

Dictamen 25/2026, de 2 de julio: Responsabilidad patrimonial de la Administración Foral de Navarra por no ejecución de sentencia.

Solicitante: Departamento de Derechos Sociales, Economía Social y Empleo

Ponente: Eduardo Santos Itoiz

Interés: Prescripción del plazo para reclamar. Nexo causal: obligaciones de hacer. Informes técnicos como parámetro de razonabilidad.

El presente dictamen tiene como objeto la reclamación de responsabilidad patrimonial iniciada por medio de Resolución 4588/2025, de la Directora Gerente de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas, por los presuntos daños y perjuicios causados en relación con la actuación del Departamento de Derechos Sociales, Economía Social y Empleo fundamentalmente respecto a la declaración de desamparo de la hija de la reclamante y al incumplimiento de las resoluciones judiciales tendentes a su efectiva reintegración en su familia de origen.

Mediante Resolución 1326/2012, de la Directora Gerente del Instituto Navarro para la Familia e Igualdad, finaliza el procedimiento para la declaración de situación de desprotección de la menor, se declara la situación de desamparo y se asume su tutela automática, tras la manifestación de la reclamante, en documento suscrito por dos trabajadoras sociales, de su intención de no hacerse cargo de la menor. Mediante Auto de enero de 2013, del Juzgado de Primera Instancia nº 3 de Pamplona, se decreta el acogimiento preadoptivo de la menor, auto que es apelado por la reclamante y confirmado por la Audiencia Provincial de Navarra mediante Auto de abril de 2014. Mediante Auto de enero de 2013, el Juzgado de Primera Instancia nº 3 de Pamplona acuerda la adopción de la menor, auto que es apelado por la reclamante. Mediante Auto de abril de 2014, la Audiencia Provincial de Navarra deja sin efecto dicha adopción

En mayo de 2014, la reclamante presenta demanda de impugnación de la Resolución de 1326/2012, de la Directora Gerente del Instituto Navarro para la Familia e Igualdad, por la que finaliza el procedimiento para la declaración de situación de desprotección de la menor, se declara la situación de desamparo y se asume su tutela automática, que es desestimada mediante Sentencia de enero de 2015, del Juzgado de Primera Instancia nº 3 de Pamplona. Recurrída en apelación, la Audiencia Provincial de Navarra dicta sentencia Nº 414/2015, en la que, tras ponderar las circunstancias concurrentes en ese momento determina el acogimiento simple de la menor, hasta el momento en el que vuelva con su familia biológica, de manera progresiva y con la supervisión de los Servicios Sociales. En ejecución de esta sentencia se adoptan diversas medidas e

intervenciones para su cumplimiento, sin conseguir la vinculación entre la madre y la niña. Tras la emisión de diversos informes de valoración emitidos por el Servicio de Coordinación de Parentalidad, por los psicólogos y resto de entidades intervinientes, el Ministerio Fiscal informa que debe ponerse en suspenso la intervención, con la finalidad de no causar más malestar a la menor. Mediante Auto Nº 154/2024, la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Navarra declara «la imposibilidad de ejecutar la sentencia de 10 de noviembre de 2015, debiendo constituirse un acogimiento permanente con la familia de acogida». En abril de 2025, se formula la reclamación de responsabilidad patrimonial al Gobierno de Navarra.

El Consejo analiza la posible prescripción del plazo para reclamar (1 año), alegada por la compañía aseguradora de la Administración, que considera que el «dies a quo» para reclamar hubiera debido ser la notificación de la sentencia de la Audiencia Provincial de 2015, en la que se ordena el reintegro progresivo de la menor con su madre biológica, y no diez años después. Sin embargo, el Consejo considera que lo que aquí se debate no es tanto la adecuación o no a derecho del desamparo declarado en su día como la adecuación a derecho de toda una actividad administrativa desplegada con el fin de dar cumplimiento a la sentencia de la Audiencia Provincial de Navarra de 2015. Es claro que la ejecución de dicha sentencia imponía a la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas dictar un nuevo acto administrativo que, en su caso, dejara sin efecto el acogimiento simple mantenido por la Audiencia Provincial de Navarra en ese momento, a fin de materializar lo mandatado por el Tribunal, es decir, la vuelta de la menor con su madre. Dicho acto nunca se produjo, y la constatación de que no podía cumplirse esa obligación de hacer se produce con la notificación del Auto de 24 de octubre de 2024, por lo que la reclamación patrimonial se encuentra dentro del plazo, debiendo ser admitida y tramitada, como acertadamente ha hecho la Administración.

En relación al nexo causal entre la acción y el daño reclamado, el Consejo analiza en primer lugar las actuaciones realizadas desde el nacimiento de la menor hasta la sentencia de la Audiencia Provincial de Navarra de 2015, y concluye que si bien en este primer momento se pudo producir un daño por la actuación de la Administración, este se produjo más por omisión de la atención a la madre que por la acción protectora hacia la menor, que fue totalmente validada por el Poder Judicial en sus aspectos nucleares. Por tanto, dicho daño no tuvo un alcance antijurídico que la recurrente no tuviera el deber de soportar, dado que la protección del interés superior de la menor a ser cuidada y tener un entorno protector, así lo demandaba con carácter prioritario. Es decir, la situación de desamparo existió, tuvo causas a las que no fue ajena la actividad de la madre biológica, y las actuaciones relativas a su declaración, la guarda, la

suspensión de las visitas y el acogimiento posterior fueron validadas judicialmente, aunque fuese con argumentos diferentes. Y, en ese sentido, las decisiones adoptadas estuvieron justificadas en su momento, sin que quepa calificarlas como irracionales, arbitrarias o inadecuadas al fin que se perseguía. No surge la obligación de indemnizar, puesto que la actuación administrativa se produce dentro de los márgenes de lo razonable y de forma razonada, quedando acreditado, por lo demás, que la adopción de las decisiones administrativas incluyeron una motivación de los criterios técnicos y de los elementos aplicados al ponderar los criterios e intereses enfrentados, sin que surja la obligación de indemnizar por el hecho de que alguna de esas decisiones hayan sido posteriormente corregidas o matizadas judicialmente. El Consejo insiste en que la resolución judicial que estima las pretensiones de la actora no cuestiona las medidas adoptadas (literalmente las considera adecuadas), sino que las revisa por entender que se ha producido un cambio sustancial que permite que se pueda valorar la vuelta de la menor con su madre, al haber desaparecido posteriormente las circunstancias que motivaron la declaración de desamparo, y con condiciones relativas a la evolución de esa relación, que debe ser progresivamente retomada con la vigilancia de la Administración.

En cuanto a la actuación de la Administración en un segundo momento, es decir, a partir de la sentencia de 2015, el Consejo considera que la obligación de la Administración en este caso es una obligación de hacer, es decir, de poner en juego los recursos adecuados a su disposición para que se pueda producir, en su caso, el reintegro de la menor con su familia de origen. Sin embargo, en ningún caso se trata de una responsabilidad de resultado, que ocasione la responsabilidad patrimonial por no haberse producido el resultado reclamado y solicitado por la madre biológica, es decir, la mencionada reintegración efectiva. A juicio de este Consejo, la Administración navarra sí que ha puesto los medios adecuados a su disposición, con la capacidad y el conocimiento que podía tener en cada caso, para tratar de llegar a ese fin. Pero, en ocasiones, el mero ejercicio de la voluntad no logra el resultado deseado, y en este sentido, basta comprobar el expediente y la intensa lucha judicial practicada por la madre biológica, para determinar que hubo un momento en que la intervención «tocó techo» y que insistir en ella creaba más problemas a todas las partes intervinientes, incluida la familia de acogida, que los derechos que trataba de salvaguardar, en una intervención que muchos profesionales acababan valorando de forma coincidente, con intereses diferentes y desde perspectivas diferentes. Esa visión es finalmente compartida dentro de un procedimiento contradictorio en una resolución judicial recurrida y confirmada, que, además, avala el conjunto de las actuaciones practicadas por la Administración pública hasta la fecha.

El Consejo destaca la doctrina del Tribunal Supremo sobre los informes técnicos como elemento para analizar los parámetros de racionalidad que resultan exigibles.

El Consejo de Navarra concluye que debe desestimarse la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la reclamante por presuntos daños y perjuicios ocasionados por el funcionamiento de los servicios sociales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.