



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 142/2017

(Sección 1ª)

La Laguna, a 2 de mayo de 2017.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Fasnia en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños ocasionados en accidente laboral como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos municipales (EXP. 109/2017 ID)*.*

FUNDAMENTOS

I

1. Se dictamina la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución emitida por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Fasnia, tras la tramitación de un procedimiento de reclamación de indemnización por daños que, se alega, se han producido como consecuencia del deficiente funcionamiento de la citada Corporación.

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 Fasnia, de conformidad con el art. 12.3 de la citada ley.

3. En su escrito de reclamación, la afectada alega que el día 28 de noviembre de 2014, pasadas las 09:00 h, se encontraba en el camino La Fuente, del término municipal de Fasnia, desempeñando la limpieza de ese camino. El camino se encuentra en pendiente, es de tierra y arena compacta, y en la fecha indicada estaba húmedo debido al sereno de la noche. En consecuencia, la trabajadora sufrió un resbalón al calzar un par de tenis y no unas botas, doblándose la pierna derecha y

* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

cayendo en el suelo sobre esa pierna, diagnosticándosele esguince de rodilla en el Centro de Salud de Fasnía. Acudió a la consulta médica de la (...), se le aplicó el tratamiento rehabilitador oportuno. Incluso tuvo que ser intervenida de cirugía artroscópica de la rodilla en el (...). Por tales hechos a la afectada se le han determinado secuelas.

La afectada alega que el accidente sufrido fue consecuencia de la falta de medidas de seguridad, ya que no se le enseñó cómo desempeñar su trabajo ni se le recomendó el uso de técnicas adecuadas para el desarrollo de sus labores profesionales habituales. Tampoco, indica, se le facilitó el equipo de protección individual necesario para el desempeño de las tareas encomendadas. Si bien, le entregaron unas botas para el desempeño de sus funciones, éstas no se correspondían con su número de calzado, por lo que no las utilizó.

En definitiva, la interesada manifiesta que si «hubiese ido a trabajar con la indumentaria y las botas adecuadas al camino de tierra húmedo, la probabilidad de que hubiese resbalado sería mínima; sin embargo, como nunca se le facilitaron las botas de trabajo -y, habiéndolo puesto en conocimiento de este Ayuntamiento-, no le quedó más remedio que acudir todos los días a trabajar con sus propias zapatillas de deporte, que no son apropiadas para andar por caminos de tierra húmedos, pues tienen una suela que en contacto con un suelo de tierra compacta y húmeda es resbaladiza». Por lo que entiende que existe relación causal entre el accidente laboral y la falta de las mínimas medidas de seguridad por parte de la empresa. Por los hechos expuestos la interesada reclama la cantidad de 47.190,53 euros.

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. La citada Ley es aplicable en virtud de la disposición transitoria tercera, letra a), en relación con la disposición derogatoria 2 a) y la disposición final séptima, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), ya que el presente procedimiento se inició antes de la entrada en vigor de esta última Ley.

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 29 de septiembre de 2016. Acompaña a dicho escrito diversa documentación a efectos probatorios.

Segundo. La reclamación fue admitida a trámite mediante Decreto de Alcaldía núm. 759/2016, de 19 de octubre de 2016.

Tercero. El órgano instructor emite Acuerdo en virtud del cual admite las pruebas propuesta por la interesada. También requiere determinada documentación del Departamento de Recursos Humanos del Ayuntamiento de Fasnia.

Cuarto. La instrucción del procedimiento concede el preceptivo trámite de audiencia a la interesada, notificado correctamente el 8 de marzo de 2017. El representante de la reclamante presenta escrito de alegaciones.

Quinto. En fecha 28 de marzo de 2017, se elabora la Propuesta de Resolución, solicitándose dictamen del Consejo Consultivo de Canarias.

III

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación efectuada por la interesada puesto que el órgano instructor considera que no existe responsabilidad por parte de la Administración, por la falta de nexo causal exigido en el art. 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), y porque considera que existe conducta imprudente en el proceder de la reclamante.

2. En primer lugar ha de indicarse que al presente caso no le es de aplicación la LRJSP, como tampoco lo es la LPACAP, por las mismas razones, ya expuestas en el Fundamento I.4 del presente Dictamen.

3. En segundo lugar, se desprende del expediente que la reclamante es una empleada del Ayuntamiento de Fasnia, que fue contratada dentro del Proyecto «Fasnia Social 2014», incluido en el expediente municipal núm. 171/2014, denominado «Plan de Empleo 2014-2015 para el desarrollo de tareas de utilidad y reinserción social, (Acuerdo Marco Servicio Canario de Empleo-Federación Canaria de Municipios 2014-2015)», que contemplaba como actuaciones a realizar por los participantes en el mismo, «la restauración y limpieza de caminos y pistas rurales públicos».

Así, la afectada fue contratada con categoría profesional de peón para el puesto de trabajo de obras en general.

4. Por tanto, al presente asunto le 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 contratado como peón de obra pública del Ayuntamiento de Fasnia- se basaban en supuestos daños padecidos por un empleado público en su ámbito de trabajo; es decir, como personal estatutario. Al contrato de trabajo suscrito le será aplicable, entre otras, el Estatuto de los Trabajadores así como el convenio colectivo sobre limpieza viaria 2014.

5. 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 (artículo 106.2) y la LRJAP-PAC (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 (...).

(...) 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».

6. Por lo demás, como ya señalamos en nuestro Dictamen 53/2015, “es constante la doctrina del Consejo de Estado que razona 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.

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 el personal y la Administración en que presta servicios), 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”.

7. 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 de la interesada no es el establecido legalmente y, por consiguiente, no procede la emisión de un dictamen sobre el fondo del asunto, al no ser éste preceptivo, de conformidad con lo razonado en el Fundamento III.