



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 8 1 / 2 0 1 9

(Sección 1ª)

La Laguna, a 29 de octubre de 2019.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Consejera de Educación, Universidades, Cultura y Deportes 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 como consecuencia del funcionamiento del servicio público educativo (EXP. 354/2019 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la propuesta de Orden de la Excm. Sra. Consejera de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, por la que se resuelve el procedimiento administrativo instado por (...) (funcionaria de carrera del Cuerpo de profesores técnicos de formación profesional), y en cuya virtud se solicita la indemnización de los daños y perjuicios irrogados a ésta como consecuencia de la caída sufrida por la docente durante el desarrollo de su jornada laboral en las instalaciones del Instituto de Educación Secundaria (...) de Las Palmas de Gran Canaria, y derivado del incumplimiento de la normativa en materia de prevención de riesgos laborales (al no adoptarse por parte de la Entidad Pública las medidas de seguridad oportunas para evitar o, en su caso, minimizar los riesgos existentes en el puesto de trabajo -arts. 3, 14, 16, 18 y demás concordantes de la Ley 31/1995, de 8 noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales-).

2. La interesada cuantifica la indemnización reclamada en 113.560,35 euros, lo que, en principio, y a salvo de lo que luego se dirá en el Fundamento IV de este Dictamen, determina su preceptividad, la competencia del Consejo Consultivo de

* Ponente: Sr. Suay Rincón.

Canarias para emitirlo y la legitimación de la Sra. Consejera 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.

3. El órgano competente para instruir este procedimiento es la Dirección General de Personal de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, de acuerdo con lo establecido en el art. 19.1 del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de Organización de los Departamentos de la Administración Autonómica de Canarias, en relación con el art. 12.2, letra u) del Decreto 135/2016, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería.

Por su parte, la competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde a la Consejera de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, de acuerdo con lo previsto en los apartados 1 y 2, letra a) del art. 5 del Decreto 135/2016, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería.

4. Se cumple el requisito de legitimación activa, teniendo la reclamante la condición de interesada al haber sufrido un daño -lesiones físicas- por el que reclama [art. 4.1, a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP)].

Por otro lado, corresponde a la Administración autonómica la legitimación pasiva, al ser titular de la prestación del servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño.

Finalmente, se ha de recordar que, como repetidamente ha razonado este Consejo Consultivo (Dictamen 99/2017, de 23 de marzo, 166/2019, de 9 de mayo de 2019, y 214/2019, de 6 de junio, entre otros), el que la Administración mantenga relación contractual con una compañía de seguros no significa que ésta sea parte en el procedimiento; puesto que la Administración responde directamente a los ciudadanos de su actuación, sin perjuicio de que a la aseguradora se le pidan los informes que considere precisos la Administración para la determinación y valoración del daño.

5. En cuanto a la tramitación del procedimiento, se ha sobrepasado el plazo máximo para resolver, que es de tres meses conforme al art. 21.3 LPACAP, por lo que después se dirá en el Fundamento IV de este Dictamen. No obstante, aún fuera de plazo, y sin perjuicio de los efectos administrativos, y en su caso, económicos que

ello pueda comportar, la Administración debe resolver expresamente (art. 21 LPACAP).

6. En atención a la fecha en la que se presenta la reclamación de responsabilidad patrimonial (2 de abril de 2018), resultan de aplicación la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Disposición Transitoria 3ª), y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

II

1. La reclamante insta la incoación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, para el reconocimiento del derecho a una indemnización por los daños y perjuicios sufridos durante la prestación de sus servicios como docente en el Instituto de Educación Secundaria (...) de Las Palmas de Gran Canaria, y a raíz de la caída sufrida en sus instalaciones.

En este sentido, se alega que «(...) en fecha 06.04.2015, aproximadamente sobre las 08:30 horas, encontrándose la actora en el aula para impartir las primeras horas de prácticas agrarias con los alumnos del CFGS "Gestión Forestal y del Medio Natural", pasó lista y dio una pequeña explicación sobre las prácticas que se iban a realizar, así como sobre las maquinarias y herramientas que emplearían.

(...) salieron todos del aula y se dirigieron (...) a realizar las prácticas en las indemnizaciones del aula (señalar que dichas inmediaciones se encuentran ubicadas en las zonas ajardinadas del centro, que son terrenos irregulares y no están en condiciones adecuadas). Debido a que los alumnos estaban distribuidos en varios parterres, la actora se vio obligada a moverse constantemente de un lugar a otro para dar explicación y aclarar dudas. Concretamente en el momento que la actora se desplazó hacia un grupo de alumnos que le estaba llamando, no se percató de un desnivel en la acera y se cayó al suelo, torciéndose el tobillo derecho, cuando intentó ponerse de pie, no pudo debido al gran dolor que sentía al intentar apoyar el pie en el suelo, posteriormente los alumnos que se encontraban ante esa situación ayudaron a la actora a levantarse y a continuación dieron aviso a la dirección del centro, siendo trasladada, por la profesora de guardia, al centro de salud de Lomo Blanco».

Asimismo, entiende la interesada que «(...) el accidente se produce por una clara falta de medidas de seguridad, existiendo un claro nexo causal. La zona donde se realizaban las prácticas (...) no se encontraba en buenas condiciones, siendo totalmente conocedora de tal situación la demandada. De hecho, si esta última hubiese actuado con diligencia y por tanto hubiese acondicionado el lugar donde se realizaba dichas prácticas, la actora no

hubiese sufrido ningún accidente, sin embargo, la actuación de la demandada fue omisiva y negligente, pudiendo ser un propio alumno quien sufriese un accidente».

2. A la vista de lo anteriormente expuesto, «(...) la actora solicita una indemnización por los daños y perjuicios causados como consecuencia del accidente (...)». De tal manera, que «la cantidad total reclamada asciende a 113.560,35 €, más intereses por mora, sin perjuicio de posteriores regularizaciones conforme a baremo vigente a la fecha del juicio».

III

En cuanto a la tramitación del expediente administrativo, constan las siguientes actuaciones:

1. Mediante escrito con registro de entrada de 2 de abril de 2018, (...) insta la iniciación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, para el reconocimiento del derecho a una indemnización por los daños y perjuicios sufridos durante el desempeño de sus funciones como profesora del ciclo formativo de Grado Superior «Gestión Forestal y del Medio Natural», en el Instituto de Educación Secundaria (...) de Las Palmas de Gran Canaria.

2. El día 29 de septiembre de 2016, (...) solicita a la Inspección Médica de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios el inicio del expediente de Incapacidad Permanente.

Ese mismo día, la Inspección Médica de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad del Gobierno de Canarias emite informe en el que se eleva propuesta favorable a la jubilación por incapacidad física permanente de la funcionaria.

3. Con fecha 30 de septiembre de 2016, se dicta resolución n.º 7270/2016, del Director General de Modernización y Calidad de los Servicios, por la que se inicia, a instancia de parte, procedimiento de jubilación por incapacidad permanente.

4. Habiéndose emitido Dictamen Evaluador del Equipo de Valoración de Incapacidades de la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social de 10 de febrero de 2017, con fecha 19 de abril de 2017 se emite resolución n.º 1153/2017, de la Dirección General de Personal por la que se declara la jubilación por incapacidad permanente de (...).

5. Mediante Orden n.º 387/2018, de 12 de noviembre de 2018, de la Sra. Consejera de Educación y Universidades del Gobierno de Canarias, se acuerda la

iniciación del procedimiento de responsabilidad patrimonial a instancias de (...) Dicha Orden fue notificada tanto a la interesada como a la compañía aseguradora.

6. Con posterioridad a la incoación del citado procedimiento administrativo, y en fecha no determinada, se acuerda la incorporación de oficio al citado expediente administrativo de diversos documentos; entre ellos, la documentación remitida por el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales de la Dirección General de Personal.

7. Con fecha 24 de abril de 2019, la compañía aseguradora presenta escrito de alegaciones oponiéndose al procedimiento e interesando su desestimación.

8. El día 6 de junio de 2019, se acuerda la apertura del trámite de audiencia a la interesada, que es cumplimentado por ésta el día 13 de junio de 2019, aportando diversos instrumentos de prueba.

9. Consta la emisión de informe preceptivo ex art. 20.j) del Decreto Territorial 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias; considerando ajustado a Derecho el borrador de resolución remitido.

IV

1. Tal y como se deduce del contenido del expediente elevado a este Consejo Consultivo, la pretensión ejercitada por (...) se basa en la exigencia de que, por parte de la Administración Autónoma, se abone a la interesada -funcionaria de carrera del Cuerpo de profesores técnicos de formación profesional-, una indemnización -en concepto de responsabilidad patrimonial-, destinada a resarcir los daños irrogados a ésta como consecuencia de la caída sufrida por la docente durante el desarrollo de su jornada laboral en las instalaciones del Instituto de Educación Secundaria (...) de Las Palmas de Gran Canaria, y fruto del incumplimiento de la normativa en materia de prevención de riesgos laborales (al no adoptarse por parte de la Entidad Pública las medidas de seguridad oportunas para evitar o, en su caso, minimizar los riesgos existentes en el puesto de trabajo -arts. 3, 14, 16, 18 y demás concordantes de la Ley 31/1995, de 8 noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales-).

Se trata, por tanto, de una cuestión de personal por cuanto atañe a un aspecto de su relación estatutaria, entendiéndose por tales (según venimos señalando desde hace tiempo -DCC 209/2015-) todas las derivadas de una relación jurídico-administrativa existente 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).

2. De esta manera, y al tratarse de un asunto sustancialmente idéntico a otros planteados con anterioridad ante este Consejo Consultivo, resulta oportuno traer a colación lo expuesto, entre otros, en el Dictamen n.º 61/2019, de 28 de febrero:

«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».

3. A la vista de la doctrina expuesta, y una vez examinada la cuestión de fondo - reclamación a la Administración Pública de resarcimiento de los daños y perjuicios generados en el seno de una relación funcional o estatutaria-, se ha de concluir que no se ha seguido en el presente supuesto el procedimiento adecuado. El procedimiento a seguir en estos casos no es el general de la responsabilidad patrimonial; y como no existe uno de responsabilidad por daños a funcionarios, genérico o específico del caso, deberá ser de aplicación la normativa reguladora del procedimiento administrativo común establecida en la LPACAP.

Por estas razones, el Consejo Consultivo de Canarias ha entendido que en estos supuestos no es preceptiva la solicitud de dictamen ni, por ende, cabe su emisión en caso de que se haya solicitado.

C O N C L U S I Ó N

De acuerdo con lo expuesto en el Fundamento IV, se considera que, como el procedimiento tramitado conforme a la normativa reguladora en materia de responsabilidad patrimonial no es el adecuado en Derecho, no es preceptiva la

solicitud de dictamen a este Consejo Consultivo, ni procede entrar a conocer y pronunciarse sobre el fondo del asunto planteado.