

**Expediente:**17/2023

**Objeto:** Responsabilidad patrimonial por actuación de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas del Gobierno de Navarra.

**Dictamen:** 25/2023, de 6 de junio

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 6 de junio de 2023,

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. Consulta**

El día 18 de abril de 2023 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 establecido 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 promovido por doña..., frente a la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas del Gobierno de Navarra por daños y perjuicios causados como consecuencia de actuaciones administrativas efectuadas en relación con el cuidado y atención de su hija....

A la petición del informe se acompaña el expediente administrativo tramitado como consecuencia de la indicada reclamación de responsabilidad patrimonial, incluyendo la Resolución 2512/2023, de 3 de abril, de la Directora Gerente de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las

Personas remitiendo la propuesta de desestimación de la reclamación efectuada por la Instructora del procedimiento a efectos de que por este Consejo de Navarra se emita el preceptivo dictamen.

## **I.2ª. Antecedentes**

### **I.2ª.1. La Reclamación de responsabilidad patrimonial**

El 14 de abril de 2022, doña... presentó ante la Administración de la Comunidad Foral, reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos a consecuencia del funcionamiento de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas en relación con la atención prestada a su hija doña....

En su escrito manifiesta que, tras un informe médico de lesiones incompatibles con la acusación que su hija le hizo, los trabajadores de la administración tomaron decisiones que afectaron a la unidad familiar sin investigación suficiente, declarando a su hija en desamparo y haciendo todo lo posible para separarla y ponerla en su contra, a pesar de la resolución judicial que existía a su favor, desestimando cualquier cargo e incluso cualquier riesgo de convivencia. En el escrito, que adjunta a la reclamación, expone que su hija no acudió a los servicios sociales en busca de amparo, sino que llegó por un informe erróneo y con información engañosa al ser derivada del servicio de urgencias al que acudió sin nada grave, acusándole de malos tratos por un enfado puntual y del que salió con un informe de lesiones incompatible con su declaración. A pesar de la gravedad de la acusación y de sus posibles consecuencias, los servicios sociales no investigaron los hechos y tomaron decisiones graves con información sesgada, sin escuchar la versión de la madre, no consultando a personas adultas del entorno familiar, colegios, e incluso a la persona que en ese momento vivía con ambas en el mismo domicilio y, por el contrario, haciendo caso al testimonio de la persona adulta que designa la menor que carece de información suficiente para conocer la realidad de la situación.

Sobre la base de lo manifestado por la menor se le traslada al Centro ... orientándole para formular una denuncia contra la madre y separándola

de ella. Posteriormente, se traslada a la menor al Centro de ... y, en las primeras visitas, se le coacciona prohibiéndole responder a cualquiera de mis preguntas si no hay un educador presente, tampoco se atiende a su solicitud de realizar sesiones psicológicas de terapia familiar. Estando en el Centro de ..., la juez archiva todo cargo contra la reclamante y desestima cualquier riesgo en la convivencia, pero, a pesar de ello, no se reintegra a su hija a su hogar familiar.

Del Centro de ... se traslada a su hija a Zizur y se le presenta un informe para declarar a su hija en situación de desamparo, informe que la reclamante se niega a firmar al no existir motivo para ello como probaba el archivo de la denuncia efectuada por el juzgado. Algunos funcionarios manifestaban su opinión de que la situación era confusa, que no existían motivos claros, pero finalmente declaran la situación de desamparo de la menor sin un motivo que lo justifique y, pese a su reiterada negativa, se traslada a su hija a la residencia el Vergel. La reclamante entiende que durante su estancia en los centros y residencias bajo la responsabilidad de la Administración hubo dejación en cuanto a la atención a la menor, saliendo sola hasta las tres y las cuatro de la madrugada o durante toda la noche, ausencias del centro para dormir, faltas al instituto sin justificar, suspendiendo cursos, se le permitió hacerse tatuajes sin que el tutor lo autorizase, se le mezcló con menores que consumían drogas, alcohol, tabaco, algo que ella no había querido probar hasta ese momento. Se puso en riesgo la salud de la menor, tuvo un ataque de asma y tuvo que llevarla a urgencias haciéndose cargo de su medicación estando bajo la responsabilidad de la residencia y no pudiendo sacarla sin permiso.

La reclamante continúa diciendo que su hija tenía adicción al móvil, algo que transmitía a sus tutores pero que no hicieron nada, se influenció a la menor acusándole de que le había ocasionado un trauma, de que no le había dado una educación adecuada y, a pesar de reconocer que nos queríamos mucho, le seguían reteniendo porque supuestamente teníamos mala relación.

En conclusión, la reclamante considera que se actuó de forma arbitraria, sin investigación suficiente de las circunstancias antes de tomar

una decisión tan grave como dividir a la unidad familiar y, a pesar de la decisión judicial de archivo de la denuncia, no se reintegró a la menor a su hogar, privándole de derechos sin justificación alguna, influyendo en la mentalidad de la menor en un momento delicado de su desarrollo emocional y hubo dejación de responsabilidad de la Administración en el seguimiento de la situación mientras estuvo internada en sus centros de acogida.

En el escrito de la reclamante, justifica la reclamación económica que solicita por daños morales por «inducir a su hija a formular una denuncia contra su madre, por hacer afirmaciones falsas en su contra, porque sus decisiones injustificadas le dejaron en estado de shock durante muchos meses, teniendo que medicarse para dormir al quedarse la administración con su hija sin motivo justificado, por no atender a ninguna de sus propuestas, retirando visitas incluso programadas, por amenazarle con investigaciones policiales desde el principio para intimidarle, por hacerle sentirse como una delincuente al no permitir a su hija responder a sus preguntas sin presencia de los educadores, generando desconfianza al impedir una comunicación natural, por la insistencia en convencer a su hija de que le había creado un trauma y que su educación no había sido la adecuada, porque se vio obligada a renunciar a trabajos con el perjuicio económico que suponía para poder ajustarse a las visitas, por consecuencias físicas, ya que se me generó una dolencia en los ojos con carácter permanente, notable caída del cabello debido al estrés y una pérdida de peso no saludable, por truncar la adolescencia de una joven introduciéndola en lugares y relaciones que no debería haber tenido, por haber malogrado la enseñanza y principios que intenté trasladar a mi hija, por prolongar mi malestar teniendo que acudir al Defensor del Pueblo, por el abuso de poder ejercido sobre mi persona y porque debido a estas situaciones de impotencia y ansiedad llegué a pensar en el suicidio en varias ocasiones. El daño moral causado a la unidad familiar no se puede ni reponer ni se puede devolver el tiempo perdido, pero no puede haber impunidad frente a los hechos indicados, donde no hay errores, sino decisiones conscientes basadas en nada que las justifiquen, actitudes de rechazo de consecuencias muy graves y poco evaluadas por el simple hecho de luchar por mi hija y no darles la razón en todo. Por tanto, solicito

una indemnización por todos los daños indicados anteriormente de 350.000 €, aunque dicha suma no compensa suficientemente lo que nos hicieron padecer durante mucho tiempo».

La reclamación considera la inequívoca relación de causalidad entre los daños y perjuicios producidos y el funcionamiento de los servicios públicos dependientes de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, daños y perjuicios que considera no tiene el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley.

Hace referencia en su fundamentación jurídica al protocolo básico de intervención contra el maltrato infantil en el ámbito familiar que establece cinco normas básicas de intervención social y considera que «en todas ellas hubo actuaciones deficientes y decisiones arbitrarias, tanto en cuanto a la detección, ya que todo el proceso se inició con un informe de lesiones incompatible con malos tratos, en cuanto a la notificación, al notificar un riesgo que no existía, en cuanto a la valoración al no haber efectuado una investigación suficiente y en cuanto a la intervención y el tratamiento que estaban dirigidos a separar y enfrentar a madre e hija, en vez de tratar de recomponer la convivencia, supuestamente rota».

Se indica que, según los principios que deben regular la aplicación del protocolo de actuación, la separación de los menores de su familia sólo puede ocurrir como último recurso, mientras que la actuación de los servicios sociales siempre estuvo encaminada a incentivar en mi hija esa separación. Que ninguna de sus actuaciones como madre podían encajar en la definición de maltrato infantil, que nunca hubo desamparo ni desatención de sus funciones y que, aunque se calificara su conducta como propia de maltrato leve o moderado, el protocolo establece la permanencia del menor en la familia realizándose una intervención educativa como la reclamante pidió reiteradamente y siempre fue denegada.

Por último, indica que «si tenemos en cuenta que ni tan siquiera hubo maltrato alguno, el declarar a mi hija en situación de desamparo, retirarme la custodia y el resto de actuaciones fueron decisiones totalmente desproporcionadas y no ajustadas a este protocolo, ya que los criterios de

valoración reflejados, nunca podrían calificar la situación como grave, y, sin embargo, se aplicaron los criterios de esa clasificación. Por tanto, considero justificada mi reclamación, dado que no se cumplió con el protocolo establecido para los casos de sospecha de maltrato, se vulneraron mis derechos al culparme sin haber prueba alguna, se nos perjudicó a madre e hija con las consecuencias relatadas en el documento adjunto y todavía hoy quedan secuelas provocadas por la actuación de las personas a cargo de su departamento».

A la reclamación se acompañan diversos informes médicos de la atención prestada a la reclamante en el Centro de Salud Mental de ... en los que se refiere sintomatología ansiosa depresiva reactiva a situación de estrés, iniciando tratamiento psicológico, cognitivo, conductual y farmacológico. En dichos informes se recoge que la paciente manifiesta mucha angustia por la separación forzosa que está viviendo con su hija, la evolución está siendo tórpida, la situación ansioso-depresiva no remite, la paciente no logra aceptar el distanciamiento de su hija.

Se aporta, igualmente, informe de la psicóloga doña..., manifestando que la reclamante acudió a su consulta para terapia psicológica a consecuencia del estado de sus emociones (rabia, decepción, miedo, angustia, tristeza) y una gran preocupación por la situación actual y sobre todo por la de su hija, manifestando también síntomas físicos, derivados del estrés al que estaba sometida en los últimos tiempos, así como un gran impacto a nivel cognitivo. En el informe se considera que podría ser de gran ayuda que ... y su hija acudieran a trabajar su situación con una profesional experta en mediación y en terapia familiar.

Finalmente indica que podrían aportarse declaraciones de testigos caso de ser solicitados.

### **I.2ª.2. Admisión a trámite de la reclamación e instrucción**

Mediante Resolución 7278/2022, de 24 de octubre, de la Directora Gerente de la Agencia Navarra para la Autonomía y Desarrollo de las Personas se admitió a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial,

formulada por doña... contra la citada Agencia Navarra de Autonomía, designando al instructor del procedimiento e informando a la reclamante del plazo para la resolución del procedimiento y su notificación de conformidad con lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas( en lo sucesivo, LPACAP).

Por parte del instructor se solicitó de la Sección de Valoración de las Situaciones de Desprotección informes relacionados con el contexto y motivación del expediente de desprotección y desamparo de la menor..., así como informe sobre el contexto y motivación de la denuncia formulada contra la madre de la menor y, a la Sección de Gestión de Guardia y Ejecución de Medidas Judiciales, informe sobre el contexto y motivación del expediente de gestión de guarda de la menor y descripción y valoración del desarrollo de la guarda de la menor y de la intervención con la madre.

Del mismo modo, mediante Resolución 8256/2022, de 24 de noviembre, de la citada Directora Gerente de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas, a instancia del instructor, se acordó la apertura de un periodo de prueba concediendo a los interesados un plazo de 15 días hábiles, a fin de que pudieran aportar la documentación o proponer cualesquiera medios de prueba que estimasen convenientes en defensa de sus derechos.

### **Informe de la Sección de Valoración de las Situaciones de Desprotección**

El 12 de diciembre de 2022 se emite el informe solicitado en el que se indica que la intervención con esta familia surgió el 27 de julio de 2019, a las 20:20 horas, cuando la menor ingresó acompañada por la Policía Foral en el centro de observación y acogida tras acudir al servicio de urgencias del ... al ser agredida por su madre, según refirió. Desde el Complejo Hospitalario se emitió un informe clínico, recogiendo las lesiones presentadas por la menor y se avisó a la Policía Foral. En presencia de los policías la menor manifestó que no quería volver a casa con su madre por temor a que se produjeran nuevas agresiones.

Mediante Resolución 5231/2019, de 12 de agosto, del Subdirector de Familia y Menores, se inició el procedimiento para la declaración de una situación de desprotección de la menor y se adoptó la medida provisional de asunción de su guarda, autorizando su ingreso en el centro de observación y acogida (...) gestionado por la ... y, al día siguiente, la menor interpuso una denuncia contra su madre por presuntos malos tratos en el ámbito familiar, siendo acompañada por los educadores del centro de acogida y firmando acta de que había sido informada de sus derechos.

Por Resolución 7958/2019, de 20 de noviembre, de la Directora Gerente de la Agencia de Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas, finalizó el procedimiento para la declaración de la situación de desprotección, declarando la situación de desamparo y asumiendo su tutela automática y su guarda, autorizando la continuidad de la menor en el centro gestionado por la citada ....

El informe, con respecto a la fundamentación de la situación de desamparo, indica que, tras la valoración realizada en el ..., se concluyó la existencia de un inadecuado ejercicio de los deberes de protección, debido a la presencia de castigos físicos y emocionales de manera continuada y frecuente que habían causado un daño significativo en el desarrollo emocional, cognitivo y social de la menor. A lo largo de estos meses se pudo comprobar como la madre se relacionaba con su hija desde una hostilidad verbal, que revertía un carácter crónico, en forma de insulto, desprecio, crítica o amenaza de abandono. La madre presentaba una visión muy rígida e inflexible en la que resultaba difícil introducir nuevas perspectivas ya fueran orientaciones educativas o emocionales, lo que le hacía reaccionar frente a la menor de manera impulsiva y con expresiones de ira. Este patrón reiterado y continuado de infravaloración de la menor tenía como consecuencia en ella una baja autoestima, tendencia depresiva y aislamiento social, presentando síntomas de ansiedad, depresión y retraimiento social, así como una posición de sumisión y miedo ante las relaciones de la figura materna. La madre no reconocía sus dificultades en la relación con su hija, tendiendo a culpabilizar a ella y a terceras personas de las circunstancias en las que se encontraba. La menor, en un entorno seguro y estructurado como

el ..., realizó una evolución positiva en cuanto a mejora de la expresión emocional, el empoderamiento personal, el rendimiento académico y la comunicación hacia la figura educativa.

Tras la declaración de desamparo, la madre presentó ante el Juzgado de Primera Instancia número tres de Pamplona, un procedimiento de oposición a la medida de protección de la menor que sería finalmente desestimado mediante la Sentencia 362/2020.

Mediante Resolución 430/2020, 17 de enero, de la Directora Gerente de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas se autorizó la baja de la menor en el ... de la ... y su ingreso en la residencia juvenil ... de la ... a través de un acogimiento residencial básico, causando baja en dicho centro el 20 de diciembre de 2020.

Por lo que se refiere a la denuncia presentada por la menor, el informe considera que los educadores obraron conforme a las funciones que tienen encomendadas, entre las que se encuentra el acompañamiento de los menores en las diferentes gestiones de su vida diaria, incluyendo las denuncias ante las dependencias judiciales o policiales. La menor ya había expuesto su deseo de interponer una denuncia previamente a su ingreso en el ... y fue informada de sus derechos al hacerlo, considerando subjetiva la afirmación reiterada de su madre, tanto ante el Defensor del Pueblo como ante la Subdirección de Familia y Menores, de que los educadores convencieron a su hija para la interposición de la denuncia.

En el informe del servicio de urgencias del ... se indica que «se trata de una paciente de 16 años que acude tras haber sido agredida por su madre, según refiere. No es la primera vez que ocurre. Hoy, en el contexto de una discusión, al parecer, le ha agarrado de los pelos y le ha cogido de las manos, retorciéndole el primer dedo de la mano derecha». En la exploración se manifiestan «heridas compatibles con arañazos en evolución en antebrazo izquierdo. Dolor en falange media del cuarto dedo mano izquierda con edema local, movilidad normal. Dolor en articulación MCF de primer dedo, movilidad conservada, no bostezo. Rx dedo:normal. Se avisa al 112 y Policía Foral por presunto caso de malos tratos en el ámbito familiar

Diagnóstico principal: esguince de dedo mano, contusión dedo, heridas antebrazo».

En la denuncia formulada por la menor ante la Policía Foral en presencia del educador del ... de ..., el 28 de julio de 2019, se denunciaban los episodios de malos tratos físicos y psicológicos que había venido padeciendo a lo largo de los últimos años por parte de su madre, añadiendo que «en el día de ayer, estando en su domicilio, en un momento dado, su madre le ordenó que limpiara el baño de la casa a lo que ella se opuso y como la madre entendía que tardaba más de la cuenta le dijo a ... que se diera prisa y que por esa calma suya le iba tan mal con la gente. ... le respondió a su madre que también por la forma de tratar a la gente a ella también le iba mal, la madre entonces le tiró del pelo y le pegó dándole una serie de cachetes y de golpes por donde pudo (cara, hombros, espalda...) por lo que ella intentó defenderse y entonces su madre le agarró de la mano y le torció un dedo pulgar, lo que le provocó un esguince».

Tras relatar que a continuación se fue de casa y que acompañada por don... se dirigió a Urgencias del ... para que le examinaran y extendieran un parte de lesiones, indica que «fue el médico que le atendió quien llamó a la policía y, estando con los policías forales, manifestó que no quería volver a su casa con su madre por temor a que pudieran producirse nuevas agresiones. Indica que el episodio de ayer no ha sido un episodio puntual, sino que se han venido repitiendo con asiduidad desde que la denunciante tenía aproximadamente cinco años. Refiere un caso en el que por malas notas, su madre se enfadó y cogió un cinturón de cuero, comenzando a golpearla dándole por todo el cuerpo. A comienzos de 2019, la denunciante manifiesta que llegó a sentirse muy mal anímicamente, en un estado que ella calificaba como depresivo, incluso llegó a pensar que no quería seguir viviendo. Fue un periodo en el que su madre le golpeaba prácticamente todas las noches. Aunque iba al instituto con normalidad y procuraba no faltar a las clases, se le hacía muy duro tener que volver a casa, llegó a sentirse muy sola y solamente encontraba apoyo en su amiga .... Expresa que los motivos por los que su madre le suele golpear suelen ser siempre los mismos: bien por motivos de estudio, tareas domésticas y la manera de

castigarle siempre ha sido con bofetadas y golpes o con el cinturón, justificando su madre su forma de actuar por haber sido educada de esa forma. La denunciante añade que, también, desde los seis o siete años se quedaba muchas noches sola en casa porque su madre se iba a bailar y volvía sobre las tres de la madrugada. También le ha venido insultando desde hace tiempo y últimamente le ha amenazado con mandarla a Colombia o meterla en un internado. El episodio de ayer fue la gota que colmó el vaso y no pudiendo aguantar más solicitó ayuda a ... con el que tiene una relación de amistad desde que vivía con su madre siendo ella un bebé, hasta que debido a los conflictos con su madre decidió marcharse a Lesaka. No obstante, ha seguido manteniendo el contacto personal y cuando ... venía a Pamplona pasaba por su casa a saludarles y en muchas ocasiones la denunciante se marchaba a pasar los fines de semana a Lesaka con el consentimiento de su madre».

#### **Informe de la Fundación ...**

El 19 de mayo de 2022 emite informe la Dirección de Residencias de Protección de la Fundación ..., relatando que la menor ingresó en el centro de observación y acogida de forma urgente acompañada por la Policía Foral tras acudir a urgencias para realizar un parte de lesiones por los presuntos malos tratos que sufre por parte de su madre. Allí comunica que no quiere regresar a su domicilio, por lo que la policía realiza las gestiones necesarias para su ingreso. Acude al hospital acompañada por un amigo de la familia ... quien, según la menor, le ha criado como a una hija. La brigada asistencial le cita al día siguiente para interponer la denuncia en la que habla de malos tratos continuados por parte de su madre desde que tenía cinco años. En el momento del ingreso se muestra colaboradora. Se le explica su situación y las dinámicas residenciales y se da inicio a la intervención educativa para la acogida, observación, valoración y propuesta de derivación.

El informe transcribe la información que quedó recogida el día de su ingreso: «Llama Policía Foral el 27/07/2019, a las 19:20 y nos informa de que una menor se ha presentado en el ... refiriendo sufrir malos tratos por parte de su madre y haber mantenido una fuerte discusión en la cual la menor ha sido agredida por su progenitora. Comentan que el parte de

lesiones está hecho y que la menor quiere interponer una denuncia contra su madre, pero que no han podido realizar la denuncia, por lo que informa de que pasará la noche en el ... y el domingo por la mañana realizará la denuncia (le acompañaremos a comisaría). Hablan con fiscalía también y el ingreso queda autorizado».

Con respecto a las denuncias de su madre de que los educadores le convencieron para presentar la denuncia contra ella, indica que el procedimiento en todos los centros es el mismo y pasa por respetar el derecho de la menor a denunciar y acompañarle en todos los casos que se requiera, preservando el derecho superior del menor.

### **Informe de la Sección de la Guarda y Ejecución de Medidas Judiciales de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas**

El 16 de diciembre de 2022 se emite el informe a petición del Instructor del procedimiento en el que se explica que el 22 de noviembre de 2019 la menor causó baja en el ... y pasó a la residencia juvenil ..., gestionada por la ..., a través de la constitución de un acogimiento residencial. Dada la situación de la menor, se valoró como la medida de protección más beneficiosa en aquel momento para procurarle un espacio de estabilidad y seguridad y que, a su vez, le proporcionara un contexto desde donde poder trabajar con ella primero y, después, una vez que la madre aceptase el recurso residencial, también la relación entre madre e hija. La menor estuvo atendida en dicha residencia hasta el 20 de diciembre de 2020, día en el que alcanzó la mayoría de edad. Tomada la medida de protección se procedió a elaborar el plan individualizado de la menor siendo la finalidad de la medida establecida la separación definitiva con preservación de relaciones familiares. Se establecieron objetivos tanto con la menor como con la progenitora, destacando que la madre, al inicio del acogimiento residencial, mantenía dificultades en la comprensión de los motivos que dieron lugar a la valoración de desamparo de su hija. Con respecto a la menor, la línea de intervención que se planteó fue trabajar en términos de autonomía, aunque la menor tenía como objetivo a su mayoría de edad pasar a vivir con una persona adulta, que era una referencia de figura paterna para ella.

El informe indica que la menor tuvo una adaptación positiva en el recurso residencial, tanto en la dinámica residencial como en la interacción con sus compañeros de residencia. Se pudieron desarrollar los objetivos marcados, aunque el tiempo de estancia de un año, no permitió la consecución en su totalidad. Cabe destacar que la menor se mostró retraída en la intervención psicológica, por lo que hay aspectos de la intervención que no se pudieron abordar. A pesar de ello, la evolución de la menor fue positiva. Previo a su mayoría de edad, inició un proceso paulatino de reintegración familiar con la persona que para ella representaba la figura paterna, reintegrando finalmente con esa persona.

Por último, el informe, respecto a la intervención que la entidad llevo con la progenitora, «destaca que al comienzo se fueron abordando tímidamente los contenidos contemplados en los objetivos y las dificultades de relación con su hija. Sin embargo, la interrupción de las visitas de manera presencial debido al estado de confinamiento, la puso nuevamente en situación de enfado e injusticia, no pudiendo salir de esa vivencia y con una imposibilidad posterior de avance en los objetivos, que tímidamente se pudieron integrar en la intervención con ella en un comienzo».

Se adjunta el informe final de la intervención realizada a doña..., emitido por la ..., el 20 de diciembre de 2020. Del citado informe merece la pena destacar lo relativo a la evolución en el área familiar en el que se indica que: «... proviene de un entorno familiar monoparental en el que la intervención comienza a partir de una denuncia por parte de la menor hacia su madre. Esta situación provoca en la madre una respuesta reactiva tanto hacia el Gobierno de Navarra, como a los profesionales del ..., como a Sin Fronteras, desde su ingreso en noviembre de 2019. La intervención con la madre de ... ha sido complicada, la herida que le provocaba el desamparo provocó que trasladase a los profesionales su malestar con formas de comunicación agresivas, cuestionadoras (...). La madre de ... iba permitiendo poco a poco introducir elementos complicados en su estilo de relación con su hija, le estaba costando asumir que su hija no regresara en un futuro a casa. Al llegar el confinamiento y no poder estar con su hija, fue retroalimentando sus vivencias de injusticia, no pudiendo salir de esa

vivencia y con imposibilidad de avance en los objetivos que tímidamente se pudieron integrar en la intervención con ella. Esta actitud se ha mantenido hasta el final de la intervención, todos los contactos establecidos han sido desde una actitud cerrada a entender los objetivos de la intervención, solo un desahogo a través de mensajes agresivos hacia la figura de la trabajadora social, que para ella representaba a los profesionales que habían provocado la situación de desamparo. Ha sido imposible para ella entender las necesidades de su hija, así como la finalidad de su llegada a la intervención: una solicitud de ayuda por parte de la menor para parar y trabajar estilos de relación materna agresiva y para nada empáticos. La relación de ... con su madre ha tenido muchos altibajos, ya que han pasado por momentos de encontrarse muy bien, y en otras ocasiones ha referido la menor no encontrarse cómoda y suspender los contactos. La menor es muy ambivalente en esta relación, influenciada por las inadecuadas respuestas maternas. Ha pasado por momentos en los que pensaba regresar al entorno familiar con otros en que no y se decantaba por la autonomía.

Dichas ambivalencias, también por parte de ..., además del bloqueo de expresión que ha presentado, no han permitido dar un orden en el trabajo de relación con su madre, de falta de implicación por parte de ..., ha reforzado la postura materna contra los profesionales que hemos intervenido con ella, los que hemos prohibido el avance relacional. Esta situación enquistada y la no colaboración de ambas ha impedido avanzar en las dificultades existentes en la relación de madre e hija. Un referente importante en la vida de ..., es ..., un apoyo para su madre en la crianza de esta, ... lo considera como su padre y éste muestra un gran cariño hacia la menor, la madre ha vivido mal esta cercanía de su hija hacia ..., aunque la ha respetado porque tiene asumido que es como un padre para ella y lo ha vivido como una amenaza que le ha impedido recuperar a su hija, aunque después del enfado inicial, cuando ... decidió realizar un plan de integración familiar con éste para con su mayoría de edad decir convivir con él, la madre al final de la intervención lo valida, reforzando su discurso atacante con los profesionales de intervención como únicos causantes del malestar de su hija y de la ruptura de su relación madre hija. El plan de integración familiar con ... se ha desarrollado sin dificultades, ha proporcionado bienestar y

tranquilidad a ..., encuentra en éste la escucha y comprensión que no encuentra en su madre».

### **Apertura período de prueba**

Mediante Resolución 8256/2022, de 24 de noviembre, de la Directora Gerente de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas, se acordó la apertura de un periodo de prueba. En dicha fase, la reclamante presentó diferente documentación, entre la que se incluyen fotografías expresivas de la buena relación madre-hija, informes médicos de salud mental del Centro de Salud de ... en los que se refiere la preocupación y angustia de la reclamante por la separación forzada de su hija, el deseo de que vuelva a casa, la angustia y depresión que ello le está generando, la preocupación por las malas compañías con las que se relaciona en los centros en los que está ingresada, así como la medicación que le prescribían.

Igualmente, incorpora un escrito a modo de declaración personal en el que se cuestionan las afirmaciones realizadas en la denuncia de su hija de que le maltrataba y el Auto de 26 de diciembre de 2019, del Juzgado de Instrucción Nº 1, de Pamplona, por el que se acuerda el sobreseimiento y el archivo de las Diligencias Previas registradas en virtud de atestado de la Policía Foral por posible delito de violencia doméstica cometido por doña... sobre su hija menor, al no resultar debidamente justificada la perpetración del delito.

Aporta un acta de manifestaciones efectuada por don ... ante la Policía Foral en la que se expresa que «convive en el mismo domicilio con la menor denunciante y con la denunciada, con la que mantiene una relación sentimental que finalizó hace un año, aunque siguen residiendo juntos, que no ha observado ningún episodio de violencia física entre madre e hija, que nunca le ha visto golpear a su hija, aunque si discusiones fuertes entre ellas pero que al poco rato terminaban abrazándose. No ha observado lesiones, aunque un día, en un forcejeo por el móvil, se produjo un arañazo fortuito. Comenta que en ocasiones la madre realizaba comentarios sobre el estado físico de su hija (te vas a poner como una bola) y sobre su rendimiento

escolar; comentarios que los enmarca dentro de la normalidad de una relación entre madre e hija, valorando la relación como difícil y mejorable. Por último, considera que la hija ha podido denunciar a la madre por influencias de terceras personas y por informaciones de redes sociales que incentivan a ello».

También acompaña una declaración suscrita por doña ..., con domicilio en la calle ..., de Pamplona, en la que expone que doña... trabaja desde hace doce años en su casa como asistenta, siendo leal, honrada, trabajadora, inteligente, luchadora y siempre pendiente de su niña y del trabajo. Toda su vida era por y para su hija, renunciando en gran medida a su propia vida social. Por tener contacto personal continuo con ella puede dar fe de cómo cambió su vida, en cuanto a sufrimiento físico y psicológico, hasta la depresión, cuando los servicios sociales le separaron de su hija en un proceso mal investigado, tomando como referencia a don... que fue compañero de piso en los primeros años de vida de la menor. Este hombre generó las primeras desavenencias entre madre e hija por tomarse atribuciones que no le correspondían, condicionando toda opinión de su madre y quitándole autoridad en su educación, asumiendo un rol que nadie le había demandado y para el que no estaba preparado, concediéndole todos sus deseos y convirtiéndose en un compañero fantástico, pero incapaz de decir no cuando era necesario. «Aunque es una buena persona considera que no estaba preparado para ejercer la función que pretendió». Termina indicando que «los servicios sociales no cumplieron con su función de proteger, instruir, colaborar en mejorar la vida de la familia, fui testigo de las consecuencias de separar una familia del modo brutal en que se hizo por motivos que no eran reales. Había visto en la madre preocupación por su hija, pero jamás una actitud violenta, ni a ... quejarse de nada parecido. Y aún hoy su relación, aunque ha mejorado, sigue afectada por lo sucedido».

### **Trámite de audiencia**

Mediante Resolución 583/2023, de 30 de enero, de la Directora Gerente de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas se acordó la apertura del trámite de audiencia de los interesados,

poniéndoles a su disposición toda la documentación obrante en el expediente.

El 28 de febrero de 2023, la reclamante formula alegaciones aportando nuevas fotos y dos testimonios escritos de doña... y doña..., quienes conocen a la reclamante desde hace 20 y 6 años, respectivamente, y en los que se manifiesta el esfuerzo y dedicación de la reclamante hacía su hija, con quien tenía una relación similar a la de cualquier otra familia con los problemas propios de la edad, hasta que se vieron alteradas por la separación forzada por los Servicios Sociales de forma que consideran injusta y los problemas psicológicos y físicos que tal decisión le causaron.

Acompaña un escrito de consideraciones personales en el que indica que la plataforma de infancia, compuesta por más de 70 organizaciones, ha alertado de la falta de garantías en la retirada de tutelas en España, «el marco legislativo español tiene graves carencias en los procesos administrativos que pueden acabar con la separación del niño o niña de su familia, además de la falta de obligación de una resolución administrativa de declaración del riesgo, como garantía mínima en un procedimiento administrativo, se suma la falta de instrumentos técnicos que permitan valorar el riesgo en cada caso. Ninguna de las circunstancias relatadas en los informes de valoración justifica la retirada de la guardia y custodia, ni de la tutela, ni la declaración de desamparo de mi hija. Fue una decisión totalmente desproporcionada con las circunstancias porque no había riesgo alguno para la menor, ya que nunca se probaron los malos tratos. El hecho de que los educadores opinasen de forma diferente a mí sobre cómo educar a mi hija no determina que su modelo sea bueno, ni les otorga derecho para separar una familia. Solo se tuvo en cuenta el deseo de mi hija de tener libertad sin obligaciones, por lo que, según eso, todos los adolescentes deberían estar acogidos en sus centros en vez de con sus padres, puesto que ese es un deseo inherente a casi todos ellos».

La reclamante continúa diciendo que se inicia un procedimiento basándose en una denuncia falsa de malos tratos y que en el informe del Negociado de Valoración de Situaciones de Desprotección que propone la declaración de situación de desamparo figuran también falsedades y errores.

Si fuera cierto que el maltrato se viniera realizando de forma continua desde los cinco años, resultaría evidente que durante los once años que habría durado, se debería haber percatado el colegio, los médicos, los profesionales, los vecinos, etc., sin que nada de ello haya ocurrido. Se hace referencia a la figura de... como figura parental que a los servicios sociales les parece positiva, pero que la denunciante considera perjudicial porque siempre le incitaba a irse con él, facilitándole todo tipo de caprichos, desautorizándole y poniéndola siempre en su contra. Estima que, aunque pudieran existir dificultades en la convivencia con un adolescente, como sucede en multitud de familias, no había situación de maltrato, ni desamparo alguno. Para asuntos de menos gravedad resulta necesario acreditar los hechos de una forma fehaciente, mientras que en este caso se adoptaron las decisiones sin acreditarlos, lo que considera que conllevó una vulneración de sus derechos. Podría haber entendido un breve periodo de protección mientras se investigaba la denuncia, pero una vez que se archivó debería haber cesado. Los principios de actuación del protocolo básico de intervención contra el maltrato infantil en el ámbito familiar establecen que la separación del menor de su familia solo podrá ocurrir como último recurso en atención al bien superior del menor. Sin embargo, en este caso, desde el principio se convirtió en la primera opción y la valoración se hizo sin tener en cuenta la opinión de la madre, ni se consultó a los profesores, médicos, ni tan siquiera a la persona que convivía con ella en el domicilio, por lo que entiende que no hubo voluntad de conocer la verdad.

Esta situación le ha producido importantes daños psicológicos y morales, se le ha hecho quedar como maltratadora y mentirosa, con la humillación social que eso conlleva, se ha generado un daño físico por un estrés generado por la situación con caída de cabello, riesgo de alimentación, falta de apetito y principalmente una enfermedad en los ojos, que se ha consolidado y que ya es crónica. También se le ha producido un daño económico, ya que tuvo que renunciar a determinadas horas de trabajo para poder acudir a las horas de visitas establecidas en los centros de acogida de su hija. Pero el principal daño se produce en la relación familiar ya que, a pesar de que con el tiempo hemos conseguido recuperar una relación más o menos estable, sigue estando viciada por todo lo ocurrido

anteriormente. En definitiva, la reclamación se formula por «las decisiones tomadas sin justificación objetiva, por la ausencia de interés en la veracidad de las denuncias formuladas contra mí, ni tomar decisiones con toda la información pertinente, por la actuación de su departamento en la dirección de reeducar a mi hija por su cuenta, en vez de apoyar una labor familiar conjunta, y por la vulneración de mis derechos y por los daños causados».

### **Propuesta de resolución**

Tras ampliar el plazo legalmente establecido para la resolución del procedimiento, el 12 de abril de 2023, la instructora del procedimiento, fórmula propuesta de resolución en la que, tras efectuar una serie de consideraciones sobre los principios que rigen la responsabilidad patrimonial de la administración pública, entrando en el objeto de la presente reclamación indica que, el 27 de julio de 2019, la hija de la reclamante ingresó, acompañada por la Policía Foral, en el ... tras acudir al Servicio de Urgencias del ..., refiriendo haber sido agredida por su madre. Se emitió informe clínico recogiendo las lesiones de la menor y se avisó a la Policía Foral. En presencia de estos últimos, la menor manifestó que no quería volver a casa con su madre por temor a que se produjeran nuevas agresiones, así como que quería interponer una denuncia contra ella por malos tratos en el ámbito familiar, lo que se hizo al día siguiente acompañada por los educadores del ....

Ante la existencia de un parte de lesiones, con una menor de 16 años, que necesitar estar un tiempo separada de su madre, y tras la entrevista tanto con la interesada como con su hija, la administración dicta la Resolución 5321/2019, de 12 de agosto, de Subdirector de Familia y Menores por la que se inicia el procedimiento para la declaración de una situación de desprotección y se adopta la medida provisional de asunción de su guarda, autorizando el ingreso en el ... gestionado por la .... Posteriormente, mediante Resolución 7958/2019, de 20 de noviembre, de la Directora Gerente de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas, se declaró la situación de desamparo de la menor y se asumió su tutela automática y su guarda autorizando la continuidad en el centro gestionado por la ...

Contra la Resolución 5321/2019, por la que se iniciaba el procedimiento para la declaración de la situación de desprotección, la reclamante interpuso demanda ante el Juzgado de Primera Instancia número tres de Pamplona. A pesar de que la resolución objeto de impugnación era solo la del inicio del procedimiento, y no la propia resolución que declaró la situación de desamparo, la Sentencia 362/2020 determinó que el inicio del procedimiento para la declaración de desprotección resultaba necesario, pues se había comprobado que era procedente la declaración de situación de desamparo. De ese modo, en el fallo, se confirmó la resolución recurrida que ganó firmeza.

La propuesta de resolución expone que la reclamación de responsabilidad patrimonial se interpuso tres años más tarde, con fecha 14 de octubre de 2022, y cita el artículo 67 de la LPACAP que establece que los interesados solo podrán solicitar el inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial cuando no haya prescrito su derecho a reclamar; derecho que prescribe al año de producido el hecho, o el acto que motive la indemnización o se manifieste el efecto lesivo. Doña... reclama la responsabilidad patrimonial por las actuaciones de la administración en relación con su hija que, tal y como consta en la relación de hechos aportados por la misma, duró desde el 27 de julio de 2019, hasta el momento en el que su hija salió de sus centros, cuando cumplió la mayoría de edad, es decir, el 20 de diciembre de 2020, fecha en la cual cesa la tutela por parte de la entidad pública, precisamente por alcanzar los 18 años de edad. Por lo tanto, atendiendo a las normas sobre cómputo de plazos previstos en el artículo 30.4 de la LPACAP, la acción para la reclamación de responsabilidad habría prescrito el 20 de diciembre de 2021 por lo que, dado que la reclamación fue presentada el 14 de octubre de 2022, habría prescrito. A la misma conclusión de prescripción se llega, empezando a contar el plazo desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas que presuntamente la actuación de la administración había provocado a la reclamante considerando, con apoyo de la doctrina del Tribunal Supremo, Sentencia 434/2014, de 29 de enero número del recurso 2509/2011, que las dolencias alegadas por la interesada podrían encajar en el concepto de permanentes, pero no como continuadas. Ello es así, dado

que desde que se determina el cuadro ansioso depresivo o el trastorno de adaptación; diagnóstico que consta en el informe médico de diciembre de 2019, dichas dolencias persisten sin haber modificación alguna. Por lo tanto, la prescripción comenzaría a correr desde que lo supo la agraviada, que en este caso sería el año 2019.

Sin perjuicio de lo anterior, entrando en el fondo de la reclamación, considera la inexistencia de nexo causal entre la actuación de la administración y el cuadro ansioso depresivo con trastorno de adaptación e inflamación ocular que denuncia la reclamante. Entiende, tal y como recalca la Sentencia 362/2020, del Juzgado de Primera Instancia número tres de Pamplona, que existen intervenciones del servicio social de base entre abril y agosto de 2018, fecha anterior al 27 de julio de 2019, en la que la menor interpuso la denuncia. En unas entrevistas realizadas en esas fechas, el técnico describe que «el desarrollo de la entrevista transcurre con una exposición dominante de la madre, no permitiendo que su hija participe en la misma». En otra de las entrevistas, el profesional refiere que «es con la madre donde evaluamos las dificultades entre ambas partes, reconociendo la pérdida de control y el castigo físico. Ha perdido la confianza de su hija, aunque el comportamiento de la menor no diera motivos en tal sentido, la madre es controladora y exigente y actúa con exceso de celo». A lo que se añade que en la denuncia la menor manifiesta que lo sucedido el 27 de julio no fue un episodio esporádico. La propuesta considera que el malestar que provocaba la situación con su hija no era consecuencia de la actuación de la administración a partir del día 27 de julio de 2019, sino que procedía con anterioridad, tal y como se deriva del informe médico en el centro de salud de ... de octubre de 2019, en el que se indica que la paciente se encuentra en seguimiento por cuadro ansioso-depresivo derivado del conflicto familiar con su hija. En segundo lugar, estima que la actuación de la administración no ha sido ni antijurídica ni ilegítima, sino que la actuación fue correcta tal y como lo determina la Sentencia 362/2020, de Juzgado de Primera Instancia número tres de Pamplona que, frente a la oposición de la reclamante confirmó la resolución administrativa de inicio del procedimiento de la declaración de situación de desprotección de la hija de la interesada, asumiendo la guarda de la menor por la administración, manteniendo la

patria potestad de la madre con derecho a un régimen de visitas fijado por la entidad pública. La sentencia determina que el archivo de la denuncia de la menor no obsta para considerar que quede acreditado tanto que la interesada acostumbraba a utilizar el castigo físico para corregir a su hija como la existencia de una actitud de la madre de dominación sobre la menor, tal y como se desprende del informe del servicio social de base y de la denuncia. Por lo tanto, teniendo en cuenta que existe una menor de 16 años que se encuentra en urgencias con un parte de lesiones y que manifiesta necesitar estar un tiempo separada de su madre, no cabe duda de que la decisión de la Administración de inicio del procedimiento de declaración de la situación de desprotección fue conforme con el interés superior de la menor, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.1 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y con lo reflejado en la sentencia del Juzgado de Primera Instancia ya citada, lo que determina la procedencia de la actuación de la administración, tanto del inicio del procedimiento como de la propia declaración de situación de desamparo, dado el daño emocional que la menor sufría derivado de una infravaloración continua por parte de su madre.

En conclusión, la propuesta considera «que procede declarar la desestimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial por prescripción, por inexistencia de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida, así como de una actuación antijurídica por parte de la administración, no procediendo indemnización alguna por no cumplirse los requisitos legales para la exigencia de responsabilidad patrimonial de la administración».

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

La consulta que se nos efectúa versa sobre una reclamación formulada por doña... por daños y perjuicios derivados de actuaciones de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas del Gobierno de Navarra como consecuencia de la asistencia prestada a su hija ..., solicitando una indemnización total de 350.000 euros.

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

## **II.2ª. Tramitación del procedimiento**

La LPACAP regula en sus artículos 53 y siguientes el procedimiento administrativo común, conteniendo en sus artículos 65, 67, 91 y 92, las especialidades propias de los procedimientos de responsabilidad patrimonial. En el procedimiento general se contemplan sucesivamente su iniciación, la práctica de las pruebas que se declaren pertinentes, la solicitud de informes y, por último, la resolución definitiva por el órgano competente y su posterior notificación. De manera específica, en el ámbito de la Comunidad Foral, la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral (en adelante LFACFNSPI), fundamentalmente, en los artículos 58, 116 y 122, se refiere a la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Se han incorporado al expediente los documentos necesarios para conocer las circunstancias a tener en cuenta en relación con la reclamación efectuada por las actuaciones llevadas a cabo por la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas. Obra en el expediente, entre otra, la documentación relativa a la admisión a trámite de la reclamación, la designación del instructor, la apertura de un periodo de prueba. Se han incorporado, a petición del instructor, informes de la Sección de Valoración de las Situaciones de Desprotección, de la ..., de la Sección de la Guarda y Ejecución de Medidas Judiciales de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas. Igualmente, consta en el expediente la documentación y declaraciones presentadas por la reclamante durante el periodo de prueba y, por último, con traslado de la documentación y actuaciones practicadas, se dio trámite de audiencia aportando la

reclamante nuevas consideraciones y documentación en defensa de sus derechos.

A petición de éste Consejo se ha incorporado copia de la Sentencia 362/2020, del Juzgado de Primera Instancia Número 3 de Pamplona, referente a las actuaciones objeto de reclamación.

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

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

La responsabilidad patrimonial de la Administración contemplada en el artículo 106.2 de la Constitución, encuentra su desarrollo normativo ordinario, en la actualidad, en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) y en los preceptos antes citados de la LPACAP, en los que se contienen las normas procedimentales aplicables en materia de responsabilidad patrimonial, y en el ámbito específico de la Comunidad Foral de Navarra la LFACFNSPI.

Conforme al artículo 32.1 de la LRJSP, los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Los requisitos necesarios y constitutivos de la responsabilidad patrimonial de la Administración son: el daño o lesión patrimonial, su antijuridicidad, su imputación a la Administración como consecuencia del funcionamiento de sus servicios, y la relación de causalidad entre la acción producida y el resultado dañoso ocasionado.

En la fórmula legal contenida en el artículo 32.1 de la LRJSP se incluyen, como hemos adelantado, no sólo los daños ilegítimos que son

consecuencia de una actividad culpable de la Administración o de sus agentes (funcionamiento «anormal» de los servicios públicos), sino también los producidos por una actividad perfectamente lícita (funcionamiento «normal»), lo cual supone la inclusión, dentro del ámbito de la cobertura patrimonial, de los daños resultantes del riesgo creado por la existencia misma de los servicios.

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

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

La carga de la prueba de los hechos necesarios para que exista responsabilidad corresponde a quien reclama la indemnización y, en cambio, corre a cargo de la Administración la prueba del correcto funcionamiento del servicio o de la existencia de fuerza mayor o de circunstancias demostrativas de la existencia de dolo o negligencia de la víctima suficientes para considerar roto el nexo de causalidad (como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de julio de 2000).

#### **II.4ª. Improcedencia de la reclamación formulada**

Tal y como se ha expuesto con anterioridad, el presente dictamen se refiere a la reclamación formulada por doña... contra la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas del Gobierno de Navarra por las actuaciones desarrolladas en relación con la asistencia prestada a su hija ...

De los hechos más relevantes se deriva que el 27 de julio de 2019, la hija de la reclamante, acompañada de una persona mayor de edad, don...e, con la que tenía una relación a la que le atribuía un cierto carácter paternal, se personó en el Servicio de Urgencias del ... recabando la asistencia sanitaria como consecuencia de lesiones ocasionadas por su madre, tras una discusión en el hogar familiar. El parte médico exponía que se trataba de una paciente de 16 años que acudía tras haber sido agredida por su madre, manifestando que no era la primera vez que ocurría y, tras el reconocimiento, se le diagnosticó: esguince en el dedo de la mano, contusión y heridas en el antebrazo compatibles con arañazos de evolución. Avisada la Policía Foral desde el servicio de urgencias, la menor manifestó que no quería acudir a su domicilio por temor a nuevas agresiones ante lo cual, la Policía Foral la llevó al centro de observación y acogida, gestionado por la ..., ingresando esa misma noche y comunicando tal circunstancia al ministerio fiscal.

Al día siguiente, la menor, acompañada de educadores del citado centro de acogida, presentó ante la Policía Foral denuncia contra su madre por malos tratos físicos y psicológicos en el ámbito familiar. Ante esta situación, se inició un procedimiento para la declaración de la situación de desprotección de la menor, adoptando la medida provisional de asunción de su guarda, procedimiento que terminó declarando la situación de desamparo, asumiendo la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas su tutela automática y su guarda. Posteriormente, se autorizó la baja de la menor en el centro de acogida de la ... y su ingreso en la residencia ... a través de un acogimiento residencial básico hasta que alcanzó la mayoría de edad.

Durante su estancia en los centros asistenciales se estableció un plan individualizado de atención, siendo la finalidad de las medidas adoptadas la separación definitiva de su domicilio familiar con preservación de las relaciones familiares, estableciéndose una serie de objetivos de educación y mejora conductual, tanto de la menor como de la progenitora.

La reclamante siempre se manifestó en contra de la separación de su hija del hogar familiar, considerando que tales decisiones se fundamentaban en un parte de lesiones erróneo, que los educadores de los centros de acogida, lejos de fomentar la reintegración de la menor a su domicilio, convencieron a su hija para presentar una denuncia y posicionarla en su contra. Entendía que, aun siendo cierta la existencia de conflictos de relación madre hija, éstos eran los propios de la adolescencia y que solo venían motivados por la voluntad de la madre de educar a su hija con responsabilidad y exigencia y el deseo de la hija de no estar sometida a normas. Que, como se puso de manifiesto con el archivo de la denuncia por delitos de malos tratos en el ámbito familiar, no se habían acreditado la existencia de lesiones, tampoco se habían realizado las debidas actuaciones de investigación para comprobar la veracidad de las denuncias de su hija, no se mantuvieron contactos, ni se preguntó a los profesionales, profesores, médicos, personas conocidas, simplemente se optó por creer a la menor orientándole hacia la separación familiar, contradiciendo con ello los principios básicos del protocolo de intervención contra el maltrato infantil en el ámbito familiar que considera la separación de los menores de su familia como último recurso. En su oposición a la actuación de la administración formuló demanda, ante el Juzgado de Primera Instancia Nº 3 de Pamplona, contra el inicio del procedimiento de desprotección que terminó declarando la situación de desamparo; demanda que fue desestimada mediante Sentencia 362/2020 de dicho Juzgado.

En definitiva, la reclamante considera que por parte de los servicios de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas se actuó de forma errónea y arbitraria, separando a su hija de su madre, poniéndola en su contra y acusándole de malos tratos, cuando ella solo deseaba educar a su hija con responsabilidad, como lo ponen de manifiesto las declaraciones

de las personas que así lo corroboran en el propio expediente. A juicio de la reclamante, estas actuaciones y decisiones le han producido un enorme daño moral, psicológico y físico que, aun cuando no sea susceptible de compensarse ni repararse económicamente, lo cuantifica en 350.000 € a los efectos de la presente reclamación.

Por contra la Administración demandada considera correcta y ajustada a derecho la actuación desarrollada por la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas para garantizar la integridad física y el desarrollo psicológico y emocional de la menor, considerando que las decisiones adoptadas fueron totalmente correctas y ajustadas a derecho, tal y como se deriva de la Sentencia 362/2020 del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción N°3 de Pamplona, que desestimó su impugnación por lo que, con independencia de la prescripción de la reclamación al haber sido presentada fuera del plazo legalmente establecido para ello, se estaría ante una actuación correcta por lo que la reclamante vendría obligada a soportar los perjuicios que de ella se le hayan podido derivar.

Ante estas diferentes posiciones, este Consejo de Navarra considera que para la adecuada resolución de la presente reclamación hay que estar a la determinación de los hechos y a la valoración de las conductas que se contienen en la referida Sentencia 362/2020, en la que se enjuicia la adecuación de la actuación de los servicios dependientes de la administración demandada. Pues bien, la citada sentencia indica que:

«PRIMERO.- La parte actora ejercita acción de oposición a la resolución administrativa por la que se inicia el procedimiento para la declaración de una situación de desprotección de su hija..., Resolución administrativa 5231/2019, de 12 de agosto, del Subdirector de familia y menores de la Agencia navarra de autonomía y desarrollo de las personas.

En dicha resolución se acuerda la asunción de la guarda de la menor por la administración, autorizar el ingreso de... en el ... gestionado por la ... con fecha 27 de julio de 2019 y mantener la patria potestad de la madre, con derecho de ésta a un régimen de visitas que será fijado por la entidad pública.

No está conforme la oponente, madre de la menor, con esta resolución, ni con la declaración de la situación legal de desamparo que se produjo por resolución administrativa 7958/2019, de 20 de noviembre, de la

Directora gerente de la Agencia navarra de autonomía y desarrollo de las personas.

Sostiene la madre, sucintamente, que la relación entre ambas es la propia de la etapa adolescente por la que está pasando ..., que el procedimiento penal por lesiones fue archivado y que la administración no está ejerciendo correctamente la guarda de ...

En la contestación a la demanda señala el Gobierno de Navarra que de abril a octubre de 2018 el Servicio Social de base de ... atendió a la familia, hallando dificultades en la relación materno filial.

El 27 de julio de 2019 la menor ingresa en el ... tras acudir al Servicio de Urgencias del ... al ser agredida por su madre, según refiere. Por todo ello, se propone iniciar un procedimiento para poder determinar la situación de desprotección de la menor, con el fin de parar la situación de conflicto, establecer una valoración psicosocial en profundidad y valorar las posibles medidas de protección. Añade el Gobierno de Navarra que, aunque en la demanda se efectúen alegaciones frente a la declaración de desamparo, la resolución que fue impugnada en el escrito inicial es la resolución administrativa por la que se inicia el procedimiento para la declaración de una situación de desprotección de...

Por otro lado, el Ministerio Fiscal en el informe de conclusiones dice que debe ser desestimada la demanda porque, a la vista de las circunstancias que concurrían a la hora de dictar la resolución impugnada, de 12 de agosto de 2019, los continuos conflictos, el trato inadecuado y el daño emocional provocado en la menor resultaba totalmente procedente iniciar el procedimiento para la declaración de situación de desamparo de la menor».

Tras dedicar el fundamento jurídico segundo a justificar la competencia de ese juzgado y el sometimiento al Derecho Civil de las actividades de la administración dedicadas a la investigación y tratamiento de supuestos de desamparo con significación, refiere el contenido del vigente artículo 780 del Código Civil que regula las actuaciones de «oposición a las resoluciones administrativas en materia de protección de menores» y, en el fundamento jurídico tercero, transcribe la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de julio de 2009 que, en su interpretación, estableció que:

«El principio de reinserción en la propia familia que, junto con el interés del menor, aparece recogido en el artículo 172.4 del Código Civil como uno de los principios que rigen en materia de protección de menores desamparados, está proclamado en la Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 3 de diciembre de 1986 y en el

artículo 9 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 20 de noviembre de 1989, ratificada por España el día 30 de noviembre de 1990, y ha sido reconocido, en relación con los derechos de los padres biológicos, por el Tribunal Constitucional a partir de la Sentencia 298/1993, de 18 de octubre . Estos principios, considerados en abstracto, constituyen principios de fin o directrices, en cuanto no establecen mandatos genéricos por razón del objeto, sino por razón del fin. En consecuencia, ninguno de ellos impone soluciones determinadas, sino que deben aplicarse mediante una técnica de adecuación a los fines impuestos, que debe aplicarse con criterios de prospección o exploración de las posibilidades futuras de conseguirlos.

En suma, su cumplimiento exige atender a la consecución del interés del menor, mediante la adopción de las soluciones que, por una parte, le sean más beneficiosas y, por otra, que permitan la reinserción en la propia familia. Desde este punto de vista, se advierte la superior jerarquía que el legislador atribuye al deber de perseguir el interés del menor, pues la directriz sobre el interés del menor se formula con un sintagma de carácter absoluto ("se buscará siempre"), mientras que la directriz sobre la reinserción familiar se formula con carácter relativo ("se procurará"). Ambos principios o directrices pueden entrar en contradicción, puesto que las soluciones más adecuadas al interés del menor pueden no ser las que favorezcan la reinserción en la familia. Cuando existe esta contradicción se impone una técnica de ponderación que exige valorar el peso que el legislador atribuye a cada una de las directrices, para atribuir valor preponderante a una u otra de ellas. Desde esta perspectiva se advierte la superior jerarquía que el legislador atribuye al deber de perseguir el interés del menor, pues la directriz que ordena procurar la reinserción familiar se subordina expresamente a ella ("cuando no sea contrario a su interés"). Debe concluirse que el derecho de los padres biológicos no es reconocido como principio absoluto cuando se trata de adoptar medidas de protección respecto de un menor desamparado y tampoco tiene carácter de derecho o interés preponderante, sino de fin subordinado al fin al que debe atenderse de forma preferente, que es el interés del menor. La adecuación al interés del menor es, así, el punto de partida y el principio en que debe fundarse toda actividad que se realice en torno a la defensa y a la protección de los menores. Las medidas que deben adoptarse respecto del menor son las que resulten más favorables para el desarrollo físico, intelectual e integración social del menor y hagan posible el retorno a la familia natural; pero este retorno no será aceptable cuando no resulte compatible con las medidas más favorables al interés del menor. Esta orientación de nuestra legislación responde a la consagración en el plano constitucional e internacional del "favor minoris" o interés del menor como principio superior que debe presidir cualquier resolución en materia de protección de menores

(artículo 39 de la Constitución). En conclusión, la sentencia sienta la doctrina de que para acordar el retorno del menor desamparado a la familia biológica no basta con una evolución positiva de la madre biológica, ni con su propósito de desempeñar adecuadamente el rol materno, sino que es menester esta evolución, en el plano objetivo y con independencia de las deficiencias personales o de otro tipo que puedan haber determinado el desamparo, sea suficiente para restablecer la unidad familiar en condiciones que supongan la eliminación del riesgo de desamparo del menor y compensen su interés en que se mantenga la situación de acogimiento familiar, o, como en este caso, en que se mantenga la situación de acogimiento residencial».

A continuación, la sentencia analizando el caso debatido, expone que:

«CUARTO.- Con carácter previo a entrar en el fondo del asunto debemos señalar que la resolución que se impugna en este caso no es la declaración de desamparo de la menor, sino la de inicio del procedimiento.

Como se desprende de la lectura del artículo antes transcrito, es posible procedimentalmente impugnar ambas resoluciones y acumular ambas demandas en un mismo proceso, pero no ha sido así en el presente caso.

En cualquier forma, dadas las alegaciones vertidas en relación con la declaración de desamparo, nos pronunciaremos sobre las mismas a mayor abundamiento.

De la documentación aportada a las actuaciones y de la prueba practicada en el juicio podemos extraer las siguientes conclusiones:

Consta en las actuaciones el resumen de las intervenciones del Servicio Social de base entre abril y agosto de 2018. En la primera de las entrevistas el técnico describe “El desarrollo de la entrevista transcurre con una exposición dominante de la madre, no permitiendo que..., su hija, participe de la misma (...) Acordamos continuar con entrevista separadas con el fin de permitir que... pueda abrirse más, sentirse más cómoda y explicarse.” En la entrevista de 20 de junio el profesional refiere: “Con la madre donde evaluamos las dificultades entre ambas partes, reconociendo la pérdida de control y el castigo físico. Ha perdido la confianza en su hija, aunque el comportamiento de... no da motivos en tal sentido, la madre es controladora y exigente y actúa con exceso de celo (...).”

No se efectúa más seguimiento de la familia por servicios sociales a partir de octubre de 2018, hasta que se produce la discusión de 27 de julio. En el expediente consta el informe médico que objetiva las

lesiones indicando como juicio clínico “esguince de dedo mano, contusión dedo, heridas antebrazo”.

Según se describe en la denuncia interpuesta al día siguiente, ... y su madre se encontraban en casa cuando discutieron y su madre le tiró del pelo y le pegó dándole una serie de cachetes y golpes donde pudo. ... intentó defenderse y en esas su madre la agarró de la mano y le torció un dedo pulgar de la mano derecha.

Señala la menor en la denuncia que no es un episodio esporádico y que su madre en algunas ocasiones le ha pegado con el cinturón. Añade ... que los motivos por los que la madre golpea a ... suelen ser siempre los mismos, bien por motivo de estudios, bien porque no hace las tareas domésticas con la diligencia y rapidez que la madre quiere. Y la manera de castigarla ha sido también siempre la misma, bien con bofetadas y golpes, bien con el cinturón

Tras la denuncia y el ingreso de la menor en el ... desde la Sección de Valoraciones de las Situaciones de Desprotección se mantuvo entrevistas con madre e hija. A consecuencia de lo anterior y a la vista de que en las entrevistas ... manifiesta necesitar un tiempo de estar separada de su madre y la Sra... parece encontrarse desbordada por la situación (lo que se ve corroborado por los informes del centro de salud de ... que aporta la madre con su escrito inicial), se resuelve iniciar el procedimiento para poder determinar la situación de desprotección, con asunción de la guarda e ingreso de la menor en el ...

La madre frente a lo anterior, señala que la denuncia dio lugar a unas diligencias previas que fueron archivadas, lo que no obsta para considerar en esta sede civil como acreditado que Yuli acostumbra a utilizar el castigo físico para corregir a su hija, como se desprende del informe del servicio social de base y de la denuncia.

Continúa la demanda efectuando alegaciones, pero ya frente a la declaración de desamparo y no en relación con esta resolución inicial.

Entendemos que, a la vista de las circunstancias concurrentes, la resolución administrativa estaba más que justificada.

Ya en la intervención de los servicios sociales de base se constata la existencia de castigo físico y de una actitud de la madre de dominación sobre la menor.

Cuando en julio de 2019 la menor sale espontáneamente del domicilio y pide ayuda, resulta razonable que, en tutela de sus intereses, la administración pública asuma la guarda de la menor e inicie un expediente para valorar la situación de desprotección. Tras un parte de lesiones, con una menor de dieciséis años que manifiesta necesitar estar un tiempo separada de su madre y sin que concurran en la

menor, a primera vista, desajustes conductuales que puedan justificar en alguna manera la agresividad materna, parece que la resolución administrativa es conforme con el interés de ...

Ha actuado el Gobierno de Navarra, a nuestro juicio, de conformidad con el artículo 2.1 de la Ley de Orgánica de Protección jurídica del menor 1/1996, de 15 de enero:

“Artículo 2. Interés superior del menor.

1. Todo menor tiene derecho a que su interés superior sea valorado y considerado como primordial en todas las acciones y decisiones que le conciernan, tanto en el ámbito público como privado. En la aplicación de la presente ley y demás normas que le afecten, así como en las medidas concernientes a los menores que adopten las instituciones, públicas o privadas, los Tribunales, o los órganos legislativos primará el interés superior de los mismos sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir.”

Tal y como señala el Ministerio Fiscal en su informe de conclusiones, la resolución administrativa por la que se inicia el procedimiento para la declaración de una situación de desprotección de su hija ... era totalmente procedente a la vista de las circunstancias concurrentes.

Por lo expuesto, procede desestimar la oposición planteada, ratificando la resolución administrativa recurrida.

QUINTO.- Como hemos indicado, en la demanda se dirigen alegaciones también frente a la Resolución 7958/2019 de la Directora Gerente de la Agencia navarra de autonomía y desarrollo de las personas, por la que se declara que ... se encuentra en situación de desamparo. En el suplico de la demanda se insta que se deje sin efecto dicha resolución. Sin embargo, el escrito iniciador del procedimiento se dirige exclusivamente a la impugnación de la resolución administrativa 5231/2019, lo que acota el objeto del procedimiento, conforme al art. 780.2 LEC.

En cualquier caso, vistas las pruebas practicadas, especialmente las declaraciones de la madre y de los técnicos del Gobierno de Navarra y la exploración de la menor, también hemos de indicar, a mayor abundamiento, que el inicio del procedimiento para la declaración de desprotección resultaba necesario pues posteriormente se ha comprobado que era procedente la declaración de la situación de desamparo.

Entre las primeras manifestaciones de la madre en su interrogatorio se encuentra la afirmación de que todavía no entiende los motivos de la asunción de la guarda por la administración.

Este es el principal problema en la situación familiar. La Sra... no ha comprendido la situación, como señalan los técnicos, a pesar de que formalmente colabora con los servicios y acude a las citas, su hermetismo impide que la intervención con la madre pueda dar algún fruto y la situación entre madre e hija no puede evolucionar en la forma que resultaría más favorable para ...

La trabajadora social señaló que la madre da a ... un trato inadecuado. Se producen amenazas de abandono, infravaloración y una intromisión excesiva que no le permite desarrollarse. No valida las emociones de su hija y la culpabiliza de todo el conflicto.

Esto resulta ratificado por las declaraciones de la madre en el juicio, aludiendo repetidamente a que esta situación se ha provocado por la edad de su hija o que ha sido una pataleta de la adolescencia. El discurso de la madre estuvo exento de autocrítica, responsabilizando de la situación a la menor o a la administración.

La trabajadora social también lo describe así cuando señala que la madre presenta una rigidez que impide que se pueda trabajar con ella.

El psicólogo explicó que la madre en lugar de pensar cómo ha afectado esto a ... se focaliza en cómo le afecta a ella, así pareció desprenderse también del interrogatorio de la madre en el que expresó que desde que su hija no está con ella está en tratamiento psicológico.

Insistió el psicólogo en que ... quiere ir a casa de su madre, pero hace falta un trabajo previo pues en este momento no están preparadas. Afirmó que no había podido hacer un plan de reintegración porque la madre no toma conciencia del problema, siendo así que existe el riesgo de que si retorna al domicilio, fracase esta medida.

En la exploración, tal y como afirmaban los informes, ... se mostró ambivalente. En un primer momento manifestó querer volver a casa con su madre, pero razonó esta respuesta fundándola en no querer dejar sola a su madre. Pensando en sus propios intereses, expresó la menor que ella preferiría irse a casa de ... (a quien considera como una referencia paterna). También indicó que cree que su madre piensa que esta situación se ha debido a la edad y los caprichos de ...

En definitiva, se desprende de lo anterior que cuando ... pasó a la situación de acogimiento residencial se apreció que sufría daño emocional derivado de una infravaloración continua.

La madre no es consciente de este problema y todas las pruebas vienen a corroborar que no ha hecho autocrítica, lo que impide tratar la situación. No parece que se haya producido una evolución que pueda llevarnos a pensar que, si ... vuelve a casa, no se producirán situaciones como las que se dieran en el pasado.

Por ello consideramos que la declaración de desamparo de la menor es conforme a los intereses de ésta».

A la vista de todo lo expuesto, la sentencia desestima la oposición de doña..., confirmando la Resolución 5231/2019, de 12 de agosto, del Subdirector de Familia y Menores de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas por la que se inicia el procedimiento para la declaración de una situación de desprotección de su hija ....

A la vista del pronunciamiento de la citada sentencia, independientemente de que la reclamación pudiera haber prescrito por haberse interpuesto fuera del plazo legalmente establecido, este Consejo de Navarra debe proponer la desestimación de la reclamación de responsabilidad al considerar que, independientemente de los perjuicios y daños que tales decisiones hayan podido causar a la reclamante, la conducta de la administración no puede ser considerada antijurídica y, en consecuencia, la reclamante tiene el deber jurídico de soportarlos, al haber sido actuaciones encaminadas a preservar el interés superior de la menor en su relación con su progenitora.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que debe desestimarse la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por doña... contra la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas por las actuaciones realizadas con su hija....

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.