



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 232/2009

(Sección 1ª)

La Laguna, a 21 de mayo de 2009.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por el Teniente F.R.O., en nombre y representación del Subsector de Tráfico de la Guardia Civil, por los daños ocasionados al vehículo oficial, y por las lesiones que reclama F.G.L., en nombre y representación de los agentes afectados, D.F.M. y F.M.O., como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras. Desprendimiento de piedras (EXP. 195/2009 ID)*.*

FUNDAMENTOS

I

1. Se dictamina la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Cabildo Insular de Gran Canaria por daños que se imputan al funcionamiento del servicio público de carreteras de su competencia administrativa.

2. La solicitud del Dictamen es preceptiva, en virtud de lo dispuesto en el art. 11.1.D.e), de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, estando legitimado para reclamarla el Sr. Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria, conforme con el art. 12.3 de la citada Ley.

3. Los representantes de los afectados manifiestan que el 24 de noviembre de 2005 prestaban servicio de vigilancia de carreteras en la GC-2, empleando para ello el vehículo oficial, y circulando por el carril izquierdo en dirección hacia Agaete, cuando al llegar a la altura del punto kilométrico 15+500 comenzaron a caer piedras desprendidas de uno de los taludes contiguos a la calzada, colisionando dicho

* **PONENTE:** Sr. Bosch Benítez.

vehículo contra varias de ellas, que no pudieron evitar, padeciendo desperfectos el vehículo por valor de 3.422,40 euros.

Además, los dos agentes ocupantes del mismo sufrieron lesiones leves, que precisaron para su sanación de varios días de baja y de varias sesiones de rehabilitación, dejándoles secuelas, por lo que D.F.M. reclama una indemnización de 6.200,08 euros y F.M.O. de 6.260,99 euros.

4. En este supuesto, son de aplicación, aparte de la Ley 9/1991, de Carreteras de Canarias, de 8 de mayo, y su Reglamento, aprobado por Decreto 131/1995, tanto la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), como el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, siendo una materia no desarrollada por la Comunidad Autónoma de Canarias, aun teniendo competencia estatutaria para ello. Asimismo, es de aplicación la legislación de régimen local, específicamente el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, así como las normas reguladoras del servicio público de referencia.

II

1. (...) ¹

La Administración considera que los hechos están debidamente probados mediante el Atestado elaborado por la Guardia Civil, por lo que se estimó innecesaria la apertura del período probatorio, lo que se ajusta a lo dispuesto en el art. 80.2 LRJAP-PAC.

(...) ²

2. Por otra parte, en cuanto a la concurrencia de los requisitos constitucional y legalmente establecidos para hacer efectivo el derecho indemnizatorio, regulados en el art. 106.2 de la Constitución y desarrollados en los arts. 139 y ss. LRJAP-PAC, se observa lo siguiente:

El Subsector de la Guardia Civil de Tráfico es titular de un interés legítimo, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 139.1 LRJAP-PAC, puesto que estima que ha sufrido daños materiales en su vehículo a causa del funcionamiento del servicio público de carreteras, teniendo la condición de interesado en este procedimiento

¹ Texto suprimido al ser mera descripción de hechos y/o trámites.

² Texto suprimido al ser mera descripción de hechos y/o trámites.

(art. 31 LRJAP-PAC). Su representación también ha resultado debidamente acreditada.

Sin embargo, ello no es así con respecto a la reclamación realizada por los agentes, toda vez que ha quedado claro que sus lesiones se produjeron durante y con ocasión del desempeño de sus funciones.

Por lo tanto, en este caso es de aplicación la Doctrina mantenida reiteradamente por este Organismo en lo referente a la reclamación de responsabilidad patrimonial efectuada por los funcionarios públicos por daños padecidos con ocasión del ejercicio de las funciones que les son propias en tal condición. De este modo, por ejemplo y en relación con una reclamación de agentes de la Guardia Civil, este Consejo tuvo ocasión de manifestar en el Dictamen 485/2007, de 14 de diciembre, lo siguiente:

“1. Este Consejo Consultivo desde su Dictamen 31/2001 y en sucesivos pronunciamientos en este tipo de supuestos ha venido manteniendo que a los efectos de la exigencia de responsabilidad a la Administración por daños y perjuicios que genere el funcionamiento de sus servicios o actividades públicas, han de diferenciarse los supuestos en que aquéllos afecten a particulares de los que interesan a funcionarios públicos, causados a estos últimos en el ejercicio de sus funciones, como ocurre en el supuesto que nos ocupa.

En el Dictamen ya referido se afirmaba que «desde luego, es a los primeros (los particulares) a los que se refiere explícitamente la Constitución (cfr. art. 106.2) y la Ley 30/1992 (cfr. art. 139) cuando establece 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».

2. Sin embargo, y pese a lo anteriormente dispuesto, ha de señalarse que este Organismo considera, siguiendo la postura doctrinal reiterada en diversos Dictámenes, que la Administración debe resarcir las lesiones que sufran sus

funcionarios al realizar o cumplir sus deberes funcionariales, aunque este deber está previsto específicamente en la normativa sobre Función Pública [cfr. art. 23.4 de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que continúa en vigor hasta que se den las condiciones previstas en la disposición final cuarta de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, siendo actualmente de aplicación, en el mismo sentido el art. 14.d) de la misma y el 82.4 de la Ley autonómica 2/1987, de la Función Pública Canaria], de manera que parece clara su exclusión del régimen general de responsabilidad patrimonial, o, si se prefiere, del que afecta a los particulares.

En definitiva, en la línea de los Dictámenes del Consejo de Estado (DDCE 814/1991, 846/1992, 199/1994, 988/1994, 1917/1994, 2368/1995, 3311/1997, 2309/1998, 3.311/1997 y 3115/1998), los Dictámenes de este Organismo, referidos con anterioridad, señalan que el título o norma que fundamenta el deber de la Administración de indemnizar a sus funcionarios es diferente a la que la obliga a hacerlo a los particulares, siendo el particular fin de aquélla la reparación de los daños que sufran los agentes públicos, siempre que ello ocurra con ocasión o como consecuencia del cumplimiento de sus funciones o al prestar el servicio que tienen encomendado.

Justamente, en este supuesto también se está ante un daño causado a un funcionario, ya que el interesado es miembro de la Guardia Civil, y se producen los hechos lesivos con ocasión de la prestación de los servicios propios de las funciones que desempeña.

3. Como ya ha señalado este Consejo Consultivo, si el derecho de los funcionarios a ser indemnizados por el funcionamiento administrativo no se corresponde con la responsabilidad patrimonial general de la Administración frente a los particulares, sino con el deber específico de ésta de reparar los daños que aquél cause a su propio personal, el procedimiento a seguir para tramitar la reclamación de indemnización en que se materializa el ejercicio de tal derecho no debe ser el que, a partir de la regulación de la Ley 30/1992, en esta materia y con habilitación concreta en el art. 142.3 de la misma, es desarrollado 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.

Al respecto, es de señalar que no está regulado un procedimiento general para la resolución de los supuestos de indemnización por razón del servicio, pese

a que debiera haberlo como razonadamente pone de manifiesto el Consejo de Estado. Aunque se prevén en el Ordenamiento Jurídico distintas vías procedimentales para tramitar indemnizaciones a funcionarios, como aquellos particularizados por la especial dificultad o peligrosidad de sus funciones, todos estos procedimientos específicos y distintos entre sí son 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 de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial.

No siendo el procedimiento a seguir el del Reglamento ya citado, ni existiendo uno de responsabilidad por daños a funcionarios, genérico o específico del caso, el procedimiento a seguir ha de ser el administrativo común determinado en la Ley 30/1992, añadiéndose finalmente que (...) ha de insistirse en efecto en la condición de funcionario del interesado. En el supuesto sometido a nuestra consideración, el agente de la Guardia Civil no sufrió el accidente como usuario de la vía, sino como funcionario; y, además, estaba desarrollando los cometidos propios de sus funciones específicas, actuando para su Administración y en cumplimiento de las obligaciones de ésta, incluyendo el riesgo inherente a su desarrollo”.

3. La competencia para tramitar y resolver el procedimiento incoado corresponde al Cabildo Insular de Gran Canaria, como Administración responsable de la gestión del servicio público presuntamente causante del daño.

En este caso, el procedimiento se inició dentro del plazo de un año desde que se produjo el hecho lesivo, tal y como exige el art. 142.5 LRJAP-PAC.

El daño es efectivo, evaluable económicamente y está individualizado en la persona de la afectada, de acuerdo con lo prescrito en el art. 139.2 LRJAP-PAC.

III

1. La Propuesta de Resolución estima parcialmente las reclamaciones presentadas, puesto que si bien el Instructor afirma que concurren los requisitos necesarios para poder imputar a la Administración la responsabilidad patrimonial dimanante del hecho lesivo, señala que la indemnización solicitada por los agentes no está debidamente justificada en su totalidad.

2. A la hora de entrar en el fondo de este asunto, hay que tener en cuenta lo manifestado en el punto segundo del Fundamento anterior; por ello, es evidente que la Propuesta de Resolución se ha de ceñir exclusivamente a los desperfectos padecidos por el vehículo oficial.

En lo que respecta a la realidad del hecho lesivo alegado, que la Administración no pone en duda, ha quedado demostrada por lo actuado por la Guardia Civil, lo que, a su vez, quedó constatado en el Atestado aportado al procedimiento.

Así mismo, también los desperfectos alegados se han probado suficientemente por la documentación obrante en el expediente.

3. El accidente referido evidencia el mal funcionamiento del servicio público, puesto que las medidas con las que cuentan los taludes no son las adecuadas ni las suficientes para evitar desprendimientos o al menos paliar sus efectos. Por otra parte, la Administración no ha demostrado que realice de manera correcta y periódica una actividad de saneamiento y control de los mismos.

Así, en este caso, el Cabildo Insular es responsable de los daños dimanantes del hecho lesivo, quedando clara la concurrencia de relación causal entre el funcionamiento del servicio y el daño reclamado, no concurriendo ni causa de fuerza mayor ni ninguna otra concausa que limite o excluya dicha responsabilidad.

Todo ello, de acuerdo con reiterada Doctrina de este Organismo, formulada en Dictámenes en la materia, singularmente remitidos a la Administración actuante, relativos a supuestos similares en cuanto accidentes ocurridos por idéntica causa en la misma vía, sin ser de recibo los argumentos expresados por el Servicio para obviar su responsabilidad, incluso imputándola al propio interesado; argumentación que, sin embargo, no aparece en este caso en sus diversos elementos o eventuales motivos de irresponsabilidad.

4. La Propuesta de Resolución no es conforme a Derecho, por cuanto sólo cabe estimar la reclamación correspondiente a los desperfectos padecidos por el vehículo oficial.

La indemnización propuesta conceder en relación con los mencionados daños es correcta, pero se ha de actualizar conforme a lo dispuesto en el art. 141.3 LRJAP-PAC.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución analizada se ajusta al Ordenamiento Jurídico sólo en lo que respecta a los daños ocasionados al vehículo perteneciente al Subsector de Tráfico de la Guardia Civil, debiendo indemnizar por este concepto al Instituto armado en la forma que se expone en el Fundamento III.4.