



Roj: **STSJ EXT 211/2020 - ECLI: ES:TSJEXT:2020:211**

Id Cendoj: **10037330012020100087**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Cáceres**

Sección: **1**

Fecha: **11/03/2020**

Nº de Recurso: **410/2019**

Nº de Resolución: **106/2020**

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **ELENA CONCEPCION MENDEZ CANSECO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

**T.S.J.EXTREMADURA SALA CON/AD**

**CACERES**

**SENTENCIA: 00106/2020**

-

**La Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, integrada por los lltmos. Sres. Magistrados del margen, en nombre de S. M. el Rey ha dictado la siguiente:**

**SENTENCIA N° 106**

**PRESIDENTE :**

**DON DANIEL RUIZ BALLESTEROS**

**MAGISTRADOS**

**Dª ELENA MENDEZ CANSECO**

**DON MERCENARIO VILLALBA LAVA**

**DON RAIMUNDO PRADO BERNABEU**

**DON CASIANO ROJAS POZO/**

En Cáceres a once de noviembre de dos mil veinte. -

Visto el recurso contencioso administrativo nº **410** de **2019**, promovido por e la Procuradora Dª. Mª José Gonzalez Leandro, en nombre y representación del recurrente D. Raimundo , siendo demandada **LA ADMINISTRACION GENERAL DEL ESTADO** , representada y defendida por el Sr. Abogado del Estado; recurso que versa sobre: Resolución del Director General de la Policía de fecha 30 de agosto de 2019.-

CUANTÍA: 300 €.-

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO** : Por la parte actora se presentó escrito mediante el cual interesaba se tuviera por interpuesto recurso contencioso administrativo contra el acto que ha quedado reflejado en el encabezamiento de esta sentencia.-

**SEGUNDO** : Seguido que fue el recurso por sus trámites, se entrego el expediente administrativo a la representación de la parte actora para que formulara la demanda, lo que hizo seguidamente dentro del plazo, sentando los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes y terminando suplicando se dictara una sentencia por la que se estime el recurso, con imposición de costas a la demandada; dado traslado de la demanda a la parte demandada de la Administración para que la contestase, evacuó dicho trámite interesando se dictara una sentencia desestimatoria del recurso, con imposición de costas a la parte actora.-



**TERCERO** : Habiéndose solicitado únicamente por la parte actora prueba documental obrante en autos, se pasó al periodo de conclusiones, donde la parte actora interesó se dictara sentencia de conformidad a lo solicitado en el suplico de su escrito de demanda, señalándose seguidamente día para la votación y fallo del presente recurso, que se llevó a efecto en el fijado.-

**CUARTO** .- En la tramitación del presente recurso se ha observado las prescripciones legales.-

Siendo ponente para este trámite el Ilmo Sr. Magistrado D<sup>a</sup> ELENA MENDEZ CANSECO. -

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO** .- Resulta objeto de impugnación en el presente recurso Contencioso-Administrativo la Resolución del Director General de la Policía de fecha 30 de agosto de 2019, por medio de la cual se desestima la petición formulada por el hoy recurrente D. Raimundo para que la Administración asuma el pago de la indemnización fijada en sentencia judicial por las lesiones que le fueron inferidas en el curso de un servicio policial el día 1 de enero de 2017 , a cuyo pago fue condenado mediante sentencia judicial firme de 30 de junio de 2017 , un tercero que con posterioridad fue declarado insolvente por Auto de fecha 23 de octubre de 2017, en la cuantía de 300 euros por las lesiones. La actora reclama la cantidad de 300 euros, más intereses legales. La demandada alega que la desestimación acordada por la Resolución objeto del recurso es ajustada a Derecho.

**SEGUNDO** .- En el presente caso, precisaremos que la actora reclama repetidamente que se le indemnice por las lesiones sufridas cuando prestaba un servicio como Policía Nacional.

En cuanto a los datos fácticos, se dan como acreditados los hechos objetivos derivados del expediente, así como los recogidos en la sentencia del Juzgado de lo Penal núm.1 de Cáceres, de fecha 30 de junio de 2017 , condenando a un tercero por lesiones al policía recurrente, así como la Resolución judicial declarando la insolvencia del condenado. La cuestión suscitada es de índole estrictamente jurídica pues la Administración no niega el modo de ocurrencia de los hechos, sino que de ellos surja un deber indemnizatorio, ya que previamente existe una condena penal a persona determinada, que será quien deba responder del correspondiente pago, sin que quepa deducir responsabilidad alguna contra terceros no afectados directa ni indirectamente por la referida sentencia.

En cuanto a la normativa aplicable, este Tribunal ha entendido en sentencias anteriores, que doctrina muy consolidada en esta Sala, que consideramos no debe ser modificada por la promulgación de la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional .

Basta pues reproducir lo que hemos dicho muchas veces, como en la reciente *sentencia de 27/04/2017, rec. 257/2016* , cuando razonamos que:

Razona la Administración que la norma vigente es la Ley Orgánica 9/2015 ( que deroga el *Reglamento Orgánico de Policía Gubernativa*, y que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 79 , no es factible obtener este tipo de indemnizaciones, quedando definitivamente zanjado el problema que suscitaba en los Tribunales la aplicación del artículo 180 del referido Reglamento. El actor, entiende que la regulación actual es similar a lo regulado con anterioridad, ya que el artículo 79 dispone que:

1. Se entiende por lesiones, patologías y daños materiales en acto de servicio los que así sean reconocidos a través de expediente de averiguación de causas, por haber sido contraídos por el funcionario con ocasión o como consecuencia del servicio prestado, siempre y cuando no hubiese mediado por su parte dolo, o negligencia o impericia graves.

2. La competencia para resolver dicho reconocimiento corresponde al Director General de la Policía, previa instrucción del correspondiente expediente de averiguación de las causas determinantes de las lesiones, patologías o daños materiales sufridos, que se iniciará a solicitud del funcionario o de oficio por el órgano encargado de la gestión del personal en la Policía Nacional.

3. La resolución que ponga fin al expediente identificará necesariamente el origen de las lesiones o daños materiales, la relación de causalidad existente entre el servicio y los mismos y la capacidad o incapacidad derivada, todo ello mediante informe facultativo emitido por los órganos de inspección sanitaria de la Policía Nacional. Igualmente, en la resolución se determinará el importe de los gastos de curación que hubiesen quedado excluidos de las prestaciones contempladas en el ámbito del mutualismo administrativo, que, en su caso, serán por cuenta de la Administración, sin perjuicio de las competencias de la Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado para el reconocimiento de las prestaciones derivadas de tales contingencias.



4. En el expediente de resarcimiento de daños materiales quedará acreditado, además de sus causas y la relación existente entre los daños y el servicio prestado por el funcionario, el importe del objeto, resolviendo la procedencia o no del resarcimiento.

5. La Administración concertará un seguro de accidentes para los supuestos de fallecimiento, incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez de los funcionarios de la Policía Nacional, devenidos como consecuencia de las lesiones sufridas en acto de servicio o con ocasión del mismo.

Sin perjuicio de que entendemos que la regulación es sustancialmente similar, habida cuenta que dispone que se determinarán los gastos de curación que hubiesen quedado excluidos de las prestaciones contempladas en el ámbito del mutualismo administrativo que en su caso, serán por cuenta de la Administración, lo que es cierto es que la propia LO 9/2015 contempla vigencia transitoria de las normas reglamentarias precedentes.

**TERCERO** .- En el caso que nos ocupa, la actora se lesionó intentando impedir la comisión de un delito, por lo cual le es de plena aplicación lo anteriormente expuesto. La parte demandante basa su pretensión de resarcimiento, fundamentalmente, en el *artículo 79 de la Ley orgánica 9/2015*, en relación con los *arts. 179 y 180 del ya citado Reglamento Orgánico de Policía Gubernativa*, aduciendo que el primero de ellos se refiere a la reparación de los daños materiales y el segundo a los personales que pueda sufrir algún funcionario del Cuerpo Nacional de Policía en acto o con ocasión de servicio, sin mediar dolo, negligencia o impericia; y que los daños cuya reparación prevé dicho precepto son, de un lado, los previstos en el art. 165 del mismo texto legal, esto es, los gastos sanitarios de curación y las retribuciones correspondientes al tiempo en que permanezca de baja el funcionario de policía como consecuencia del accidente producido en acto de servicio; y por otro lado, "los demás que procedan", expresión del legislador en la que, como concepto jurídico indeterminado que es, cabe incluir, en el supuesto que nos ocupa, los demás daños corporales, secuelas incluidas, y morales que le fueron ocasionados al actor como consecuencia de su actuación profesional, que por razones ajenas a su voluntad no le han sido abonados.

El Abogado del Estado, en la contestación a la demanda, y tras analizar que no concurren los requisitos de la responsabilidad patrimonial del Estado regulada en los *arts. 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, afirma que en modo alguno puede inferirse del tenor del *art. 180 del Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa* que el funcionario pueda reclamar el importe de esta indemnización del Estado; y para ello razona diciendo que cuando el Estado no ha sido parte en un procedimiento penal, ni ha sido oído en forma alguna en su seno y no ha sido condenado expresamente como responsable civil directo o subsidiario, es un disparate en Derecho adjudicarle este tipo de responsabilidad.

Hemos de partir, pues, del indiscutible principio de que las indemnizaciones en el seno de las relaciones específicas -como es la funcional- se definen y sustancian dentro de esta relación, y con el régimen propio del contenido de ésta. Así lo ha considerado el Consejo de Estado, que en Dictamen 522/91, emitido en un expediente instruido a instancias de un Policía Local que solicitaba la indemnización de lesiones sufridas en acto de servicio por un atracador a quien intentó detener, afirmó que: "no concurre en el supuesto considerado una imputación, por título alguno, a la Administración, pues el daño -consecuencia de una actividad punible- no es trasladable por tal título a la esfera pública. No cabe inferir una imputación genérica a la propia organización administrativa ni es perceptible una situación de anormalidad en el funcionamiento del servicio público o situación de riesgo creada por la Administración, presupuesto primario e ineludible para que opere el instituto de la responsabilidad objetiva, según las previsiones legales, esto es, en el plano constitucional, del art. 106.2 de la CE, y en el de la Ley, del art. 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado" (hoy, como sabemos, *arts. 139 y siguientes de la Ley 30/92*).

Este Tribunal en un recurso (270/2015) interpuesto en caso similar por un Policía Local, ya afirmó que: Y es que consideramos que sin duda la cuestión debe ser resuelta, como acierta a expresar la parte recurrente, atendiendo al principio de indemnidad que rige para los funcionarios públicos cuando actúan en el ejercicio de sus cargos, y a la consiguiente reparación o restitución "ad integrum" que se deriva de dicho principio. Así lo ha venido señalando con reiteración el propio Consejo de Estado (vid. Dictamen 522/91), que ha puntualizado que quien sufre por causa de su actuación pública, o con ocasión de ella, un daño, sin mediar dolo o negligencia por su parte, debe ser resarcido "por causa que se localiza en la propia concepción y efectos de lo que es el ejercicio de una función pública".

Este principio, el de indemnidad, tiene su fundamento en el art. 63.1 del Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, a cuyo tenor "el Estado dispensará a sus funcionarios la protección que requiera el ejercicio de sus cargos..." Encontramos, igualmente, algunas manifestaciones del referido principio en la Ley 29/1975, de 27 de junio, del Régimen General de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, en el Reglamento General del Mutualismo Administrativo y en el Reglamento Orgánico de



Policía Gubernativa (aprobado por *Decreto 2.028/1975, de 17 de julio*), cuyos arts. 179 y 180 transcribiremos y analizaremos posteriormente.

Pero igualmente debemos considerar que el Consejo de Estado ha considerado como fundamento del principio de indemnidad (v.gr., dictamen número 195/93) el art. 23.4 de la Ley 30/84, de 2 de Agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, con arreglo al cual "los funcionarios percibirán las indemnizaciones correspondientes por razón del servicio". Precepto que sin duda contiene un principio directamente aplicable sin necesidad de intermediación reglamentaria, que prescribe que el desempeño de sus funciones no puede derivar para el empleado público ningún perjuicio patrimonial. A estos efectos, como ha sostenido en reiteradas ocasiones el Consejo de Estado, rige en materia de funcionarios públicos el principio de indemnidad de modo que quien sufra por causa de su actuación pública, o con ocasión de ella, un daño, y sin mediar dolo o negligencia por su parte, debe ser resarcido por causa que se localiza en la propia concepción y efectos de lo que es el ejercicio de una función pública. Muestra de este principio, con vocación generalizadora que excluye interpretaciones contrarias a la virtualidad de un principio general, es el que se encuentra en los artículos 179 y 180 del Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa, en su versión del Decreto 2038/1975. En concreto en el Dictamen 522/1991 expresó que "El reclamante, policía local, no se integra orgánicamente en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, pues su integración es en el Cuerpo de Policía del Municipio correspondiente y desde él, asume funciones de seguridad pública y también de policía judicial, en los términos que dice el artículo 29.2 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo. Si la cuestión tuviera que resolverse en una consideración estricta desde la perspectiva de la relación orgánica, la cobertura de riesgos del policía local promotor del expediente tendría que desplazarse al ámbito del Ayuntamiento de Tabernes de Valldigna. Pero existe una dimensión funcional o, en otros términos, un punto de vista vinculado a la función, y a este efecto se ha de recordar que la Ley 2/1986 encomienda el mantenimiento de la seguridad pública, ante todo, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, concepto genérico en el que también se comprenden -según el artículo 2.c) de la Ley citada- los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales. Cuando la actuación policial local trasciende del ámbito material propio de las mismas y ejerce una actuación que no puede imputarse directamente al Municipio, la idea de función prevalece sobre la orgánica y traslada al ámbito superior estatal la cobertura indemnizatoria. Considera, por lo expuesto, el Consejo de Estado que no debe soportar el reclamante las consecuencias de su actuación, según lo justifica el principio de indemnidad antes invocado, y que esta indemnidad debe ser cubierta por la Administración del Estado, a la que, sobre todo, corresponde la responsabilidad de la seguridad pública. La extensión de la regla de los artículos 179 y 180 antes citados, adaptada al caso, entendidos desde el indicado principio de indemnidad y vista la cuestión desde la perspectiva funcional, así lo justifican. La reclamación debe ser atendida. Por lo que se refiere a la cuantificación de la indemnización, es razonable acudir a la fijada en la sentencia penal y que por insolvencia del condenado, no ha podido percibir de éste. Todo ello deja, en su caso, abierta la subrogación si el condenado penal viniera a mejor fortuna.

El Consejo de Estado, en su dictamen 185/88, ha llegado a afirmar, en relación con estos preceptos, que "el Reglamento prevé un régimen indemnizatorio especial para los miembros del Cuerpo Nacional de Policía, de cuyo sistema se deduce que lo preside un claro principio de universalidad en la descripción del daño resarcible, siempre que éste haya tenido lugar en acto u ocasión del servicio, así como un principio de indemnidad respecto al alcance de la indemnización que otorga". Y tanto es así que ni uno ni otro de los preceptos citados limita su eficacia al daño producido por la propia Administración, sino que también cubre -en una correcta hermenéutica de tales normas- los perjuicios derivados de hecho o acto ajeno, incluido el del propio funcionario si éste no incurrió en dolo, negligencia o impericia por su parte.

No basta, pues, entendemos, que al demandante se le abonaran las retribuciones íntegras correspondientes al desempeño de su puesto de trabajo durante el tiempo en el que permaneció de baja, ni que sus gastos de curación fueran sufragados por las correspondientes entidades médicas. Y ello porque si así fuera no se cumpliría el principio de la reparación integral del daño, que debe imperar en el ámbito de la responsabilidad civil. Dicha responsabilidad, según el art. 110 del Código Penal, comprende la restitución, la reparación del daño y la indemnización de perjuicios materiales y morales. Pues bien, de acuerdo con dicho precepto, se cuantificó como importe que debía satisfacer el condenado al Policía actor la suma de 245 euros (y ello aunque, obviamente, el funcionario hubiera percibido las retribuciones correspondientes a su puesto y le hubieran sido satisfechos los gastos de su curación). Dicha cuantía trataba de restablecer al funcionario de manera equitativa de los perjuicios que había sufrido, perjuicios que ya hemos concretado anteriormente y que no son difíciles de imaginar en el supuesto de sufrir una agresión. Así pues, lo que no puede obviarse en el presente supuesto es que al hoy recurrente le unía una relación de servicios con la Administración demandada, y en el desempeño de la misma se causó unas lesiones que no tiene el deber jurídico de soportar. No se trata, por consiguiente, de una suerte de responsabilidad subsidiaria del Estado que no ha participado en el procedimiento penal correspondiente. De lo que se trata, por el contrario, es de que el mismo garantice, de





acuerdo con los preceptos que resultan de aplicación, todo tipo de daño material y personal que sufran los policías en acto o con ocasión del servicio, cuando no exista dolo, negligencia o impericia del funcionario. Y dicha garantía sólo se puede cumplir si se respeta el principio de indemnidad antes aludido, lo que implica que en el presente caso el Estado asuma el pago del importe de la indemnización que se estableció a favor de su funcionario por un hecho cometido por un tercero que ha resultado insolvente. No olvidemos que por imperativo legal le corresponde al Estado dispensar a sus funcionarios "la protección que requiera el ejercicio de sus cargos", y que esta protección sólo será correctamente dispensada si la Administración demandada asume la carga de indemnizar al recurrente por las lesiones y secuelas sufridas. Procede en consecuencia la estimación de la demanda en cuanto a la petición principal contenida en el suplico y relativa a que se reconozca el derecho del demandante al abono por parte de la Administración de la indemnización solicitada a la que fue condenada la persona que le causó las lesiones cuando prestaba servicio y que fue declarada insolvente. Así lo justifica el principio de indemnidad al que nos hemos referido, indemnidad que debe ser garantizada y cubierta por la Administración demandada.

En esta tesitura, nos encontramos en condiciones de afirmar que los daños cuya reparación prevé la norma son todos los que sufra en su persona el funcionario, lo que incluye, lógicamente, no sólo los gastos de curación, sino también todo daño inherente a sus lesiones y secuelas, incluyendo, como no podía ser de otro modo, los daños morales (que se concretarían, en el presente caso, en el sufrimiento del actor durante el periodo de baja y en el esfuerzo y el sacrificio que el mismo hubo de efectuar para retornar a su situación de aptitud y capacidad para el servicio).

La cuantificación de tales daños, pasa como es lógico por los fijados en la sentencia. Este Tribunal entiende que han de incluirse los gastos sanitarios de curación y las retribuciones correspondientes al tiempo en que permanezca de baja el funcionario de policía como consecuencia del accidente producido en acto de servicio; y por otro lado, los demás que procedan, expresión en la que, como concepto jurídico indeterminado que es, cabe incluir, en el supuesto que nos ocupa, los demás daños corporales, secuelas incluidas, y morales que le fueron ocasionados al actor como consecuencia de su actuación profesional, que por razones ajenas a su voluntad no le han sido abonados. Cuando el artículo 79 de la Ley 9/2015 establece que: La resolución que ponga fin al expediente identificará necesariamente el origen de las lesiones o daños materiales, la relación de causalidad existente entre el servicio y los mismos y la capacidad o incapacidad derivada, todo ello mediante informe facultativo emitido por los órganos de inspección sanitaria de la Policía Nacional. Igualmente, en la resolución se determinará el importe de los gastos de curación que hubiesen quedado excluidos de las prestaciones contempladas en el ámbito del mutualismo administrativo, que, en su caso, serán por cuenta de la Administración, sin perjuicio de las competencias de la Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado para el reconocimiento de las prestaciones derivadas de tales contingencias, entendemos que las lesiones sí han de ser indemnizadas.

**QUINTO** .- Atendiendo a lo dispuesto en el *art. 139 de la Ley de esta Jurisdicción*, procede imponer las costas a la demandada, si bien con aplicación de lo dispuesto en el párrafo 3 del mencionado artículo, éstas se limitan a la cantidad de 600 euros.

En virtud de lo expuesto,

## FALLAMOS

Que debemos estimar y estimamos el recurso Contencioso-Administrativo interpuesto por el procurador Sra González Leandro en nombre y representación de D. Raimundo contra la Resolución del Director General de la Policía referida en el primer fundamento de esta sentencia y en consecuencia, la anulamos por ser disconforme al ordenamiento jurídico, reconociendo y declarando el derecho del demandante a que se le abone por la Administración demandada la cantidad de 300 euros a la que fue condenada la persona que le causó las lesiones cuando prestaba servicio y que fue declarada insolvente, más el interés legal del dinero desde la fecha de presentación de la reclamación administrativa.

Condenamos a la demandada al pago de las costas procesales causadas, con el límite de 600 euros.

Contra la presente sentencia cabe recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo. El recurso de casación se preparará ante la Sala de lo Contencioso- Administrativo del TSJ de Extremadura en el plazo de treinta días contados desde el día siguiente al de la notificación de la sentencia.

El escrito de preparación deberá reunir los requisitos previstos en los artículos 88 y 89 LJCA y en el Acuerdo de 19 de mayo de 2016, del Consejo General del Poder Judicial, por el que se publica el Acuerdo de 20 de abril de 2016, de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas



de los escritos procesales referidos al Recurso de Casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo (BOE 6-7-2016).

Y para que esta Sentencia se lleve a puro y debido efecto, una vez alcanzada la firmeza de la misma, remítase testimonio, junto con el expediente administrativo, al órgano que dictó la Resolución impugnada, que deberá acusar recibo dentro del término de diez días, conforme previene la Ley, y déjese constancia de lo resuelto en el procedimiento.

Así por esta nuestra Sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

**PUBLICACION:** En la misma fecha fue leída y publicada la anterior resolución por el Ilmo. Sr/a. Magistrado que la dictó, celebrando Audiencia Pública. Doy fe.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ