



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 7 9 / 2 0 1 8

(Sección 2ª)

La Laguna, a 20 de diciembre de 2018.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de la Villa de Santa Brígida en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños personales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público de titularidad municipal (EXP. 508/2018 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Santa Brígida, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de la responsabilidad extracontractual de dicha Administración, iniciado el 7 de junio de 2016 a instancia de (...), trabajador del Ayuntamiento, en el que reclama por los daños sufridos como consecuencia de la caída sufrida en una escalera de las dependencias del Consistorio mientras ejercía sus funciones.

2. Mediante escrito de 16-10-2018, con registro de entrada en el Consejo Consultivo de Canarias el día 19-10-2018, se solicita por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Santa Brígida, la emisión de dictamen preceptivo en relación con la Propuesta de Resolución formulada en el curso de un procedimiento de responsabilidad patrimonial por daños ocasionados, presuntamente, como consecuencia del funcionamiento del servicio público, de titularidad municipal.

El 27 de noviembre de 2018 se solicita al Ayuntamiento vía fax que se complete la documentación del expediente administrativo con los documentos n.º 1 -19 que

* Ponente: Sra. de León Marrero.

figuran en el índice del mismo, y que no obstante, no fueron remitidos al Consejo Consultivo.

3. La legitimación del Alcalde para solicitar el dictamen la otorga el art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC).

4. La preceptividad del dictamen y la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo resultan de lo previsto en el art. 11.1.D.e) LCCC, al tratarse de una reclamación formulada en cuantía superior a 6.000 euros dirigida a una de las Administraciones Públicas de Canarias. La reclamación asciende a 16.705,26 euros.

5. El reclamante ostenta legitimación activa en el procedimiento incoado, pues ha sufrido daños personales derivados, presuntamente, del funcionamiento del servicio público, teniendo, por tanto, la condición de interesado en el procedimiento [art. 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC)].

6. La competencia para tramitar y resolver y la legitimación pasiva del procedimiento incoado corresponde al Ayuntamiento de Santa Brígida como administración responsable de la gestión del servicio al que se le atribuye la causación del daño.

7. La reclamación de responsabilidad se interpuso dentro de plazo tal como señala la sentencia de 24 de noviembre de 2017 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 1 de las Palmas de Gran Canaria (Fundamento de Derecho Primero).

8. En el análisis a efectuar es de aplicación la citada Ley 30/1992, por ser la norma que estaba vigente al tiempo de iniciar la reclamación de responsabilidad patrimonial el 7 de junio de 2016 (Disposición Transitoria Tercera de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común).

Asimismo, resultan de aplicación los arts. 2.e) y 3.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), en relación el segundo con el art. 2.b) y e) de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social.

II

1. Con fecha de 24 de noviembre de 2017, por el Juzgado Contencioso-Administrativo n.º 1 de Las Palmas de Gran Canaria se dictó Sentencia 000249/2017 conforme al siguiente fallo:

«ESTIMO PARCIALMENTE el recurso presentado por el procurador (...), en nombre y representación de (...) contra EL AYUNTAMIENTO DE (SANTA) BRÍGIDA, y ACUERDO:

1º DECLARAR LA NULIDAD de la Resolución identificada en el antecedente de hecho PRIMERO de esta sentencia.

2º ORDENAR RETROTRAER EL EXPEDIENTE para que el Ayuntamiento admita a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por el actor entrando sobre el fondo del asunto.

3º No hacer pronunciamiento sobre las costas del procedimiento».

La Sentencia, en su fundamento de derecho primero, titulado «pretensiones de las partes», señala: «Por la parte actora se solicita una Sentencia en la que tras anular la resolución impugnada, entrando en el fondo del asunto, se declare la existencia de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Santa Brígida y se reconozca el derecho del actor a percibir una indemnización de 16.705,26 euros, más los intereses legales correspondientes por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia del siniestro ocurrido el 21 de enero de 2015 sobre las 10:30 horas cuando se encontraba desempeñando sus funciones en la segunda planta del edificio público perteneciente al Consistorio y se precipitó por las escaleras fracturándose (su) el tercer metatarsiano del pie izquierdo, causando baja laboral ininterrumpida desde esa fecha hasta el 15 de octubre de 2015, puesto que el lugar en el que se produjo la caída, carecía de las medidas de protección necesarias y suficientes, pues la escalera no tenía ni pasamanos ni tirillas antideslizantes, sin que se haya producido la prescripción de la acción, tal y como sostiene la Administración en la resolución impugnada, puesto que desde la fecha del accidente el demandante se encontraba de baja ininterrumpidamente hasta el 16 de octubre de 2015, fecha que hay que tener en cuenta para computar el plazo de prescripción».

En el resto de los fundamentos, la Sentencia advierte que no procede la inadmisión declarada por la Administración municipal por prescripción de la reclamación por cuanto tal prescripción no se ha producido, ordenando, como se ha dicho, que se entre a conocer del fondo del asunto.

2. El 4 de octubre de 2018, se emite Propuesta de Resolución por la instructora del expediente en los siguientes términos:

«DESESTIMAR la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por (...), toda vez que no ha quedado probada la realidad de los hechos ni, cuanto menos, la relación de causalidad entre la lesión por una caída y el funcionamiento del servicio público de mantenimiento del edificio municipal».

No obstante ser éste el sentido de la propuesta, esto es, entrar a conocer de la responsabilidad patrimonial y entender que no ha quedado probada, ni la realidad de los hechos ni la relación de causalidad, el fundamento tercero de la Propuesta, se dedica, a partir de su párrafo tercero, a recordar la consolidada doctrina de este Consejo Consultivo en relación con la exigencia de responsabilidad de la Administración en supuestos que conciernen a empleados públicos cuando estos últimos se producen en el ejercicio de sus funciones, como es el caso que nos ocupa.

III

1. En relación con las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que, como la que se analiza, se basan en supuestos daños padecidos por un empleado público en su ámbito funcional, ha tenido ocasión de pronunciarse el Consejo Consultivo en múltiples ocasiones.

En concreto, la doctrina del Consejo Consultivo de Canarias, plenamente consolidada (DDCC 177/2006, 485/2007 y 204/2009, entre otros), se fundamenta en que «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 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 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».

2. No es contradictorio con lo anterior, como también hemos señalado, que el Consejo de Estado haya venido sosteniendo en varios dictámenes, la procedencia de la tramitación de tal procedimiento en distintos supuestos planteados por funcionarios públicos. A este respecto, se ha mantenido desde nuestro Dictamen 53/2015, 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 sólo a los particulares a quienes se refieren explícitamente los arts. 106.2 de la Constitución y 139.1 LRJAP-PAC (que es la legislación de aplicación a este supuesto), 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.

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 (posición mantenida por este Consejo en el Dictamen 11/2006, de 11 de enero y en los que en él se citan). Por esta razón, el Consejo de Estado afirma, con base en los entonces vigentes 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, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, de lo que se sigue necesariamente, que no procede recabar su dictamen ni, por ende, su emisión en caso de que se haya solicitado.

Lo relevante a estos efectos, como hemos manifestado en todas las ocasiones en los que nos hemos encontrado con expedientes de este tipo (reclamaciones de empleados públicos) 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, insistimos, mantiene una relación de especial sujeción frente a la generalidad de los particulares.

Es igualmente importante destacar -a efectos de distinguir ambos tipos de procedimientos- que la responsabilidad que se dilucida en el seno de un procedimiento de responsabilidad patrimonial es de carácter extracontractual, mientras que la responsabilidad que reclaman los funcionarios y empleados públicos es distinta, pues se enmarca dentro de la citada relación de especial sujeción que une a estos con la Administración.

IV

1. Cabe, en todo caso, en el presente expediente, plantearse la compatibilidad de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, prevista en el art. 139 y ss. de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común [legislación aplicable al presente procedimiento dada la fecha en que se inició el mismo y en virtud de lo establecido por la disposición transitoria tercera letra a) en relación con la disposición final séptima de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas], cuyo enjuiciamiento corresponde a la Jurisdicción

Contencioso Administrativa [art. 2.e) LJCA], con las indemnizaciones que pueda corresponder al interesado por accidente laboral, derivado del incumplimiento por la Administración de la normativa de prevención de riesgos laborales, enjuiciable ante la Jurisdicción Laboral [arts. 3.a) LJCA y 2.b) y e) Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social].

Esta última responsabilidad es competencia de la Jurisdicción Laboral para todos los empleados públicos, ya sean funcionarios o laborales, conforme a lo dispuesto en el art. 2.e) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Social. Sobre esta cuestión, se han pronunciado entre otras, las siguientes sentencias:

STS de 3 de noviembre de 2008: «Cerrado el anterior paréntesis argumental, volvemos al primero de los motivos del recurso, donde se discute que los daños sufridos por una empleada pública durante el desarrollo habitual de su prestación de servicios queden cubiertos por el instituto de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas (...).

En la fundamentación del primer motivo de casación se desliza una queja sobre la compatibilidad entre la indemnización por responsabilidad patrimonial, acordada en la sentencia impugnada y las prestaciones que ya percibe la lesionada del sistema público de la seguridad social.

Para rechazar este planteamiento bastará con remitirnos a la jurisprudencia, constante y uniforme desde la sentencia dictada el 12 de marzo de 1991 por la Sala Especial de Revisión de este Tribunal Supremo (recurso 19/90) [a título de ejemplo, véanse las sentencias de 12 de mayo de 1998 (casación 7488/93 [RJ 1998, 4956], FJ. 1º) y de 1 de febrero de 2003 (RJ 2003, 2358), ya aludida (FJ. 1º), así como las que en ellas se citan], que proclama la pacífica coexistencia entre ambos tipos de compensaciones, con fundamento en el principio de reparación integral, anclado por la mencionada sentencia de revisión (F. 3º) en otro principio implícito: el de solidaridad social. Esta compatibilidad resulta más evidente tratándose de prestaciones contributivas, que constituyen la contraprestación por lo cotizado o pagado para asegurar los riesgos (F. 2º de la mencionada sentencia de 12 de mayo de 1998 [RJ 1998, 4956]).

La «indemnización» debe cubrir todos los daños y perjuicios sufridos, hasta conseguir, como la propia expresión indica, la indemnidad del derecho subjetivo o del interés lesionados, y como quiera que las Administraciones demandadas no aducen que con la adición de vías reparadoras se sobrepase en este caso ese límite,

provocando un enriquecimiento injusto, este motivo, y con él el recurso de casación, ha de desestimarse».

Sentencia 168/2004, de 3 de marzo del TSJ de Galicia confirmada por el Tribunal Supremo: «La razón que esgrime la Administración para considerar que no procede encauzar la petición de indemnización por la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración es que los daños que el empleado público pueda sufrir como consecuencia o con ocasión del desempeño de los servicios que le están encomendados no encajan bajo aquel instituto ya que en este caso el funcionario no tiene la condición de particular que exige el artículo 139.1 de la Ley 30/1992 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246) de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pues cuando este precepto cita a los particulares se refiere a los ciudadanos en general, estrechamente vinculados al concepto de usuario de servicios públicos o a las actividades administrativas, mientras que la naturaleza de la relación que vincula a todo empleado público con la Administración de la que forma parte es de carácter especial, de naturaleza legal y reglamentaria, en virtud de la cual ostenta frente a aquella los derechos y deberes determinados por su estatuto, por lo que cualquier responsabilidad de la Administración que pueda surgir como consecuencia, salvo los daños que se puedan causar de forma ajena a la condición profesional de empleado público, deben dilucidarse en el estricto ámbito de la relación estatutaria.

La jurisprudencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo es asimismo restrictiva a la hora de admitir la posibilidad de reclamación por un empleado público de responsabilidad patrimonial de la Administración de la que forma parte, pues realmente sólo admite su prosperabilidad cuando, siendo la lesión antijurídica y concurriendo los presupuestos que se exigen para su existencia, los mecanismos propios de la relación estatutaria no son suficientes por sí para reparar en su integridad el daño producido, es decir, cuando o bien no exista una regulación específica estatutaria o bien, no obstante la existencia de la misma, se ofrezca como insuficiente a los fines de reparar en su integridad los daños causados.

En efecto, el moderno criterio jurisprudencial, superando el mantenido en las viejas sentencias del Tribunal Supremo de 17 de julio de 1989, 21 de marzo de 1989 y la posterior de 11 de mayo de 1992 (RJ 1992, 4303), sostiene la compatibilidad de las pensiones de clases pasivas con las indemnizaciones por responsabilidad patrimonial del Estado reconocida en el art. 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado -hoy art. 139 de la Ley 30/1992 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246) de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común-, desde que la Sala Especial de Revisión, en sentencia de 12 de marzo de 1991, unificó la doctrina jurisprudencial, que ya mantuvo la tesis de la compatibilidad en las posteriores sentencias de 23 y 28 de noviembre de 1995 (RJ 1995, 8373), 27 de marzo y 8 de octubre de 1998, 18 de febrero y 17 de noviembre de 2000 (RJ 2000, 9122), argumentando que se trata de dos títulos indemnizatorios distintos en aras al

mantenimiento del principio de reparación integral del daño que rige en esta materia, en cuanto completa dicha reparación hasta cubrir la totalidad de los daños y perjuicios sufridos y lograr la indemnidad del derecho subjetivo o del interés que resulta lesionado, dado que la pensión se reconoce en consideración a la prestación del servicio, bastando para ser extraordinaria con que se demuestre que las lesiones o el fallecimiento se produjo en acto de servicio, y en cambio la indemnización por responsabilidad patrimonial y objetiva de las Administraciones públicas exige la concurrencia de los requisitos del art. 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1956 (RCL 1956, 1890) y hoy art. 139 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246)».

Hay, por lo tanto, concurrencia de indemnizaciones y no procede su compensación o descuento cuando el daño indemnizado tiene por objeto el resarcimiento de aspectos diferentes con causa en el mismo hecho o acto dañoso.

2. A la vista de lo expuesto, cabe señalar que la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública del art. 139 y ss. de la Ley 30/92 (legislación aplicable al presente procedimiento dada la fecha en que se inició el mismo y en virtud de lo establecido por la disposición transitoria tercera letra a) en relación con la disposición final séptima de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) sólo será procedente si por la vía de las prestaciones no se ha reparado íntegramente el daño causado al trabajador. Aspecto sobre el cual deberá practicarse la prueba correspondiente.

En definitiva, en aplicación de la doctrina de este Consejo, profusamente expuesta, examinado el asunto planteado, consistente en la relación entre un empleado público y la Administración en la que presta sus funciones, se ha de concluir que no se ha seguido en el presente caso el procedimiento adecuado, no siendo, por tanto, preceptiva la solicitud de Dictamen a este Consejo y no procediendo nuestro pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

C O N C L U S I Ó N

El procedimiento seguido en la reclamación presentada no es el legalmente establecido, por lo que al no ser preceptivo el Dictamen de este Consejo no procede pronunciamiento sobre el fondo del asunto, de acuerdo con lo señalado en los Fundamentos III y IV.