

<p>Expediente: 5/2020 Objeto: Responsabilidad patrimonial de la Administración Local por daños. Dictamen: 14/2020, de 12 de mayo</p>

DICTAMEN

En Pamplona, a 12 de mayo de 2020,

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 doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Consulta

El día 9 de marzo de 2020 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de 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 (desde ahora, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre la responsabilidad patrimonial correspondiente al expediente de daños B/2011/59, solicitado por el Ayuntamiento de Pamplona.

A la petición se acompaña el expediente administrativo tramitado como consecuencia de la indicada reclamación de responsabilidad patrimonial, incluyéndose la propuesta de resolución de la Letrada municipal del citado Ayuntamiento, desestimatoria de la reclamación.

I.2ª. Antecedentes de hecho y responsabilidad patrimonial.

De la documentación remitida a este Consejo resultan los siguientes hechos relevantes:

Primero.- Con fecha 10 de mayo de 2011, don... presenta un escrito ante el Ayuntamiento de Pamplona en el que manifiesta que el 6 de julio de 2010, sobre las 11,40 horas, se encontraba en la calle Calceteros de esa ciudad, a donde había asistido con motivo de la celebración del acto del chupinazo. En él señala que se organizó una reyerta entre un grupo de personas y la policía municipal, comenzando a lanzar dichas personas botellas y otros objetos, habiéndole alcanzado en la cabeza una botella lanzada por aquellos sujetos. Afirma que ello le causó lesiones muy graves, siendo trasladado urgentemente al..., donde se le intervino de urgencia por una “fractura-hundimiento parietal izquierdo con edema y efecto de masa, esquirlas intraparenquimatosas”; sufriendo también parálisis facial derecha y de la parte derecha del cuerpo e imposibilidad de hablar. Posteriormente se le trasladó a Madrid, donde fue intervenido de nuevo; hallándose a la fecha de la reclamación aún sin restablecer y con secuelas muy graves.

En el escrito se detalla que por tales hechos se seguían las diligencias previas 2980/2010 ante el Juzgado de Instrucción número 1 de Pamplona; indicando que, dado que las fiestas son organizadas por el Ayuntamiento, “considera que el mismo tiene *responsabilidad civil* (al menos subsidiaria)”. Solicita que se tengan por efectuadas sus manifestaciones, que se de por requerido el Ayuntamiento “*en cuanto a su posible responsabilidad civil*” y que se indique “la existencia de seguro que cubra dicha responsabilidad y su contenido”.

Segundo.- Por acuerdo de 10 de noviembre de 2011, el Servicio de Patrimonio del Área de Servicios Generales del Ayuntamiento de Pamplona comunicó al reclamante sobre su solicitud de “indemnización por daños”, que conforme al artículo 13.3 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, contaba con un plazo máximo de seis meses para tramitar y resolver el procedimiento, transcurrido el cual sin recibir notificación de la resolución, podría entenderse desestimada la reclamación por silencio administrativo, así como los recursos que en tal caso podría instar. También se le indicó

que el plazo para resolver quedaría suspendido, en los términos del artículo 42.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC) cuando fuera requerida la subsanación de deficiencias y la aportación de documentos y otros elementos de juicio. Asimismo se le notificó la suspensión del procedimiento, dado que se estaban siguiendo en el Juzgado de Instrucción número 1 de Pamplona diligencias previas por los mismos hechos, hasta el momento en que aportara la resolución judicial que se dictase y pusiera fin a aquel. Esta resolución fue notificada con fecha de 15 de noviembre de 2011.

Tercero.- Con fecha de 27 de diciembre de 2011, la responsable del Servicio de Patrimonio del Ayuntamiento de Pamplona requirió expresamente al reclamante para que, cuando se dictase la resolución que pusiera fin al procedimiento judicial, presentara ésta; lo que se notificó el 2 de enero de 2012.

Cuarto.- La Audiencia Provincial de Navarra, sección tercera, dictó sentencia con fecha de 27 de febrero de 2014, en el rollo penal 163/2012, derivado del procedimiento abreviado tramitado ante el Juzgado de Instrucción número 1 de Pamplona, en el que había comparecido el Ayuntamiento de Pamplona como responsable subsidiario. En dicha sentencia se condenó a uno de los acusados como autor responsable de un delito doloso de lesiones, en concurso ideal con un delito de lesiones imprudentes, un delito de atentado y una falta contra el orden público, a las penas de tres años y seis meses de prisión, con la accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio, debiendo indemnizar a la víctima por las lesiones, secuelas y gastos, “siendo fijado su importe en ejecución de sentencia”. Asimismo, se declaró “la responsabilidad civil subsidiaria del Ayuntamiento de Pamplona”, indicando que había permitido depositar al acusado botellas en el suelo de la plaza consistorial, y facilitado la infracción del artículo 22.3 de la Ordenanza sobre promoción de conductas cívicas y protección de los espacios del Ayuntamiento de Pamplona, y del bando de San Fermín del 2010, apartado 1.11, afirmando que “existió una falta de vigilancia por parte de los empleados del

Ayuntamiento que a la postre hizo posible la comisión de un delito de lesiones”.

Quinto.- Contra la anterior sentencia de la Audiencia Provincial, interpusieron recurso de casación el Ministerio Fiscal y el Ayuntamiento de Pamplona. El recurso se estimó por sentencia del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 2015, declarando la indebida aplicación del artículo 120.3 del Código Penal, en cuanto a la declaración de responsabilidad civil subsidiaria del Ayuntamiento, y la exoneración de ésta. En el fundamento de derecho noveno de la citada sentencia se indicó que:

“En los hechos probados de la sentencia recurrida se narra que el Ayuntamiento de Pamplona organiza todos los años el acto de lanzamiento del cohete o "chupinazo" que da inicio a las fiestas de San Fermín. Y que para las fiestas del año 2010 se reunió con anterioridad la Junta Local de Seguridad a fin de coordinar los distintos cuerpos de policía, y la Junta Local de Protección Civil a fin de coordinar los distintos servicios.

El Ayuntamiento aprobó un Bando para recordar "a título enunciativo, algunos preceptos de especial y obligado, cumplimiento", señalando su apartado 1.11 que se sancionaría "a quien ensucie la vía y espacios públicos, y especialmente a quien deposite o rompa recipientes de vidrio, y realice otros actos que puedan ocasionar daños", lo que guardaba relación con la prohibición de "depositar o abandonar cualquier objeto de vidrio, íntegro o roto, en cualquier espacio de uso público", establecida por el apartado 3º del art. 22 de la Ordenanza Municipal sobre Promoción de Conductas Cívicas y Protección de los Espacios del Ayuntamiento.

Para controlar la afluencia de las personas a la plaza Consistorial o plaza del Ayuntamiento, lugar donde se iba a desarrollar el acto festivo, e impedir, entre otros actos, la introducción de objetos peligrosos, pancartas o banderas de gran tamaño, o material con contenido político, ya que en años anteriores había provocado incidentes entre los asistentes, se establecieron siete barreras, tantas como entradas a la plaza, formada cada una con nueve agentes uniformados de la Policía Municipal.

Existían además otros tres grupos volantes de doce agentes, con el fin de reforzar cada una de las actuaciones, así como treinta y dos agentes de paisano.

Al mando del dispositivo, en la zona de las calles Mercaderes y Chapitela, se encontraba el comisario de la Policía Municipal con carnet profesional núm. 239.

Como tenía información de que iba a lanzarse material reivindicativo desde alguno de los pisos del portal núm. 10 de la calle Calceteros para introducirlo en la plaza, ordenó a algunos agentes que se situaran en las proximidades con el fin de evitarlo.

Pudieron observar las evoluciones de un grupo de jóvenes, situados en las proximidades del portal núm. 10 de la calle Calceteros, cómo salían y entraban del mismo comunicándose con el móvil.

A partir de ahí, y según avanzaba temporalmente el acto festivo, «algunos jóvenes comenzaron a lanzarles [a la Policía Municipal] botellas de vidrio u objetos que cogían del suelo y otros les perseguían para lanzarlos».

En concreto, la botella lanzada por... tras recorrer por el aire aproximadamente 27,50 metros, impactó en la cabeza de..., ocasionándole lesiones consistentes en traumatismo craneoencefálico severo con fractura-hundimiento del parietal izquierda, laceración cerebral tempo-parietal izquierdo, contusión cerebral parietal izquierdo y hemorragia subdural postraumática, lesiones que precisaron tratamiento quirúrgico-médico durante 426 días, de los cuales 47 estuvo ingresado. Como consecuencia de dichas lesiones, le quedan como secuelas, las gravísimas que se exponen en el factum.

Respecto a los requisitos anteriormente citados, sin duda concurren los dos primeros, pues se ha cometido uno o más delitos, y ello en un lugar controlado por el Ayuntamiento, como es la plaza en donde se ubica el Consistorio Público, ya que «las fiestas de San Fermín son consideradas como un acto público organizado por el Ayuntamiento que además emite todos los años un Bando específico. (arts. 3 y 27 del Decreto Foral 202/2002, de 23 de septiembre)» (hechos probados).

La Audiencia dice que en el caso enjuiciado se ha producido la infracción del art. 22 de la Ordenanza y del punto 1.11 del Bando antes mencionado, y que está relacionada con el delito de lesiones cuya comisión acarrea su responsabilidad civil subsidiaria, pues «si no se hubiera permitido depositar las botellas en el suelo de la plaza Consistorial el acusado... no habría tenido oportunidad de realizar su lanzamiento».

Además, y «con independencia de que el mencionado acusado es el único responsable penal de las lesiones, desde la perspectiva del art. 120.3 CP existió una falta de vigilancia por parte de los empleados del Ayuntamiento que a la postre hizo posible la comisión del delito de lesiones.

Al tratarse de un evento que congregaba a muchas personas en un espacio reducido, la existencia de botellas en el suelo de la plaza podía afectar a la seguridad, máxime si todos los años se había producido algún incidente, siendo este el motivo de que con posterioridad se haya prohibido acceder con botellas».

Esta Sala Casacional considera, sin embargo, que la infracción reglamentaria, que es la base y el fundamento de la responsabilidad civil subsidiaria en los casos de la responsabilidad locativa o "espacial", que se regula en el apartado 3º del art. 120 del Código Penal, no se produjo en momento alguno a cargo del Ayuntamiento de Pamplona o de los funcionarios de la Policía Municipal que organizaron el desarrollo del acto festivo de la inauguración de las fiestas de San Fermín. Por el contrario, la infracción reglamentaria la cometieron las personas que arrojaron al suelo los vidrios descritos en la resultancia fáctica de la sentencia recurrida, y en cualquier caso, ajena a los funcionarios de la Policía Municipal. Para que concurra tal responsabilidad civil subsidiaria, el infractor de la norma, para el caso de los delitos cometidos en el interior de un establecimiento, debe ser quien los dirija o administre, y aquí quienes cometieron la infracción no fueron en modo alguno los funcionarios de la policía municipal, sino quienes arrojaron las botellas al suelo, infringiendo el bando municipal. Y en cualquier caso, por los acusados, quienes las recogieron del suelo para lanzárselas a los agentes.

En segundo lugar, ninguna falta de control puede ser atribuida a la organización del acto, en tanto que las botellas tanto pueden ser introducidas en la plaza como pueden ser adquiridas en los bares de la zona interior de la plaza, o proporcionadas en las tiendas o a través de las viviendas que se hallan dentro de tal recinto.

Como dice el Ministerio Fiscal, lo que se prohibía era depositar algún objeto de vidrio, entero o roto, en cualquier espacio público, siendo a todas luces una tarea imposible de controlar, dado el ingente número de personas que se congrega todos los años en la plaza del Ayuntamiento de Pamplona con ocasión del "Chupinazo", por lo que no cabe hablar de omisión que pueda imputarse a los policías locales.

En consecuencia, el motivo tiene que ser estimado, y suprimir la referida responsabilidad civil subsidiaria del Ayuntamiento de Pamplona, por lo que la reparación del daño causado podrá tener lugar mediante el sistema de indemnizaciones públicas por la causación de delitos graves contra las personas, siempre que la responsabilidad civil directa no pueda hacerse efectiva frente a su autor."

Sexto – El Servicio de Patrimonio del Área de Servicios Generales del Ayuntamiento de Pamplona decretó, con fecha 15 de mayo de 2015, el

alzamiento de la suspensión del procedimiento iniciado por la reclamación de indemnización del reclamante, reiniciándose su tramitación.

Séptimo.- Con fecha 21 de mayo de 2015 se emitió informe por el Servicio de Patrimonio del Área de Servicios Generales del Ayuntamiento de Pamplona en el que, reproduciendo lo señalado en la precitadas sentencias, terminaba concluyendo que procedía desestimar la reclamación al no producirse infracción reglamentaria a cargo del Ayuntamiento de Pamplona o de los funcionarios de la Policía Municipal, ni poderse imputar a los servicios la falta de control u omisión en la organización del acto.

En atención a lo expuesto, por Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Pamplona de 29 de mayo de 2015 se dispuso «desestimar la reclamación presentada al haber quedado exonerado el Ayuntamiento de Pamplona de responsabilidad civil subsidiaria por el Tribunal Supremo, Sala de lo Penal, en sentencia 199/2015, de 30 de marzo, “al no producirse infracción reglamentaria a cargo del Ayuntamiento de Pamplona o de los funcionarios de la Policía Municipal ni poderse imputar a los servicios municipales falta de control u omisión en la organización del acto”».

Octavo.- Mediante escrito de 2 de julio de 2015, la citada resolución municipal se recurrió por recurso de reposición, indicándose que lo que se había solicitado no era una responsabilidad civil, sino la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento por el anormal funcionamiento de esa Administración, consagrada en el artículo 106 de la Constitución Española y regulada en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992. Alegando las bases de su fundamentación, el carácter objetivo de esta responsabilidad y el resto de los requisitos que han de concurrir para su estimación, así como el contenido del deber indemnizatorio, el recurrente afirmó que en el caso concurría tanto la lesión como la relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento anormal de los servicios públicos. Entendió que la responsabilidad municipal era objetiva y que existía una lesión antijurídica, que era efectiva, evaluable económicamente, así como que el daño estaba individualizado. En virtud de todo ello, interesó el reconocimiento por parte

del Ayuntamiento de su responsabilidad patrimonial por los daños padecidos.

Noveno.- El citado recurso fue informado por la Letrada del Servicio de Patrimonio con fecha de 21 de julio de 2015. En su informe, tras reconocer las diferencias entre la responsabilidad civil derivada del delito y la responsabilidad patrimonial de la administración, reseñando las bases de esta última, señaló que el fundamento de la resolución emitida por el Ayuntamiento y de desestimación de la resolución recurrida se sustentó en que no se podía “imputar a los servicios públicos municipales falta de control de la situación y omisión en la organización del acto”, tal y como lo había declarado el Tribunal Supremo en su sentencia, donde expresamente se dijo que “ninguna falta de control puede ser atribuida a la organización del acto”. También incidió en que no mediaba nexo causal alguno, primero porque “en vía penal se ha determinado que los daños fueron causados directa y materialmente por unos terceros particulares sin relación con el Ayuntamiento y en esa vía penal se ha depurado su responsabilidad penal y civil, siendo esos autores los que deben indemnizar al perjudicado. En segundo lugar, tampoco es viable la exigencia de responsabilidad al Ayuntamiento dado que no queda acreditada la omisión de ningún deber en la organización del evento denominado chupinazo, no se puede imputar al Ayuntamiento falta de vigilancia en la prestación del servicio público”. En atención a todo ello, se concluyó que procedía la desestimación del recurso.

Décimo.- Conforme a lo expuesto en el precitado informe, el recurso de reposición fue desestimado por Resolución de la Alcaldía de 13 de agosto de 2015; notificándose al recurrente con fecha 28 de agosto de 2015.

Undécimo.- Por escrito de 11 de abril de 2018, la Procuradora de los Tribunales doña..., actuando en nombre y representación de don..., interesó del Ayuntamiento de Pamplona la revisión de oficio de la precitada Resolución municipal de 13 de agosto de 2015, al amparo de lo dispuesto por el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), en relación con lo prevenido por el artículo 47.1.e) de la misma

ley, entendiendo que la resolución cuya revisión se instaba fue dictada prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido en el artículo 142 de la LRJ-PAC y en los artículos 4 a 12 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, vigentes al momento de resolverse la reclamación de responsabilidad patrimonial. En su escrito se indica que, dada la solicitud formulada por el interesado, se debió requerir por parte del Ayuntamiento la subsanación de la solicitud inicial, a los efectos de que se valorasen los daños, tramitase el expediente conforme a lo dispuesto en el citado Real Decreto y, con la práctica de los actos de instrucción y pruebas pertinentes, se expidieran los informes por los servicios municipales que hubieran podido intervenir en la producción de los daños, el trámite de audiencia, y el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo Autonómico - habida cuenta de que la cantidad reclamada excede de 300.000 euros, según se desprende del informe médico forense cuya copia está en poder del Ayuntamiento-, así como que se efectuara una propuesta de resolución, y un nuevo trámite de audiencia, para que finalmente el Ayuntamiento dictara la correspondiente resolución.

Duodécimo.- La Letrada del Ayuntamiento, con fecha 10 de marzo de 2018, emitió informe sobre la solicitud de la revisión de oficio, manifestando que procedía su inadmisión por carecer manifiestamente de fundamento al no determinarse qué trámite esencial del procedimiento se había omitido, y alegando que se debía tener en cuenta, además, el tiempo transcurrido a los efectos de la aplicación del artículo 106 de la LRJ-PAC, la falta de defensa realmente originada, y lo que hubiera podido variar el acto administrativo originario de haberse observado el trámite omitido.

Decimotercero.- Conforme a lo expuesto en el precedente informe jurídico, por Resolución de la Alcaldía de 15 de mayo de 2018 se procedió a inadmitir la solicitud de revisión de oficio, reproduciendo lo señalado en aquél.

Decimocuarto.- Por Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Pamplona de 4 de enero de 2019, se resolvió el recurso contencioso-administrativo interpuesto por don... contra la anterior Resolución de Alcaldía, en la que se reseña que el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, contiene toda una regulación del procedimiento a seguir en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que, “como la propia Administración ha reconocido, no se ha seguido en el caso que nos ocupa”, indicando que se han obviado “todos los trámites previstos por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, causando, como no puede ser de otra manera, indefensión al hoy recurrente, quien se ha visto privado de la posibilidad de proponer prueba, de poder formular alegaciones, etc.”, así como de intervenir en dicho procedimiento “precisamente por concurrir una suerte de prejudicialidad penal, en virtud de la cual, oportunamente, quedó suspendido el procedimiento, pero que, a nadie se le escapa, es enjuiciada con arreglo a unos parámetros distintos a los que se manejan en el ámbito administrativo. Es decir, que el hecho de que el Ayuntamiento haya quedado exonerado de responsabilidad en el ámbito penal en nada obsta a que, una vez firmes las resoluciones que así lo declaren, se vuelva a activar la vía administrativa, mediante la oportuna tramitación, con arreglo al procedimiento legalmente establecido, de la demanda de responsabilidad patrimonial. Por todo ello, y sin perjuicio de cual vaya a ser la resolución que finalmente se dicte, entiendo que se han prescindido no de uno, sino de todos los trámites legalmente establecidos, sin ofrecer la más mínima justificación o explicación a dicha forma de proceder, y por tanto, siguiendo la anterior doctrina enunciada del Tribunal Supremo, entiendo que concurre la causa de nulidad prevista en el artículo 62.1.e) LRJPAC, y por lo tanto, procede estimar el recurso interpuesto, al entender que la resolución recurrida es susceptible de ser objeto del procedimiento de revisión de oficio”.

En el fallo de la sentencia se declaró la nulidad de la Resolución recurrida de la Alcaldía, y se condenó al Ayuntamiento de Pamplona a continuar la tramitación del procedimiento de revisión de oficio instado frente a la Resolución municipal de 13 de agosto de 2015.

Decimoquinta.- En atención al fallo emitido por la precitada sentencia, el Ayuntamiento de Pamplona, por Resolución de la Alcaldía de 5 de abril de 2019, resolvió dejar sin efecto su anterior Resolución de 15 de mayo de 2018, retrotraer las actuaciones, e iniciar el procedimiento de revisión de oficio, otorgando plazo de alegaciones a los interesados y recabando del Consejo de Navarra el correspondiente dictamen.

Decimosexto.- El Consejo de Navarra, en dictamen 47/2019, de 25 de noviembre, consideró que procedía la declaración de nulidad de la Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Pamplona de 13 de agosto de 2015, con extensión de sus efectos, también, a la anterior Resolución de la misma Alcaldía de 29 de mayo de 2015, de la que trae causa.

Decimoséptimo.- A la vista del dictamen del Consejo de Navarra 47/2019, de 25 de noviembre, por Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Pamplona de fecha 12 de diciembre de 2019, éste resolvió dejar sin efectos sus Resoluciones de 13 de agosto de 2015 y 29 de mayo de 2015, notificar a los interesados el citado dictamen y retrotraer las actuaciones al momento en que se procedió a alzar la suspensión -15 de mayo de 2015-; reiniciando la tramitación del procedimiento.

Decimooctavo.- Con fecha 17 de diciembre de 2019, el Servicio de Patrimonio del Ayuntamiento de Pamplona requirió al interesado para que en el plazo de diez días, a contar desde la notificación, aportara la documentación atinente a la “cuantificación económica que pretende y justificación documental de la misma”, así como para que adjuntara, si hubiera, informes médicos no aportados al procedimiento judicial”; no constando en el expediente otros posteriores.

Decimonoveno.- Con fecha 28 de febrero de 2020, la Letrada del Ayuntamiento de Pamplona emitió informe sobre el expediente de daños B/2011/59, relativo al escrito presentado por el reclamante el 17 de mayo de 2011 sobre “la responsabilidad civil del Ayuntamiento de Pamplona por los incidentes ocurridos el día 6 de julio de 2010 en el Chupinazo”, en el que se reclamaba un importe de 419.554,14 euros.

En dicho informe reproduce, como hechos relevantes, los señalados con anterioridad, transcribiendo el fundamento de derecho quinto de la sentencia de la Audiencia Provincial de Navarra de 27 de febrero de 2014 y el fundamento de derecho noveno de la sentencia del Tribunal Supremo número 199/2015, de 30 de marzo, por los que se desestiman la responsabilidad civil subsidiaria del Ayuntamiento. Refiere el iter procedimental seguido -ya descrito-, indicándose que de “conformidad con el artículo 82.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, no se ha dado trámite de audiencia al reclamante, al no figurar en el procedimiento, ni tener en cuenta, otros documentos que no sean “los aportados por el interesado y los que constan en los expedientes judiciales referidos en este informe”.

En cuanto a la posible existencia de responsabilidad patrimonial de la administración municipal, se advierte que no todo daño que produzca la Administración resulta indemnizable, sino tan sólo el que merezca la consideración de lesión, entendida por doctrina y jurisprudencia, como daño antijurídico que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar. Se afirma que no cabe imputar responsabilidad alguna al Ayuntamiento de Pamplona, puesto que la causa de los daños es ajena al funcionamiento del servicio de vigilancia y seguridad del evento del chupinazo, siendo la causante directa y eficiente del daño reclamado la conducta delictiva de terceras personas ajenas a la administración municipal, considerando que se “ha roto el nexo causal necesario o imprescindible para derivar la responsabilidad en la administración”.

En atención a lo indicado en la sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Penal, de 30 de marzo de 2015, aduce que no existió falta de control de la situación u omisión en la organización del acto por parte del Ayuntamiento, ni infracción reglamentaria alguna en la prestación del servicio público de vigilancia y seguridad por parte de los funcionarios municipales; insistiéndose que en el proceso penal se determinó que los daños fueron causados directa y materialmente por unos terceros particulares sin relación con el Ayuntamiento, y que no se ha acreditado la omisión de ningún deber en la organización del evento denominado

“Chupizado”, por lo que no cabe imputar al Ayuntamiento la falta de vigilancia en la prestación del servicio público.

Se incide, además, en que no resulta posible sustentar la existencia de nexo causal entre la participación de los terceros en los hechos y la actuación del Ayuntamiento, al no existir causalidad adecuada atribuible a la Administración, ni resultar plausible la propiciación de una situación de riesgo o peligro que generara el hecho que ha dado lugar a la reclamación, pues el Ayuntamiento, en la Ordenanza sobre Promoción de Conductas Cívicas y Protección de Espacios del Ayuntamiento de Pamplona y en el Bando de San Fermín 2010 -ambos de obligado cumplimiento-, prohíbe el depósito o ruptura de recipientes de vidrio para evitar situaciones como las acaecidas. Además, el Ayuntamiento para controlar la afluencia de las personas a la plaza Consistorial o plaza del Ayuntamiento, e impedir la entrada de objetos peligrosos, estableció siete barreras, tantas como entradas a la plaza, formada cada una con nueve agentes uniformados de la Policía Municipal, dispuso tres grupos volantes de doce agentes, con el fin de reforzar cada una de las actuaciones, así como a treinta y dos agentes de paisano, adoptando una especial diligencia para evitar las situaciones de riesgo o peligro. Considera en el informe que no se ha probado que haya dejación o negligencia por parte de la Administración, concluyendo con la cita de la doctrina jurisprudencial que señala que la Administración no puede convertirse en aseguradora de todos los riesgos sociales dada la amplitud de servicios que presta y las competencias que ostenta.

Tras señalar que procede la petición del dictamen correspondiente al Consejo de Navarra, concluye que procede desestimar la reclamación presentada por los motivos expuestos y solicitar dictamen del Consejo de Navarra por conducto de la Presidenta del Gobierno de Navarra.

Vigésimo.- Por Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Pamplona de fecha 26 de febrero de 2020, vista la propuesta de Resolución de la Alcaldía relativa al procedimiento de responsabilidad patrimonial correspondiente al expediente de “Daños B/2011/59” y el informe jurídico en el que se basa, se solicitó a la Presidenta del Gobierno de Navarra la

remisión de consulta al Consejo de Navarra, con el fin de que se emita dictamen sobre dicha propuesta de Resolución, acompañando el expediente tramitado y decretando la suspensión del plazo para resolver el procedimiento y notificación de la resolución.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Sobre el objeto y el carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial del expediente por “Daños B/2011/59”, instada contra el Ayuntamiento de Pamplona por don..., como consecuencia de las lesiones sufridas el 6 de julio de 2010 en la celebración del acto del “Chupinazo”, que da comienzo a las Fiestas de San Fermín organizadas por el citado Ayuntamiento.

El artículo 16.1.i) de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, aplicable al caso por razones temporales, establece el dictamen preceptivo del Consejo de Navarra en relación con los expedientes administrativos tramitados por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en los que la ley exija el dictamen de un órgano consultivo, que se refieran, entre otras, a “reclamaciones de indemnización por daños y perjuicios de cuantía superior a veinte millones de pesetas” (120.202,42 euros). Asimismo, el artículo 16.1.j) prevé que el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en cualquier otro asunto en que la legislación establezca la exigencia de informe preceptivo, exigido para las entidades que integran la administración local, conforme se encuentra previsto por la disposición final cuadragésima de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

Por su parte, el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, de aplicación en virtud de lo previsto en la disposición transitoria tercera de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), prevé en su artículo 12.1

que, cuando sea preceptivo a tenor de lo establecido en la Ley Orgánica del Consejo de Estado, se recabe el dictamen de este órgano consultivo o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, remitiéndole todo lo actuado en el procedimiento, así como una propuesta de resolución. El apartado 2 de dicho precepto reglamentario añade que “se solicitará que el dictamen se pronuncie sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El dictamen se emitirá en un plazo máximo de dos meses”.

En consecuencia, de acuerdo con los preceptos citados, tratándose de una reclamación de responsabilidad patrimonial en la que se reclama a un ente local una indemnización por daños de 419.554,14 euros, el presente dictamen tiene carácter preceptivo.

II.2ª. Sobre la tramitación del procedimiento

La LFACFN regula en sus artículos 80 y siguientes el procedimiento en materia de responsabilidad patrimonial. En el procedimiento general se contemplan sucesivamente la práctica de las pruebas que se declaren pertinentes, solicitud de otros informes necesarios, audiencia del interesado por un plazo de diez días hábiles, dictamen del Consejo de Navarra cuando sea preceptivo, propuesta de resolución y, finalmente, resolución definitiva por el órgano competente y notificación (artículo 82 LFACFN).

En orden a la determinación del órgano competente para resolver, a tenor de lo dispuesto en el artículo 78 de la LFACFN, se concluye que la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial corresponderá al Consejero titular del Departamento cuya actuación haya podido generar aquélla.

En el presente caso, la reclamación se formuló ante el Ayuntamiento de Pamplona, por escrito del reclamante de fecha 10 de mayo de 2011, procediéndose a su suspensión hasta la resolución del procedimiento penal

seguido por los hechos en los que se basa la reclamación, que culminó con el fallo de la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 2015.

Esta ha seguido un camino tortuoso pues, tras alzarse la suspensión por Decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de Pamplona de 15 de mayo de 2015, se procedió a desestimar la reclamación, sin haberse seguido el procedimiento previsto para las reclamaciones de responsabilidad patrimonial.

El recurrente ha tenido que instar, mediante escrito de 11 de abril de 2018, la revisión de oficio de la citada resolución, que fue inadmitida por Resolución de la Alcaldía de 15 de mayo de 2018.

Asimismo, se ha visto obligado a interponer un recurso contencioso-administrativo, que ha sido estimado por la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Pamplona de 4 de enero de 2019, con condena al Ayuntamiento de Pamplona a la continuación de la tramitación del procedimiento de revisión de oficio de la Resolución municipal de 13 de agosto de 2015.

El Ayuntamiento ha dejado sin efecto su anterior Resolución de 15 de mayo de 2018, por Resolución de la Alcaldía del 5 de abril de 2019, y retrotraído las actuaciones; dando inicio al procedimiento de revisión de oficio, otorgando plazo de alegaciones a los interesados y solicitando el informe preceptivo del Consejo de Navarra; que fue estimatorio de esta revisión.

Como consecuencia de todo ello, el ente municipal ha dejado sin efectos sus Resoluciones de 13 de agosto de 2015 y 29 de mayo de 2015, y retomado las actuaciones a la fecha de alzarse la suspensión -15 de mayo de 2015-.

Finalmente, en esta nueva fase del procedimiento de reclamación patrimonial, se ha requerido al interesado para que, en un plazo de diez días, aporte nueva documentación sobre la “cuantificación económica que pretende y justificación documental de la misma”, así como los informes “no

aportados al procedimiento judicial”. Por lo que cabe estimar que ya en esta tercera fase de la reclamación patrimonial, en términos generales, la tramitación del expediente se ha ajustado a la legalidad.

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

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), que se encontraba regulada en los artículos 139 a 144 (capítulo I del título X) de la LRJ-PAC, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, y en el RPRP; y actualmente contenida en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas.

En el caso que nos ocupa, la responsabilidad reclamada encuentra su fundamento genérico en lo previsto en el artículo 139.1 de la LRJ-PAC, en atención a lo dispuesto en la disposición transitoria tercera de la LPACAP, y cuyo contenido sustantivo recoge el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, 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, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos

El régimen jurídico aplicable, conforme a lo dispuesto en la disposición transitoria tercera de la LPACAP, viene fijado en los artículos 139 a 144 de la LRJ-PAC, y los artículos 76 y siguientes de la LFACFN, que contienen las normas procedimentales aplicables en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Foral.

Para que resulte viable la reclamación de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, la jurisprudencia viene exigiendo, con carácter general, que el particular sufra una lesión en sus bienes o derechos

que no tenga la obligación de soportar -antijuridicidad- y que sea real, concreta y susceptible de evaluación económica; que la lesión sea imputable a la Administración y consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y que, por tanto, exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, sin que ésta sea producida por fuerza mayor (sentencias del Tribunal Supremo de 28 de marzo de 2006; 9 de mayo de 2005; 9 de noviembre de 2004 y 3 de octubre de 2000, entre otras muchas).

Como ha recordado la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 2014, Sala de lo Contencioso-Administrativo:

“como elemento básico en la determinación de la responsabilidad del daño o perjuicio causado, destaca la relación de causalidad, para desentrañar la actividad culpable de los perjuicios y sobre este decisivo aspecto la jurisprudencia ha exigido tradicionalmente que el nexo causal sea directo, inmediato y exclusivo (sentencias de 20/enero/84, 24/marzo/84, 30/diciembre/85, 20/enero/86, etc.). Lo cual supone desestimar sistemáticamente todas las pretensiones de indemnización cuando interfiere en aquel, de alguna manera, la culpa de la víctima (sentencias de 20/junio/84 y 2/abril/86, entre otras) o de un tercero. No obstante, también ha declarado de forma reiterada el Tribunal Supremo (por todas, sentencia de 5/junio/1998) que no es acorde con el referido principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, aun de forma mediata, indirecta o concurrente, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido, y que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento”.

La carga de la prueba de los hechos necesarios para que exista la 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 advierte la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de julio de 2000).

Según viene indicando este Consejo y han señalado, entre otras, las SSTS de 7 de febrero de 1998, 13 de septiembre de 2002 y 19 de diciembre de 2014, ese sistema de responsabilidad objetiva no convierte a las Administraciones Públicas “en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados, derivada de la actividad de éstos, por el hecho de que ejerzan competencias en la ordenación de un determinado sector o sea necesaria su autorización, porque, de lo contrario, (...) se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado por nuestro ordenamiento jurídico”.

II.4ª. En particular, la antijuricidad del daño y nexos causal.

En el presente caso la valoración de la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Pamplona, respecto de los daños sufridos por el reclamante, debe partir de la propia consideración que el Tribunal Supremo, Sala de lo Penal, realizó en su sentencia número 199/2015, de 30 de marzo de 2015, sobre los hechos probados y actuación de aquél, en cuanto a la adopción de las medidas organizativas para la celebración del “chupinazo” el 6 de julio de 2010, así como de la de los agentes municipales, en aras de cumplir con la protección y vigilancia que ese día tenían encomendadas, a fin de evitar posibles delitos y daños.

Por lo que respecta a la previsión de las medidas adoptadas por el Ayuntamiento de Pamplona, respecto a la organización del sistema de seguridad y vigilancia del acto del lanzamiento del cohete con el que se inician las fiestas de San Fermín, los hechos probados evidencian que el ente municipal cumplió con las medidas organizativas que se esperan para tal acto y se derivan de los estándares exigibles en esta clase de acontecimientos.

No se puede desconocer que el propio Ayuntamiento prohibió a los asistentes al “chupinazo”, tanto en la Ordenanza sobre Promoción de Conductas Cívicas y Protección de los Espacios del Ayuntamiento de Pamplona, como en el Bando de San Fermín del 2010, ambas normas de obligado cumplimiento, que depositaran o rompieran recipientes de vidrio,

precisamente para prevenir que se produjeran situaciones como la que motivó el lamentable daño sufrido por don....

Además, para hacer cumplir esas normas, se estableció un amplio dispositivo de agentes estratégicamente colocados, cuyo objeto era extremar las medidas de diligencia para evitar el riesgo o peligro de la producción de daños, en previsión de la presencia y concentración de un incierto y numeroso conjunto de personas. Así se deduce de lo señalado en la sentencia de 27 de febrero de 2014, número 22/2014, Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Navarra, hecho probado número 1, en el que se puede leer que el Ayuntamiento para controlar la afluencia de las personas a la plaza Consistorial o plaza del Ayuntamiento, lugar donde se iba a desarrollar el acto festivo e impedir, entre otros actos, la introducción de objetos peligrosos, pancartas o banderas de gran tamaño, o material con contenido político, ya que en años anteriores había provocado incidentes entre los asistentes, “se establecieron siete barreras, tantas como entradas a la plaza, formada cada una con nueve agentes uniformados de la Policía Municipal”, “existían además otros tres grupos volantes de doce agentes, con el fin de reforzar cada una de las actuaciones, así como treinta y dos agentes de paisano”; al mando del dispositivo, en la zona de la calle Mercaderes y Chapitela, se encontraba el Comisario de la Policía Municipal.

Cabe recordar, como ha sido señalado por el Tribunal de Justicia de las Islas Baleares, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 1º, de 29 de septiembre de 2016, en un supuesto semejante al que nos ocupa, que: “La competencia municipal consistente en mantener la seguridad en espacios públicos se debe entender de modo razonable y proporcionado. No resulta exigible que las entidades municipales, en el día a día general y en la celebración de fiestas populares en particular -estén o no organizadas por el Ayuntamiento-, deban evitar cualquier evento dañoso en todo rincón del municipio, sino que este mantenimiento de la seguridad en los espacios públicos debe interpretarse de acuerdo con el alcance de la situación de riesgo existente”.

Por otra parte, no se puede desconocer, según se señaló por la STS 5 de junio de 1997, que para que el daño concreto producido por el funcionamiento del servicio a uno o varios particulares sea antijurídico, el riesgo inherente a su utilización ha de haber “rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social”.

El dispositivo de vigilancia previsto por el Ayuntamiento de Pamplona, según lo anteriormente señalado, parece que enfrentó de manera especialmente diligente la previsión de los posibles riesgos de alteración del orden público y precaución de daños, como se advierte de la organización previa estratégica de distribución de los agentes municipales y dotación de los medios que se destinaron a este evento -131-; apreciación a la que no es ajena la estimación de los efectivos con los que cuenta un Ayuntamiento como el de Pamplona y el hecho de que la fiesta se extienda por toda la ciudad, lo que también demanda medidas de seguridad.

Ha quedado, además, acreditado que los daños producidos a don... fueron causados directamente por un individuo, que se encontraba en la plaza, al arrojar el objeto que le impactó en la cabeza; esta persona fue condenado por tales hechos como responsable de un delito de atentado en concurso con una falta contra el orden público.

La propia Sala de Casación, a efectos de delimitar la responsabilidad atribuida al Ayuntamiento, indicó que “la infracción reglamentaria la cometieron las personas que arrojaron al suelo los vidrios descritos en la resultancia fáctica de la sentencia recurrida, y en cualquier caso, ajena a los funcionarios de Policía Municipal”; y señaló que “ninguna falta de control puede ser atribuida a la organización del acto, en tanto que pueden ser introducidas en la plaza como pueden ser adquiridas en los bares de la zona interior a la plaza, o proporcionadas en las tiendas o a través de las viviendas que se hallan dentro del recinto...lo que se prohibía era depositar algún objeto de vidrio, entero o roto, en cualquier espacio público, siendo a todas luces una tarea imposible de controlar, dado el ingente número de personas que se congrega todos los años en la plaza del Ayuntamiento de

Pamplona con ocasión del “Chupinazo”, por lo que no cabe omisión que pueda imputarse a los policías locales”.

Por tanto, no se aprecia que exista un nexo causal entre el daño padecido por el reclamante y la actuación de los agentes municipales, que atribuya la responsabilidad patrimonial al ente municipal.

Debe tenerse en cuenta, además, como de manera reiterada ha señalado la doctrina jurisprudencial respecto de la participación en festejos populares, recogida entre otras en la STSJ de Castilla-León de 28 de abril de 2000, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección única, que cita la sentencia del Tribunal Supremo de 4 de mayo de 1998, que:

"La socialización de los riesgos, que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa en defensa de los intereses generales lesionando para ello intereses particulares, no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir los daños producidos por terceros por más que su actividad hubiese acaecido durante las fechas en que se celebran unas fiestas locales fomentadas por la propia Administración, ya que, cuando así procedió, no existía el riesgo después generado por hechos y circunstancias en los que no se ha acreditado que la misma tuviese participación alguna directa ni indirecta, inmediata o mediata, exclusiva ni concurrente... La asunción por la Administración de competencias en la organización de los festejos no la convierte en responsable de todos los actos que durante los mismos acaezcan, pues no cabe considerar que el vigente sistema de responsabilidad objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados, derivada de la actividad de éstos, por el hecho de que ejerzan competencias en la ordenación de un determinado sector o sea necesaria su autorización, porque, de lo contrario, como pretende la representación procesal de la recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico".

Por todo lo expuesto, este Consejo de Navarra estima que no existe un nexo causal entre la participación de los terceros en los hechos, causantes directos del daño sufrido por el reclamante, y la actuación del Ayuntamiento de Pamplona, que implique una causalidad adecuada que determine la responsabilidad patrimonial del ente municipal.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que la reclamación de responsabilidad patrimonial por daños y perjuicios instada por don... contra el Ayuntamiento de Pamplona debe ser desestimada.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.