



**Defensor del Pueblo
de Navarra
Nafarroako Arartekoa**

**INFORME SOBRE LA POSIBLE VULNERACIÓN DE
DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA CIUDADANÍA
DEL VECINDARIO DEL CASCO VIEJO DE PAMPLONA
CON MOTIVO DE LA INTERVENCIÓN DE LOS
TÉCNICOS DE INSPECCIÓN EN EL INMUEBLE DE
MARQUÉS DE ROZALEJO**

2019

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN. RAZÓN Y FINALIDAD DEL INFORME.

II. METODOLOGÍA.

2.1. Petición de información al Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia.

2.2. Información suministrada inicialmente por el Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia.

2.3. Nueva petición de información al Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia.

2.4 Información y documentación suministradas por el Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia.

2.5 Reiteración de petición de información al Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, y entrega de documentación por el mismo.

III. DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA ACTUACIÓN.

IV. NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA.

4.1. Normativa aplicable.

4.2. Jurisprudencia.

V. CONSIDERACIONES Y CONCLUSIONES.

INFORME SOBRE LA POSIBLE VULNERACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA CIUDADANÍA DEL VECINDARIO DEL CASCO VIEJO DE PAMPLONA CON MOTIVO DE LA INTERVENCIÓN DE LOS TÉCNICOS DE INSPECCIÓN EN EL INMUEBLE DE MARQUÉS DE ROZALEJO

I. INTRODUCCIÓN. RAZÓN Y FINALIDAD DEL INFORME.

En sesión celebrada el 4 de febrero de 2019, la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, a solicitud de la señora doña Laura Lucía Pérez Ruano, Parlamentaria Foral del Grupo Parlamentario de Podemos-Ahal Dugu-Orain Bai, adoptó el siguiente acuerdo:

“Solicitar al Defensor del Pueblo de Navarra la elaboración de un informe sobre la posible vulneración de derechos fundamentales de la ciudadanía del vecindario del Casco Viejo de Pamplona con motivo de la intervención de los técnicos de inspección en el inmueble de Marqués de Rozalejo”.

El acuerdo de la Junta de Portavoces se remitió el 5 de febrero de 2019 a la institución del Defensor del Pueblo de Navarra, en donde se le dio entrada en su registro. A dicho acuerdo se acompañaba el escrito de la mencionada Parlamentaria Foral, fechado el 31 de enero de 2019, en el que se solicitaba la emisión del correspondiente informe acerca de:

“La posible vulneración de derechos fundamentales de la ciudadanía y en concreto del vecindario del Casco Viejo de Pamplona-Iruñea que, con motivo de la intervención de los técnicos de inspección en el inmueble de Marqués de Rozalejo desde el 8 de enero de 2019, vieron mermada su libertad de circulación y normas básicas de paz y convivencia como consecuencia del despliegue del dispositivo policial en el barrio”.

Analizada la solicitud de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, esta institución consideró que la solicitud era compatible con lo dispuesto en el artículo 16 d) de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra. Conforme a dicho precepto, el Defensor del Pueblo puede emitir informes en el área de su competencia, que es la defensa y la mejora de los derechos y libertades amparadas por la Constitución y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, a solicitud del Parlamento de Navarra.

La solicitud se refiere a la posible vulneración de derechos constitucionales de la ciudadanía del vecindario del Casco Viejo de Pamplona-Iruña como consecuencia del despliegue de un dispositivo policial, a raíz de la intervención de policías forales y de técnicos de inspección del Gobierno de Navarra en el inmueble de Marqués de Rozalejo, tras su desalojo.

La petición del informe se centra en el análisis de una posible vulneración de derechos fundamentales de un número indeterminado de ciudadanos, como consecuencia de una actuación policial de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en relación con el Palacio del Marqués de Rozalejo. En consecuencia, la emisión de un informe acerca de su control entra plenamente dentro de las competencias de supervisión de esta institución sobre la actividad de las administraciones públicas de Navarra, en su función de defensa y protección de los derechos y libertades amparados por la Constitución y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, en el ámbito competencial de la Comunidad Foral (artículo 18 ter. 1 de la LORAFNA).

Por lo que se refiere a su contenido, el informe se estructura, tras esta introducción, en cuatro partes: a) la metodología seguida para la elaboración y la información solicitada a la administración pública competente y entregada por esta; b) las consideraciones que se realizan acerca de la información facilitada por el Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia; c) el análisis de la normativa y la jurisprudencia aplicable al caso y d) las consideraciones y conclusiones que se extraen.

II. METODOLOGÍA.

2.1. Petición de información al Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia.

Con el fin de dar cumplimiento al citado Acuerdo del Parlamento de Navarra y, por tanto, de elaborar el informe demandado, la institución solicitó, el 6 de febrero de 2019, a la Consejera de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, que le informase en el plazo máximo de un mes sobre las cuestiones planteadas.

En concreto, el Defensor del Pueblo de Navarra estimó oportuno solicitar a la Consejera de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, que le remitiese la siguiente información:

A) Informe sobre las actuaciones llevadas a cabo por la Policía Foral de Navarra a raíz de la intervención de los técnicos del Gobierno de Navarra que inspeccionaron el inmueble de Marqués de Rozalejo.

En concreto, se solicitó que se informara sobre los siguientes aspectos:

- Descripción y hechos determinantes de la actuación policial realizada en el entorno del Palacio del Marqués de Rozalejo.
- Fechas en que se produjeron las intervenciones de la Policía Foral de Navarra.
- Finalidad de las actuaciones policiales y del dispositivo policial en dicho entorno.
- Si se adoptaron medidas para limitar o prohibir el acceso de residentes a sus domicilios particulares y duración temporal de las mismas.
- Si se adoptaron medidas para limitar o prohibir el acceso de ciudadanos a comercios o locales y al entorno y duración temporal de las mismas.

B) Documentación e informes que obren en poder de la Policía Foral de Navarra, así como vídeos y otros materiales, referidos a los hechos.

C) Cualquier otra información que se considerara de interés en relación con la petición de informe realizada por la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra.

En dicho escrito de solicitud de información, el Defensor del Pueblo de Navarra recordó que “del conocimiento de los datos personales de los interesados, a cuyo acceso está habilitada legalmente la institución del Defensor del Pueblo de Navarra, esta institución hará una reserva absolutamente confidencial, con el compromiso por nuestra parte de que tales datos no quedarán reflejados de ninguna manera en el informe que a tal efecto se elabore por el Departamento, de tal modo que se salvaguardará la identificación de las personas cuyos datos se conozcan”.

2.2. Información suministrada inicialmente por el Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia.

El 1 de marzo de 2019 la institución del Defensor del Pueblo de Navarra recibió un informe de la Consejera de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, en el que se expresaba lo siguiente:

“En respuesta a la petición de información de esa Institución en relación con la petición de informe solicitada por la Señora Presidenta del Parlamento de Navarra, relativa a la posible vulneración de derechos fundamentales de la ciudadanía del vecindario del Casco Viejo de Pamplona con motivo de la intervención de los técnicos de inspección en el inmueble de Marqués de

Rozalejo (expediente I19/03), le remito el informe redactado por el Jefe de la División de Intervención con fecha 22 de febrero de 2019”.

En el informe redactado por el Jefe de la División de Intervención remitido por la Consejera de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, se señala lo siguiente:

“ANTECEDENTES

El juzgado de Instrucción nº 4 de Pamplona, mediante Auto de 4 de enero de 2019, ha resuelto que agentes del Área de Investigación Criminal y de la División de Información junto con técnicos del Servicio de Patrimonio del Gobierno de Navarra accedan al interior del inmueble denominado Palacio del Marqués de Rozalejo a fin de constatar la veracidad o no de la realización en dicho inmueble de obras y en su caso del alcance y consecuencia de las mismas, por “el riesgo que para personas y bienes que de las mismas se pudieran derivar, y a fin de adoptar las medidas que fueran precisas para eliminar o subsidiariamente disminuir dichos riesgos, debiendo adoptarse además por el Gobierno de Navarra, las prevenciones personales y materiales adecuadas para garantizar que se ejecuten se mantengan en el tiempo.

Al objeto de dar cumplimiento a la referida resolución judicial, desde la División de Intervención se lleva a cabo el dispositivo oportuno para en lo que a ella acordado, se lleve a cabo en las necesarias condiciones de seguridad.

Tal dispositivo se encuadra dentro de la correspondiente Orden de Servicio, comenzando a las 04:00 horas del día 8 de enero y teniendo finalización en el momento que las tareas de aseguramiento del inmueble sean finalizadas, siendo éstas a las 16:00 horas del día 11 de enero de 2019.

A continuación se detallan los aspectos concretos solicitados:

DESCRIPCIÓN DE HECHOS DETERMINANTES

Entre las diferentes Unidades Organizativas de Policía Foral que participa en el dispositivo, se encuentra la División de Intervención, siendo los Grupos Operativos de Intervención de la División de Intervención los que entre otras tareas, se encargan del acordonamiento de la Plaza de la Navarrería, en diferentes puntos, siendo:

- 1. Confluencia de la calle Aldapa con calle Del Carmen.*
- 2. Confluencia Plaza de la Navarrería con calle Mañueta.*

3. Acceso a Plaza de la Navarrería procedente de Plaza San José.

Los Equipos Operativos desplegados en estos tres puntos, tienen la función de impedir el acceso al interior de la Plaza de la Navarrería a toda aquella persona que no tenga la autorización para ello, es decir, no sea vecino de las viviendas, tenga un establecimiento en la propia plaza o tenga su puesto de trabajo en la misma.

Es de reseñar que aquella persona que en su caminar precisa atravesar la plaza para llegar a su destino lo hace en todo momento con total tranquilidad, ya que la restricción de paso es únicamente en aquellos momentos en los que personas favorables a la ocupación del inmueble se personan en grupo y en actitud hostil para con los policías.

FECHAS EN QUE SE PRODUCEN LAS INTERVENCIONES DE POLICÍA FORAL

En relación al aspecto concreto de “Fechas en que se produjeron las intervenciones de la Policía Foral de Navarra”, reflejar que en todos los días que se encuentra implantado el dispositivo policial hay intervención policial. La mera presencia en el lugar ya es en sí misma una intervención policial, la cual se produce desde las 05:00 horas del día 8 de enero, hasta las 16:00 horas del día 11 de enero de 2019.

Ahora bien, si por intervención se refiere a la restricción de la libre circulación de personas por la plaza de la Navarrería, señalar que excepto en momentos puntuales en los que una muchedumbre afín a la ocupación del inmueble, se persona en la plaza con clara actitud hostil contra el dispositivo, es cuando los agentes desplazados restringen su acceso, siendo la plaza de libre circulación en los demás momentos, independientemente de estar desplegadas diferentes dotaciones policiales en la misma.

Los momentos en los que se restringe el acceso (y no totalmente ya que vecinos ajenos al “conflicto” atraviesan los cordones policiales con total normalidad) a la plaza son los siguientes:

Día 8 de enero de 2019

- Se restringe el acceso a las 05:00 horas hasta las 06:00 horas debido a la implantación del dispositivo.*
- Se restringe el acceso a las 19:30 horas hasta las 21:00 horas debido a la celebración de una kalejira no comunicada que pretende acceder a la plaza, registrándose posteriormente incidentes contra los agentes desplegados.*

Día 9 de enero de 2019

- *Se restringe el acceso a las 17:00 horas hasta las 20:30 horas debido a la celebración de una rueda de prensa, convocada en el interior de la plaza, tras la cual se generan incidentes contra los agentes desplegados.*

Día 10 de enero de 2019

- *A las 18:00 horas se levanta el dispositivo policial en la plaza de la Navarrería, ubicándose las dotaciones policiales, en previsión de una nueva ocupación del inmueble, en la plaza anexa a la Catedral de Pamplona.*
- *Debido al ataque sufrido por la Policía Foral, y por un nuevo intento de ocupación de Inmueble, a las 19:15 horas, la División de Intervención accede a la plaza de la Navarrería restringiendo el acceso a la misma a determinadas personas afines a la ocupación del inmueble y que transiten en grupo con actitud hostil contra las dotaciones policiales, permaneciendo esta restricción hasta las 21:30 horas aproximadamente.*

Día 11 de enero de 2019

- *A las 16:00 horas se da por finalizado el dispositivo policial, por lo que se abandona la presencia policial en la plaza de la Navarrería*

FINALIDAD DE LAS ACTUACIONES Y DEL DISPOSITIVO

En la Orden de Servicio confeccionada al efecto, figuran los objetivos de la misma, siendo estos:

- *Dar cumplimiento a las instrucciones emanadas del Juzgado.*
- *Garantizar la seguridad de todos los participantes en el dispositivo, e igualmente de las personas que pudieran encontrarse tanto en el interior y exterior del edificio.*
- *Velar por el cumplimiento de la normativa legal aplicable.*
- *Mantener y en su caso restablecer el orden tanto en el interior como en el exterior del inmueble ocupado.*

MEDIDAS LIMITANTES O PROHIBITIVAS DE ACCESO

Reiterar lo ya expuesto, en ningún momento se impide el acceso a los vecinos de la zona, a los dueños, trabajadores, empleados, o clientes de los comercios transitar por la plaza, excepto en aquellos momentos en los que se están produciendo desórdenes públicos o hay previsión manifiesta que se van a producir en momentos próximos.

Es de destacar que en momentos en los que se están produciendo lanzamientos de piedras, botellas, petardos u otros artefactos pirotécnicos contra los agentes policiales, y algún vecino pretende acceder a su domicilio, la Policía Foral mediante la utilización de escudos ha garantizado que estas personas pudiesen acudir a sus viviendas.

Finalmente reflejar que en Policía Foral al inicio de cada servicio, y con mayor énfasis en dispositivos especiales como el de objeto del presente informe, se realiza una reunión previa en la que se detallan los objetivos, las funciones y tareas a llevar a cabo por los agentes intervinientes, siendo el respeto al Ordenamiento Jurídico, a los derechos de los ciudadanos y a la intervención mínima, máximas de obligado cumplimiento”.

2.3. Nueva petición de información al Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia.

El 5 de marzo de 2019, a la vista de lo informado por el Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, y a fin de un adecuado pronunciamiento sobre la cuestión suscitada, esta institución solicitó a dicho departamento la remisión de la siguiente documentación:

- a) Copia del Auto del 4 de enero de 2019, del Juzgado de Instrucción número 4 de Pamplona-Iruña, al que se alude en el informe emitido como antecedente y fundamento de la intervención policial.
- b) De responder dicho auto a una solicitud, instancia o petición de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, copia, asimismo, de la documentación correspondiente.
- c) Copia de las quejas, denuncias o reclamaciones recibidas por el Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, que se refieran a la citada intervención policial y que expresen su disconformidad con la misma.
- d) Copia de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que hubieran podido presentar ciudadanos que se consideraron afectados particularmente por la intervención policial y que solicitaron una indemnización.

2.4 Información y documentación suministradas por el Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia.

El 15 de marzo de 2019 esta institución recibió la siguiente documentación:

- a) Un oficio de la Consejera de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, remitiendo documentación.

b) Un informe de la Directora del Servicio de Asesoría Jurídica donde se indica que no se envían ni el Auto del 4 de enero de 2019 del Juzgado de Instrucción número 4 de Pamplona-Iruña, ni la solicitud que realizó el Servicio de Asesoría Jurídica al mencionado Juzgado.

c) Un oficio del Director General de Interior que remite a un informe del Jefe de la Policía Foral de fecha 6 de marzo de 2019. En este último informe se comunica la existencia de una reclamación interpuesta por un ciudadano el 8 de enero de 2019.

Al informe del Jefe de la Policía Foral se acompañan:

- Una denuncia presentada por este ciudadano, en la que, entre otros extremos y hechos que narra, manifiesta que el 8 de enero de 2019, sobre las 12:00 horas, iba por la calle Navarrería cuando llegó a un lugar donde la Policía Foral tenía cerrado el acceso con un furgón policial y pidió explicaciones a un agente de por qué no podía pasar, quien le contestó que era una actuación policial y que se tenía que desviar por otra calle.

- Un informe de la Unidad de División de Intervención de la Policía Foral, dirigido a la Unidad de Régimen Interno, en contestación a la denuncia presentada por el ciudadano. En este informe se especifica que la calle estaba cortada por una cinta de balizamiento y que los agentes controlaban el acceso restringido y autorizado a la zona acordonada.

- Un informe de la Unidad de División de Intervención de la Policía Foral, dirigido a la Dirección de Interior del Gobierno de Navarra, en relación con la denuncia de este mismo ciudadano. En este informe se señala:

- Que “se estaba estableciendo un filtro en el cerco con motivo del Servicio Especial del Marqués de Rozalejo. La finalidad de este filtro era impedir el paso de personas que no residieran en la calle Navarrería de la localidad de Iruña/Pamplona en la zona restringida o que no tuvieran un negocio en la misma”.
- La existencia de una “cinta de balizamiento policial con leyendas que dejan muy claro la prohibición de paso; además que está colocada de lado a lado de la calle. Esta restricción ha sido entendida y comprendida por la totalidad de las personas desde el inicio del servicio; además con la presencia de agentes uniformados con la uniformidad de la especialidad de orden público, reforzando la prohibición”.
- Que el ciudadano “no puede pasar (por) que estamos inmersos en una actuación policial y a partir de la cinta de balizamiento es una zona restringida, está limitado el paso y el destino de su circulación está

prohibido en estos momentos en este punto de la ciudad, para que continúe su circulación se le indica vías alternativas, consistente en circular por vías paralelas (...). Además no nos da ninguna justificación expresa de la necesidad de pasar por este punto y no utilizar las vías alternativas”.

- Que el ciudadano “insiste en querer pasar (...). Se le vuelve a decir que en estos momentos la circulación de personas y vehículos por este punto está restringida y se le informa en virtud de qué normativa nos amparamos para establecer esta restricción a la circulación (art. 17 de la Ley Orgánica 4/2015 de Protección de la seguridad Ciudadana)”.
- Que el trabajo policial consiste en un “cerco y filtro”.

- Un escrito del Jefe de la Policía Foral, dirigido al denunciante, en el que contesta a su escrito de reclamación. En este escrito se expone que: “en aquellos momentos del día 08 de enero del presente, la Plaza de la Navarrería de Pamplona, se encontraba cerrada con ocasión de una intervención policial que exigía que la misma se encontrara libre del tránsito peatonal y de vehículos, debidamente señalizada, acordonada y balizada, para impedir que en aquella parte de la vía pública existieran personas ajenas al dispositivo policial”.

- Un escrito dirigido al Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, por otro ciudadano, en representación de una sociedad limitada con domicilio en un bajo de la calle Navarrería, y titular de un establecimiento de hostelería, mediante el que interpone una reclamación de responsabilidad patrimonial por el funcionamiento de los servicios públicos, para que se inicie el preceptivo procedimiento y se resuelva indemnizarle con la cantidad de 3.600 euros por los daños y perjuicios causados con motivo del dispositivo policial.

Considera el reclamante que la actuación policial y cierre de la plaza de la Navarrería durante los días 8, 9 y 10 de enero y, posteriormente, el día 20 de enero, tras una nueva ocupación el día anterior, y posterior intervención del Gobierno de Navarra en el edificio, ha provocado “que ningún cliente pueda acceder a nuestro establecimiento. Solo pueden acceder de forma más o menos normalizada a la plaza aquellas personas que pueden justificar su presencia por vivir o trabajar en ella”.

Añade que: “el demandante no cuestiona la legitimidad de esta actuación pública, ni tampoco presupone, por supuesto, una intencionalidad dolosa de la actuación, pero asistido por el derecho constitucional recogido en el artículo 106.2 de la Constitución Española y al amparo de las anteriormente citadas normas generales y leyes forales, formula la presente reclamación de

responsabilidad patrimonial, por considerar que la citada actuación del Gobierno de Navarra ha afectado gravemente a nuestro negocio”.

En este escrito, la sociedad reclamante expone los siguientes hechos: “El cierre con un doble cordón de policía, nacional, y policía foral además de una cinta policial impide el acceso del público a la plaza donde está ubicado nuestro establecimiento y también al propio establecimiento, lo cual nos ha ocasionado cuantiosas pérdidas que podrían poner en peligro si se repitiesen y mantuviesen en el tiempo la supervivencia de nuestro negocio. El cierre de la plaza ha sido consecuencia de una decisión judicial tomada a instancias de una petición del propio Gobierno de Navarra por lo que queda meridianamente clara la relación entre la decisión y actuación del Gobierno de Navarra, el hecho del cierre de la plaza al público por parte de la policía y la afección directa que este cierre ha tenido sobre las ventas en nuestro establecimiento al no poder acceder al lugar y al bar el público que en condiciones normales acudía”.

También refiere que: “De la facturación producida a lo largo de los días mencionados, (8, 9, 10 y 20 de enero) se deriva que respecto a las facturaciones medias estimadas en días similares, se ha dejado de percibir a causa del cierre de la plaza las siguientes cantidades: Día 8 de enero: 850 euros; Día 9 de enero: 850 euros; Día 10 de enero: 600 euros; Día 20 de enero: 1.400 euros”.

2.5 Reiteración de petición de información al Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, y entrega de documentación por el mismo.

El 18 de marzo de 2019 la institución requirió al Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, que, con carácter de urgencia, le remitiese la siguiente documentación a que antes se ha hecho referencia:

“a) Copia del Auto del 4 de enero de 2019, del Juzgado de Instrucción número 4 de Pamplona-Iruña, al que se alude en el informe emitido como antecedente y fundamento de la intervención policial.

b) De responder dicho auto a una solicitud, instancia o petición de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, copia, asimismo, de la documentación correspondiente”.

Se otorgó a dicho departamento un nuevo plazo para la remisión de la documentación, que vencía el viernes día 22 de marzo de 2019, a las 14 horas.

El día 22 de marzo, antes de vencer el plazo dado, se remitió la citada documentación.

III. DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA ACTUACIÓN.

A) El Juzgado de Instrucción número 4 de Pamplona-Iruña, mediante Auto de 4 de enero de 2019, autorizó, a petición del Gobierno de Navarra (a través del Servicio de Asesoría Jurídica), que agentes de la Policía Foral de Navarra, junto con técnicos del Servicio de Patrimonio del Gobierno de Navarra, accedieran al interior del inmueble denominado Palacio del Marqués de Rozalejo, a fin de constatar la veracidad o no de la realización en dicho inmueble de obras y, en su caso, del alcance y consecuencia de las mismas, por “el riesgo que para personas y bienes que de las mismas se pudieran derivar, y a fin de adoptar las medidas que fueran precisas para eliminar o subsidiariamente disminuir dichos riesgos, debiendo adoptarse además por el Gobierno de Navarra, las prevenciones personales y materiales adecuadas para garantizar que las medidas que se ejecuten se mantengan en el tiempo”.

B) La intervención policial en la Plaza de la Navarrería de Pamplona-Iruña se prolongó durante tres días y medio, desde las 5,00 horas del día 8 de enero hasta las 16,00 horas del día 11 de enero de 2019.

C) Durante dicho tiempo, la Policía Foral de Navarra procedió al acordonamiento de la Plaza de la Navarrería, de Pamplona-Iruña, en los siguientes puntos:

1. Confluencia de la calle Aldapa con la calle El Carmen.
2. Confluencia de la Plaza de la Navarrería con la calle Mañueta.
3. Acceso a la Plaza de la Navarrería procedente desde la Plaza San José.

D) Los Equipos Operativos de la Policía Foral de Navarra desplegados en dichos puntos tenían la misión de impedir el acceso al interior de la Plaza de la Navarrería a toda persona que no tuviera autorización para ello.

E) Los objetivos de la actuación policial, según lo señalado por el Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, fueron los siguientes:

- Dar cumplimiento a las instrucciones emanadas del Juzgado.
- Garantizar la seguridad de todos los participantes en el dispositivo e, igualmente, de las personas que pudieran encontrarse tanto en el interior, como en el exterior del edificio.
- Velar por el cumplimiento de la normativa legal aplicable.

- Mantener y, en su caso, restablecer el orden tanto en el interior, como en el exterior del inmueble ocupado.

Para la consecución de estos objetivos, la Policía Foral de Navarra menciona el principio de intervención mínima necesaria.

IV. NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA.

4.1. Normativa aplicable.

Para la elaboración de este informe, la institución del Defensor del Pueblo de Navarra ha tenido en cuenta la siguiente normativa:

- La Constitución española.
- La Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las policías de Navarra.
- La Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.
- La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

4.2. Jurisprudencia.

El Tribunal Constitucional ha declarado en diversas sentencias que el estudio de la constitucionalidad de las medidas de policía por las que se limitan o restringen derechos fundamentales debe realizarse desde el prisma de la proporcionalidad de dichas medidas, para lo que resulta necesario constatar si cumplen los siguientes tres requisitos o condiciones:

a) Si la medida de restricción o limitación adoptada es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (análisis de idoneidad o adecuación de la medida). El objetivo propuesto debe ser la protección de otro bien o derecho constitucionalmente garantizado, por lo que, si la medida de restricción o limitación adoptada no sirviera para proteger dichos bienes o derechos, dicha medida resultaría inadecuada e inconstitucional.

b) Si la medida de restricción o limitación adoptada es necesaria, en el sentido de que no existe otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (análisis de necesidad de la medida). De este modo, una medida de restricción o limitación de un derecho fundamental sería inconstitucional si la medida alternativa más moderada fuera igualmente eficaz para lograr la finalidad u objetivo perseguido

c) Si la medida es proporcionada en sentido estricto, es decir, ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (análisis de proporcionalidad de la medida). Así, cuanto más importante es el grado de afectación del derecho fundamental limitado o restringido, tanto mayor ha de ser el beneficio que se obtenga para los bienes o derechos constitucionalmente garantizados que a él se le oponen, y cuya protección es la razón de ser de la limitación o restricción impuesta.

El principio de proporcionalidad (que engloba los análisis de idoneidad y necesidad) ha sido abordado en diversas sentencias del Tribunal Constitucional. Así, por ejemplo, en el fundamento jurídico octavo de la Sentencia 37/1998, de 17 de febrero, del Tribunal Constitucional, con cita de varias sentencias anteriores, se expresa lo siguiente:

“8. En efecto, de conformidad con la doctrina de este Tribunal, la constitucionalidad de cualquier medida restrictiva de derechos fundamentales viene determinada por la estricta observancia del principio de proporcionalidad. No procede, sin embargo, reproducir aquí en detalle la doctrina de este Tribunal sobre aquel citado principio (por todas, SSTC 66/1995, 55/1996 y 207/1996 y las por ellas citadas; también, y entre otras SSTC 37/1989, mencionada en el escrito de alegaciones del Gobierno Vasco, y 66/1991).

A los efectos que aquí importan, basta con recordar que, como sintetizan las SSTC 66/1995, fundamento jurídico 5º; 55/1996, fundamentos jurídicos 6º, 7º, 8º y 9º; y 207/1996, fundamento jurídico 4º e), para comprobar si una medida restrictiva de un derecho fundamental supera el juicio de proporcionalidad, es necesario constatar si cumple los tres requisitos o condiciones siguientes: si tal medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad); y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto)”.

En términos similares se expresa la Sentencia 90/2006, de 4 de mayo, en la cual, si bien se analizan unas medidas restrictivas del derecho fundamental a la reunión, sus consideraciones son extensibles a la limitación de otros derechos fundamentales:

“Este Tribunal tiene declarado que el principio de proporcionalidad no constituye un canon de constitucionalidad autónomo, sino un criterio de interpretación que permite enjuiciar posibles vulneraciones de normas constitucionales concretas y, en especial, de derechos fundamentales (STC

55/1996, de 28 de marzo, FJ 3). Así este Tribunal ha venido reconociendo que la desproporción entre el fin perseguido y los medios empleados para conseguirlo puede dar lugar a un enjuiciamiento desde la perspectiva constitucional cuando esa falta de proporción implica un sacrificio excesivo o innecesario de los derechos que la Constitución garantiza (STC 55/1996, de 28 de marzo, FJ 3 y las allí citadas). Para comprobar si la medida restrictiva del ejercicio del derecho de reunión supera el juicio de proporcionalidad exigible es necesario constatar si la misma cumple los tres requisitos siguientes: la idoneidad de la restricción para conseguir el objetivo propuesto, que era la garantía del orden público sin peligro para personas y bienes; la necesidad de la misma, en el sentido de que no existía otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia; y, finalmente, si la misma era proporcionada en sentido estricto, es decir, ponderada o equilibrada por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (SSTC 66/1995, de 8 de mayo, FJ 5; 265/2000, de 13 de noviembre, FJ 8)”.

Por otra parte, en cuanto al análisis jurisprudencial de la responsabilidad patrimonial de la administración pública, existe una reiterada jurisprudencia (por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de junio de 2006) que, para apreciar la existencia de esa responsabilidad patrimonial, establece que son precisos los siguientes requisitos:

“a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal –es indiferente la calificación– de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal.

c) Ausencia de fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente por su propia conducta”.

También, en relación con dicha responsabilidad patrimonial, es doctrina jurisprudencial consolidada la que entiende que la misma es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, aunque es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido.

V. CONSIDERACIONES Y CONCLUSIONES.

Primera. En el caso objeto de informe, el Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia del Gobierno de Navarra, a través del Servicio de Asesoría Jurídica, y en representación de la Comunidad Foral de Navarra, solicitó el 2 de enero de 2019 al Juzgado de Instrucción número 4 de Pamplona-Iruña “autorización judicial para la entrada en el inmueble conocido como Palacio Marqués de Rozalejo, sito en la calle Navarrería núm. 17 de Pamplona por parte de agentes del Área de Investigación Criminal y de la División de Información de Policía Foral, junto con técnicos designados por el Servicio de Patrimonio del Gobierno de Navarra, a fin de constatar, desde el interior del edificio, la veracidad o no de la información a que se refiere el primer párrafo del informe que se adjunta como Documento nº 1, esto es, la realización en el interior de dicho inmueble de obras y, en su caso, para determinar el alcance y consecuencias de las que se estuvieran realizando”.

La autorización, según figura en la solicitud, se instó “a fin de dar protección a las personas y de evitar posibles daños a los ocupantes y a terceras personas, así como evitar perjuicios a los bienes (tanto del inmueble de esta Comunidad Foral, como de las viviendas colindantes de los vecinos y los de cualesquiera otras personas que pudieran resultar perjudicadas)”.

Por Auto de 4 de enero de 2019, del Juzgado de Instrucción número 4 de Pamplona-Iruña, se accedió a dicha solicitud y se autorizó que “agentes del Área de Investigación Criminal y de la División de Información de Policía Foral junto con técnicos designados por el Servicio de Patrimonio accedieran al interior de dicho inmueble denominado Palacio del Marqués de Rozalejo, a fin de constatar la veracidad o no de la realización en dicho inmueble de obras y en su caso del alcance y consecuencias de las mismas, por el riesgo para las personas y bienes que de las mismas se pudieran derivar, y a fin de adoptar las medidas que fueran precisas para eliminar o subsidiariamente disminuir dichos riesgos, debiendo adoptarse además por el Gobierno de Navarra las prevenciones personales y materiales adecuadas para garantizar que las medidas que se ejecuten se mantengan en el tiempo”.

Por tanto, el origen de la actuación policial se encuentra en la solicitud que llevó a cabo el Gobierno de Navarra ante un órgano judicial con el propósito de acceder al interior del inmueble Palacio Marqués de Rozalejo, para comprobar si se habían realizado obras y adoptar, en su caso, medidas de seguridad.

Como dispone el artículo 14 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, las autoridades competentes (tanto las administrativas, como las judiciales) pueden dictar las órdenes y prohibiciones y disponer las actuaciones policiales necesarias para asegurar la protección de la seguridad ciudadana.

Segunda. Para que los agentes de la Policía Foral de Navarra, junto con técnicos designados por el Servicio de Patrimonio del Gobierno de Navarra, pudieran acceder al edificio, la Policía Foral desplegó en la Plaza de la Navarrería de Pamplona-Iruña un dispositivo alrededor del citado edificio del Palacio del Marqués de Rozalejo.

Este dispositivo comenzó a las 5,00 horas del día 8 de enero y terminó a las 16,00 horas del día 11 de enero de 2019.

Asimismo, de tenerse en cuenta la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por una sociedad titular de un establecimiento de hostelería, se habría actuado en la Plaza de la Navarrería mediante un dispositivo policial el día 20 de enero de 2019, igualmente en relación con el edificio del Palacio del Marqués de Rozalejo.

Tercera. La Policía Foral de Navarra, así como las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que acudieron para complementar el dispositivo policial, están facultadas por el ordenamiento jurídico para limitar o restringir la circulación o permanencia de personas en vías o lugares públicos y para establecer zonas de seguridad en supuestos de alteración de la seguridad ciudadana o cuando existan indicios racionales de que pueda producirse dicha alteración, por el tiempo imprescindible para su mantenimiento o restablecimiento.

Como dispone el artículo 17.1 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana:

“Los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán limitar o restringir la circulación o permanencia en vías o lugares públicos y establecer zonas de seguridad en supuestos de alteración de la seguridad ciudadana o de la pacífica convivencia, o cuando existan indicios racionales de que pueda producirse dicha alteración, por el tiempo imprescindible para su mantenimiento o restablecimiento. (...)”.

Cuarta. La Policía Foral de Navarra puede establecer medidas de seguridad que prohíban el paso de personas a determinados lugares en situaciones en que sea imprescindible y durante el tiempo necesario para garantizar la seguridad ciudadana.

Como dispone el artículo 21 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana:

“Las autoridades competentes podrán acordar, como medidas de seguridad extraordinarias, el cierre o desalojo de locales o establecimientos, la prohibición del paso, la evacuación de inmuebles o espacios públicos debidamente acotados, o el depósito de explosivos u otras sustancias susceptibles de ser

empleadas como tales, en situaciones de emergencia que las hagan imprescindibles y durante el tiempo estrictamente necesario para garantizar la seguridad ciudadana. Dichas medidas podrán adoptarse por los agentes de la autoridad si la urgencia de la situación lo hiciera imprescindible, incluso mediante órdenes verbales.

A los efectos de este artículo, se entiende por emergencia aquella situación de riesgo sobrevenida por un evento que pone en peligro inminente a personas o bienes y exige una actuación rápida por parte de la autoridad o de sus agentes para evitarla o mitigar sus efectos”.

Quinta. Según la jurisprudencia constitucional, los principios por los que debe regirse la actuación policial que limite el ejercicio de derechos constitucionales de los ciudadanos son, entre otros, los de finalidad legítima, necesidad, idoneidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas.

En el caso concreto de las actuaciones objeto de este informe, se observa que el derecho constitucional a la libre circulación de los ciudadanos fue restringido o limitado por la Policía Foral de Navarra por razones que cabe considerar que están justificadas y aparecen como legítimas, por su vinculación con la protección de un edificio de titularidad pública y de la seguridad de las personas.

Sexta. La restricción del derecho a la libre circulación de las personas cuando se prohibió el paso a personas que pretendían reocupar un inmueble de titularidad pública que no reúne las condiciones de seguridad física necesarias, cabe considerarse proporcionada.

Según el informe de la Policía Foral de Navarra, se introdujeron restricciones de paso “en aquellos momentos en los que personas favorables a la ocupación del inmueble se personaban en grupo y en actitud hostil para con los policías”, “en momentos puntuales en los que una muchedumbre afín a la ocupación del inmueble, se persona en la plaza con clara actitud hostil contra el dispositivo”, “en aquellos momentos en los que se están produciendo desórdenes públicos o hay previsión manifiesta que se van a producir en momentos próximos”, y “en momentos en los que se están produciendo lanzamientos de piedras, botellas, petardos u otros artefactos pirotécnicos contra los agentes policiales”.

Séptima. Durante los días en los que estuvo implantado el citado dispositivo policial en el acceso a la Plaza de la Navarrería, se produjeron limitaciones a los ciudadanos por la Policía Foral de Navarra en el ejercicio del derecho de acceso a dicha plaza, ya que, según el informe policial, quienes pretendían acceder a ella debían explicar a los agentes los motivos por los que pretendían hacerlo y, explicados estos y si se consideraba que no concurrían razones superiores de seguridad ciudadana, se permitía el acceso.

Esta institución considera que dichas limitaciones son también proporcionadas en razón del mencionado fin público perseguido (protección del inmueble, seguridad física de las personas y mantenimiento de la seguridad ciudadana).

Octava. Por el contrario, si, con dichas limitaciones, se hubiera impedido el paso a ciudadanos que explicaron los motivos y que no realizaban, ni aparentaban realizar, ninguna conducta relacionada con la ocupación del inmueble, ni mostraban ninguna actitud contraria al dispositivo, en momentos de tranquilidad en la zona, tales limitaciones se convertirían en restricciones desproporcionadas del derecho a la libre circulación. También serían desproporcionadas las prohibiciones de plano del paso a cualquier persona en momentos en que no se apreciase ningún elemento de riesgo o inseguridad ciudadana.

Novena. Respecto del acceso de clientes y de personas que mostraban una actitud pacífica, se observa que, en el informe remitido el 1 de marzo 2019, en un primer momento, se indica que “los Equipos Operativos desplegados en estos tres puntos, tienen la función de impedir el acceso al interior de la Plaza de la Navarrería a toda aquella persona que no tenga la autorización para ello, es decir, no sea vecino de las viviendas, tenga un establecimiento en la propia plaza o tenga su puesto de trabajo en la misma”, mientras que más adelante lo que se señala es que “en ningún momento se impide el acceso a los vecinos de la zona, a los dueños, trabajadores, empleados, o clientes de los comercios transitar por la plaza, excepto en aquellos momentos en los que se están produciendo desórdenes públicos o hay previsión manifiesta que se van a producir en momentos próximos”.

Y en un informe de la Unidad de División de Intervención de 11 de enero de 2019 se señala que “se estaba estableciendo un filtro en el cerco con motivo del Servicio Especial del Marqués de Rozalejo. La finalidad de este filtro era impedir el paso de personas que no residieran en la calle Navarrería de la localidad de Iruña/Pamplona en la zona restringida o que no tuvieran un negocio en la misma”.

Es decir, lo señalado en los propios informes policiales no es suficiente para despejar la duda de si a los clientes de los establecimientos comerciales y hosteleros se les impidió o no el acceso a la plaza y transitar por ella más allá de momentos en los que hubiera desórdenes o una previsión manifiesta de que se iban a producir estos. Según las versiones de los reclamantes y comerciantes afectados, sí hubo tal prohibición de acceso a la plaza a quienes serían clientes de dichos establecimientos en momentos distintos de los que se citan.

Por ello, no ha quedado confirmado que la Plaza de la Navarrería fuera de “libre circulación excepto en los momentos puntuales en los que una

muchedumbre afín a la ocupación del inmueble se persona en ella con clara actitud hostil frente al dispositivo”. Parece deducirse que hubo un “cerco policial balizado y con filtro”, con limitaciones o restricciones a personas que no tenían su residencia o trabajo dentro del perímetro delimitado, y que estuvo operativo en momentos en que no se apreciaban situaciones de riesgo o conflicto.

A la vista de lo anterior, las restricciones policiales del derecho a la libre circulación que pudieron darse en determinados momentos en que no se apreciaban situaciones de riesgo para la seguridad ciudadana, sobre clientes de establecimientos situados en el interior del cerco (existe una reclamación de un establecimiento de hostelería en tal sentido) o sobre personas de paso que mostrasen una actitud pacífica y no contraria a la finalidad de la actuación policial y que eran ajenas a los hechos relativos al Palacio del Marqués de Rozalejo, han de considerarse disconformes con el principio de proporcionalidad, según la interpretación dada por el Tribunal Constitucional, y con el artículo 17.1 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. Este precepto legal exige que las limitaciones o restricciones policiales de la circulación o permanencia en vías o lugares públicas se efectúen por el tiempo imprescindible.

Esta institución ve oportuno que, en el caso de cercos y filtros policiales en lugares públicos, se revisen los criterios de actuación sobre la limitación del paso de clientes de establecimientos y demás ciudadanos que muestran una actitud pacífica y no contraria a la finalidad de la actuación policial, en momentos en que se aprecie tranquilidad ciudadana.

Décima. Esta institución ha constatado, tanto por los medios de comunicación, como por la información recabada, la existencia de quejas de los comerciantes y hosteleros establecidos en la Plaza de la Navarrería, los cuales sostienen que, durante los días en los que se desarrolló la actuación policial, padecieron una sensible disminución en el número de clientes que accedían a sus negocios.

Los comerciantes y hosteleros de la Plaza de la Navarrería y su entorno dieron una rueda de prensa el 10 de enero de 2019, en la que criticaron que: “a causa de la ocupación policial, se vieron obligados a cerrar los negocios o a tenerlos abiertos para estar mirando al ser interrumpido el libre acceso a la vía pública” y “haber sufrido una pérdida económica estimada en unos 20.000 euros diarios”. Los comerciantes y hosteleros lamentaron que los agentes “han llegado incluso a llamar la atención por estar charlando en la plaza”. Anunciaron que denunciarían por la vía judicial “las pérdidas económicas y la situación de excepcionalidad a la que nos están sometiendo”.

Sobre este particular, se ve oportuno señalar que las personas que consideran que se les ha producido un daño en su actividad negocial tienen derecho a

formular una reclamación de responsabilidad patrimonial a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y solicitar las indemnizaciones por los daños derivados de la disminución de la actividad comercial. El reconocimiento de la responsabilidad patrimonial está en todo caso sujeto a que concurran los presupuestos y requisitos exigidos por la legislación vigente, entre ellos la demostración de la relación de causalidad, la prueba del daño efectivo alegado y la existencia de no tener que soportar un deber jurídico (artículo 106.2 de la Constitución y artículos 32 y 34 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público).

El artículo 106.2 de la Constitución establece que: “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

En desarrollo de dicha previsión constitucional, los artículos 32 y 34 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, disponen lo siguiente:

“Artículo 32. Principios de la responsabilidad.

1. Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. (...).

2. En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas. (...).”

“Artículo 34. Indemnización.

1. Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. (...).

2. La indemnización se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación fiscal, de expropiación forzosa y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado (...).

3. (...).

4. (...).”

La Administración de la Comunidad Foral de Navarra tiene el deber legal de tramitar y resolver, con la diligencia, objetividad y profesionalidad debidas, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que se le hayan presentado o se le presenten en relación con el dispositivo policial de la Plaza de la Navarrería instaurado con motivo del acceso al Palacio del Marqués de Rozalejo, respetando el derecho de los ciudadanos a una buena administración que establece el artículo 104 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del sector público institucional foral.

Es lo que se tiene el honor de informar al Parlamento de Navarra acerca de su solicitud de informe por parte de esta institución.

De una copia del informe se da traslado al Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, para su conocimiento.

Pamplona, 27 de marzo de 2019.

**El Defensor del Pueblo de Navarra
Nafarroako Arartekoa**

Francisco Javier Enériz Olaechea