



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 6 1 / 2 0 1 9

(Sección 1ª)

La Laguna, a 28 de febrero de 2019.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Sanidad del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños ocasionados por la ausencia de medidas de seguridad y prevención de riesgos laborales en la ambulancia en la que prestaba servicios (EXP. 30/2019 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Sanidad, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de la responsabilidad patrimonial extracontractual del Servicio Canario de la Salud (SCS), iniciado el 1 de septiembre de 2017 a solicitud de (...), personal estatutario interino, con categoría de Enfermera, adscrita a la Gerencia de Atención Primaria del Área de Salud de Tenerife, por los daños producidos por la ausencia de medidas de seguridad y prevención de riesgos laborales en la ambulancia en la que prestaba servicios.

2. La reclamante cuantifica la indemnización por los daños sufridos en la cantidad de 13.096,69 euros, lo que determina la legitimación del titular de la Consejería para solicitarlo, según el art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias.

3. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

4. Se ha sobrepasado el plazo máximo de seis meses para resolver (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP); sin embargo, aún expirado este, y sin perjuicio de los efectos administrativos y en su caso económicos que ello pueda comportar, sobre la

* Ponente: Sr. Suay Rincón.

Administración sigue pesando el deber de resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP).

5. El órgano competente para instruir y resolver este procedimiento es la Dirección del Servicio Canario de Salud, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 60.1.n) de la Ley 11/1994, de 26 de julio, de Ordenación Sanitaria de Canarias.

A la Secretaría General del Servicio Canario de la Salud le corresponde la incoación y tramitación de los procedimientos de responsabilidad patrimonial en el ámbito sanitario conforme a la Resolución de 23 de diciembre de 2014, de la Directora, por la que se deja sin efecto la Resolución de 22 de abril de 2004, y se delegan competencias en materia de responsabilidad patrimonial en distintos órganos de este Servicio.

II

La interesada, personal estatutario interino, con categoría de Enfermera, adscrita a la Gerencia de Atención Primaria del Área de Salud de Tenerife, presta servicios en el CS Tejina, Tegueste, expone que, estando de servicio el día 18 de diciembre de 2015, con la doctora (...), se efectuó el traslado de una paciente en ambulancia medicalizada desde su domicilio al Hospital Universitario de Canarias, durante el cual «tuvo que intervenir de urgencia con la paciente teniendo que ponerse de pie cuando, con ocasión de un frenazo brusco por el conductor, pierde el equilibrio y, para evitar caer encima de la paciente, apoya la mano izquierda en el armario que se encontraba en el lado izquierdo de la ambulancia, cediendo el mismo y produciendo una hiperextensión de la muñeca izquierda con sinovitis postraumática de carpo izquierdo y descompensación de una osteoartritis primaria (...)).».

Adjunta informes médicos emitidos por la Unidad de Cirugía de la mano y microcirugía. Indica que fue dada de alta médica el 7 de julio de 2016 habiéndose dictado el 16 de diciembre siguiente Resolución por el INSS haciendo suyo el dictamen propuesta del Equipo de Valoración e Incapacidades por las lesiones permanentes sufridas por importe de 610,00 euros, adjuntando copia de la Resolución y manifestando que seguía bajo supervisión de la MAC y con tratamiento terapéutico.

Alega que la ambulancia no tenía medidas de prevención de riesgos laborales para evitar o minimizar los daños sufridos durante su intervención y que carecía de arnés y de bragas de sujeción; y que por las lesiones referidas estuvo de baja 202 días (del 18-12-15 al 07-06-16).

III

1. De los antecedentes relatados y del tenor del escrito de reclamación resulta que el contenido de la pretensión es la exigencia de que la Administración abone a la interesada, personal estatutario interino, en concepto de responsabilidad patrimonial, los daños que alega sufrió por la ausencia de medidas de seguridad y prevención de riesgos laborales en la ambulancia en la que prestaba servicios.

Se trata, por tanto, de una cuestión de personal por cuanto atañe a un aspecto de su relación estatutaria, entendiéndose por tales (tal como venimos diciendo desde hace tiempo -DCC 209/2015-) todas las derivadas de una relación jurídico-administrativa estatutaria entre una Administración Pública y su personal, ya se refieran al nacimiento o constitución de la relación jurídica, a su contenido (prestaciones, contraprestaciones, derechos, deberes, sanciones, etc.), situaciones administrativas o extinción, como ha considerado reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencias de su Sala de lo Contencioso Administrativo de 27 de marzo, 22 de noviembre y 15 de diciembre de 1989, de 14 de marzo de 1990, de 10 y de 19 de mayo de 1998 y de 8 octubre de 1999).

En relación con las reclamaciones interpuestas por el personal al servicio de las Administraciones públicas este Consejo Consultivo ha venido sosteniendo de manera constante, desde su Dictamen 31/2001 y en sucesivos pronunciamientos, que a los efectos de la exigencia de responsabilidad patrimonial a la Administración por daños y perjuicios que genere en su actuar administrativo, ha de diferenciarse entre los supuestos que afecten a particulares de los que interesan a funcionarios públicos, causados a estos últimos con ocasión o como consecuencia del ejercicio de las funciones que les son propias; es decir, daños que sólo pueden sufrir en virtud de su consideración como tales funcionarios y en el ámbito propio y exclusivo de su relación estatutaria.

En el antes citado Dictamen 209/2015, de 4 de junio, reiteramos nuestra doctrina en los siguientes términos:

«(...) Así, 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 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”.

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. En el presente supuesto, el daño que alega la afectada lo sufre por su condición de personal estatutario del Servicio Canario de la Salud, Organismo autónomo adscrito a la Consejería de Sanidad del Gobierno de Canarias, Administración a la que imputa el daño. Específicamente, lo padece como consecuencia del accidente que padeció en el interior de una ambulancia ante la ausencia de medidas de seguridad y prevención de riesgos laborales que lo impidieran. Por lo tanto, los daños que entiende padecidos emanan, exclusivamente, de la relación estatutaria que como empleada pública mantiene con la Administración, no correspondiéndose con la responsabilidad patrimonial general de la Administración frente a los particulares.

Como hemos manifestado también reiteradamente (por todos, entre los últimos, Dictamen 245/2018, de 28 de mayo), 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 entonces vigentes arts. 139.1 y 142.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 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 (ahora LPACAP y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público); 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. Sin perjuicio de la procedencia de un eventual resarcimiento por otros cauces.

Por todo ello, conforme a nuestra reiterada doctrina expuesta, procede considerar que no se ha seguido el procedimiento adecuado. En consecuencia, no es

preceptivo el dictamen de este Consejo, ni procede la emisión de un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

C O N C L U S I Ó N

Según lo expuesto en el Fundamento III, el procedimiento tramitado conforme a la normativa reguladora en materia de responsabilidad patrimonial no es el adecuado en Derecho en este supuesto, no siendo consecuentemente preceptiva la solicitud de dictamen sobre la Propuesta de Resolución formulada en el mismo, ni procede emitir pronunciamiento de fondo al respecto.