



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1ª)

La Laguna, a 9 de enero de 2020.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Yaiza 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 viario (EXP. 459/2019 ID)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por el Alcalde del Ayuntamiento de Yaiza, de Registro de Entrada de este Consejo el 29 de noviembre de 2019, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de reclamación de la responsabilidad patrimonial de dicha Administración, iniciado a instancias del interesado, funcionario del cuerpo de Policía del citado Ayuntamiento, por daños soportados mientras estaba prestando sus servicios, ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio de carreteras.

2. El interesado cuantifica la indemnización que solicita en 211.239,84 euros, lo que determinaría, sin perjuicio de lo manifestado en el Fundamento III, la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Sr. Alcalde 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, en relación el primer precepto con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

3. El reclamante está legitimado activamente porque pretende el resarcimiento de los perjuicios que le han irrogado las lesiones personales que sufrió a consecuencia del accidente sufrido en motocicleta de titularidad pública. El

* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

Ayuntamiento está legitimado pasivamente porque se imputa la causación del daño al funcionamiento anormal del servicio público de conservación y mantenimiento de las vías públicas, que es de titularidad municipal.

II

1. El procedimiento comenzó mediante la presentación del escrito de reclamación, efectuada el 24 de marzo de 2019.

2. En lo que se refiere al hecho lesivo, alega el afectado en su escrito de reclamación, que sobre las 09:50 horas del día 11 de enero de 2019, mientras estaba de servicio como Agente de la Policía Local, se percató de un vehículo que circulaba haciendo uso del teléfono móvil por lo que procedió a realizar una maniobra de adelantamiento para detener al conductor y notificar la infracción observada. La vía por la que circulaba era de doble carril y sentido, realizando la maniobra señalada en una curva con giro prolongado a la derecha, pero al existir gravilla en el asfalto el agente la esquivó circulando por el parterre donde estaba parte de una rama de palmera cortada, lo que causó la caída de la motocicleta siendo el agente proyectado hacia delante e impactando contra el tronco de un árbol. Debido al accidente sufrido, el afectado quedó inconsciente, siendo trasladado por la ambulancia al Hospital Doctor Molina Orosa y posteriormente al Hospital Doctor Negrín de Las Palmas de Gran Canaria para el tratamiento de sus graves lesiones por las que tuvo que ser intervenido, continuando en tratamiento rehabilitador.

3. Con fecha 2 de abril de 2019, se dicta Decreto de Alcaldía, admitiendo a trámite la reclamación presentada. Tras la admisión a trámite de la reclamación formulada el procedimiento se ha tramitado correctamente por el órgano instructor, recabando los informes preceptivos del servicio presuntamente causante del daño, informe de la Policía Local en relación con el hecho objeto de la reclamación del interesado, resolviendo la apertura del periodo probatorio, admitiendo la documental y practicando las testificales propuestas. Asimismo, se concedió el preceptivo trámite de vista y audiencia del expediente al reclamante y demás interesados.

4. La 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.

III

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 388/2019, 381/2019, 111/2019, 61/2019, 245/2018, 15/2018, entre muchos otros, 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, pues tal y como se deduce del contenido del expediente elevado a este Consejo Consultivo, la pretensión ejercitada por el interesado -funcionario- se basa en la exigencia de que por parte del Ayuntamiento, en el que presta sus servicios, se le indemnice en concepto de responsabilidad patrimonial para resarcir los daños irrogados como consecuencia de la caída sufrida durante el desarrollo de su jornada laboral, y fruto del incumplimiento de la normativa en materia de prevención de riesgos laborales al no adoptarse, alega, por parte de la Entidad Pública citada las medidas de seguridad oportunas para evitar o, en su caso, minimizar los riesgos existentes en el desarrollo de su trabajo -buen estado de la carretera para circular-.

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. Es ésta la doctrina del Consejo Consultivo de Canarias, seguida en varios supuestos sobre idéntica materia:

«(...) 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 ésta última disposición legal 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».

3. Por su parte, también el Consejo de Estado ha venido sosteniendo en varios dictámenes, en distintos supuestos planteados por funcionarios públicos, la improcedencia de la tramitación del procedimiento ordinario de responsabilidad administrativa (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), y la aplicación del régimen específico del personal al servicio de las Administraciones públicas. El Consejo Consultivo de Canarias viene dando acogida a tal criterio acerca del régimen jurídico aplicable a estos supuestos; así se indicaba 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 sólo 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.

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.

4. 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 ordinario 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 III, 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.