

**Expediente:** 16/2008

**Objeto:** Responsabilidad patrimonial por daños de la Administración Foral de Navarra

**Dictamen:** 15/2008, de 26 de mayo

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 26 de mayo de 2008,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Julio Muerza Esparza,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Consulta**

El día 10 de abril de 2008 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra a través del cual, con cita expresa del artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, del Consejo de Navarra (en adelante, LFCN), se nos remite para dictamen el expediente de responsabilidad patrimonial promovido por don ....

Se acompaña el expediente administrativo tramitado como consecuencia de la indicada reclamación de responsabilidad patrimonial, incluyendo propuesta de resolución y la Orden Foral 153/2008, de 4 de abril, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se ordena solicitar dictamen preceptivo de este Consejo y se notifica la Orden Foral a los interesados.

## **I.2ª. Antecedentes de hecho**

### ***A. Reclamación de responsabilidad patrimonial***

Mediante escrito, de fecha 7 de junio de 2007, dirigido al “Consejero de Interior del Gobierno de Navarra” don ... relata una serie de hechos acaecidos sobre su persona que concluye del siguiente modo: “Por consiguiente solicito de esa Administración, la aplicación del Reglamento Sancionador de la Comunidad de Navarra, el máximo castigo establecido para dichos agentes, así como también la compensación económica por la rotura de la cadera izquierda, por el agente nº ..., en Pamplona el día 14 de julio de 2006, lesión de gran envergadura debido al cuadro médico que tengo de altísimo riesgo, añadiendo también, los daños sufridos en dependencias de la Policía Foral en Tudela el día 29 de julio de 2006, relatados en este escrito, cuya cuantía es la cantidad de 150.000 euros, caso contrario, lo reclamaré por la vía judicial.

En espera que a este escrito de la atención que se merece y sea contestado en la mayor brevedad posible. Queda de Vd. afectuosamente”.

En relación con los incidentes y supuestos daños sufridos el 29 de julio de 2006 el reclamante manifiesta en su escrito que, ejerciendo su actividad de informador taurino, se dirigió al aparcamiento donde se encontraba estacionado su vehículo cuando un policía foral de paisano, sin identificación, procedió a detenerle y, tras una serie de forcejeos y empujones, se intentó practicar, sin éxito, una prueba de etilometría. Afirma el reclamante que advirtió a la Policía “que sufro una insuficiencia respiratoria, que no puedo efectuar esfuerzos físicos los cuales me producen una disnea, debido a una obstrucción severa en las vías centrales y muy severa de vías periféricas con PD20 positivo, produciéndome un estado comatoso”. Tras ser conducido a las dependencias de la Policía Foral de Tudela, continúa el reclamante, fue obligado a realizar la citada prueba varias veces, perdiendo el conocimiento, por lo que tuvo que ser trasladado al Hospital de Tudela donde se le trató y se logró su recuperación, pasando de nuevo a las dependencias policiales, todo ello sin la presencia de un abogado y en claro abuso de poder. “Me notificaron un juicio rápido para el

día 3 de agosto de 2006, (...) a la celebración del juicio se personó un abogado de oficio sin conocer las causas para ser juzgadas, notificándome que rebajaban la sanción, que había que aceptarla, y debido al estado que se encontraba mi mujer ya que está diagnosticada de isquemia (sic) arterial crónica grado II, y para no dilatar más el caso y no hacerla sufrir, ya que por su estado de salud tenía que caminar por la arena de la playa para de esa manera encontrar su mejoría, a todo esto sin saber nada de lo que verdaderamente había en la denuncia”.

### ***B. Actuaciones previas***

Los hechos más significativos que derivan del expediente, a efectos de la reclamación presentada, son los siguientes:

1.- El día 8 de mayo de 2007 don ... presentó una denuncia contra el agente número ... de la Policía Foral de Navarra por una actuación realizada el día 14 de julio de 2006. En la misma ponía de manifiesto, además del desprestigio personal que para él había podido suponer una intervención policial como la denunciada, unas supuestas lesiones, por lo que exigía se depurasen las responsabilidades procedentes y la imposición de las consiguientes sanciones.

2.- Como consecuencia de la denuncia, mediante Resolución 180/2007, de 17 de mayo, el Jefe de la Policía Foral de Navarra ordenó a la División de Régimen Interno la práctica de cuantas diligencias de investigación fueran necesarias en orden al esclarecimiento de un posible trato incorrecto al denunciante. Por Resolución 1057/2007, de 14 de junio, del Director General de Interior, se archivó la denuncia presentada contra el agente de la Policía Foral número ... y no ..., como por error indicaba don ....

3.- Con fecha 7 de junio de 2007, el reclamante presentó en el Negociado de Oficina Territorial de Tudela del Departamento de Economía y Hacienda un escrito dirigido al Consejero de Interior del Gobierno de Navarra en el que se refiere someramente a una lesión padecida el día 14 de julio de 2006 en Pamplona y a los incidentes y supuestos daños sufridos en las dependencias de la Policía Foral en Tudela el 29 de julio de 2006,

solicitando que se depurasen responsabilidades y una compensación económica de 150.000 euros.

### ***C. Informes y documentación***

Obran en el expediente remitido a este Consejo, entre otros, los siguientes documentos:

a) Escrito, de fecha 8 de mayo de 2007, del reclamante y dirigido al Consejero de Interior del Gobierno de Navarra en el que da cuenta de los hechos acaecidos el día 14 de julio de 2006 en la Plaza de Toros de Pamplona. En él afirma que “terminado el festejo y una vez arrastrado el astado al desolladero salí a la arena con mi cámara fotográfica soy profesional gráfico de prensa (...) el agente me dijo que saliese del ruedo, al cual le contesté que estaba para desarrollar mi trabajo como gráfico de prensa...sin mediar palabra, me cogió por alto advirtiéndole que era minusválido con una valoración de discapacidad del 65%, haciendo caso omiso de mis advertencias, me sacó del ruedo hasta la puerta de acceso de la enfermería arrojándome al suelo como si fuese un desecho de la humanidad...”.

b) Copia del informe de conclusiones, de fecha 25 de mayo de 2007, emitido por la División de Régimen Interno de la Policía Foral, sobre la reclamación interpuesta por don ... contra el agente de la Policía Foral con número de identificación profesional ..., en relación a unos hechos ocurridos el 14 de julio de 2006 en la plaza de toros de Pamplona. Su fundamento de hecho afirma: “El día 14 de julio de 2006, sobre las 21 horas aproximadamente, en el transcurso de un espectáculo taurino en la plaza de toros de Pamplona, D. ..., fue conducido por el subinspector de la Policía Foral de Navarra, con nº de identificación ..., hacia un lugar seguro para su integridad física, con el objetivo de evitar que fuera arrollado por los animales que arrastraban el último toro de la tarde, tras desobedecer las órdenes e indicaciones que agentes de la autoridad le dispensaron. Fruto de la resistencia y empujados por otras personas que detectaron el posible peligro, empujaron al agente policial

y al reclamante hacia el interior de la puerta que conduce a la enfermería, sufriendo una caída tras este accidente”.

c) Resolución 1057/2007, de 14 de junio, del Director General de Interior, por la que se archiva la denuncia presentada por el reclamante contra el Policía Foral con número de identificación profesional ... y no ....

d) Escrito iniciador del procedimiento de responsabilidad patrimonial, de fecha 7 de junio de 2007, en el que don ... reclama a la Administración Foral una compensación económica de 150.000 euros por la rotura de la cadera izquierda producida en Pamplona el 14 de julio de 2006 y por los daños sufridos en las dependencias de la Policía Foral en Tudela el día 29 de julio de 2006.

e) Orden Foral 345/2007, de 13 de agosto, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra, por la que ordena: iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial a instancia de don ..., asignándole el número de expediente 61/2007; nombrar instructora del procedimiento; informar al interesado que el plazo máximo establecido para su resolución y la correspondiente notificación es de seis meses desde la iniciación del procedimiento, salvo que éste se amplíe con un periodo extraordinario de prueba, debiendo entenderse desestimada y agotada la vía administrativa si no recae aquélla de forma expresa. Por último, se notifica la Orden Foral al reclamante, a la Dirección General de Interior, a la Policía Foral de Navarra, a la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, a la instructora del procedimiento, al Servicio de Patrimonio del Departamento de Economía y Hacienda y a la correduría de seguros ....

f) Oficio de la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, de fecha 2 de agosto de 2007, en el que solicita el preceptivo informe de la Policía Foral, a efectos de aclarar los hechos ocurridos en Tudela el 29 de julio de 2006.

g) Informe de la División de Régimen Interno de la Policía Foral, de 29 de junio de 2007, sobre los hechos acaecidos en Tudela el 29 de julio de 2006 y remitido por el Jefe de la Policía Foral a la Sección de Régimen Jurídico del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, con fecha 22 de agosto de 2007. En él se afirma que, don ... circulaba aquél día por el interior del parking público de la Calle Estación de Tudela “realizando maniobras extrañas y circulando muy despacio, por lo que es interceptado por agentes de la Policía Foral de servicio no uniformados, que observan de forma casual las circunstancias expuestas. Una vez los agentes de la autoridad se identifican convenientemente, solicitan al conductor del turismo citado presente la documentación personal, así como la relativa al vehículo. En este momento, los agentes intervinientes observan que D. ... presenta evidentes síntomas de estar influenciado por bebidas alcohólicas, como fuerte olor a alcohol, ojos rojizos, habla pastosa...”.

“Una vez comprobados los hechos mencionados, los agentes intervinientes solicitan por medio del Centro de Mando y Coordinación (C.M.C.) el apoyo de una patrulla policial que porte un alcoholímetro para someter a la prueba pertinente a D. ... (...).Tras 5 (cinco) negativas a realizar la prueba de alcoholemia propuesta y 4 (cuatro) intentos fallidos, arroja en una de estos, el resultado de 0,94 miligramos de alcohol por litro de aire espirado. Ante dicho resultado, acompañado de los síntomas que presenta dicho conductor, se procede a su detención y la lectura de los derechos que le asisten...”.

“Tras la detención en el lugar de los hechos, es trasladado a dependencia policiales, concretamente a la Comisaría de la Policía Foral de Tudela para continuar las diligencias policiales pertinente, personándose en estas a las 21. 45 horas”.

.”D. ... accede voluntariamente a someterse a la pertinente prueba de alcoholemia en el etilómetro... Tras (4) cuatro intentos fallidos y no consiguiendo el volumen de soplado de aire suficiente necesario por el aparato para calcular el grado de alcohol, se ofrece la posibilidad de contrastar por otros medios de prueba, manifestando que no desea”.

“A las 22.16 horas, D. ... es trasladado y reconocido en el Servicio de Urgencias del Hospital (...) Del informe emitido por parte del colegiado médico que reconoce al detenido recoge que éste presenta buen estado de salud y fetor enólico”.

h) Orden Foral 415/2007, de 24 de septiembre, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior en la que se ordena el cambio de instructor y la notificación correspondiente a todos los interesados.

i) Escrito del instructor, de fecha 1 de octubre de 2007, en el que da por concluida la fase de instrucción del procedimiento y concede el trámite de audiencia a los interesados.

j) Informe y propuesta de Orden Foral del instructor del expediente, de 26 de marzo de 2008, dirigido al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, en la que se propone la desestimación de la reclamación.

k) Orden Foral 153/2008, de 4 de abril, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se remite al Consejo de Navarra el expediente de responsabilidad patrimonial promovido por don ..., tramitado como expediente 61/2007.

l) Propuesta de Orden Foral del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por don ... (2 copias).

#### ***D. Propuesta de Orden Foral***

La propuesta de Orden Foral, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, precedida de un informe jurídico de fecha 26 de septiembre de 2008, de la que es fiel reflejo, desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por don ....

El fundamento jurídico principal de la propuesta de Orden Foral se encuentra en la afirmación de que “en este caso no se cumplen los requisitos necesarios para que resulte procedente la exigencia de responsabilidad patrimonial a la Administración de la Comunidad Foral” (fundamento jurídico 5º).

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

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

El artículo 16.1.i) de la LFCN ordena que el Consejo de Navarra deberá ser consultado en los expedientes tramitados por la Administración de la Comunidad Foral en los que la ley exija preceptivamente el dictamen de un órgano consultivo; en particular, en las reclamaciones de indemnización por daños y perjuicios de cuantía superior a 120.202,42 euros.

En consecuencia, el Consejo de Navarra emite dictamen preceptivo, pues la consulta atañe a una reclamación de indemnización por daños y perjuicios cuya cuantía asciende a la cantidad de ciento cincuenta mil (150.000) euros.

### **II.2ª. Órgano competente y tramitación del expediente**

En cuanto a la determinación del órgano competente para resolver este expediente, a tenor de lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, LFACFN), la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial corresponderá “al Consejero titular del Departamento cuya actuación haya podido generar aquélla”, en nuestro caso, el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior. Por su parte, la tramitación del presente procedimiento, prevista en los artículos 76 y siguientes de la LFACFN, se estima correcta, habiendo incorporado los documentos necesarios para conocer las circunstancias concurrentes en los hechos descritos por el reclamante, constanding además informes suficientes para valorar aquéllas y, en definitiva, habiendo respetado el principio de audiencia y el derecho de defensa que corresponde al reclamante otorgándole la posibilidad del conocimiento íntegro de las actuaciones, formulación de alegaciones y presentación de documentos que estimara convenientes, y todo ello con anterioridad a la formulación de la propuesta de resolución.

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



La responsabilidad patrimonial de la Administración actúa, en buena medida, como institución de garantía de los ciudadanos. Prevista en el artículo 106.2 de la Constitución, encuentra su desarrollo normativo ordinario en los artículos 139 a 144 (Capítulo I del Título X) 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), parcialmente modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, y en los artículos 76 y siguientes de la LFACFN, en los que se contienen las normas procedimentales aplicables en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

El punto de partida lo constituye así el artículo 139.1 de la LRJ-PAC, según 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.

Conforme a la doctrina y reiterada jurisprudencia (sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, entre otras, de 17 de abril de 2007, 9 de mayo de 2005, 9 de noviembre de 2004 y 3 de octubre de 2000) los requisitos necesarios para que proceda el derecho a indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, son los siguientes:

- a) La lesión patrimonial equivalente a daño o perjuicio en la doble modalidad de lucro cesante o daño emergente. El daño ha de ser real y efectivo, nunca potencial o futuro, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.
- b) La lesión se define como daño antijurídico, que es aquél que la persona que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar.
- c) La imputación de la lesión a la Administración como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.
- d) La relación de causalidad entre la acción producida y el resultado dañoso ocasionado.

e) Ausencia de fuerza mayor.

Esta responsabilidad patrimonial se configura como una responsabilidad objetiva o por el resultado, en la que es indiferente que la actuación administrativa haya sido normal o anormal, bastando para declararla que, como consecuencia directa de aquélla, se haya producido un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado.

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 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 13 de julio de 2000).

#### **II.4ª. En particular, la ausencia de la acreditación del daño y de la antijuridicidad**

De la documentación que obra en el expediente se deduce que el reclamante, don ..., no ha acreditado ningún daño, incluida la lesión física que afirma padecer. La versión que realiza de los hechos acaecidos sólo se sustenta en su propia declaración. En efecto, a pesar de todas las manifestaciones que realiza en sus escritos acerca de las lesiones y daños que padece en ningún momento ha presentado documento alguno (radiografías, informes médicos,...) que permita entender acreditados aquéllos, habiendo tenido oportunidad de hacerlo en el trámite de audiencia correspondiente. La única referencia a un informe médico que consta en el expediente es la contenida en el informe realizado por la División de Régimen Interno de la Policía Foral, de fecha 29 de junio de 2007, en relación con los hechos acaecidos en Tudela el 29 de julio de 2006, en el que se lee: “Del informe emitido por parte del colegiado médico que reconoce al detenido recoge que éste presenta buen estado de salud y fetor enólico”.

A lo anterior hay que añadir que tampoco fundamenta la petición de indemnización que solicita y que cuantifica en 150.000 euros. Se desconocen cuáles son las razones o motivos que llevaron al reclamante a solicitar esta cuantía y no otra.

Por otra parte, suponiendo que los daños alegados por el reclamante se hubiesen producido, éstos, con base en los datos que obran en el expediente, no podrían calificarse de antijurídicos. Como ya se ha señalado anteriormente, antijurídico, es aquél daño que la persona que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar (art. 141 LRJ-PAC). En el caso que nos ocupa el informe policial de 25 de mayo de 2007, en relación con los hechos ocurridos el 14 de julio de 2006 en la plaza de toros de Pamplona, señala que la utilización de la fuerza por parte de los agentes, como consecuencia de ver a una persona en el callejón de la plaza de toros que no cuenta con autorización, en una situación de más que previsible peligro como era que por ese lugar iban a pasar la mulillas tras el arrastre del toro estoqueado, “se realiza bajo los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad que se recogen en el artículo 4 (principios básicos de actuación) de la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de Policías de Navarra”. Del mismo modo, en el informe policial de 29 de junio de 2007, en relación con los hechos ocurridos en 29 de julio de 2006 en Tudela se concluye “que no existen indicios para determinar que la actuación de los agentes intervinientes pudieran incurrir en responsabilidad alguna, amparándose dichas actuaciones policiales en todos los requisitos legales existentes”. Es decir, nos encontramos con unas actuaciones policiales proporcionadas a los hechos que se produjeron, lo que, según viene manifestando reiteradamente la jurisprudencia, impide calificar a los daños ocasionados como consecuencia de aquéllos de antijurídicos (Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, entre otras, de 22 de abril de 1994, 1 de julio de 1995; 7 de octubre de 1995; 31 de enero de 2003). Además, el daño hipotéticamente producido tampoco podría calificarse de antijurídico ya que, como también tiene declarado la jurisprudencia, existe el deber jurídico de soportar aquél cuando, como ocurre en el caso examinado, el reclamante es el que crea la situación de riesgo (Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo,

entre otras, de 22 de abril de 1994; 1 de julio de 1995; 16 de diciembre de 1997; 18 de octubre de 1999; 17 de abril de 2001; 31 de enero de 2003).

A la vista de lo expuesto cabe concluir, por una parte, que el reclamante no ha acreditado ninguno de los daños que afirma le produjeron los agentes; por otra, que la actuación de éstos, tanto el 14 de julio de 2006 en Pamplona, como el 29 de julio del mismo año en Tudela, fue proporcionada a los hechos que originó el propio reclamante, por lo que falta el requisito de la antijuridicidad del daño que dé lugar a la responsabilidad de la Administración.

### **III. CONCLUSIÓN**

La reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por don ..., debe ser desestimada.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento