Roj: **SAN 621/2024 - ECLI:ES:AN:2024:621**

Id Cendoj: **28079230052024100079**
Órgano: **Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso**
Sede: **Madrid**
Sección: **5**
Fecha: **14/02/2024**
Nº de Recurso: **2512/2021**
Nº de Resolución:
Procedimiento: **Procedimiento ordinario**
Ponente: **FATIMA BLANCA DE LA CRUZ MERA**
Tipo de Resolución: **Sentencia**

FONDO DOCUMENTAL CE

A U D I E N C I A N A C I O N A L

Sala de lo Contencioso-Administrativo

SECCIÓN QUINTA

Núm. de Recurso: 0002512 /2021

Tipo de Recurso: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Núm. Registro General: **18916/2021**

Demandante: Federico

Procurador: **SRA. DE LA CORTE MACÍAS, ANA**

Demandado: **MINISTERIO DE INTERIOR**

Abogado Del Estado

Ponente Ilma. Sra.: **Dª. FATIMA BLANCA DE LA CRUZ MERA**

S E N T E N C I A Nº :

Ilmo. Sr. Presidente:

D. JOSÉ LUIS GIL IBÁÑEZ

Ilmos. Sres. Magistrados:

Dª. ALICIA SANCHEZ CORDERO

Dª. MARGARITA PAZOS PITA

Dª. FATIMA BLANCA DE LA CRUZ MERA

D. EDUARDO HINOJOSA MARTINEZ

Madrid, a catorce de febrero de dos mil veinticuatro.

Esta Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional ha visto el recurso contencioso-administrativo número 2512/2021, promovido por **D. Federico** , representado por la procuradora de los tribunales Dª. Ana de la Corte Macías y asistido por el letrado D. Florentino Martínez Alonso, contra la resolución de 13 de septiembre de 2021, de la Directora General de Apoyo a las Víctimas del Terrorismo, dictada por delegación del Ministro del Interior, que desestima la solicitud de indemnización formulada al amparo de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo. Ha sido parte en autos la Administración General del Estado, representada por el Abogado del Estado.

AN TECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 18 de octubre de 2019 tuvo entrada en el registro del Ministerio del Interior un escrito del ahora recurrente, guardia civil retirado, solicitando indemnización por daños personales al amparo de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, por lesiones sufridas en atentado terrorista ocurrido en Vic (Barcelona) el 29 de mayo de 1991.

Previos los trámites que constan en el expediente administrativo, por resolución de 13 de septiembre de 2021 de la Directora General de Apoyo a las Víctimas del Terrorismo, dictada por delegación del Ministro del Interior, se desestima la solicitud, frente a la que el interesado acude a esta vía jurisdiccional, impugnándola.

SEGUNDO.- Interpuesto recurso contencioso-administrativo y turnado esta Sección, fue admitido a trámite, reclamándose el expediente, para, una vez recibido, emplazar a la parte actora a fin de que formalizara la demanda, lo que cumplimentó en un escrito en el que, tras exponer los hechos y los fundamentos de derecho que consideró oportunos, terminó suplicando que *"se dicte sentencia por la que se estime la pretensión que se deduce, declarando que se ha producido un acto presunto por silencio positivo, y si ello no se ha producido, y en su caso, se declare anular la resolución del Ministerio del Interior expresa que se recurre al no ser ajustada a Derecho. Debiendo de reconocerse el derecho del recurrente a ser indemnizado por una incapacidad permanente total consecuencia del atentado terrorista sufrido el 29 de mayo de 1991, y así mismo ser indemnizado por el periodo de incapacidad temporal, la cual se puede cuantificar, en su caso, en ejecución de sentencia. Es decir, que el recurrente tiene derecho a ser indemnizado por la incapacidad permanente total y por los días de incapacidad temporal consecuencia del atentado terrorista sufrido, tanto si se ha producido un acto presunto por silencio positivo, como en su caso, si se anula la resolución expresa recurrida.*

Todo ello incrementándose con los intereses legales correspondientes desde la fecha de la resolución presunta si se considera que se ha producido un acto por silencio positivo, o en su caso desde la fecha de la resolución expresa que se recurre".

Dado traslado a la Administración demandada para que contestara la demanda, así lo hizo en un escrito en el que, tras consignar los hechos y los fundamentos de derecho que estimó convenientes, terminó suplicando que se " *dicte sentencia por la que se desestime el recurso, confirmando íntegramente la resolución impugnada por ser conforme a Derecho, con expresa imposición de costas a la parte recurrente".*

TERCERO.- Recibido el recurso a prueba, con el resultado que obra en autos, una vez que ambas partes presentaron sus respectivos escritos de conclusiones, aquéllos quedaron conclusos y pendientes de señalamiento para votación y fallo, lo que se efectuó con relación al día 13 de febrero de 2024, en el que así ha tenido lugar.

FU NDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El recurso contencioso-administrativo se interpone contra la resolución de fecha 13 de septiembre de 2021 de la Directora General de Apoyo a las Víctimas del Terrorismo, dictada por delegación del Ministro del Interior, que desestima la solicitud de indemnización formulada por el recurrente al amparo de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, por lesiones sufridas en Vic (Barcelona) en atentado terrorista de 29 de mayo de 1991.

La citada resolución, tras señalar en sus antecedentes -entre otros extremos- los dictámenes médicos, informes jurídicos y resoluciones dictadas en un expediente de insuficiencia de condiciones psicofísicas anterior, analizada la normativa de aplicación y diversas sentencias de esta Sala dictadas en la materia, y los informes recabados en orden a constatar la relación causal entre la enfermedad diagnosticada y el acto terrorista en cuestión, concluye con base en lo expresado a tales efectos por la Junta Médico Pericial Superior (JMPS) en un acta de 29 de octubre de 2020, que *"el interesado no ha acreditado ninguno de los requisitos requeridos por el artículo 3 bis de la ley 29/2011 , puesto que, ninguno de los documentos aportados evidencian su presencia en un atentado concreto y de esta circunstancia, no es posible deducir la conexión causal legalmente exigida entre el acto terrorista y eventuales consecuencias en la salud del afectado"*.

SEGUNDO.- El demandante impugna la referida resolución argumentando a modo de cuestión previa, que se ha producido un acto presunto por silencio positivo atendido el tiempo transcurrido desde que formuló su solicitud hasta que se dictó y se le notificó la resolución correspondiente, con base en el artículo 24 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En defecto de lo anterior sostiene que de toda la documentación obrante en las actuaciones resulta acreditado que debe prosperar su pretensión, destacando que hay dos actas médicas de Juntas Médico-Periciales que dictaminan su incapacidad permanente total a consecuencia de las secuelas sufridas en el atentado terrorista del 29 de mayo de 1991 en Vic, las cuales vinculan a la Administración por su prevalencia en atención a su presunción de acierto y veracidad conforme ha declarado reiteradamente esta Sala. Es más -prosigue

afirmando-, el propio Ministerio del Interior así lo ha reconocido en la resolución de 19 de mayo de 2020 declarando que la incapacidad permanente era consecuencia del atentado terrorista en cuestión, todo lo cual conduce al reconocimiento del derecho a ser indemnizado de conformidad con el Anexo I de la Ley 29/2011, así como por los días de baja médica.

La Administración demandada se opone aduciendo que habiendo solicitado los informes pertinentes una vez formulada la solicitud, resulta que el recurrente no aparece en el listado de lesionados por el atentado terrorista al que se refiere, por lo que no habiendo acreditado su presencia en el lugar en que aquél tuvo lugar, la resolución recurrida es conforme a Derecho. Y ello pese a que se le haya reconocido una inutilidad permanente en acto de servicio y como consecuencia de atentado terrorista, por no prejuzgarse con ello la cuestión. Finalmente indica que aunque ciertamente si transcurre el plazo legal de doce meses sin notificarse la resolución expresa la solicitud se entiende estimada por silencio positivo (artículo 54.3 de la Ley 29/2011), sin embargo la jurisprudencia excluye que por esta vía del silencio se obtengan facultades contrarias a derecho, como sucede en este caso en que el recurrente no es víctima del terrorismo.

TERCERO.- Co menzando con la resolución de la *"cuestión previa"* sobre el silencio administrativo positivo alegado por la parte actora, consta en las actuaciones y no se discute por las partes, que la solicitud tuvo entrada en el registro del Ministerio del Interior el 18 de octubre de 2019, siendo el plazo de aplicación el de doce meses (artículo 54.3 de la Ley 29/2011). Según figura en el expediente, el citado plazo se suspendió el 12 de marzo de 2020 al solicitarse informe a la JMPS, plazo que volvió a reanudarse con la correspondiente ampliación de tres meses más, ex artículo 22.1.d) de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el 12 de junio de 2020. Volvió a suspenderse el plazo al pedirse otro informe al Ministerio de Defensa el 23 de noviembre de 2020, reanudándose con el añadido también aquí de otros tres meses, el 23 de febrero de 2021, notificándosele la resolución del expediente el 24 de septiembre siguiente. De todo lo cual resulta que aun descontando los días de 2020 en que se suspendieron los plazos a consecuencia de la pandemia por el Covid 19, a lo que no se alude en la demanda, el plazo legal correspondiente fue excedido.

Se ha de partir en esta concreta cuestión jurídica del silencio administrativo positivo que, efectivamente, conforme pone de relieve la Abogacía del Estado, esta Sección ha declarado, entre otras, en sentencia de 7 de junio de 2023 -recurso 1293/2021-, remitiéndose a otra de 4 de octubre de 2021 -recurso 1205/2020- que:

«(...) En efecto, aunque el artículo 54.3 de la Ley 29/2011 dispone que las solicitudes se entenderán estimadas si no se resuelven en el plazo legal de doce meses, esta Sección ha explicado en sentencias anteriores (así entre otras, sentencias de 25 de marzo de 2015 - recurso 259/2012-, de 13 de enero - recurso 337/2014 - y de 1 de junio - recurso 249/2015- de 2016 , de 7 de diciembre de 2017 - recurso 247/2015-, de 28 de febrero de 2018 -recurso 436/2016 -, o las más recientes de 3 de marzo - recurso 72/2020 - y de 19 de mayo - recurso 232/2020- de 2021), que la regulación del silencio administrativo en las leyes de procedimiento se dirige directamente a la Administración, siendo la función de este órgano judicial la de controlar la legalidad de la actuación administrativa (artículo 106.1 de la Constitución), con sometimiento únicamente al imperio de la ley (artículo 117.1 de la misma Constitución), sin que incumba a los tribunales de lo contencioso-administrativo sustituir a la Administración que controlan, señalando que "si, como se pretende, el Tribunal, tras verificar y declarar el incumplimiento de las reglas sobre el silencio administrativo positivo, con la consecuencia anulatoria subsiguiente, reconoce sin más en su plenitud el derecho contenido en la solicitud presentada ante la Administración, queda impedida aquella vía administrativa de revisión, pues no se estaría ante la revisión de un acto de la Administración, sino de una sentencia judicial. En suma, un órgano judicial no puede, al amparo del silencio administrativo positivo y de la vulneración de sus reglas por la Administración, reconocer un derecho que carezca de los requisitos esenciales para su adquisición, es decir, consagrar una palmaria vulneración del ordenamiento jurídico". Además, conforme a la sentencia de 28 de junio de 2004, del Tribunal Supremo, Sección Sexta -casación 573/2000 - "la teoría del silencio positivo no implica de ningún modo que su consecuencia permanente, aun en el caso de que hayan transcurrido los plazos legalmente previstos, sea la de reconocer incólume y sin objeción alguna la petición formulada por el administrado, sino que además ha de constar el requisito sustancial de que el contenido de la petición sea acorde con el ordenamiento, de forma que de ningún modo cabe obtener por vía de silencio lo que no fuese pertinente con arreglo a derecho". Lo que explica que, con carácter general, esta Sección mantenga que los efectos que comporta la vía del silencio positivo tienen como límite lo establecido en el artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015 , citada -y, antes, en el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -, que considera nulos de pleno derecho "los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición"».

Sin embargo, lo anterior no concurre en el caso de autos, en el que, por el contrario, la documentación obrante en las actuaciones y en el expediente administrativo evidencian la relación causal entre los daños personales que se reclaman y la actividad terrorista, como seguidamente razonaremos.

CUARTO.- La Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo, tiene por finalidad reconocer a las víctimas del terrorismo, considerando como tales a las *"personas fallecidas o que han sufrido daños físicos y/o psíquicos como consecuencia de la actividad terrorista"* (artículo 4.1), *"definida ésta como la llevada a cabo por personas integradas en organizaciones o grupos criminales que tengan por finalidad o por objeto subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública"* (artículo 3, párrafo primero), o con dicho fin *"aun cuando sus responsables no sean personas integradas en dichas organizaciones o grupos criminales"* (artículo 3, párrafo segundo).

Para obtener la protección y la tutela dispensada por la Ley 29/2011, constituye un requisito básico la acreditación de la condición de destinatario, lo que el Reglamento denomina *"acreditación de la condición de afectado"*.

Tal acreditación de la consideración de víctima del terrorismo debe realizarse por el interesado, como indica el artículo 3 bis de la Ley, mediante sentencia firme, diligencias judiciales o incoación de proceso penal para el enjuiciamiento de los delitos. El Reglamento añade que las resoluciones administrativas firmes dictadas por órganos de la Administración General del Estado de las que se derive el reconocimiento a los interesados de la condición de víctimas del terrorismo, tendrán eficacia para la tramitación y resolución de los correspondientes expedientes administrativos que se instruyan al amparo de este reglamento, de conformidad con las previsiones que les sean de aplicación (artículo 3.4).

Con el propósito de apreciar la existencia de estos requisitos hay que tomar en consideración las circunstancias concurrentes en cada caso, oportunamente probadas, efectuando una valoración de todas ellas de la que se deduzca, conforme a las reglas del criterio racional, un enlace preciso y directo entre aquellos daños y la acción terrorista, expresiva de la dependencia entre ambos elementos.

En este caso, por resolución de la Ministra de Defensa de 2 de agosto de 2019 le fue reconocida al actor una incapacidad permanente para el servicio en acto de servicio, por insuficiencia de condiciones psicofísicas, que fue ampliada por otra resolución de la misma autoridad, de 19 de mayo de 2020, en el sentido de que dicha incapacidad lo fue como consecuencia de atentado terrorista *"ocurrido en la casa cuartel de VIC en mayo de 1991"*, según informa el referido Ministerio y obra documentado en el expediente.

Cabe destacar al respecto y con más detalle, que según informa asimismo dicho Ministerio, tras la tramitación del primer expediente de insuficiencia de condiciones psicofísicas, a instancias del interesado se tramitó un expediente de averiguación de causas de los contemplados en el Real Decreto 851/1992, de 10 de julio, por el que se regulan las pensiones extraordinarias por actos de terrorismo, *"al objeto de determinar el nexo causal con acto terrorista"*, concluyéndose según un informe emitido por la Asesoría Jurídica de la Guardia Civil, que existe tal relación causal *"entre la patología que motivó el retiro del interesado y el atentado terrorista que se produjo en Vic en mayo del año 1991"*.

Tal patología fue la coincidentemente diagnosticada por la Junta Médico Pericial Ordinaria número 4 el 25 de octubre de 2018, de *"Trastorno de estrés postraumático"* que *"se desencadena en relación a un atentado terrorista el 29.05.1991 (Casa Cuartel de Vic)"*, y por la JMPS el 29 de octubre de 2020, que también aprecia la relación médica con el referido atentado terrorista, añadiendo: " *Aunque no hay constancia documental acreditativa de su presencia en el lugar del atentado"*, siendo dicha consideración la que fundamentó la resolución denegatoria impugnada.

Sin embargo, tal apreciación no puede enervar que la propia Administración ha reconocido la relación causal del trastorno psíquico con el atentado terrorista en cuestión en los términos que se acaban de exponer, por lo que en definitiva, el reconocimiento por el Ministerio de Defensa de que el trastorno diagnosticado es la causa de la incapacidad permanente por el que procede su pase a retiro, y se ha reconocido como accidente en acto de servicio en relación causal con una acción terrorista directa, debe llevar a admitir la acreditación del reconocimiento de la condición de víctima por resolución administrativa firme, conforme al artículo 3 del Reglamento de la Ley 29/2011.

Sin que a ello obsten aquellos otros informes a que se alude en la resolución recurrida, según los que en las Diligencias Previas 150/1991 instruidas por el Juzgado Central de Instrucción número 4 de la Audiencia Nacional no constan datos relativos al actor, y que en la sentencia que se dictó el 18 de junio de 1993 por la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional no aparece tampoco aquél en el listado de lesionados por el atentado a que estos autos se contraen, incluidos los que no padecieron secuelas. Sin embargo, como ya adujo el recurrente en vía administrativa, la Cruz Roja no realizó una lista de afectados, y así se acredita documentalmente en las

actuaciones (documento 11 de la demanda) visto el certificado de aquella organización expresando que el día del atentado *"prestó socorro y evacuó a las víctimas* (...), *si bien no puede determinar el nombre de las personas que fueron atendidas ya que, debido al caos que originó la explosión* (...), *los dispositivos de emergencia* (...) *no pudieron registrar los nombres y datos de las personas atendidas y evacuadas* (...) *"*, lo que coincide, asimismo, con el relato de hechos efectuado ante Notario (documento 12 de la demanda) por el guardia civil D. Luciano , compañero del actor, afirmando la presencia de ambos en el lugar, día y hora del atentado, sobre lo que nada se objeta por la Administración.

Como refiere la sentencia de esta Sección de 30 de septiembre de 2019 (recurso de apelación número 58/2019), en la sentencia de 3 de junio de 2015 (recurso 221/2013) afirmamos: « *Sin que sea factible las alegaciones efectuadas por la parte demandada, que circunscribe el pronunciamiento del Ministro de Defensa a los exclusivos efectos de los derechos pasivos, por cuanto reconocida por la Administración una determinada y concreta situación fáctica, que jurídicamente trae causa de "acto terrorista", tal calificación no puede ser desconocida u omitida para la generación de otros efectos jurídicos que otras normas jurídicas proyecten sobre el mismo.*

Reconocida que la incapacidad permanente para el servicio del recurrente tiene relación con el servicio prestado como Guardia Civil, en virtud de una enfermedad psíquica que tiene su etiología en actos terroristas sufridos por el propio recurrente, esta calificación es proyectable sobre todas las parcelas del ordenamiento jurídico que atribuye consecuencias jurídicas a dicha calificación.»

QUINTO.- Por estas razones procede estimar que, admitido por la Administración que la patología que padece el recurrente tiene relación causal con el atentado terrorista de 29 de mayo de 1991, se le ha de reconocer el derecho a la percepción de la indemnización por incapacidad permanente total, en concepto de ayuda para las víctimas del terrorismo al amparo de la Ley 29/2011 (Anexo I), como solicita en su demanda.

En lo que respecta a la incapacidad temporal, también reclamada por el actor, conforme al art. 10.1.f) del Real Decreto 671/2013, de desarrollo de la Ley 29/2011, el periodo de incapacidad temporal se extiende durante el tiempo en que la víctima reciba asistencia sanitaria y esté impedida para el ejercicio de sus actividades profesionales habituales, por lo que debería abarcar el tiempo desde que se causa la baja hasta su pase a retiro o jubilación por inutilidad en acto de servicio, con un límite máximo de 18 mensualidades.

Consta acreditado por un certificado emitido por un médico del servicio de asistencia sanitaria de la Comandancia de la Guardia Civil de Granada en periodo probatorio, que el actor comenzó su baja médica el 13 de agosto de 2015.

Al haberse declarado por la Administración que su incapacidad para el servicio fue en acto de servicio y a consecuencia de acto terrorista, no cabe sino concluir que la incapacidad temporal del recurrente al estar de baja médica tras el atentado hasta el primer pase a retiro con fecha 2 de agosto de 2019, tiene origen en los mismos hechos materiales que generan su padecimiento psíquico inhabilitante, sobre nada de lo cual se hace reparo u objeción alguna por la Administración en ninguno de sus escritos procesales, y en particular en el de conclusiones a la vista de la prueba practicada.

De lo que se sigue que ha de reconocérsele el derecho a ser resarcido en concepto de incapacidad temporal a computar desde el 13 de agosto de 2015, conforme al criterio establecido en el antes referido artículo 10.1.f) del Real Decreto 671/2013 (duplo del indicador público de renta diario que corresponda al período en que se encuentre en situación de incapacidad temporal, hasta el límite de 18 mensualidades).

Cantidades que serán determinadas en ejecución de sentencia conforme a las bases que se acaban de referir.

No procede, por el contrario, pronunciamiento favorable alguno en cuanto a intereses de demora, y ello en la medida en que es en la presente sentencia en la que se establece el derecho a dicha indemnización, tal y como además se solicita en el suplico de la demanda, sin fijación de cantidad alguna.

SEXTO.- Las costas procesales causadas se imponen a la Administración demandada en aplicación del artículo 139.1 de la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso- administrativa.

Vistos los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación,

FA LLAMOS

ESTIMAR el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de **D. Federico** , contra la resolución de 13 de septiembre de 2021, de la Directora General de Apoyo a las Víctimas del Terrorismo, dictada por delegación del Ministro del Interior, que desestima la solicitud de indemnización formulada al amparo de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ

Víctimas del Terrorismo, la cual se anula por no ser ajustada a Derecho, reconociendo en su lugar el derecho del actor a ser resarcido por los conceptos de incapacidad permanente total e incapacidad temporal en las cuantías que correspondan, a determinar en ejecución de esta sentencia conforme a las bases establecidas en su fundamento jurídico quinto.

Con expresa imposición de las costas procesales causadas a la Administración demandada.

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

Recursos: La presente sentencia es susceptible de recurso de casación que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su **no**tificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción justificando el interés casacional objetivo que presenta, así como la constitución del depósito de 50 euros, en caso preceptivo, en la cuenta del B. Santander 2605000000, más el número de procedimiento y año.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ