



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 142/2006

(Sección 2ª)

La Laguna, a 10 de mayo de 2006.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Justicia en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado por la reclamación de indemnización formulada por M.C.T.G., por los daños ocasionados por el servicio público de trabajo y función pública: Presunta desigualdad de trato en las condiciones de la póliza de seguros entre personal funcionario y laboral ante la situación de jubilación por incapacidad permanente de la interesada. No se entró en el fondo del asunto (EXP. 93/2006 ID)*.*

FUNDAMENTOS

I

El objeto del presente Dictamen, emitido a solicitud del Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Justicia del Gobierno de Canarias, es la Propuesta de Resolución formulada en el curso de un procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica.

La legitimación del Sr. Consejero para solicitar el Dictamen la otorga el art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias.

La preceptividad del Dictamen y la competencia del Consejo para emitirlo resultan de lo prevenido en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, al tratarse de una reclamación formulada en materia de responsabilidad patrimonial dirigida a una de las Administraciones públicas de Canarias.

* **PONENTE:** Sr. Reyes Reyes.

II

1. El procedimiento se inicia el 13 de enero de 2005 mediante el escrito presentado por M.C.T.G. en el que reclama los daños producidos como consecuencia de una presunta desigualdad de trato entre el personal funcionario y laboral en las condiciones del seguro colectivo del personal suscrito por la Comunidad Autónoma de Canarias.

Los hechos en que fundamenta su reclamación son los siguientes:

M.C.T.G., funcionaria de carrera del Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, fue declarada en situación de jubilación por incapacidad permanente para el servicio por Resolución de la Dirección General de Personal de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de 3 de marzo de 2004.

Como consecuencia de esta jubilación, la interesada solicitó el abono del capital asegurado para supuestos de invalidez permanente de funcionarios públicos. Esta solicitud tenía su fundamento en el contrato privado de seguro colectivo del personal funcionario y laboral al servicio de la Administración que se había concertado el 31 de diciembre de 2003 por la Comunidad Autónoma de Canarias por un importe de 2.243.820,18 euros.

Este contrato cubría las contingencias de fallecimiento e incapacidad para los citados colectivos. La garantía asegurada en caso de incapacidad se estableció en la cantidad de 6.010,12 euros para el personal funcionario y 12.020,24 euros para el personal laboral. La vigencia de la póliza se extendió, retroactivamente, desde el 1 de febrero de 2003 hasta el 31 de enero de 2004, si bien continúa vigente en virtud de prórroga a tal efecto.

El 7 de septiembre de 2004, tras la oportuna tramitación, la entidad aseguradora procedió a abonar a la interesada la cantidad de 6.010,12 euros, importe del capital asegurado para supuestos de invalidez permanente de los funcionarios.

2. El 13 de enero de 2005, la interesada interpone la presente reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración por entender que se le ha producido un daño patrimonial derivado de una desigualdad de trato en las condiciones de la póliza de seguros, que discrimina al personal funcionario con respecto al personal laboral, al establecer para este último colectivo un capital asegurado en mayor

cuantía. Cuantifica por ello la lesión sufrida en la diferencia existente entre el capital asegurado para la contingencia de invalidez permanente de funcionario con el capital asegurado para la misma contingencia para el personal laboral (6.010,12 euros), más los intereses legales devengados desde la interposición de su escrito de reclamación.

III

La presente reclamación de responsabilidad patrimonial presentada tiene su causa en la previa relación funcional de la interesada con la Administración de la Comunidad Autónoma y es precisamente su condición de funcionaria la que ha generado la percepción de la cantidad contratada en la póliza de seguro y la que motiva la indemnización que ahora solicita.

Este Consejo ha mantenido en diversos Dictámenes emitidos en relación con reclamaciones presentadas por funcionarios públicos (DDCC 31, 32, 33, 35 y 36/2001, de 8 de marzo, 83/2001, de 12 de julio, 110/2001, de 11 de octubre, y 117/2001, de 31 de octubre, entre otros) que la cuestión a dilucidar ante todo es, precisamente, si la reclamación la presenta la afectada en condición de particular o de funcionario, distinción que resulta determinante para conocer tanto el fundamento jurídico del derecho que se ejerce, en exigencia de la responsabilidad de la Administración, como el procedimiento a seguir para tramitar y resolver aquélla, así como la preceptividad para solicitar Dictamen del Consejo Consultivo sobre la correspondiente Propuesta de Resolución. Estos pronunciamientos resultan plenamente aplicables al supuesto ahora dictaminado, en el que han de alcanzarse por consiguiente las mismas conclusiones, a las que no obsta el hecho de que la reclamante se encuentre en situación de jubilación por incapacidad permanente ya que la indemnización se solicita precisamente en relación con su previa situación funcional.

1. Acerca del fundamento jurídico del derecho que se ejerce, ya desde el Dictamen 31/2001, se ha señalado, con cita de diversos Dictámenes del Consejo de Estado, que ha de distinguirse a los efectos de la exigencia de responsabilidad a la Administración por daños y perjuicios los que se generen en su relación con los particulares o con los funcionarios. Desde luego, es a los primeros a los que se refieren explícitamente el art. 106.2 de la Constitución y el art. 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y

del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), cuando establecen el derecho indemnizatorio por lesión en bienes y derechos, salvo fuerza mayor, por el funcionamiento de los servicios públicos, por muy amplia que sea la inteligencia de éstos. Y, ciertamente, es clara la diferencia jurídica entre particulares y funcionarios desde la perspectiva de su relación con la Administración, caracterizándose los segundos por su relación de servicio o de especial sujeción frente a la generalidad de los particulares, no siendo equiparables a los funcionarios ni siquiera los que se relacionan contractualmente con la Administración, pues su relación con ella no es de servicios y, por ende, es contractual la responsabilidad que sea exigible entre ambas partes del contrato.

En efecto, la Administración sí está obligada a resarcir las lesiones que sufran sus funcionarios al realizar o cumplir sus deberes funcionariales, conforme a los arts. 23.4 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, cuyo antecedente, derogado por esta Ley expresamente, es el art. 101.1 y 2 del Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero, y 82.4 de la Ley autonómica 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria, excluyéndoseles entonces del régimen general de responsabilidad patrimonial. Por tanto, el título de donde surge el deber de indemnizar la Administración en estos supuestos no es el mismo que el de los particulares. Es un título jurídico distinto que explica y justifica la reparación en términos de atención a las necesidades que experimentan los agentes públicos con ocasión o como consecuencia del cumplimiento de sus funciones (cfr. Dictamen Consejo de Estado 3311/1997).

En el caso que nos ocupa, el daño alegado se ha causado a la interesada como consecuencia de haber ostentado la condición de funcionaria de la Administración autonómica. Por eso, aunque en puridad no nos encontramos ante un supuesto de indemnización por razón del servicio, sí se trata de una indemnización que tiene su causa directa en la relación funcional, lo que excluye la reclamación presentada del régimen de la responsabilidad patrimonial.

2. En los citados Dictámenes de este Consejo, se ha emitido, en lógica consecuencia, un pronunciamiento acerca del procedimiento a seguir en estos casos. Se ha sostenido así que si el fundamento del derecho indemnizatorio de los funcionarios por el funcionamiento administrativo no es la responsabilidad patrimonial general de la Administración frente a los particulares, sino el deber

específico de ésta de resarcir los daños que aquél cause a su propio personal, el procedimiento a seguir para tramitar la reclamación de indemnización en que se materializa tal derecho no debe ser el que, a partir de la regulación de la Ley 30/1992, en la materia y con habilitación concreta en el art. 142.3 de la misma, se establece por el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, para los concretos casos de daños a particulares.

Pese a que no está regulado un procedimiento específico para la resolución de los supuestos de indemnización del personal al servicio de la Administración pública, aunque debiera haberlo con carácter general como pone de manifiesto el Consejo de Estado, se prevén en el Ordenamiento jurídico distintas vías procedimentales en orden a tramitar indemnizaciones de este orden a los funcionarios; todos ellos diferenciados entre sí pero equiparables tanto por su común fundamento del derecho indemnizatorio a reconocer, como por el hecho de que ninguno es el ordenado en el citado Reglamento.

Sin embargo, habrá que aceptar que el procedimiento a seguir, no siendo el del Reglamento de referencia ni existiendo uno de responsabilidad por daños a funcionarios, genérico o específico del caso, deberá ser el procedimiento administrativo común determinado en la Ley 30/1992.

3. Finalmente, se ha de dilucidar si, tratándose de una reclamación indemnizatoria por daños a funcionarios, con un particular fundamento del derecho a ser indemnizado y/o deber de indemnizar y a tramitar por el procedimiento administrativo común, es preceptiva la solicitud de Dictamen sobre la correspondiente Propuesta resolutoria del órgano instructor.

Como también se ha sostenido por este Consejo, el mismo Organismo consultivo estatal entiende que en estos supuestos no es preceptiva la solicitud porque la reclamación no la presenta un particular, sino un funcionario que, en cuanto tal, tiene con la Administración una relación especial de sujeción y, congruentemente con ello, un derecho indemnizatorio especial, no teniendo aquél fundamento en la responsabilidad patrimonial de la Administración en los particulares. Es más, en la regulación de los dispersos procedimientos vigentes para resolver la reclamación de indemnización por daños causados en razón del servicio no existe nunca tal preceptividad. Y ello, pese a que el citado art. 22.13 de la Ley Orgánica 3/1980, de

22 de abril, del Consejo de Estado, no hace distinciones al respecto, previendo que la Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en reclamaciones que, en concepto de indemnización de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración del Estado, siempre que, tras la modificación operada por la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, la cuantía de los mismos supere los 6.000 euros.

En cuanto a nuestra Ley, el actual art. 11.2 viene a remitirse a la legislación aplicable en cada caso, disponiendo que es preceptiva la solicitud de Dictamen previo en actuaciones de las Administraciones públicas canarias en los casos en que tal legislación requiera el Dictamen preceptivo del Consejo de Estado. Pues bien, ni la Ley de Reforma ni la Ley de la Función Pública canaria requieren el Dictamen preceptivo del Consejo de Estado ni del Organismo consultivo de la Comunidad Autónoma. Por consiguiente, en los supuestos de indemnización derivados de las mencionadas Leyes no es preceptivo el Dictamen de este Consejo.

Al no ser necesario el Dictamen requerido con carácter preceptivo para resolver el procedimiento administrativo, no procede que este Organismo emita su parecer en cuanto al fondo del asunto.

C O N C L U S I Ó N

Al tener la interesada condición de funcionaria y fundamentar su reclamación en la relación funcional que ha mantenido con la Administración autonómica, el procedimiento a seguir para tramitar y resolver la reclamación formulada no es el de responsabilidad patrimonial, reservado a los particulares, sino el expuesto en el Fundamento III.2, no entrándose a conocer sobre el fondo de la cuestión planteada al no ser preceptiva en este caso la solicitud de Dictamen.