



Roj: **STSJ EXT 71/2016 - ECLI:ES:TSJEXT:2016:71**

Id Cendoj: **10037330012016100046**

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

Sede: **Cáceres**

Sección: **1**

Fecha: **28/01/2016**

Nº de Recurso: **422/2015**

Nº de Resolución: **29/2016**

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Ponente: **ELENA CONCEPCION MENDEZ CANSECO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

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

**CACERES**

**SENTENCIA: 00029/2016**

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

**SENTENCIA Nº 29**

**PRESIDENTE :**

**DON DANIEL RUIZ BALLESTEROS.**

**MAGISTRADOS :**

**DOÑA ELENA MÉNDEZ CANSECO**

**DON MERCENARIO VILLALBA LAVA**

**DON RAIMUNDO PRADO BERNABEU**

**DON CASIANO ROJAS POZO /**

En Cáceres a veintiocho de enero de dos mil dieciséis.-

Visto el recurso contencioso administrativo nº **422** de **2015**, promovido por el Procurador Sr. Gutiérrez Fernández, en nombre y representación de DON Arsenio , siendo demandada **LA ADMINISTRACION GENERAL DEL ESTADO** representado por el Sr. Abogado del Estado; recurso que versa sobre: Contra resolución de la dirección general, de la Policía de 23/07/2015 desestimando petición en solicitud del derecho a abono de cantidad de 670 € más intereses legales como consecuencia de lesiones ocasionados en acto de servicio.

**C U A N T I A:** 670 €.

#### **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 entregó 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** : Recibido el recurso a prueba se admitieron y practicaron todas las declaradas pertinentes por la Sala, obrando en los ramos separados de las partes, declarándose concluso este periodo, 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 han observado las prescripciones legales;

Siendo Ponente para este trámite el Ilmo. Sr. Magistrado **DOÑA ELENA MÉNDEZ 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 23 de julio de 2.015, por medio de la cual se desestima la petición formulada por el hoy recurrente 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 8 de julio de 2013, a cuyo pago fue condenado mediante sentencia judicial firme de 29 de julio de 2011 , un tercero que con posterioridad fue declarado parcialmente insolvente por Auto de fecha 6 de febrero de 2015, en la cuantía de 670 euros, que es la cuantía que reclama.

**SEGUNDO** : 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 Badajoz, de fecha 3 de julio de 2014* , condenando a un tercero por lesiones al policía recurrente, así como el Auto de 6 de febrero de 2015, 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 el seno de dicho expediente, el Inspector Instructor del mismo emitió propuesta de resolución en el sentido de que se indemnizara al reclamante en la cantidad solicitada y con cargo a los presupuestos de la Dirección General de la Policía; por el contrario la Dirección General de la Policía procede a desestimar la petición aduciendo, en síntesis, que la pretendida ejecución de la sentencia penal con cargo al Estado carece de todo amparo jurídico, ya que el pago de la misma corresponde al condenado por el delito. Y la Abogacía del Estado, en la misma línea, argumentando que la acción lesiva no es imputable al Estado, y que las retribuciones que le correspondía percibir durante esos días le fueron abonadas ya por la habilitación correspondiente de la Dirección General de la Policía, o por las entidades aseguradoras que hayan sufragado los gastos de curación por lo que de estimarse la pretensión se produciría un enriquecimiento injusto a favor del funcionario al cobrar dos veces por el mismo hecho con cargo al Presupuesto de Gastos del Estado.

**TERCERO** : Dicha resolución desestima la petición del reclamante atendiendo a que el pago de la indemnización que solicita corresponde únicamente al condenado por el delito, sin que quepa deducir responsabilidad alguna contra terceros no afectados directa ni indirectamente por la referida sentencia. Y para ello invoca tres sustratos normativos que suelen ser aludidos como fundamentadores del derecho a la indemnización que solicitan los funcionarios de policía por los daños personales sufridos en acto o con ocasión del servicio, ninguno de los cuales entiende el órgano que resuelve sería de aplicación al concreto supuesto:

a) por actos de terrorismo, supuesto que se contempló por primera vez en el Real Decreto Legislativo 3/1979, y después en la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de solidaridad con las víctimas del terrorismo .

b) por responsabilidad patrimonial del *art. 106 de la Constitución* y del *art. 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* , modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero .

c) Por la relación de servicios del funcionario policial con la Administración, que recogen los *arts. 179 y 180 del Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa* .

En lo que se refiere a este último grupo normativo, razona la Administración que mientras el *art. 179 del citado Reglamento Orgánico* refiere como indemnizables sólo los daños materiales, el *art. 180* contempla sólo los personales, aludiendo este último al importe de los gastos de curación, a los efectos del *art. 165* y "demás que procedan"; precisando, junto con ello, que este precepto a su vez viene referido a las bajas y jubilación forzosa por inutilidad, para determinar su procedencia o no y el grado de afectación, es decir, fijar la situación profesional del afectado, sin que se mencione en este artículo indemnización alguna y sólo el abono de los gastos de curación, si fue en acto de servicio, y sin que la remisión a "los demás que procedan" tenga los



efectos indemnizatorios que pretende el reclamante. A lo que añade el órgano que resuelve el expediente que al interesado no solamente le han sido abonados -por las entidades aseguradoras, MUFACE o por el Estado- todos los gastos de curación de las lesiones, sin que haya sufrido perjuicio económico alguno, sino que tampoco ha tenido merma en ninguna de sus retribuciones o derechos económicos, habiendo percibido todos los que le correspondían en el momento de la baja por lesiones, como si prestara servicio, mientras ha permanecido en esta situación de baja por lesiones en acto de servicio; y que si finalmente, a consecuencia de las lesiones en acto de servicio, se produce la incapacidad permanente y jubilación del funcionario, éste tiene derecho a pensión extraordinaria, lo que supone una mejora económica importante con respecto a la pensión ordinaria, pudiendo considerarse que esa pensión extraordinaria tiene verdadero carácter indemnizatorio.

**CUARTO** : La parte demandante basa su pretensión de resarcimiento, fundamentalmente, en 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 además de que la reclamación estaría prescrita por formularse transcurrido el año, 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.

**QUINTO** : A nuestro juicio, la cuestión controvertida no puede resolverse aludiendo a los preceptos que disciplinan el instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado, traídos a colación de manera incorrecta tanto por la Administración demandada como por la Abogacía del Estado. Y ello por cuanto, en la línea ya marcada por el Tribunal Supremo en su sentencia de 18 de junio de 1999, "la responsabilidad extracontractual supone la existencia de una determinada actividad administrativa que incidentalmente, y al margen de cualquier relación jurídica previamente constituida, provoca unos daños a determinada persona que ésta no tiene la obligación jurídica de soportar". Y es que no podemos afirmar que exista ausencia de relación jurídica previamente constituida en la conducta de los funcionarios públicos, que se encuentran ligados a la Administración por una relación de servicios, calificada de estatutaria, esto es, definida legal y reglamentariamente, por lo que la reparación de los daños y perjuicios que surjan en el marco de esa relación de servicios debe producirse primariamente por aplicación del ordenamiento que regula o disciplina esa relación. En consecuencia, sólo podrán ser reparados los daños sufridos por los funcionarios públicos con fundamento en el instituto de la responsabilidad patrimonial cuando no exista una regulación específica, o cuando, existiendo ésta, su aplicación no repare íntegramente los daños causados. Por ello tampoco podemos hablar de la prescripción de un año prevista para los supuestos de responsabilidad patrimonial.

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).

**SEXTO** : 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.

Llegados a este punto, y como ya hemos adelantado en las líneas precedentes, veamos qué es lo que disponen los arts. 179 y 180 del R.O.P.G.

Según el primero de ellos, "cuando un funcionario hubiera sufrido daños materiales en acto u ocasión del servicio, sin mediar por su parte clara negligencia o impericia, podrá el Director General de Seguridad ordenar la incoación de un expediente de resarcimiento de aquellos a favor del damnificado donde se acreditarán sus causas, calidad e importe, y se resolverá sobre la procedencia o no de la indemnización correspondiente".

Y según el art. 180 "cuando en iguales circunstancias resultase lesionado algún funcionario el Director General podrá disponer la instrucción de un expediente para acreditar los hechos originarios, las lesiones sufridas, la capacidad o incapacidad derivada y el importe de los gastos de curación a los efectos del artículo 165 y los demás que procedan".

A la vista del tenor literal de ambos preceptos, es llano que el art. 179 se refiere a la reparación de los daños materiales y el art. 180 a la de los daños personales que sufre algún funcionario del Cuerpo Nacional de Policía en acto o con ocasión de servicio, sin mediar dolo, negligencia o impericia.

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.

En esta tesitura, nos encontramos en condiciones de afirmar que los daños cuya reparación prevé el art. 180 del R.O.P.G. 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).

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 Miguel al Policía Sr. Sabino la suma de 530 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. Incluso la propia demandada las calificó, en el expediente instruido a tal efecto, como lesiones causadas "en acto de servicio y realizando un acto relacionado con el mismo". 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 ( *arts. 179 y 180 del Reglamento Orgánico de Policía Gubernativa* ), 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 de 670 euros del total de 750 a la que fue condenada la persona que le causó las lesiones cuando prestaba servicio y que fue declarada insolvente, aunque realizó un abono de 80 euros. Así lo justifica el principio de indemnidad al que nos hemos referido, indemnidad que debe ser garantizada y cubierta por la Administración demandada.

**SÉPTIMO** : Junto con la petición principal, se solicita en el suplico que la suma de 670 euros sea actualizada "desde la fecha en la que el actor reclamó la indemnización en la vía administrativa con los intereses legales devengados desde la fecha de dicha petición administrativa hasta su efectivo pago". En concreto en el suplico pretende que se le abonen los intereses legales devengados desde la fecha de la petición administrativa hasta su completo pago. Sí corresponde el pago por la Administración demandada de los intereses legales devengados desde la fecha de la reclamación en vía administrativa del funcionario hasta su efectivo abono, sin perjuicio de la prescripción en su caso, conforme al *art. 106.2 de la Ley 29/98* , de 13 de julio , y sin perjuicio de lo establecido en el apartado 3 del citado precepto.

**OCTAVO** : Atendiendo a lo dispuesto en el *art. 139 de la Ley de esta Jurisdicción* , procede imponer las costas ala demandada.

Vistos los artículos citados y demás preceptos de pertinente y general aplicación, EN **NO** MBRE DE S.M. EL REY, por la potestad que nos confiere la CONSTITUCION ESPAÑOLA:

## FALLAMOS

Que debemos estimar y estimamos con el alcance que diremos en el presente fallo el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Funcionario del Cuerpo Nacional de Policía D. Arsenio contra la Resolución del Director General de la Policía de fecha 23 de julio de 2015, por la cual se desestimaba la solicitud del recurrente de abono de indemnización fijada en sentencia judicial por las lesiones causadas en acto de servicio en fecha 8 de julio de 2013; 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 670 euros a la que fue condenada la persona que le causó las lesiones cuando prestaba servicio y que fue declarada insolvente, así como los intereses legales devengados desde la fecha de la petición administrativa hasta su efectivo pago.

Se imponen las costas procesales a la demandada.

Notifíquese esta sentencia a las partes, advirtiéndoles que contra la misma no es posible interponer recurso de casación.

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 diez días, conforme previene la Ley y déjese constancia de los resuelto en el procedimiento.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.