

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo **SECCIÓN SÉPTIMA**

Secretaría de D^a. MARIA JESUS RINCON LLORENTE

SENTENCIA N°:

Fecha de Deliberación:	28/05/2024
Fecha Sentencia:	04/07/2024
Núm. de Recurso:	0000080/2020
Tipo de Recurso:	PROCEDIMIENTO ORDINARIO
Núm. Registro General:	00638/2020
Materia Recurso:	RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL
Recursos Acumulados:	
Fecha Casación:	
Ponente Ilmo. Sr. :	D. LUIS HELMUTH MOYA MEYER
Demandante:	D.N.F.R. Y OTROS
Procurador:	DOÑA MARIA DEL CARMEN PALOMARES QUESADA
Letrado:	
Demandado:	MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD
Codemandado:	

Abogado Del Estado

Resolución de la Sentencia: ESTIMATORIA

Breve Resumen de la Sentencia:

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo *Sección SÉPTIMA*

Núm. de Recurso: 0000080/2020
Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO
Núm. Registro General: 00638/2020
Demandante: D.N.F.R. Y OTROS
Procurador: DOÑA MARIA DEL CARMEN PALOMARES QUESADA
Demandado: MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD

Abogado Del Estado

Ponente Ilmo. Sr.: D. LUIS HELMUTH MOYA MEYER

SENTENCIA N°:

Ilmo. Sr.:

D. JOSÉ GUERRERO ZAPLANA

Ilmos. Sres. Magistrados:

D. LUIS HELMUTH MOYA MEYER
D. JOSE FELIX MARTIN CORREDERA
D. FELIPE FRESNEDA PLAZA
D. JAVIER RODRIGUEZ MORAL
D^a. YOLANDA DE LA FUENTE GUERRERO

Madrid, a cuatro de julio de dos mil veinticuatro.

VISTO, por la sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, el presente recurso interpuesto a nombre de doña G.R.R., que actúa como representante legal de sus hijos A.G.R. y L.R., doña E.V.M., que representa a su vez a su hijo A.S.M.V., don N.A.F., don A.T.M., don J-L-G- y don J.R.S., representados en esta causa por doña Carmen Palomares Quesada., y bajo la dirección letrada de don J.T.S., habiéndose personado como parte demandada la Administración General del Estado, siendo ponente de esta sentencia Helmuth Moya Meyer.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la parte demandante se interpuso recurso el 16 de enero del 2020. Admitido a trámite se reclamó el expediente administrativo.

La parte recurrente formalizó demanda en la que solicitó la anulación de las resoluciones impugnadas

SEGUNDO.- De la demanda se dio traslado a la Administración demandada, que contestó a la misma oponiéndose a las pretensiones de la parte actora, y termina por pedir que se desestime la demanda.

Una vez practicada la prueba admitida, las partes presentaron sus respectivos escritos de conclusiones.

TERCERO.- Por diligencia de ordenación de 9 de abril del 2024 se declararon concluidas las actuaciones.

La votación y fallo de este asunto se fijó para el 28 de mayo del 2024, continuando la deliberación en los días sucesivos.

CUARTO.- Se han observado los preceptos legales que regulan la tramitación del proceso contencioso-administrativo.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El recurso contencioso-administrativo se interpone contra la Orden 806/2018 del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, de 14 de noviembre del 2019, por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por daños sufridos en el atentado terrorista ocurrido el 11 de diciembre del 2015 durante el cual fue atacada la Embajada de España en Kabul.

SEGUNDO.- La resolución administrativa desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial por entender que el atentado terrorista fue un suceso inevitable y no se ha producido ninguna actuación u omisión por el Ministerio de Defensa o el Ministerio de Asuntos Exteriores que lo haya propiciado.

En la demanda se ponen de relieve los fallos graves de seguridad de la embajada, en cuanto a su emplazamiento fuera de la zona de seguridad máxima, el incumplimiento de normas de seguridad mínima del complejo y la defectuosa canalización de información relevante sobre alertas de seguridad.

TERCERO.- La vulnerabilidad del recinto donde se ubicaba la Cancillería y Residencia de Funcionarios fue puesta de manifiesto, con anterioridad al atentado, en reiterados informes de los responsables de seguridad.

Así lo hizo el informe de 29 de octubre del 2009 del Jefe del Servicio de Obras de Seguridad en el que se dice que el conjunto de los edificios que conforman la

Cancillería y Residencias de la 2ª Jefatura y Funcionarios tiene intrínsecos unos altos riesgos relativos a la seguridad, debidos al tipo de construcción existente, es decir, muros pegados a las aceras de 1 metro de anchas y los edificios solamente retranqueados unos tres metros de estos en la planta baja. Las medidas adoptadas durante el período 2007 - 2009 no mejoraron significativamente la seguridad, debido a la poca distancia de edificaciones con muros perimetrales y a la negativa de las autoridades locales a la instalación de barricadas que permitieran aislar la Embajada de la zona de tránsito público.

En el informe de 15 de noviembre del 2009 del Jefe de Protección Geo en Kabul se solicitaron medidas urgentes de mejora de la seguridad pasiva de la Embajada, y “se reitera como en anteriores ocasiones que el emplazamiento actual no es el idóneo para la ubicación de la Cancillería y la Residencia de los Funcionarios aquí destinados, debido al tránsito no controlado de personas y vehículos y la existencia de otros edificios que lindan con los muros de la Embajada”.

Estas alertas sobre la inadecuación del recinto que albergaba las dependencias diplomáticas- excepto la residencia del Embajador que se encontraba en la zona de máxima seguridad- se reproducen en fechas más próximas al atentado.

El Jefe del Equipo de Seguridad Estática de la Embajada de Kabul, en su informe de 23 de agosto del 2014, llama la atención acerca de un aumento de los atentados en la ciudad, y recomienda actuaciones urgentes en puertas de acceso, sistema de accionamiento automático de generadores eléctricos, sistema de megafonía en el recinto, con accionamiento desde la sala de control, y reforzamiento de muros perimetrales, entre otras medidas.

Y un nuevo informe del Jefe del Equipo de Seguridad, de 15 de agosto del 2015, insiste en el anterior informe de 23 de agosto, recomendando la instalación de sistema de accionamiento automático de generadores eléctricos por ser frecuentes los cortes de fluido eléctrico.

De lo dicho hasta ahora, cabe extraer varias conclusiones. La primera es la total inadecuación del recinto que albergaba las mencionadas dependencias diplomáticas, algo que era manifiesto y había sido puesto en conocimiento de los responsables diplomáticos en reiteradas ocasiones. La falta de idoneidad del recinto, además, podía ser conocida por cualquier persona que supiera la ubicación de las dependencias diplomáticas españolas, que estaban rodeadas de zona urbana y sin una mínima separación de zonas de tránsito y edificios colindantes.

De ahí que sea especialmente relevante el juicio de valor que contiene el informe del Consejero y el Agregado de Interior en la Embajada de España en Pakistán, según el cual “un factor determinante para que los terroristas decidiesen atacar la Embajada de España ha sido la inadecuada ubicación de la misma, en un entorno desprovisto de un cinturón exterior de seguridad, como hubiese sido el caso de ubicarse en la <Green Zone>”.

Esto convertía al recinto diplomático en un muy probable objetivo de ataques terroristas, porque la vulnerabilidad del mismo era manifiesta y podía ser conocida por cualquier persona, aún sin disponer de una información específica.

Durante el juicio se ha excusado la inidoneidad del emplazamiento diciendo que los inmuebles dentro de la zona de máxima seguridad eran escasos y no todas las embajadas se encontraban en su perímetro.

A esto hay que replicar que las condiciones del recinto eran inaceptables desde el punto de vista de la seguridad y hacían indefendible el recinto. Basta con observar el reportaje fotográfico adjunto al informe del Consejero y Agregado de Interior de la Embajada de Pakistán. Fuera de la zona de seguridad podían ser localizados inmuebles con mejores condiciones. Esto se intentó durante el año 2014, pero el impulso dado a este propósito con la llegada del nuevo Embajador se difuminó, porque según declaró en juicio no hizo gestiones en este sentido. Lo cierto es que, una vez producido el atentado de fatales consecuencias, sí se trasladó la Cancillería a módulos provisionales instalados en la zona de máxima seguridad.

En una zona de guerra, habiéndose reportado un incremento de las acciones terroristas, y en una Embajada calificada como de riesgo máximo, debe contemplarse también la alternativa cero. Si no es posible ubicar las dependencias diplomáticas en un inmueble con mínimas condiciones de seguridad, debe estudiarse la opción de un uso compartido de dependencias diplomáticas o la retirada de la misión. Un exiguo contingente de policías no puede ser obligado a defender una posición indefendible, ni siquiera un contingente militar, si de ello no se derivan ventajas evidentes dentro de un plan de acción global.

La vulnerabilidad del recinto diplomático fue puesta de manifiesto por los responsables de seguridad del mismo de forma reiterada a lo largo de los años, sin que se buscaran soluciones alternativas a este emplazamiento de manera diligente y eficaz, dando prioridad absoluta al asunto.

Además de esta mayor exposición a un riesgo de atentado derivada de la notoria vulnerabilidad del recinto diplomático, el mismo contaba con insuficientes medidas de seguridad para repeler una acción terrorista concreta, de las que analizaremos solo aquellas que fueron relevantes en el atentado que se produjo el 11 de diciembre del 2015 y tenemos presente en este análisis el informe del Consejero y Agregado de Interior de la Embajada de Pakistán obrante en el expediente administrativo.

Inmediatamente después de producirse la explosión, el equipo de seguridad de la Embajada perdió el control de la situación. La sala de control se reveló inmediatamente como inoperativa al fallar el suministro eléctrico, y no poder accionarse los generadores eléctricos de manera automática, sin exponer al fuego enemigo a los policías. Se imposibilitó una acción coordinada de los efectivos de seguridad, produciéndose una descoordinación de su acción, al no haber medios de intercomunicación para transmitir órdenes desde el centro de control; hasta muchas horas después, el equipo de seguridad no tuvo conocimiento del número de atacantes

y de su ubicación. Estos tomaron desde el primer momento una posición de ventaja, pese a ser solo tres.

La existencia de un único círculo de seguridad y la endeblez de la puerta de entrada junto a la que se accionó el coche bomba, permitió a los atacantes una entrada inmediata al recinto. Tales elementos de seguridad, de haber sido los adecuados, hubieran hecho necesaria una planificación más específica de la acción, medios más contundentes y mayores esfuerzos de los atacantes, y a buen seguro hubiera permitido retrasar la entrada y la toma de posiciones preeminentes dentro del recinto por los asaltantes. De haber sido así, el equipo de seguridad hubiera podido reaccionar con mayor efectividad y hubiera tenido la oportunidad de entablar una defensa ordenada.

En concreto, el acribillamiento a balazos del subinspector dentro de dependencias de uno de los edificios, sin oportunidad de recibir auxilio de los demás efectivos, que solo mucho tiempo después localizaron a su compañero caído, es resultado del desbordamiento inmediato de la defensa del recinto. De haber existido las medidas adecuadas de seguridad, se hubiera permitido al equipo de seguridad estar en mejor disposición de prestar apoyo a su compañero frente a los asaltantes.

El agente de policía que fue alcanzado por disparos de los asaltantes también es una baja que está directamente relacionada con las deficiencias graves en medidas de seguridad. Trató de entablar defensa frente al asalto, pero actuó desconociendo la posición de los asaltantes, que ya habían ocupado una posición dominante. No pudo ser auxiliado por sus compañeros, uno de los cuales se encontraba en el exterior e hizo intentos de acudir a su rescate, pero no pudo hacer frente a los asaltantes por la escasa potencia de fuego de las armas que los policías tenían a su disposición y por desconocer su número y posición exacta.

Es una obviedad que un ataque terrorista, por el factor sorpresa con el que se despliega la acción, y por el incierto desenlace de todo ataque armado, tiene consecuencias imprevisibles, y la muerte de los agentes no puede asegurarse que hubiera podido ser evitada de disponer el recinto de mejores medidas de seguridad. Pero lo cierto es que, de haber existido tales medidas, los escasos efectivos presentes hubieran estado en mejor disposición de defender el lugar, de no haber perdido el control de la situación por las circunstancias ya referidas, de lo que se concluye que se perdió la oportunidad de, al menos, mitigar las nefastas consecuencias del ataque terrorista, y sin duda alguna, se ocasionó a los supervivientes un daño mayor al ver que no pudieron auxiliar a sus compañeros caídos.

CUARTO.- De no menor importancia, es otra de las conclusiones del informe tantas veces aludido del Consejero y Agregado del Interior, los defectuosos canales de información sobre riesgos de ataques, que no permitían al equipo de seguridad de la Embajada obtener de manera directa información sobre alertas emitidas.

En concreto dice el informe que “la dependencia de los equipos de seguridad de personal diplomático constituye otro elemento negativo. La competencia en

cuestiones de seguridad debería quedar limitada exclusivamente al responsable del Equipo de Seguridad”.

Lo sucedido fue que la información sobre alerta de ataque inminente por elementos incontrolados de la insurgencia a embajadas dentro de la zona de seguridad o aledañas, transmitida por el agregado militar francés a la agregaduría militar de la Embajada española, fue comunicada por correo electrónico al 2º Jefe de la Embajada, dándose la fatal circunstancia de que esto ocurrió en un día festivo, y no tomó conocimiento el receptor del mensaje a tiempo de alertar al equipo de seguridad para que este valorara el riesgo y extremara las medidas de seguridad.

El canal de transmisión de la información es notoriamente deficiente. Se interponen en el flujo de información, antes de que esta sea recibida por el equipo de seguridad, responsable en primera línea de la defensa del recinto, demasiados intervinientes, y el cauce elegido no asegura el conocimiento inmediato, en cada caso, de la información transmitida por cada uno de los eslabones del canal.

La razón de este discurrir de la información, según se alegó en juicio, por el 2º Jefe de la Embajada, parece encontrarse en ostentar el Embajador o su sustituto, a la luz de la normativa vigente, la jefatura sobre todo el personal destacado en la Embajada; y ser necesario filtrarla por aquellos a los que en su declaración denominó “los compañeros del CNI”.

Pero la falta de previsión de un cauce que asegure un conocimiento inmediato y cierto de la información transmitida por todos los eslabones de la cadena, hace que este sistema se revele como sumamente ineficaz y haya determinado que la primera línea, el equipo de seguridad, no haya podido evaluar la amenaza de un posible ataque.

Se ha tratado de minimizar la relevancia de la información concreta recibida el mismo día del atentado sobre elementos insurgentes incontrolados que planeaban ataques a embajadas, pues se dijo que las amenazas de ataques terroristas eran frecuentes.

No se trataba de una amenaza cualquiera. No se refería la posibilidad de un ataque en una zona indeterminada de la ciudad de Kabul. Se aludía, en concreto, a un atentado contra una embajada. La probabilidad de que esto sucediera no era baja, porque días antes, según refiere el comunicado, se había frustrado un ataque a la Embajada de Rusia, y si este era el designio de los insurgentes, golpear a los representantes de las fuerzas internacionales, para expulsarlas de Afganistán, como luego se puso de manifiesto al conseguir este objetivo, era verosímil que el intento de una acción armada contra las embajadas se repitiese.

En cualquier caso, el sistema de transmisión de información de la Embajada, con el objetivo prioritario de controlar su flujo, pero sin asegurar su discurrir efectivo y llegada inmediata a todos los responsables de seguridad, hizo que ni por los servicios de inteligencia ni por el equipo de seguridad se pudiera valorar el riesgo de atentado y así se perdiera la oportunidad de preparar una mejor defensa del recinto diplomático y de extremar la vigilancia.

QUINTO.- Valoración del daño.

En la demanda se han aplicado los criterios de valoración previstos en la ley 32/2015, de 22 de septiembre, de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación. Se reclaman 115.991,20 euros para doña G.R.R., 114.458,5 euros para A.G.R. y 115.834 euros para L.G.R., viuda e hijos del subinspector don J.G.T.. Para doña E.V.M., 119.022,40 euros, y para A.S.M.V., 139.887,60 euros, viuda e hijo del agente de Policía Nacional don I.G.S.M.H.. Los agentes reclaman para sí por trastornos psíquicos y días de baja, además de efectos personales: don N.A.F. (58.241 euros), don J.L.G. (115.869,40 euros), don A.T.M. (59.328, 61 euros) y don J.R.S., 53.065,18 euros. Para todos se pide una cantidad adicional por daños morales de 110.000 euros.

La Abogacía del Estado se ha limitado a considerar excesivas esas cantidades, en especial la solicitada por el concepto de daños morales.

A nuestro parecer, en lo sustancial las peticiones son razonables a los efectos de reparar el daño causado por el atentado, tanto los perjuicios patrimoniales y secuelas psíquicas que las viudas e hijos habrán de soportar en los sucesivos por la ausencia de sus maridos y padres, como la convalecencia y secuelas que los agentes presentes en el recinto sufrieron. Unas cantidades que es necesario complementar por daños morales que genera la desatención de los requerimientos para mejorar la seguridad del recinto y el pesar por haber visto a familiares queridos y haber quedado los agentes supervivientes, expuestos a un peligro patente sin adoptar medidas razonables para mitigarlo. Tras ponderación de las circunstancias del caso, hemos decidido fijar una cantidad adicional de 110.000 euros para las viudas, 90.000 euros para los huérfanos y 75.000 euros para los agentes demandantes.

Todas estas cantidades las consideramos actualizadas a la fecha de dictarse esta sentencia.

SEXTO.- Las costas se imponen a la administración demandada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en atención a que la demanda se estima en lo sustancial, limitadas a 6.000 euros.

Vistos los artículos citados y demás de general aplicación, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, sección séptima, ha dictado el siguiente

FALLO

ESTIMAMOS en lo sustancial el recurso contencioso-administrativo núm. 80/2020, anulamos el acto impugnado y declaramos la responsabilidad patrimonial de la Administración demandada por daños y perjuicios derivados del atentado ocurrido en la Embajada de Kabul el 11 de diciembre del 2015, debiendo indemnizar a los demandantes en las siguientes cantidades: 225.991,20 euros para doña G.R.R., 204.458,5 euros para A.G.R. y 205.834 euros para L.G.R., viuda e hijos del

subinspector don J.G.T., a doña E.V.M., 229.022,40 euros y a A.S.M.V., 229.887,60 euros, viuda e hijo del agente de Policía Nacional don I.G.S.M.H.; a don N.A.F. en 133.241 euros, don J.L.G. 190.869,40 euros, a don A.T.M. 134.328, 61 euros y don J.R.S. en 128.065,18 euros. Las costas se imponen a la administración demandada, limitadas a 6.000 euros.

A su tiempo devuélvase el expediente administrativo al órgano de procedencia con certificación de esta sentencia de la que se unirá otra a los autos originales.

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 notificación; 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 por esta sentencia, de la que se unirá certificación a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

