



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N   4 4 6 / 2 0 1 5

### (Sección 1ª)

La Laguna, a 4 de diciembre de 2015.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Tuineje en relación con la ***Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por I.R.C., por daños ocasionados como consecuencia de la tramitación de un expediente disciplinario (EXP. 443/2015 ID)\*.***

## F U N D A M E N T O S

### I

1. Se dictamina la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución emitida por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Tuineje, tras la tramitación de un procedimiento de reclamación de indemnización por daños que, se alega, se han producido como consecuencia de la incoación de un expediente disciplinario.

2. La solicitud del dictamen de este Consejo Consultivo se realiza de acuerdo con el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias; no obstante, el dictamen no resulta preceptivo, tal y como se detallará más adelante. Se encuentra legitimado para solicitarlo el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Tuineje, de conformidad con el art. 12.3 de la citada ley.

3. En su escrito de reclamación, el afectado, funcionario del Cuerpo de la Policía Local del Ayuntamiento de Tuineje, alega que como consecuencia de la tramitación de un expediente disciplinario contra el mismo en virtud del cual se resolvió la imposición de una sanción de seis meses de suspensión de funciones, se decretó desde el 27 de abril de 2011 la suspensión provisional de sus funciones, plazo en el que no percibió retribuciones. Posteriormente, interpuso recurso contencioso administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 5 de Las

---

\* Ponente: Sr. Lorenzo Tejera.

Palmas, que desestimó el recurso. Finalmente, mediante Sentencia de 5 de marzo de 2015, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, emitida como consecuencia del recurso de apelación contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo que el afectado interpuso, se decretó la nulidad del acto recurrido reconociendo el derecho del afectado a percibir del Ayuntamiento las retribuciones que, como consecuencia de las sanción, la Corporación municipal dejó de abonar al funcionario en su momento.

Como consecuencia de los hechos expuestos, el reclamante alega que ha sufrido daños económicos durante el periodo de suspensión de funciones, morales y secuelas por la depresión neurótica padecida a consecuencia de tales hechos, solicitando de la Corporación Local referida una indemnización que asciende a la cantidad de 38.183,01 €.

**4.** A la Propuesta de Resolución formulada le es de aplicación la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), en los términos que se explicitan en el Fundamento III.

## II

Del expediente se desprenden los siguientes antecedentes:

**Primero.** El procedimiento se inició con la presentación de la reclamación de responsabilidad patrimonial, efectuada el día 5 de junio de 2015. Acompaña a dicho escrito diversa documentación a efectos probatorios: la citada Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 5 de mayo de 2015, certificación de los partes de baja médica y acuerdo de las condiciones laborales de la Policía Local de Tuineje.

**Segundo.** La reclamación fue admitida a trámite mediante Decreto nº 803/2015, que resuelve iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial.

Igualmente, en dicho Decreto se indica al interesado la posibilidad de presentar los medios de prueba que estime convenientes. El 28 de julio de 2015, el afectado presenta escrito aportando a efecto probatorio copia de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de referencia, certificado de baja médica, acuerdo sobre las condiciones laborales, documental médica, y proponiendo testifical. Por lo demás, todas las pruebas propuestas fueron aceptadas por la instrucción del procedimiento, incluida la improcedente testifical del reclamante.

**Tercero.** En fecha 22 de septiembre de 2015, la instrucción del procedimiento emite acuerdo concediendo al interesado el preceptivo trámite de vista y audiencia del expediente. En fecha 3 de octubre de 2015, el afectado presenta ante la Corporación Local concernida por los hechos escrito de alegaciones.

**Cuarto.** En fecha 26 de octubre de 2015, se elabora la Propuesta de Resolución, solicitándose dictamen de este Organismo el 28 de octubre de 2015.

### III

**1.** La Propuesta de Resolución desestima la reclamación efectuada por el interesado puesto que el órgano instructor considera que el reclamante, en su condición de funcionario, tenía el deber jurídico de soportar las consecuencias de una Resolución dictada por el órgano competente en el ejercicio de la potestad disciplinaria acorde con el Ordenamiento jurídico, por lo que no se aprecia en este caso el exigible requisito de antijuridicidad del daño.

**2.** En este asunto, es aplicable lo ya manifestado, por todos, en los recientes Dictámenes núms. 257/2015, de 9 de julio; 221/2015, de 11 de junio; 53/2015, de 23 de febrero; 129/2015, de 13 de abril; y 209/2015, de 4 de junio, de este Consejo Consultivo de Canarias, emitidos en relación con otras tantas Propuestas de Resolución de procedimientos de responsabilidad patrimonial que, como la que se analiza ahora –Policía Local del Ayuntamiento de Tuineje– se basaban en supuestos daños padecidos por un empleado público en su ámbito de trabajo, es decir, como personal estatutario.

**3.** La doctrina del Consejo Consultivo de Canarias seguida en supuestos sobre idéntica materia, por todos, DCC 257/2015, señala que:

«(...) en los Dictámenes emitidos por este Consejo Consultivo en tales supuestos (DDCC 177/2006, 485/2007 y 204/2009, entre otros), se afirmaba que “desde luego, es a los primeros (los particulares) a los que se refiere explícitamente la Constitución (cfr. artículo 106.2) y la LRJAP-PAC (cfr. artículo 139) 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 estos. 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 (...).

Sin embargo, ello no implica que la Administración carezca del deber de resarcir las lesiones que sufran sus funcionarios al realizar o cumplir sus deberes funcionariales, estando 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.

(...) 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, 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.

Al respecto, procede 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.

En resumidas cuentas, no siendo el procedimiento a seguir el del Reglamento ya citado, que desarrolla exclusivamente los arts. 139 y ss. LRJAP-PAC, 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, que no establece como preceptivo el dictamen de este Consejo Consultivo».

**4.** No se oculta sin embargo que el Consejo de Estado ha venido sosteniendo en varios dictámenes, en distintos supuestos planteados por funcionarios públicos, la procedencia de la tramitación de tal procedimiento.

A este respecto, señalamos recientemente, en nuestro Dictamen 53/2015, que:

“(…) cuando existe una relación funcionarial entre el reclamante y la Administración hay que aplicar las disposiciones específicas que regulan esa relación, sin que se pueda subsumir cualquier reclamación económica en la regulación general de la responsabilidad patrimonial de la Administración por el funcionamiento de los servicios públicos (Dictámenes del Consejo de Estado 51.051, de 29 de septiembre de 1988, de 14 de noviembre de 1989 y 54.613, de 8 de junio de 1990); porque es solo a los particulares a quienes se refieren explícitamente los arts. 106.2 de la Constitución y 139.1 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 estos.

Existe una radical diferencia jurídica entre particulares y funcionarios desde la perspectiva de su relación con la Administración, caracterizándose los segundos por estar insertos en una organización con la que guardan una relación de servicio o de especial sujeción frente a la generalidad de los particulares, los cuales son extraños a la organización administrativa (Dictamen 11/2006, de 11 de enero y los que en él se citan). Por esta razón, el Consejo de Estado afirma, con base en los arts. 139.1 y 142.3 LRJAP-PAC, que las reclamaciones formuladas en el ámbito de una relación estatutaria no deben ser tramitadas por el procedimiento previsto en este último precepto y regulado en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP), aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo; de donde deriva que no procede recabar su dictamen ni, por ende, su emisión en caso de que se haya solicitado.

No siendo, pues, constante la doctrina del Consejo de Estado en la materia, ni tampoco la variada Jurisprudencia dictada sobre la materia, es por lo que debe atenderse cada caso, singularmente.

Lo relevante a estos efectos es que el procedimiento de responsabilidad patrimonial está dirigido a resarcir los daños que el funcionamiento de los servicios públicos cause a los particulares, condición que no ostenta el personal al servicio de la Administración, que mantiene una relación de especial sujeción frente a la generalidad de los particulares.

Por otra parte, la responsabilidad que se dilucida en el seno de un procedimiento de responsabilidad patrimonial es de carácter extracontractual, carácter que no reviste una responsabilidad que pretende exigirse como consecuencia de actos de la Administración producidos en virtud de la citada relación de especial sujeción que une a los funcionarios y empleados públicos con aquella.

En conclusión, en aplicación de la doctrina de este Consejo, anteriormente expuesta, examinado el asunto planteado (relación estatutaria entre un funcionario y la Administración en que presta sus funciones), procede considerar que no se ha seguido en el presente caso el

procedimiento adecuado. Consecuentemente, no es preceptivo el dictamen de este Consejo, ni procede, por tanto, la emisión de un pronunciamiento sobre el fondo del asunto”.

Todo lo cual es aplicable al presente procedimiento por lo que no es preceptivo el dictamen de este Consejo Consultivo ni procede entrar en el fondo del asunto.

## **C O N C L U S I Ó N**

El procedimiento por el que se ha tramitado la reclamación del interesado no es el establecido legalmente y, por consiguiente, no procede la emisión de un dictamen sobre el fondo del asunto, de conformidad con lo razonado en el Fundamento III.