



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 388/2019

(Sección 2ª)

La Laguna, a 7 de noviembre de 2019.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...) Pastor, por daños que alega producidos como consecuencia del funcionamiento del Servicio de Policía Local (EXP. 357/2019 ID)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por el señor Alcalde del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, con registro de entrada en este Consejo el 27 de septiembre de 2019, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de la responsabilidad patrimonial de dicha Administración, iniciado a instancias de (...) Pastor, funcionario de la Policía Local del citado Ayuntamiento, por daños personales ocasionados como consecuencia de lo que considera como una situación de acoso laboral o *mobbing*.

2. El reclamante interpone, en su escrito presentado 25 de junio de 2015, reclamación de responsabilidad patrimonial, solicitando a ese Ayuntamiento que, previo los trámites legales, proceda a indemnizar a consecuencia de acoso moral o *mobbing* que ha sufrido por parte de su superior jerárquico, a raíz de una situación de conflictividad laboral que tuvo lugar los días 7,8 y 9 de junio de 2013.

Con fecha 15 de septiembre, se dicta la Resolución número 28674/2015, de la Concejala del Área de Gobierno, Presidencia, Cultura, Educación y Seguridad Ciudadana, por la que se inadmite la reclamación de Responsabilidad Patrimonial por

---

\* Ponente: Sr. Belda Quintana.

las causas de prescripción de la acción e inadecuación de procedimiento a falta de título aplicable al de responsabilidad patrimonial.

Dicha resolución es anulada por Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Número 3, de Las Palmas de Gran Canaria, en el Recurso Contencioso-Administrativo, tramitado por el Procedimiento Ordinario, número 484 de 2015, nulidad que es confirmada por la Sentencia de fecha 24 de julio de 2018, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en el Recurso de Apelación 212/2017, que desestima el Recurso de Apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

3. Con fecha 1 de febrero de 2019, por la Sección de Responsabilidad Patrimonial, se acuerda tramitar el correspondiente expediente de responsabilidad patrimonial, cuya Propuesta de Resolución, de fecha 26 de junio de 2019, que nos ocupa, desestima la reclamación por no concurrir los presupuestos del nexo causal requerido para la exigencia de responsabilidad a la Administración municipal. En concreto, porque ni el reclamante ha probado haber estado sometido a una situación que reúna los requisitos establecidos para apreciar la existencia de acoso, es decir, hostigamiento manifestado a través de conductas o actitudes injustas de carácter vejatorio o intimidatorio que hayan persistido de manera sistemática, ni sus impugnaciones de diversas actuaciones administrativas han sido reconocidas judicialmente como acoso o *mobbing*.

Además, la Propuesta de Resolución considera que no existe un pronunciamiento previo que declare una situación de acoso laboral, entendiéndose que un procedimiento de responsabilidad patrimonial no es el habilitado para conocer de una situación de esa naturaleza, en el estricto ámbito de la relación de servicio; y que, en cualquier caso, existiría prescripción de la acción, lo que determina igualmente la desestimación de la reclamación.

## II

1. Este Consejo no puede entrar en el fondo del asunto que se nos plantea porque es aplicable lo ya manifestado, por todos, en nuestros Dictámenes 245/2018, de 28 de mayo, y 15/2018, de 11 de enero, emitidos en relación con reclamaciones de responsabilidad patrimonial que, como la que se analiza, se basaban en supuestos daños padecidos por un empleado público en su ámbito laboral.

En tales Dictámenes, por razones temporales, resultaba de aplicación, al igual que en el presente caso, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, si bien la doctrina que a continuación se expondrá es igualmente aplicable bajo la vigencia de las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Esta doctrina del Consejo Consultivo de Canarias, seguida en varios supuestos sobre idéntica materia, es la que sigue:

«(...) 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».

2. No se nos oculta, sin embargo, como también hemos señalado, que el Consejo de Estado ha venido sosteniendo en varios dictámenes, en distintos supuestos planteados por funcionarios públicos, la procedencia de la tramitación de tal procedimiento (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). A este respecto, señalamos en 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; porque es solo a los particulares a quienes se refieren explícitamente los arts. 106.2 de la Constitución y 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) (actualmente, art. 32 de la Ley 40/2015), 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 (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 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 donde deriva que no procede recabar su dictamen ni, por ende, su emisión en caso de que se haya solicitado. En la misma línea de los Dictámenes del Consejo de Estado (DDCE 814/1991, 846/1992, 199/1994, 988/1994, 1917/1994, 2368/1995, 3311/1997, 2309/1998, 3.311/1997 y 3115/1998), los Dictámenes de este Consejo Consultivo referidos con anterioridad también señalan que el título o norma que fundamenta el deber de la Administración de indemnizar a sus funcionarios es diferente del que la obliga a hacerlo a los particulares, siendo el particular fin de aquélla la reparación de los daños que sufran los agentes públicos, siempre que ello ocurra con ocasión o como consecuencia del cumplimiento de sus funciones o al prestar el servicio que tienen encomendado.

Lo relevante a estos efectos, insistimos, 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.

En definitiva, en aplicación de la doctrina de este Consejo, anteriormente expuesta, examinado el asunto planteado (relación entre un funcionario y la Administración en que presta sus funciones), procede manifestar que no se ha de seguir en este caso, el procedimiento de responsabilidad patrimonial, sino el procedimiento común. Consecuentemente, por no exigirlo la normativa aplicable, no es preceptivo el dictamen de este Consejo, ni procede, por tanto, 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 II, el procedimiento tramitado conforme a la normativa reguladora de los procedimientos de las Administraciones Públicas en

materia de responsabilidad patrimonial no es el adecuado en Derecho para este caso. En consecuencia, no siendo preceptiva la solicitud de dictamen sobre la Propuesta de Resolución formulada en el mismo, no procede, por ende, emitir pronunciamiento de fondo al respecto.