretendido por los reclamantes se reconduce a la inactividad o pasividad de la Guardia Civil y de la Policía Foral que, en su opinión, no desplegaron las medidas adecuadas, ni actuaron con la decisión suficiente para evitar que la actuación de personas y colectivos contrarios a la ejecución del proyecto, con sus actos violentos, impidieran la normal ejecución de la obra de urbanización.

Ya hemos expuesto, a la hora de analizar la regulación de la responsabilidad de la administración ante hechos lesivos ocasionados por terceras personas ajenas a la actuación de la administración, que no existe una regla predeterminada para excluir o atribuir a la actuación de la administración la responsabilidad en su producción, sino que habrá que estarse a la casuística de cada supuesto para, a la luz de los hechos y de las circunstancias concurrentes, adoptar una u otra decisión. Del mismo modo, en relación con el funcionamiento anormal de los servicios públicos en aquellos casos en los que el ordenamiento jurídico le impone a la administración un deber de actuar en el que no se consigue un resultado plenamente satisfactorio, la jurisprudencia y la doctrina de los órganos consultivos para determinar, en estos casos, la posible antijuridicidad de la actuación administrativa, consideran que hay que acudir a fórmulas de estandarización de la conducta administrativa para de ese modo determinar si, con independencia de que no se haya conseguido total o parcialmente el resultado pretendido o deseado, la conducta o actividad administrativa ha sido adecuada a las exigencias que se imponen en relación con los hechos concurrentes y con los estándares de actividad socialmente reconocidos como adecuados.

Cómo ha quedado expuesto en los antecedentes del presente dictamen con la transcripción literal de los actos violentos y sabotajes perpetrados contra las obras de urbanización, la maquinaria, amenazas a los trabajadores y a la propia empresa urbanizadora, según el relato de los reclamantes, así como las actuaciones policiales descritas con precisión en el informe AT-01495401 de la Policía Foral, fue a partir del 18 de marzo de 2021, fecha en que por parte de la Junta de Compensación se procedió a formalizar el contrato de ejecución de la obra con la mercantil… y se levantó el acta de replanteo, cuando comenzaron a producirse concentraciones, autorizadas y no autorizadas, sabotajes y acampadas. Especialmente intensas y continuadas fueron las actuaciones realizadas entre el 7 de abril y el 28 de ese mismo mes de 2021, fecha en la que la empresa… comunica su retirada de la obra. Durante esos días se realizaron sabotajes en la maquinaria, daños en la señalización, rotura de parte del vallado, se cortan los accesos de los trabajadores a la obra, personas ajenas a la obra impiden

el trabajo de la maquinaria poniéndose delante de ellas, clavan tornillos en la ruedas de algunas máquinas y en los árboles que deben derribarse, se pintan las lunas de algunas de las máquinas, se colocan barricadas en algunos momentos para impedir el acceso, se rompen materiales, se producen acampadas en los terrenos de la obra y, según la reclamaciones, de todos estos actos se presentaron denuncias y se dieron avisos a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad quienes, en algunos momentos, estuvieron presentes en los actos de ocupación ilegal, sin que en ningún momento intervinieran para restablecer la normalidad, y, en otras ocasiones ante la presencia de las patrullas de los cuerpos policiales, los ocupantes desaparecían. Los reclamantes consideran que a pesar de estar en presencia de actos ilegales, no autorizados y perfectamente conocidos y denunciados, la única intervención policial se limitaba a la mera presencia, y a la identificación de un grupo de personas a las que se les abrió expediente disciplinario. Se insiste en que se prestó a la autoridad toda la información requerida, se le solicitó reiteradamente la intervención policial, se mantuvieron reuniones con responsables de la Policía Foral y de la Guardia Civil, pero, a pesar de ello, la presencia policial fue insuficiente y en ningún momento llegaron a intervenir, manifestando los responsables policiales que no tenían autorización ni orden para actuar.

Frente a este relato de los reclamantes, la propuesta de resolución, con apoyo en el informe AT-01495401 de la Policía Foral, considera que la intervención realizada fue la que correspondía a la colaboración que, en virtud de sus competencias en materia de orden público, fue requerida por la Guardia Civil, manteniendo contactos entre ambos cuerpos policiales para la debida cooperación y coordinación. El informe policial indica que el día 8 de abril los incidentes fueron atendidos por la Guardia Civil y que para los actos previstos para el día siguiente el citado cuerpo dispondría de una patrulla en la zona de la concentración, solicitando la posibilidad de disponer de alguna otra patrulla de la Policía Foral por si fuera necesario algún tipo de apoyo. Por la tarde, el centro de mando y coordinación recibió una llamada de la Guardia Civil solicitando apoyo y se pusieron a su disposición las tres patrullas de la Policía Foral disponibles, dada la cantidad de personas concentradas que desbordaban las posibilidades de intervención; actuación

que se desarrolló durante toda la tarde, interviniendo con dos grupos de personas sin que hubieran puesto resistencia activa. Esa misma tarde se asiste a la patrulla de la Guardia Civil en la concentración delante de la vivienda de uno de los trabajadores de la obra. Ante la situación creada se ordena a las dos patrullas del servicio de noche de la Policía Foral que realicen patrullaje preventivo por la zona de la obra y, especialmente, por el lugar donde se estaciona la maquinaria, patrullaje que se realizó sin novedad. El lunes 12 de abril se celebran reuniones de coordinación policial con los representantes de las promotoras. Se evalúa la intervención necesaria a la luz de los hechos de los días anteriores, quedando claro que, para las siguientes concentraciones, la Guardia Civil debería disponer de más recursos para poder intervenir con solvencia y que, en todo caso, la Policía Foral prestaría los apoyos necesarios cuando se les solicitasen. El informe indica que «ambos mandos mantenemos la postura de mínima intervención para intentar evitar que las posibles actuaciones policiales deriven en acciones más violentas o que requieran el uso de la fuerza».

En la reunión con los promotores se les informa que tanto la Policía Foral como la Guardia Civil realizarán patrullajes preventivos, pero sin poder comprometerse a una presencia permanente, pidiéndoles información planimétrica sectorizada que facilite la ubicación de los trabajos en caso de posibles incidentes. En esa reunión, se insta a los promotores a valorar la posibilidad de poner en marcha medidas de protección física y organizativas que mejoren la seguridad (construcción de un cierre perimetral que proteja la zona de maquinaria, casetas de obra y materiales de valor, iluminación de la zona protegida para poder vigilarla desde los accesos y contratación de vigilancia privada para garantizar presencia las 24 horas del día en la zona perimetral y de mayor interés), indicando los promotores que ya habían valorado tal posibilidad pero que inicialmente no la iban a tener en cuenta.

Para las convocatorias del día 16 la Guardia Civil puso una patrulla en el lugar y dos más en las proximidades, destinando la comisaría de la Policía Foral de Elizondo otra patrulla camuflada y desplazando personal de la Unidad de Información. Durante la noche del día 17, se recibió un aviso de que la Guardia Civil pedía apoyo ante la presencia de personas en la obra

subiéndose a la maquinaria e intentando arrancarla, ante lo que se mandó a una patrulla que cuando llegó al lugar observó que la Guardia Civil no había llegado y que no podía acceder a la zona de obras por estar los caminos cortados con troncos. Cuando 20 minutos después llegó la Guardia Civil se realizó una requisa de la zona no encontrando a ninguna persona.

El informe policial, añade que «al respecto, las patrullas de la comisaría de Elizondo han recibido instrucciones de no intervenir en los asuntos de orden público de… si no hay una solicitud previa de apoyo de la Guardia Civil a través del C. M. C., y siempre, esperar a que la guardia civil se encuentre en el lugar dado que son ellos los que tienen la competencia en orden público y debieran llevar la iniciativa. En estas circunstancias, las patrullas, en caso de duda, deben comunicar estas situaciones a sus mandos. En todo caso, se mantiene el patrullaje preventivo por la zona».

El artículo 104 de la C.E. establece que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, siendo competencia exclusiva del Estado la seguridad pública (artículo 149.1.29. CE), correspondiendo su mantenimiento al gobierno de la nación, a la vez que las Comunidades Autónomas participarán en su mantenimiento en los términos que establezcan sus respectivos Estatutos y en el marco de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (artículo primero), ajustando su actuación al principio de cooperación recíproca (artículo segundo) prestándose auxilio mutuo (artículo cuarenta y cinco). Por su parte, el artículo 5 de la Ley Foral 8/2006, de 20 de junio, de Seguridad Pública de Navarra, establece que corresponde al Gobierno de Navarra, en el marco de las competencias que establecen la Constitución, la LORAFNA y la legislación vigente, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana en el ámbito territorial de la Comunidad Foral, sin perjuicio de las funciones que competen a las autoridades y a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. En similares términos, el artículo 2 de la Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de Policía de Navarra, atribuye a la Policía Foral las funciones de proteger y velar por las libertades y derechos que el ordenamiento jurídico reconoce a las personas,

garantizando el mantenimiento de la tranquilidad y la seguridad pública y combatiendo la delincuencia, indicando (artículo 15.2) que la Policía Foral es una policía integral que ejercerá (artículo 16.) las funciones de garantizar la seguridad ciudadana y el pacífico ejercicio de los derechos y libertades públicos y la protección de las personas y de los bienes.

Por lo tanto, del análisis del marco legal se deriva la competencia del Gobierno de Navarra y de la Policía Foral como servicio de seguridad de carácter civil dependiente de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en materia de seguridad ciudadana y en la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos en coordinación con el resto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y, por tanto, su obligación de colaborar, cooperar e intervenir, junto con la Guardia Civil, en la protección de los derechos de los promotores del desarrollo urbanístico del proyecto de… y la preservación de la seguridad ciudadana y el orden jurídico frente a posibles actuaciones de personas que con sus actos pretenden impedirlos o alterarlos.

Dicho lo anterior, y a los efectos de determinar si la actividad policial desplegada por los cuerpos policiales, en especial, en lo que a este Consejo de Navarra incumbe, por la Policía Foral, puede considerarse insuficiente, inadecuada o inexistente, hasta el punto de considerar antijurídicos los daños que se reclaman y su relación directa o de causalidad con la conducta desplegada por la administración, debe analizarse qué debe considerarse como estándar adecuado de reacción policial frente a actuaciones de oposición de determinados sectores de la población a proyectos de construcción en los que, como aquí sucede, se sobrepasan los legítimos derechos de manifestación, reunión y expresión, realizándose por algunos de los intervinientes actuaciones ilegales y delictivas.

Sin minusvalorar la gravedad de los hechos denunciados y acreditados en las reclamaciones que se dictaminan, lo cierto es que, en una sociedad democrática y plural la utilización de medidas represivas por parte de las fuerzas de seguridad debe emplearse con mesura y proporcionalidad a la gravedad de los incidentes, admitiendo la sociedad un cierto grado de

disrupción. Así, conforme al proyecto «Godiac», desarrollado por la Unión Europea, y cuyas siglas se corresponden en inglés con el objetivo de promover «buenas prácticas para el diálogo y comunicación como principio estratégico de cara a las intervenciones en las manifestaciones políticas que se desarrollan en Europa», recomienda la aplicación de los siguientes principios estratégicos que posibiliten la distensión y la prevención de las alteraciones del orden público: 1) evitar el uso de la violencia indiscriminada contra los manifestantes cuando el desorden está siendo causado solo por un grupo reducido de personas, ya que lo contrario puede provocar la expansión de la violencia 2) un acercamiento gradual y de perfil bajo que permita el diálogo entre la policía y los manifestantes 3) que las actuaciones policiales sean informadas con antelación a su puesta en marcha 4) que las posturas y gestos de los agentes muestren una actitud cordial y amigable y 5) que el material antidisturbios (furgones, escudos, cascos, etc.) permanezca en un lugar discreto hasta que se decida enseñarlo como muestra de presión. Estos principios de actuación se consideran adecuados y conformes con los principios básicos de la actuación policial que establecen tanto el artículo quinto de la LFCSE como del artículo 3 de la LFPN.

Desde esta óptica, es como deben ser analizadas las actuaciones policiales denunciadas por inactividad o actuación insuficiente que efectúan los reclamantes, considerando este Consejo de Navarra que las decisiones de los mandos operativos de la Guardia Civil y de la Policía Foral de postular «la mínima intervención para intentar evitar que las posibles actuaciones policiales deriven en acciones más violentas y que requieran el uso de la fuerza», manteniendo una presencia policial ante las concentraciones, manifestaciones y ocupaciones, realizando patrullajes preventivos en la zona donde se realizan los trabajos, ante la imposibilidad de disponer de medios para garantizar una presencia permanente, e identificar a los congregados, puede considerarse como actuación conforme con los principios antes referenciados, siendo proporcionados en relación con la magnitud e importancia de los actos de oposición ya relatados.

Por el contrario, no se considera que las órdenes recibidas por las patrullas de la Policía Foral de la comisaría de Elizondo de «no intervenir en los asuntos de orden público en… si no hay una solicitud previa de apoyo de la Guardia Civil a través del C. M. C. y siempre, esperar a que la Guardia Civil se encuentre en el lugar dado que son ellos los que tienen la competencia en orden público y debieran llevar la iniciativa», respondan a pautas adecuadas de prestación del servicio si su actuación fuera necesaria, en ese momento, para prevenir desórdenes y evitar la comisión de actuaciones contrarias a los legítimos derechos de los ciudadanos, en este caso a los promotores de la iniciativa de....

De cualquier manera, este Consejo de Navarra considera que esas posibles faltas de diligencia o de baja intensidad frente a las actuaciones de los opositores tengan la entidad suficiente para imputar a ese actuar administrativo la causalidad de los daños reclamados. Insistimos en que, sin infravalorar la gravedad de los hechos ilícitos sufridos por los promotores y por la empresa urbanizadora, ni desconocer la gravedad que para el legítimo ejercicio de los derechos de terceras personas puedan suponer la reiteración de este tipo de conductas como forma de oposición a proyectos de cualquier naturaleza, en el caso aquí analizado, no observamos que las posibles disfunciones o la conducta y actuación de la Policía Foral y de la Guardia Civil tengan la entidad suficiente como para desplazar a la administración las consecuencias negativas de la decisión de paralización de las obras de urbanización y abandono o renuncia a la ejecución de un proyecto de la magnitud e importancia económica como el que contempla el PSIS turístico, deportivo, hotelero y residencial de…

En tal sentido, hay que tener en cuenta que, desde el principio, los promotores eran conscientes de las dificultades y de la oposición que a un sector de la población le suscitaba su iniciativa y, por ende, como se indica en la Sentencia de la Audiencia Nacional citada por la compañía aseguradora de la responsabilidad patrimonial de la Administración Foral, debería haber adoptado las medidas que estuvieran en su mano para garantizar la seguridad y ejecución de las obras proyectadas y, mal se compadece, con ello, su decisión de no acometer las medidas de

autoprotección y reforzamiento de la seguridad que le recomendaban los mandos policiales. No es adecuado negarse a adoptar medidas de reforzamiento de la seguridad y exigir a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado un despliegue de medios y operativos de carácter permanente que resultan imposibles en relación con los medios materiales y personales existentes en la localidad de Lekaroz.

Independientemente de las dudas que puedan existir sobre la legalidad del contrato de ejecución de la obra de urbanización suscrito entre la Junta de Compensación y la mercantil… por no haber respetado los principios y procedimientos de adjudicación establecidos por la legislación de contratos del sector público, a la que están sometidas las juntas de compensación [artículo 5.d), Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos] y, por tanto, de la legitimación de las entidades reclamantes para pretender trasladar a la Administración los perjuicios derivados de la decisión de la paralización de la obra por parte de la empresa, lo cierto es, que el abandono definitivo no puede considerarse que sea la consecuencia necesaria e inevitable de la denunciada inactividad administrativa. En efecto, sin necesidad de tener que exigir comportamientos heroicos a los administrados, la realidad es, como se reconoce en la propia reclamación formulada por la contratista, que los daños y perjuicios sufridos fueron de escasa cuantía en relación con la importancia y valor económico de la obra contratada. Igualmente, tampoco puede considerarse que la duración de los actos vandálicos de oposición a la obra, perpetrados fundamentalmente entre el 7 y el 19 de abril de 2021, tuvieran una duración temporal tan intensa y duradera como para adoptar una decisión tan radical y definitiva y considerar que esa situación no podría reconducirse con la actuación de los cuerpos policiales, el apoyo de las autoridades administrativas, la colaboración de los promotores y de la propia empresa contratista.

Del mismo modo, y a los efectos de valorar las reclamaciones formuladas por don…, en las representaciones con las que interviene, tampoco puede admitirse que la decisión de la mercantil… de abandonar la obra y denunciar el contrato conlleve, como consecuencia necesaria e inevitable, la imposibilidad material de ejecutar el proyecto de…, siendo

factible, de existir firme voluntad de llevarlo a cabo, pese a las dificultades externas, contratar a otras empresas urbanizadoras y adoptar las medidas complementarias de seguridad que las autoridades policiales le sugirieron para, en colaboración activa y eficaz con los cuerpos policiales, garantizar la viabilidad del proyecto a pesar de las actuaciones de oposición que se presentaban.

Menos aún pueden imputarse como daños antijurídicos, indemnizables y atribuibles a la deficiente actuación administrativa, las cuantiosas y desproporcionadas magnitudes que las mercantiles ... y ...., reclaman por el valor de los terrenos comprados, gastos de personal, gestión y financiación y por el lucro cesante derivado de las hipotéticas expectativas de beneficios que tales mercantiles aspiraban a obtener y que consideran que no podrán lograrse a causa de las resoluciones contractuales planteadas por las empresas franquiciadas para la construcción, gestión y explotación del complejo hotelero, del espacio gastronómico y del campo de golf.

La desproporción entre los hechos denunciados y los daños que se reclaman, en relación con la deficiente inactividad policial, a la que se le atribuye la condición de causa eficiente y determinante del abandono del proyecto, se pone de manifiesto en toda su expresión si se compara la importancia del proyecto empresarial con el importe de los daños producidos por los sabotajes en los bienes del contratista, que se cuantifican en 5.495,58 € y el valor de la obra ejecutada que, sobre un presupuesto superior a cinco millones de euros, se cuantificó por el contratista en 4.874,34 €.

En conclusión, reiterando nuevamente la gravedad de los hechos denunciados y la peligrosidad de que este tipo de conductas pueda normalizarse como método de oposición, en el caso ahora analizado, este Consejo de Navarra entiende que no concurren los requisitos necesarios de antijuridicidad y relación causal entre el funcionamiento anormal imputado a las Administraciones Públicas, en este caso concreto a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, y los daños y perjuicios que se reclaman.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que las reclamaciones formuladas por don…, en representación de la Junta de Compensación del PSIS y de las mercantiles ... y ..., así como la reclamación formulada por don…, en nombre de la mercantil…, por presuntos daños y perjuicios ocasionados por la no ejecución del Proyecto Turístico, Hotelero, Deportivo y Residencial del entorno del ..., en la localidad de Lekaroz, deben ser desestimada.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.