



Roj: **STS 98/2021 - ECLI:ES:TS:2021:98**

Id Cendoj: **28079130042021100012**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **18/01/2021**

Nº de Recurso: **2278/2018**

Nº de Resolución: **18/2021**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **ATS 4083/2020,**
STS 98/2021

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 18/2021

Fecha de sentencia: 18/01/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2278/2018

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 12/01/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

Procedencia: JDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 14

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

Transcrito por: MTP

Nota:

R. CASACION núm.: 2278/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 18/2021

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

Dª. Celsa Pico Lorenzo



D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D^a. María del Pilar Teso Gamella

D. José Luis Requero Ibáñez

D. Rafael Toledano Cantero

En Madrid, a 18 de enero de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º 2278/2018 interpuesto por la Generalidad de Cataluña, representada y defendida por el Letrado de dicha Generalidad, contra la sentencia n.º 218/2017, dictada el 9 de noviembre de 2017 por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 14 de los de Barcelona, recaída en el procedimiento abreviado n.º 36/2017, sobre desestimación por silencio administrativo de la petición formulada por don Camilo al Departamento de Interior de la Generalidad de Cataluña, con fecha 6 de octubre de 2015, relativa al pago de 1.317 euros, y la resolución dictada posteriormente por el mismo Departamento, el 28 de septiembre de 2017, inadmitiendo dicha petición.

Se ha personado, como recurrido, don Camilo, representado por la procuradora doña Ana María Alarcón Martínez y asistido por el letrado don Javier Aranda Guardia.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el procedimiento abreviado n.º 36/2017, seguido en el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 14 de los de Barcelona, el 9 de noviembre de 2017 se dictó la sentencia n.º 218/2017 cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

"FALLO

Que debo estimar y ESTIMO ÍNTEGRAMENTE el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Letrada D^{ÑA}. SANDRA MELGAR RODRÍGUEZ en nombre y representación de D. Camilo, frente a la Desestimación, por silencio administrativo, de la petición formulada por D. Camilo frente al DEPARTAMENT D'INTERIOR en fecha 6 de octubre de 2015, relativa al pago de la cantidad de 1.317 euros; y 2) la Resolución dictada por el DEPARTAMENT D'INTERIOR en fecha 28 de septiembre de 2017, por la que se inadmite esta petición; y en consecuencia se anula la meritada actuación administrativa y se reconoce el derecho de D. Camilo a que el DEPARTAMENT D'INTERIOR le abone la cantidad de 1.317 euros, más los intereses correspondientes.

No se condena en costas a ninguna de las partes".

SEGUNDO.- Contra la referida sentencia preparó recurso de casación la Generalidad de Cataluña, que el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 14 de Barcelona tuvo por preparado por auto de 6 de febrero de 2018, ordenando el emplazamiento de las partes y la remisión de las actuaciones a esta Sala del Tribunal Supremo.

TERCERO.- Recibidas y personados el Letrado de la Generalidad de Cataluña, en representación y defensa de dicha Generalidad, como parte recurrente, y la procuradora doña Ana María Alarcón Martínez, en representación de don Camilo, como parte recurrida, por auto de 3 de junio de 2020 la Sección Primera de esta Sala acordó:

"Primero. Admitir a trámite el recurso de casación n.º 2278/2018 preparado por el Abogado de la Generalidad de Cataluña contra la sentencia de 9 de noviembre de 2017 dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 14 de Barcelona, estimatoria del procedimiento abreviado 36/2017.

Segundo. Precisar que la cuestión en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si la indemnización a los policías por lesiones en acto de servicio que siguieron vía penal es un supuesto de indemnidad del funcionario o de responsabilidad patrimonial. Y para el caso de que fuera un supuesto de indemnidad, cuál es el régimen aplicable.

Tercero. Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación los artículos 2, 4 y 28 de la Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público y la LO 9/2015, de 28 de julio del Régimen de Personal de la Policía Nacional, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso.

Cuarto. Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

Quinto. Comunicar inmediatamente a la Sala de Instancia la decisión adoptada en este auto.



Sexto. Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Cuarta de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto.

El presente auto, contra el que no cabe recurso alguno, es firme.

Así lo acuerdan y firman".

CUARTO.- Recibidas las actuaciones en esta Sección, quedaron pendientes de la interposición del recurso por la parte recurrente.

QUINTO.- Por escrito de 25 de agosto de 2020, el Letrado de la Generalidad de Cataluña, en representación de dicha Generalidad, formalizó el recurso interpuesto alegando la infracción del artículo 7 de la Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra; del Decreto 138/2008, de 8 de julio, de indemnizaciones por razón del servicio; de la Instrucción 8/2013, de 27 de marzo, sobre criterios de aplicación en el cuerpo de Mossos d'Esquadra; del principio general que prohíbe indemnizar dos veces el mismo daño a cargo del erario público; y del artículo 54.2 de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de Régimen Jurídico y de Procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña; además de la infracción de la jurisprudencia que cita.

Y, de acuerdo con los razonamientos expuestos, interesó a esta Sala y Sección que efectúe las siguientes precisiones y matizaciones:

"a).- Que los artículos 2, 4, 14.d) y 28 EBEP, se refieren a las indemnizaciones por razón de servicio que resultan del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo (Fundamento de Derecho Octavo, último párrafo, de la STS de 8 de julio de 2020, recurso de casación nº 2519/2018).

b).- Que en el caso de lesiones sufridas por agentes de la policía de la Generalitat- Mossos d'Esquadra, en el ejercicio de sus funciones, provocadas por terceras personas condenadas penalmente y condenadas de igual modo a satisfacer una indemnización en concepto de responsabilidad civil, cuando se declaran insolventes, debe aplicarse la regulación prevista en los artículos 14 y 79 de la Ley Orgánica 9/2015, de 15 de julio, de régimen de personal de la policía nacional, aunque actualmente en Cataluña ya está contemplada en la Ley autonómica 10/1994, de 11 de julio, de la policía de la Generalitat de Catalunya- Mossos d'Esquadra. La regulación incluye la tramitación del procedimiento expuesto en los mismos preceptos".

Y solicitó a la Sala que dicte Sentencia por la que, con estimación de este recurso de casación, acuerde:

"1.- Casar y anular la Sentencia contra la que se recurre n.º 218/2017, del Juzgado Contencioso-Administrativo n.º 14 de Barcelona, de 9 de noviembre de 2017, dictada a su vez en el recurso n.º 36/2017.

2.- Desestimar el recurso contencioso-administrativo seguido ante el Juzgado de instancia y declarar la conformidad a Derecho de la Resolución administrativa dictada por el Departamento de Interior de la Administración de la Generalitat de Catalunya, en la medida que el Departamento de Interior tramitó el procedimiento correspondiente.

3.- Adoptar las pretensiones que deduce esta parte y el pronunciamiento que solicitamos, en méritos de los argumentos desarrollados en el presente escrito, y en virtud del art. 92.3.b) LJCA".

SEXTO.- Evacuando el traslado conferido por providencia de 20 de septiembre de 2020, la procuradora doña Ana María Alarcón Martínez, en representación de don Camilo, se opuso al recurso por escrito de 5 de noviembre siguiente, en el que interesó a la Sala la desestimación del mismo, con expresa imposición de las costas causadas en esta instancia a su representado.

SÉPTIMO.- De conformidad con lo previsto en el artículo 92.6 de la Ley de esta Jurisdicción, atendiendo a la índole del asunto no se consideró necesaria la celebración de vista pública.

OCTAVO.- Mediante providencia de 19 de noviembre de 2020 se señaló para la votación y fallo el día 12 de enero de 2021 y se designó magistrado ponente al Excmo. Sr. don Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

NOVENO.- En la fecha acordada, 12 de enero de 2021, han tenido lugar la deliberación y fallo del presente recurso.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- *Los términos del litigio y la sentencia de instancia.*

Don Camilo, agente del Cuerpo de Mossos d'Esquadra, tuvo por desestimada por silencio por el Departamento de Interior de la Generalidad de Cataluña su reclamación de 1.317€ que en concepto de indemnización le reconoció la sentencia n.º 1/2014, de 7 de enero, dictada por el Juzgado de lo Penal n.º 20 de los de Barcelona,



por las lesiones sufridas en una intervención efectuada en su condición de funcionario público. El condenado a satisfacerla fue don Laureano, quien fue declarado insolvente por el mismo Juzgado.

La reclamación, finalmente inadmitida por la resolución expresa de 28 de septiembre de 2017 a la que se amplió el recurso contencioso-administrativo, se basaba en el principio de indemnidad. Y la demanda lo invocó en el proceso mientras que la Generalidad de Cataluña opuso que no era ese principio el que estaba en juego sino la responsabilidad patrimonial de la Administración ya que no resultaba aplicable la normativa estatal que lo contempla sino la Ley catalana 10/1994, de 11 de julio, de Policía de la Generalidad, que no recogía la figura de la indemnidad. Y, tratándose de responsabilidad patrimonial, conforme a las reglas que la regulan, mantuvo la Generalidad de Cataluña que, cuando presentó el Sr. Camilo su reclamación había prescrito ya el plazo para hacerlo. Subsidiariamente, mantuvo que la indemnización debería ascender a 800€ pues no procedería ninguna cantidad por el tiempo que tardaron en curar sus lesiones.

Segurcaixa Adeslas, S.A. de Seguros y Reaseguros, además de asumir las alegaciones de la Administración catalana, añadió que la reclamación no estaba contemplada por la póliza de responsabilidad civil suscrita con aquélla.

La sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 14 de los de Barcelona estimó el recurso contencioso-administrativo y reconoció el derecho del Sr. Camilo a que el Departamento de Interior de la Generalidad de Cataluña le abone la cantidad de 1.317€ con los intereses correspondientes.

Tal como indica en su fundamento segundo, sigue el criterio sentado por la sentencia n.º 111/2017, de 11 de mayo, del Juzgado n.º 8 de los de Barcelona dictada en el recurso n.º 359/2016; por la sentencia n.º 140/2017, de 28 de junio, del Juzgado n.º 7, dictada en el recurso n.º 360/2016; y por la sentencia n.º 152/2017, de 23 de junio, del Juzgado n.º 13, dictada en el recurso n.º 441/2016, las cuales, precisa, se remiten a otras en el mismo sentido. Hace propios la ahora impugnada en casación los argumentos utilizados por ellas que, dice, conocen las partes, según hizo ya este Juzgado n.º 14 en su sentencia de 10 de octubre de 2017 (recurso n.º 443/2016), y termina de este modo:

"Así, sin necesidad de acudir al expediente del silencio administrativo positivo (como se hacía en la Sentencia citada), resulta que no estamos ante una reclamación de responsabilidad de la Administración Pública por funcionamiento normal o anormal, sino ante una reclamación sustentada en el principio de indemnidad de los funcionarios públicos.

Por lo tanto, el plazo de prescripción no es el de un año sino el general de cuatro alegado por la actora.

Finalmente, en cuanto a la cuantía de la indemnización, resulta irrelevante que el actor percibiera su sueldo durante el período de curación, dado que la indemnización no tiene su fundamento en la pérdida de ingresos por este motivo sino en los padecimientos derivados de la propia existencia de lesiones temporales".

SEGUNDO.- *La cuestión en que el auto de admisión aprecia interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.*

El auto de la Sección Primera de 3 de junio de 2020, que ha admitido a trámite este recurso, tal como hemos reflejado en los antecedentes, ha apreciado interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en determinar:

"si la indemnización a los policías por lesiones en acto de servicio que siguieron vía penal es un supuesto de indemnidad del funcionario o de responsabilidad patrimonial. Y para el caso de que fuera un supuesto de indemnidad, cuál es el régimen aplicable".

Indica ese auto que, para responder a esa cuestión y, tal como también hemos recogido en los antecedentes, debemos interpretar los artículos 2, 4 y 28 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio del Régimen de Personal de la Policía Nacional.

Explica el auto de admisión en sus razonamientos jurídicos que este recurso de casación es sustancialmente idéntico a los siguientes, ya admitidos a trámite: n.º 6137/2017, n.º 2519/2018, n.º 5233/2018 y n.º 6071/2018, este último interpuesto por el Ayuntamiento de Barcelona. Las razones por las que se apreció interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia fueron que, por un lado, de la naturaleza de la pretensión dependía el acceso a la casación. Explica, en efecto, que, conforme a los artículos 86.1 y 89.2 de la Ley de la Jurisdicción, mientras sí cabe de considerarse que está en juego el principio de indemnidad, no procederá de concluirse que se ha exigido la responsabilidad patrimonial de la Administración. Además, explica el auto que con anterioridad la Sala no ha tenido ocasión de examinar recursos similares y que se proyecta sobre el asunto el posible daño a los intereses generales de ser fundada la posición de la Administración recurrente, el cual se extendería a los miembros de otros Cuerpos de Policía.



En fin, deja constancia el auto de admisión de que la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña ha dictado sentencia el 28 de junio de 2018 en el recurso de casación autonómico n.º 22/2017 sobre esta cuestión y que la providencia de la Sección de Admisión de 17 de enero de 2018 inadmitió el recurso de casación n.º 5875/2017.

TERCERO.- *Las alegaciones de las partes.*

A) El escrito de interposición del abogado de la Generalidad de Cataluña.

Su argumentación parte de nuestra sentencia n.º 956/2020, de 8 de julio (casación n.º 2519/2018), de acuerdo con la cual, explica, las lesiones y perjuicios sufridos por los agentes de policía como consecuencia de acciones ilícitas de las personas sobre las que ejercen, sin culpa o negligencia por su parte, las funciones que son propias de su cargo deben ser resarcidas por la Administración, mediante el principio del resarcimiento o de indemnidad. Por tanto, prosigue, podría pensarse que no haría falta que la Sala se pronunciase de nuevo sobre lo mismo. No obstante, entiende que sí es necesario que precisemos y concretemos nuestro juicio en dos aspectos. Por un lado, considera que se debe señalar que el principio de indemnidad ha de concretarse en una normativa específica de desarrollo del personal de las Administraciones Públicas. Y, de otro, que el resarcimiento o indemnidad de este personal no es automático, sino que debe seguirse un procedimiento administrativo para determinar las causas y la procedencia de ese resarcimiento.

A este respecto nos dice que la sentencia recurrida infringe los artículos 2, 4, y 28 del Estatuto Básico del Empleado Público. Para el escrito de interposición no es suficiente con que el artículo 2 refiera su ámbito de aplicación al personal al servicio de las Administraciones Públicas para que se aplique todo el régimen jurídico de un eventual principio de indemnidad a los agentes de la Policía de la Generalidad. Para ello, añade, es precisa una normativa específica. Aquí recuerda que, según el artículo 4 del Estatuto Básico, sus disposiciones no se aplican al personal de la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad salvo cuando así lo disponga su legislación específica. Y su artículo 28, resalta, no incluye entre las indemnizaciones por razón del servicio que percibirán los funcionarios las derivadas de las lesiones causadas por terceros condenados penalmente por ello y declarados insolventes. Así, pues, esos tres preceptos habrían sido infringidos por la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 14 de los de Barcelona.

Para el escrito de interposición su interpretación se ve avalada por los antecedentes legislativos del artículo 28 del Estatuto Básico, es decir por el artículo 23.4 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, desarrollado por el Real Decreto 236/1988, de 4 de marzo, y, luego, por el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio, que contempla las dietas por alojamiento y manutención, los gastos de viaje, por residencia eventual, por la utilización de vehículos particulares y otros medios de transporte, por desplazamientos, por traslados de residencia y por asistencias a órganos colegiados, tribunales de oposiciones o por la colaboración con unidades de formación y perfeccionamiento. Entre estas indemnizaciones que compensan las actuaciones que el personal de las Administraciones Públicas ha debido realizar necesariamente en el ejercicio de sus funciones y que forman parte de sus retribuciones, no pueden incluirse, concluye, las compensaciones por daños causados por terceros ajenos al servicio. Conclusión esta, dice, a la que se llega igualmente con el artículo 28.

Para la recurrente en casación el principio de indemnidad se cumple cuanto se garantizan al funcionario sus salarios mientras está de baja, la adecuada prestación médica y las atenciones sanitarias precisas, se le suministran los medios adecuados para el desempeño de sus funciones y los mecanismos resarcitorios para las lesiones sufridas en acto de servicio y las compensaciones que forman parte de sus retribuciones. Pero, subraya, esto no incluye "la sustitución universal y la designación de la Administración como responsable subsidiario del pago de una indemnización a la que ha sido condenado un tercero". La invocación de la indemnidad, insiste, "no puede comportar que se fuerce la analogía de la normativa para alzar un título autónomo de responsabilidad solidaria ni subsidiaria de las Administraciones, que no debe presumirse. Máxime cuando la Administración no fue llamada al procedimiento penal como responsable civil subsidiaria y cuando en numerosas ocasiones la sentencia lo es de conformidad entre partes ajenas a la Administración".

De ahí que defienda que en supuestos como el de autos, procede "no atribuir de forma automática y universal esa indemnización a las Administraciones, sino examinar mediante el oportuno expediente las circunstancias del caso". Y entiende que nuestra sentencia n.º 956/2020, de 8 de julio, confirma cuanto está exponiendo porque dice que las indemnizaciones por razón del servicio de los artículos 14 d) y 28 del Estatuto Básico son las que resultan del Real Decreto 462/2002, ya que entre ellas no está la concedida por la sentencia del Juzgado n.º 14 de los de Barcelona. En consecuencia, sostiene que ha de corregirse en tanto los artículos 2, 4, 14 d) y 28 del Estatuto Básico no contemplan el supuesto indemnizatorio reclamado el cual sí está previsto en la normativa específica de desarrollo: la recogida en la Ley Orgánica 9/2015.



De esta última, el escrito de interposición ve infringidos los artículos 1 y 79 y la disposición derogatoria única e) porque la sentencia de instancia ha aplicado supletoriamente los artículos 179 y 180 del Decreto 2038/1975, de 17 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa. Señala que el Sr. Camilo presentó su reclamación el 6 de octubre de 2015 y el Decreto 2038/1975 había sido derogado por la Ley Orgánica 9/2015 en vigor desde el 18 de agosto de 2015. Recuerda, después, que nuestra sentencia n.º 956/2020, de 8 de julio, ha dicho que los artículos 14 y 79 de ese texto legal contienen una normativa equiparable a los artículos 179 y 180 del Decreto 2038/1975 y que son aplicables supletoriamente al Cuerpo de Mossos d'Esquadra aunque la Ley catalana 10/1994, de 11 de julio, de Policía de la Generalidad, contempla hoy el principio de indemnidad. E, inmediatamente, dice que ese pronunciamiento ha de precisarse en el sentido de que, tal como establecen dichos artículos 14 y 79 y, también, la Ley catalana 10/1994, para reclamaciones como la de autos ha de tramitarse un procedimiento de determinación de causas.

Por último, el escrito de interposición afirma que la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, dictada en el recurso de casación autonómico n.º 22/2017, no desvirtúa su argumentación porque incurre en contradicción al decir que la indemnización ha de ser automática y establecer, sin embargo, que ha de tramitarse el procedimiento del artículo 79 de la Ley Orgánica 9/2015; porque otros Tribunales Superiores de Justicia se han pronunciado en términos similares a los que defiende en las sentencias que menciona; y porque los artículos del Estatuto Básico invocados se refieren a las indemnizaciones por razón del servicio previstas en el Real Decreto 462/2002, mientras que para las derivadas de lesiones como las del caso ha de acudir a la normativa específica de desarrollo: la Ley Orgánica 9/2015 sin perjuicio hoy de la Ley catalana 10/1994.

B) El escrito de oposición de don Camilo .

Nos pide que inadmitamos o desestimemos el recurso de casación porque introduce nuevas cuestiones carentes de interés casacional. Recuerda que bajo el régimen vigente la apreciación del interés casacional objetivo es la clave para la admisión a trámite del recurso. Dado que esta Sala ya se ha pronunciado, no puede utilizarse, dice, el interés casacional del primer recurso en el segundo porque ya no existe al haberse fijado doctrina al respecto. En consecuencia, sostiene que debemos desestimar íntegramente y sin mayor examen el recurso de la Generalidad de Cataluña porque o bien reproduce las mismas alegaciones que el anterior o bien introduce nuevos elementos que no han sido previamente admitidos a nivel casacional.

Para el caso de que entrásemos a conocer y a analizar el contenido del recurso en los dos aspectos que señala el escrito de interposición, indica que sólo el segundo –la necesidad de seguir un procedimiento administrativo para determinar las causas y la procedencia del resarcimiento– se refleja en las pretensiones mientras que el primero –el referente a la normativa específica– no se expresa así sino que estas apuntan al Real Decreto 462/2002. De ahí que insista en la inadmisión o desestimación. Observa, además, que el escrito de interposición introduce extemporáneamente planteamientos o aseveraciones con el propósito de que la Sala actúe a modo de órgano consultivo y avale sus planteamientos y resulta que estas cuestiones ni fueron debatidas en la instancia ni han sido relevantes para la decisión tomada por la sentencia del Juzgado n.º 14 de los de Barcelona.

Por lo demás, nos dice que el recurso está planteado en términos idénticos a los ya desestimados por la sentencia n.º 956/2020, de 8 de julio. Asimismo, indica que la recurrente en casación trata de utilizar de manera sesgada o parcial parte de la doctrina fijada por ella ya que solamente se fija en el último párrafo y obvia su conjunto. Así, señala que, más allá de la referencia al Real Decreto 462/2002, que efectivamente se refiere a otros conceptos, no tiene sentido reducir la interpretación de la Sala a ellos, cuando en los dos párrafos anteriores se dice lo contrario. Recuerda al respecto que la disposición adicional sexta de dicho Real Decreto ya preveía la existencia de casos no incluidos en él. Por eso, reprocha a la recurrente su pretensión, no de aclarar la doctrina fijada por la Sala, sino de cambiarla en consonancia con los intereses de la Administración catalana.

Sobre la tesis de que el reconocimiento de una indemnización en virtud del principio de indemnidad requiere seguir un expediente administrativo, además de reiterar que es una cuestión ajena a la que se consideró de interés casacional objetivo, dice que entraña, en realidad, el propósito de no concederla en contra del criterio sentado por la sentencia indicada.

Se refiere, en fin, a la modificación de la Ley catalana 10/1994 cuyo artículo 48 ter recoge ahora el principio de resarcimiento por lesiones sufridas en acto de servicio, cuyo apartado 3 excluye las lesiones o daños materiales indemnizados o satisfechos por otros sistemas de cobertura. Considera que la recurrente en casación pretende, con su invocación, no satisfacer indemnización alguna. De este modo, dice, quiere seguir sosteniendo en los tribunales de instancia una doctrina opuesta a la fijada por el Tribunal Supremo y, por eso, necesita algún tipo de pronunciamiento que avale esa postura.

CUARTO.- *El juicio de la Sala. La desestimación del recurso de casación.*



A) La admisibilidad del recurso de casación.

Ambas partes se preguntan, naturalmente para llegar a conclusiones opuestas, si el recurso es o no admisible a la vista de que hemos dictado la sentencia n.º 956/2020, de 8 de julio (casación 2159/2017), y de que en ella se suscitan los mismos problemas de fondo que se debatieron en la instancia y se han suscitado ahora en casación.

No es la primera vez en la que debemos afrontar una controversia sobre la que ya ha habido uno o varios pronunciamientos coincidentes sobre iguales extremos. Entra dentro de la lógica del sistema ya que el ritmo al que se resuelve el trámite de admisión y el que sigue luego la tramitación y la resolución del recurso de casación son distintos y puede suceder que, mientras no haya sentencia, deban admitirse aquellos que presenten interés casacional objetivo aunque haya otros anteriormente admitidos sobre idéntico asunto. Igualmente, forma parte del sistema la posibilidad de que, a la vista de los nuevos argumentos esgrimidos por los recurrentes, la Sala modifique en todo o en parte su anterior interpretación. Así, pues, el previo pronunciamiento por sentencia sobre la cuestión de interés casacional determinante de la admisión a trámite de un recurso de casación que sostiene una posición contraria a la decidida por la Sala no le convierte en inadmisibile, sin perjuicio de que normalmente su suerte venga ya establecida por el criterio sentado previamente.

Por tanto, no cabe acoger las pretensiones de inadmisibilidad alegadas por el Sr. Camilo en razón del pronunciamiento de la sentencia n.º 956/2020. Y tampoco hemos de acoger las que descansan en la afirmación de que el escrito de interposición introduce cuestiones nuevas, no discutidas en la instancia porque no es enteramente cierto. Es verdad que la sentencia del Juzgado n.º 14 no se refiere expresamente a si es necesaria para aplicar el principio de indemnidad en debate una normativa específica o sobre si debe seguirse un procedimiento *ad hoc*, tal como han venido a establecer la Ley Orgánica 9/2015 (artículo 79) y las modificaciones de la Ley catalana 10/1994 (artículo 48 ter). Ahora bien, la Sección Primera, al admitir a trámite este recurso de casación tuvo presente que en el escrito de preparación se hacían alegaciones en esos sentidos y, ciertamente, no cabe considerarlas ajenas, a la que mereció ser considerada de interés casacional objetivo pues guardan con ella una estrecha relación.

No procede, pues, la inadmisión solicitada por el Sr. Camilo.

B) La interpretación establecida por la Sala en tres sentencias precedentes.

En efecto, hemos tenido ya la ocasión de pronunciarnos sobre las cuestiones controvertidas y lo hemos hecho, no sólo en la sentencia n.º 956/2020, de 8 de julio (casación n.º 2519/2018), sino también en estas otras dos: en la n.º 1003/2020, de 15 de julio (casación n.º 6071/2018) y en la n.º 1207/2017, de 28 de septiembre (casación n.º 6137/2017). En todas, la cuestión en la que se fijó el interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia fue la misma que en este caso, a saber: "si la indemnización a los policías por lesiones en acto de servicio que siguieron vía penal es un supuesto de indemnidad del funcionario o de responsabilidad patrimonial. Y para el caso de que fuera un supuesto de indemnidad, cuál es el régimen aplicable".

Y estas tres sentencias desestimaron los recursos de la Administración –la Generalidad de Cataluña, excepto en la sentencia n.º 1003/2020, de 15 de julio, en la que se trataba del Ayuntamiento de Barcelona– con los mismos argumentos y llegaron a establecer la misma doctrina, que es la siguiente:

"(...) en las circunstancias señaladas, las lesiones y perjuicios sufridos por los agentes de policía como consecuencia de acciones ilícitas de las personas sobre las que ejercen, sin dolo o negligencia por su parte, las funciones que son propias de su cargo deben ser resarcidos por la Administración, mediante el principio del resarcimiento o de indemnidad, principio general que rige para los empleados públicos.

Los artículos 14 y 79 de la Ley Orgánica 9/2015, de 15 de julio, de régimen de personal de la Policía Nacional, contienen una normativa equiparable a la de los artículos 179 y 180 del Decreto 2038/1975, que derogan y eran aplicables supletoriamente a los agentes del Cuerpo de Mossos d'Esquadra, cuyo régimen específico –la Ley autonómica 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad-Mossos d'Esquadra– contempla hoy el principio de indemnidad en el ordenamiento catalán y la forma de hacer efectivas las reclamaciones que lo invocan.

Las indemnizaciones por razón del servicio de los artículos 14 d) y 28 del Estatuto Básico del Empleado Público son las que resultan del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo".

Para llegar a este resultado, establecimos, en primer lugar, siguiendo a la sentencia de 2 de febrero de 2010 (casación en interés de la Ley n.º 192/2009), que la controvertida es una cuestión de personal, de manera que la sentencia del Juzgado es recurrible en casación.

Ya sobre el fondo del litigio, dijimos que es principio centenario de nuestro ordenamiento jurídico la indemnidad de los agentes de los cuerpos y fuerzas de seguridad por los perjuicios que sufran en el desempeño de su



función como consecuencia de actuaciones ilícitas de aquellos sobre quienes la ejercen sin que medie culpa o negligencia por su parte. El derecho a ser resarcidos en virtud de ese principio, explicábamos, es inherente al sentido instrumental de la Administración, ya que quienes la sirven no actúan en interés propio, sino en el público, en el de todos. Por eso, si al hacerlo sufren un daño o perjuicio sin incurrir en dolo o negligencia, en supuestos como los examinados en que el causante no es localizado o resulta insolvente, deben ser resarcidos directamente por la propia Administración en cuyo nombre actúan. Recordábamos al respecto que de ese principio es manifestación el artículo 1729 del Código Civil que obliga al mandante a indemnizar al mandatario por todos los daños y perjuicios que le haya originado el cumplimiento del mandato sin culpa ni imprudencia por su parte.

También precisábamos que, concurriendo las circunstancias producidas en los casos examinados, las disposiciones que regulan la relación estatutaria de los empleados públicos han determinado tradicionalmente, y previsto en forma expresa, que los daños y perjuicios que los agentes de los cuerpos y fuerzas de seguridad sufran en el ejercicio de la función pública, sin mediar ningún tipo de dolo o negligencia, "deben ser resarcidos por la propia Administración en virtud del principio de resarcimiento o de indemnidad, que resulta ajeno a la responsabilidad patrimonial". Y que "las normas que han previsto en forma expresa este principio se han producido, como es lógico, en relación con los agentes públicos de cualquier clase que ejercen en forma legítima la fuerza coactiva del Estado de Derecho". Y considerábamos claro que, "en caso de ausencia de una regulación legal expresa debe entrar en vigor la aplicabilidad supletoria de las normas que lo admiten en otros casos en los que existe identidad de razón".

Cabe añadir que a tales conclusiones llegamos en la primera de las sentencias mencionadas, la n.º 956/2020, desestimatoria del recurso de casación de la Generalidad de Cataluña contra la sentencia de 10 de octubre de 2017 del mismo Juzgado n.º 14 de los de Barcelona, precisamente la que sigue en concreto la ahora recurrida y también estimó el recurso de un agente del Cuerpo de los Mossos d'Esquadra que vio desestimada por silencio –y, más tarde de forma expresa– su reclamación de una indemnización por los daños que le causaron en acto de servicio dos menores luego declarados insolventes. Esa reclamación invocaba el principio de indemnidad y el artículo 180 del Decreto 2038/1975.

C) La aplicación de esa jurisprudencia al presente recurso de casación.

En consecuencia, por elementales exigencias de los principios de igualdad en la aplicación de la Ley y de seguridad jurídica, debemos resolver ahora del mismo modo en que lo hicimos entonces, ya que no advertimos razones para modificar el criterio expresado en la sentencia n.º 956/2020 y reiterado, a propósito de un agente de la Guardia Urbana de Barcelona, en la sentencia n.º 1003/2020 y, nuevamente, respecto de los Mossos d'Esquadra por la sentencia n.º 1207/2020.

Mantenemos, por tanto, que la derogación del Decreto 2038/1975, no determina que la sentencia infrinja la disposición derogatoria única e) de la Ley 9/2015 porque no alteró en nada la situación existente "ni ha significado que lo que debemos considerar como un principio general del Derecho, haya desaparecido del ordenamiento jurídico, que debe ser interpretado en su unidad y coherencia". Asimismo, insistimos en que la sentencia recurrida aplica correctamente el principio general que acabamos de enunciar y en que lo hace "atendiendo a su propio sistema de fuentes, según nos resulta de la doctrina de una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña". Tampoco ha de olvidarse que el Juzgado "resuelve haciendo remisión expresa a otras sentencias anteriores, lo que priva de toda consistencia a la crítica formal de si estaba en vigor, o no, para el caso el Decreto 2038/1975".

Sobre la apreciación de una laguna en el ordenamiento autonómico catalán que se planteaba en los otros procesos no debemos pronunciarnos, no sólo porque no se ha traído a colación por el escrito de interposición, sino porque la jurisprudencia es constante al afirmar que no nos corresponde enjuiciar ni uniformar la aplicación del Derecho autonómico [sentencia del Pleno de la Sala de 30 de noviembre de 2007 (casación 7638/2002), reiterada en muchas otras: por todas, sentencias 13 octubre de 2009 (casación 606/2008); de 1 de octubre de 2010 (casación 4576/2006); o de 12 de mayo de 2011 (casación 2330/2008)]. Sí nos corresponde, en cambio, efectuar el juicio de aplicabilidad al caso de la norma –estatal o autonómica– que corresponda [sentencias de 11 de abril de 2011 (casación 1599/2007); de 7 de marzo de 2012 (casación 3278/2012); de 24 de mayo de 2012 (casación 4975/2008) y de 13 septiembre de 2013 (casación 2015/2012)].

Sí debemos reiterar que los artículos 14 y 79 de la Ley Orgánica 9/2015, contienen una normativa equiparable a la de los artículos 179 y 180 del Decreto 2038/1975 –que derogan– y que no tiene consistencia negar la aplicabilidad supletoria del régimen nuevo de la Ley orgánica 9/2015 a los Mossos d'Esquadra.

La Ley 9/2015 se dictó al amparo de las competencias que atribuye al Estado el artículo 149.1 29ª de la Constitución y, como reconoce la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña n.º 3/2018, el artículo 17 de la Ley catalana 10/1994 permite la aplicación de la Ley orgánica 9/2015 en forma supletoria, sin olvidar



que el artículo 48 ter de esa misma Ley autonómica --añadido por la Ley 5/2017 de 28 de marzo-- introdujo ya en el ordenamiento catalán el principio de resarcimiento o de indemnidad y que la Ley 5/2020, de 29 de abril, ha incluido la forma de hacerlo efectivo.

Ahora, ese precepto dice:

"Artículo 48 ter.

1. Los daños materiales o lesiones que sufran los miembros del cuerpo de Mossos d'Esquadra, en ocasión o como consecuencia del servicio prestado, y siempre que no concurren dolo o negligencia, deben ser reconocidos previa instrucción del correspondiente procedimiento que se inicia de oficio o a solicitud del funcionario interesado.
2. La resolución que pone fin al expediente debe indicar la procedencia o no del resarcimiento y, en su caso, identificar el origen de las lesiones o daños materiales, la relación de causalidad existente entre estos y el servicio y su valoración económica.
3. No pueden ser objeto de resarcimiento, en ningún caso, las lesiones o daños materiales que sean indemnizados o satisfechos por otros sistemas de cobertura".

En todo caso, de nuevo diremos a propósito de la aplicabilidad al Derecho autonómico del principio de indemnidad y de la procedencia de justificarla en razón del artículo 149.3 de la Constitución, que el derecho de los funcionarios o de sus herederos al resarcimiento por las lesiones y perjuicios sufridos en acto de servicio se encontraba ya en el Real Decreto de 6 de septiembre de 1882 y se regula hoy para los guardias civiles en el Real Decreto 485/1980, de 22 de febrero. Además, el principio de resarcimiento enunciado también está presente y no es totalmente ajeno al fundamento dogmático del derecho a las indemnizaciones por razón del servicio reconocido por los artículos 14 d) y 28 del Estatuto Básico del Empleado Público.

E insistiremos en que, si bien razones de buen orden presupuestario justifican históricamente el estereotipo de supuestos que destaca el recurso de casación y que parecen ajenos a lo que se plantea en este caso, caben otros excepcionales en la regulación del Real Decreto 462/2002, como muestra su disposición adicional sexta. Todo ello sin olvidar que, en última instancia, el principio general de resarcimiento o indemnidad es inherente al sentido instrumental de toda Administración, tal como hemos apuntado más arriba.

D) En particular sobre las pretensiones de precisión o concreción del escrito de interposición.

Debemos decir, en primer lugar, que el escrito de interposición desfigura la interpretación efectuada por la sentencia n.º 956/2020, de 8 de julio, y seguida por las otras dos. Nuestra jurisprudencia de ningún modo concreta el principio de indemnidad en el Real Decreto 462/2002 sino que, una vez afirmado ese principio y sin subordinarlo a dicha disposición general, al contrario teniendo a esta por una expresión del mismo, recuerda su contenido, las indemnizaciones por razón del servicio que regula, las cuales, como se acaba de decir, no agotan sino todo lo contrario --tal como lo manifiesta su disposición adicional sexta-- las que pueden proceder.

Por otro lado, no hay duda de que el principio de indemnidad puede ser objeto de una disciplina normativa específica y, justamente, por tal ha de tenerse la considerada por la sentencia n.º 956/2020 y por las que la siguen. En cuanto a la necesidad de seguir un procedimiento para determinar la procedencia del resarcimiento y su cuantía, es claro que en circunstancias como las presentes no existe ya que una y otra han sido establecidas por una sentencia firme.

El hecho de que la Administración catalana no fuera parte en el proceso penal en el que se dictó no es razón que le permita desvincularse del resarcimiento del que estamos tratando --que no se agota en la percepción de las retribuciones durante la baja, ni en la asistencia médica-- pues se enmarca en la relación de servicio que le une con los miembros del Cuerpo de Mossos d'Esquadra. De ella deriva que, en caso de insolvencia del condenado, deba asegurárselo al agente a fin de restituirle en la posición en que se encontraba antes de ser lesionado y de padecer las consecuencias morales de la lesión sufrida en el ejercicio de su cometido público.

En definitiva, el recurso de casación debe ser desestimado.

QUINTO.- *La respuesta a la cuestión planteada por el auto de admisión.*

De acuerdo con cuanto se acaba de decir, hemos de reiterar la interpretación establecida en las sentencias, n.º 956/2020, n.º 1003/2020 y n.º 1207/2020, de manera que, en las circunstancias del caso:

"(...) en las circunstancias señaladas, las lesiones y perjuicios sufridos por los agentes de policía como consecuencia de acciones ilícitas de las personas sobre las que ejercen, sin dolo o negligencia por su parte, las funciones que son propias de su cargo deben ser resarcidos por la Administración, mediante el principio del resarcimiento o de indemnidad, principio general que rige para los empleados públicos.



Los artículos 14 y 79 de la Ley Orgánica 9/2015, de 15 de julio, de régimen de personal de la Policía Nacional, contienen una normativa equiparable a la de los artículos 179 y 180 del Decreto 2038/1975, que derogan y eran aplicables supletoriamente a los agentes del Cuerpo de Mossos d'Esquadra, cuyo régimen específico –la Ley autonómica 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad-Mossos d'Esquadra– contempla hoy el principio de indemnidad en el ordenamiento catalán y la forma de hacer efectivas las reclamaciones que lo invocan.

Las indemnizaciones por razón del servicio de los artículos 14 d) y 28 del Estatuto Básico del Empleado Público son las que resultan del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo".

SEXTO.- Costas.

A tenor de lo establecido por el artículo 93.4 de la Ley de la Jurisdicción, cada parte correrá con las costas causadas a su instancia y con las comunes por mitad en el recurso de casación.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido de acuerdo con la interpretación de las normas establecida en el fundamento quinto,

1.º) No dar lugar al recurso de casación n.º 2278/2018 interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra la sentencia n.º 218/2017, de 9 de noviembre, dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 14 de los de Barcelona y recaída en el recurso n.º 36/2017.

(2.º) Estar respecto de las costas a los términos del último de los fundamentos.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.