



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 5 0 / 2 0 1 6

(Sección 1ª)

La Laguna, a 19 de octubre de 2016.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Presidencia, Justicia e Igualdad en relación con la ***Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por A.L.G., como consecuencia de las lesiones sufridas en el edificio de los Juzgados (...) en Las Palmas de Gran Canaria (EXP. 322/2016 ID)*.***

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por el Sr. Consejero de Presidencia, Justicia e Igualdad, es la Propuesta de terminación convencional de un procedimiento de reclamación de la responsabilidad extracontractual de dicha Administración, iniciado a instancia de A.L.G., como consecuencia de las lesiones sufridas en el edificio de los Juzgados de la calle Granadera Canaria en Las Palmas de Gran Canaria.

2. La reclamante en este procedimiento cuantifica la indemnización que solicita en la cantidad de 11.155,18 euros. Esta cuantía determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Sr. Consejero para solicitarlo, según los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación el primer precepto con el art. 142.3, de carácter básico, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), aplicable por razones temporales conforme indica la disposición transitoria tercera.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y el art. 12 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de

* Ponente: Sr. Brito González.

responsabilidad patrimonial (RPAPRP), aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

II

1. A.L.G., guardia civil de profesión, presenta reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños personales sufridos en el edificio de los Juzgados de la calle Granadera Canaria, en Las Palmas de Gran Canaria, mientras prestaba sus servicios como miembro de la Guardia Civil.

Según relata en su solicitud, el día 22 de julio de 2009 se encontraba prestando sus servicios en el control del edificio de los Juzgados cuando al disponerse a abrir un armario del cuarto asignado al personal de la Guardia Civil, al objeto de sacar una llaves de la azotea que le fueron solicitadas por el Servicio de Mantenimiento, se le cayó un televisor sobre su cabeza que se encontraba sobre el citado armario.

Refiere que como consecuencia de estos hechos sufrió lesiones por las que hubo de ser atendida de urgencias en un centro hospitalario, consistentes en traumatismo en región frontonasal, con deformidad y herida cortante a nivel del puente nasal. Por estas lesiones permaneció siete días hospitalizada, con baja laboral y periodo de rehabilitación, obteniendo en fecha 9 de septiembre de 2009 el alta con secuelas (síndrome postraumático cervical y alteración de la respiración por deformidad ósea o cartilaginosa).

2. La Propuesta de Acuerdo estima adecuada la tramitación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial en este asunto por no mantener la interesada, miembro de la Guardia Civil, relación funcional especial o estatutaria con la Administración autonómica a la que reclama.

Sin embargo, la citada Propuesta resulta contraria con la doctrina sostenida reiteradamente por este Consejo en cuanto a la improcedencia de la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial en aquellos casos en que el interesado es personal al servicio de la Administración pública y la lesión por la que reclama es consecuencia de la realización de su trabajo en esa Administración. Ello no se ve desvirtuado por el hecho de que se reclame a una Administración distinta a la de su pertenencia pues, aún conociendo que estamos ante una cuestión controvertida y sobre la que existen opiniones contrapuestas, este Consejo Consultivo considera que el concepto de «particulares» al que se refiere el art. 106 CE y el art. 139 LRJAP-PAC no incluye a la reclamante por su condición de personal estatutario.

Lo anterior nos trae como obligada consecuencia que el dictamen de este Consejo no resulta preceptivo y que la Administración autonómica no tiene competencia para resolver sobre esta materia, sin perjuicio de que resultase competente para ello si la reclamación se plantease por la Administración estatal en un hipotético ejercicio de su derecho de repetición tal como señalamos en el DCCC 181/2012 donde indicamos:

«(...) la vía ordinaria o general prevista en la LRJAP-PAC es la que ha de seguirse, por sus características y previsiones y con su singular fundamento y tramitación, en supuestos de daños a las personas, físicas o jurídicas, por la prestación de servicios públicos.

No obstante, cabe admitir su uso, exigiéndose así la correspondiente responsabilidad, por una Administración frente a otra, deviniendo una de ellas, aquí la estatal, lesionada en sus bienes o derechos por la actuación, improcedente además, de otra, la insular en esta ocasión.

Pero no es extensible esta interpretación amplia hasta incluir los daños de los agentes o servidores de una Administración, precisamente porque, dada su específica condición estatutaria, con la consiguiente relación de servicio, tienen un régimen particular al respecto por este motivo. Así, es exigible por ellos la pertinente compensación indemnizatoria, aunque con ese fundamento y lógicamente por vía procedimental específica, frente a la Administración responsable correspondiente, que en efecto ha de responder ante sus funcionarios o servidores, indemnizándolos por daños en la prestación del servicio.

Y ello, sin perjuicio de que pueda exigir la debida compensación a los eventuales causantes del hecho lesivo, aquellos a quienes se pueda imputar su causa efectivamente, dirigiéndose posteriormente y en procedimiento *ad hoc* al efecto contra ellos, incluida otra Administración, como es el caso, procediendo exigirla ciertamente por la Administración estatal a la insular».

A mayor abundamiento, en nuestro Dictamen 177/2016, sintetizamos esta doctrina en los siguientes términos:

«2. En este asunto, es aplicable lo ya manifestado, por todos, en los recientes Dictámenes núms 446/2015, de 4 de diciembre, 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 –empleado público del Ayuntamiento de Arona– se basaban en supuestos daños padecidos por un empleado público en su ámbito de trabajo, es decir, como personal estatutario.

Así en nuestro Dictamen 257/2015 señalamos 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”.

3. En este mismo sentido en nuestro Dictamen 53/2015, señalamos que:

“(…) cuando existe una relación funcional 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"».

3. La aplicación de la anterior doctrina al presente caso, en el que la reclamante es miembro de la Guardia Civil, nos lleva a considerar que la Propuesta de terminación convencional del procedimiento de responsabilidad patrimonial incoado no es conforme a Derecho pues se ha tramitado por un procedimiento inadecuado, que no requiere dictamen preceptivo de este Consejo Consultivo, y en el que la Administración que lo incoa carece de competencia para reconocer la indemnización que se reclama.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos en el Fundamento II, la Propuesta de terminación convencional del procedimiento no se estima ajustada a Derecho, no siendo preceptivo el dictamen de este Consejo Consultivo.