



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 6 4 / 2 0 2 3

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 19 de abril de 2023.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana, en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños ocasionados como consecuencia del ejercicio de las funciones que como trabajador municipal le corresponden (EXP. 74/2023 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por oficio del Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana de 13 de febrero de 2023, con registro de entrada en el Consejo Consultivo el 15 de febrero de 2023, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado el 14 de noviembre de 2018 por (...), por el que reclama indemnización a consecuencia de las lesiones derivadas del accidente de trabajo ocurrido el 18 de noviembre de 2016.

2. El interesado cuantifica la indemnización que solicita en 226.113,32 euros, lo que determinaría, sin perjuicio de lo manifestado en el Fundamento IV del presente Dictamen, la preceptividad del mismo 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 (LCCC), en relación, el primer precepto citado, con el art. 32 y sigs. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Sobre la adecuación del procedimiento de responsabilidad patrimonial para reclamar por un trabajador las lesiones derivadas de accidente de trabajo, volveremos posteriormente.

* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

3. El reclamante está legitimado activamente porque pretende el resarcimiento de los perjuicios que le han irrogado las lesiones personales que sufrió a consecuencia de la realización de obras de fontanería en el seno de su trabajo como oficial de fontanero para el Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana. El Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana está legitimado pasivamente porque se le imputa la causación del daño por el que se reclama, en cuyo ámbito desarrollaba sus funciones el reclamante.

II

En lo que se refiere al hecho lesivo, alega el interesado en su escrito de reclamación:

“Primero. - Que mediante contrato de trabajo laboral de fecha 27 de junio de 2016 prestaba mis servicios al Ayuntamiento de Santa Lucía en calidad de oficial de fontanero.

Segundo. - Que, el día 18 de noviembre de 2016, realizando obras de fontanería en (...) en los Llanos, por orden de mi encargado, estaba desenrollando una bobina de tubo de 75 metros, se rompió un precinto de la bobina impactando el tubo contra mí lo que me hizo caer en el jardín. Al caer de costado me golpeé en la espalda a la altura de la cintura y al apoyar la mano derecha me torcí el 4 dedo de dicha mano.

Tercero. - Que desde el día 18 de noviembre de 2016 me encuentro en situación de incapacidad laboral. Que la empresa aseguradora del Ayuntamiento de Santa Lucía se ha encargado de cubrir todos los gastos sanitarios por medio de su mutua, (...).

Cuarto. - Que a casusa del accidente sufrí una serie de lesiones consistentes en traumatismo espalda, hernia discal, afectando las vértebras L4-L5 derecha, con discopatía L4-S1, finalmente intervenida quirúrgicamente el día 30 de marzo de 2017.

Quinto.- A consecuencia del accidente tengo las siguientes secuelas: Patología musculoesquelética en fase estable con antecedentes quirúrgicos en marzo de 2017 mediante artrectomía L4-L5 derecha y L5-S1 derecha con liberación de raíces nerviosas desde L4-S1 con artrodesis instrumentada y terapia rhb finalizada en septiembre de 2017 con balance articular raquis lumbar limitado mayor del 50 por ciento en flexoextensión trofismo crural y gemelar debilitado con contractura paravertebral de predominio derecho.

Sexto. -Por resolución del INSS de fecha 16 de noviembre de 2017 me declaran la incapacidad permanente en el grado de total para la profesión habitual.

Séptimo.- Relación de causalidad entre las lesiones producidas y el funcionamiento del servicio público.

Es evidente que en este caso la causa eficiente de los daños sufridos en mi persona tiene su origen en la omisión imputable al Ayuntamiento al que me dirijo, por ser el titular del contrato de trabajo con quien suscribe.

Noveno.- Evaluación económica de la responsabilidad patrimonial.

La evaluación económica de la responsabilidad patrimonial asciende a la cantidad de 226.113,32 euros, consistentes en:

- 1. Por razón de las secuelas la cantidad de 130.756,82 euros*
- 2. Por motivos estéticos la cantidad de 5.525,04 euros*
- 3. Por 364 días de incapacidad temporal la cantidad de 19.120 euros*
- 4. Por operación la cantidad de 1.600 euros*
- 5. Por lucro cesante la cantidad de 18.312 euros*
- 6. Por daños morales moderados (Incapacidad permanente total) la cantidad de 50.000 euros*
- 7. Por disminución de ingresos en nominas la cantidad de 800 euros.”*

III

1. El procedimiento comenzó mediante la presentación del escrito de reclamación, efectuada el día 14 de noviembre de 2018.

2. Tras la presentación de la reclamación formulada el procedimiento se ha tramitado por el órgano instructor de conformidad a lo dispuesto para los de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, recabando los informes preceptivos del servicio presuntamente causante del daño, resolviendo la apertura del periodo probatorio, admitiendo la documental propuesta. Asimismo, se concedió el preceptivo trámite de vista y audiencia del expediente al reclamante.

3. Finalmente se emitió la Propuesta de Resolución, de fecha 8 de febrero de 2023, en la que se inadmite la reclamación presentada por prescripción del derecho a reclamar, sin perjuicio de declarar que, no obstante, respecto del fondo del asunto, procedería la desestimación de la reclamación por no existir nexo causal entre el daño por el que se reclama y el funcionamiento de la Administración, habiéndose causado el daño por culpa exclusiva del perjudicado.

IV

1. La reclamación la presenta un trabajador del Ayuntamiento, y el daño alegado se habría producido al ejercer sus funciones laborales. Ello plantea enseguida la cuestión acerca de si el Consejo Consultivo puede y tiene que emitir el dictamen solicitado.

Este Consejo, desde que se emitiera nuestro Dictamen 31/2001, vino manteniendo al respecto una consolidada doctrina. Esta doctrina se refiere a reclamaciones de responsabilidad patrimonial que, como la que se analiza ahora, se basaban en supuestos daños padecidos por un empleado público en su ámbito funcional o laboral, siendo evidente que en este caso el reclamante, que tiene tal condición, reclama unos daños padecidos en dicho ámbito, pues estaba desarrollando los cometidos propios de sus funciones específicas de oficial de fontanero, actuando para su Administración y en cumplimiento de las obligaciones de éste en virtud de contrato de trabajo suscrito con el Ayuntamiento el 27 de junio de 2016, incluyendo el riesgo inherente a su desarrollo. En base a estas circunstancias solicita que se le indemnice por el daño sufrido.

2. Pues bien, lo primero que nos tenemos que plantear para resolver el presente supuesto es si el procedimiento de responsabilidad patrimonial, del art. 32 y sigs. LRJSP, es el cauce adecuado para indemnizar las lesiones que se producen al trabajador en el marco del contrato de trabajo. De no ser éste el procedimiento adecuado, tampoco sería preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo, sobre la base del art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias.

Sobre esta cuestión ya nos hemos pronunciado en anteriores dictámenes. Así, por ejemplo, el DCC 459/2021, de 1 de octubre de 2021:

«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».

3. No obstante, la doctrina consultiva que acaba de exponerse ha venido a ser matizada de forma significativa por nuestro Dictamen 62/2022, de 17 de febrero. En el mismo se consideró adecuadamente tramitada y ajustada a Derecho una Propuesta de Resolución que estimaba la reclamación de una funcionaria pública por un daño generado en el ejercicio de sus responsabilidades como tal. El citado Dictamen, que recogía doctrina del Consejo de Estado en esa misma línea, señalaba:

“ 3.5. En definitiva, la doctrina sustentada hasta ahora por este Consejo parte exclusivamente del criterio general ya señalado de que cuando los hechos en que se fundamenta la reclamación se producen en el ejercicio y con ocasión de la actividad laboral, las reclamaciones se han de sustanciar en el seno de la relación jurídica que vincula al empleado con la Administración, sin que quepa por tanto el recurso al procedimiento de reclamación de la responsabilidad patrimonial de la Administración ni, por ende, la emisión de Dictamen por este Consejo. No obstante, dado el sentido de la doctrina mantenida también de forma constante por el Consejo de Estado y acogida por la generalidad de los Consejos Consultivos, sin que esta doctrina suponga contravención de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en la materia, el Pleno de este Organismo, mediante Acuerdo de 17 de febrero de 2022, ha completado la misma a fin de acoger las excepciones que posibilitan el planteamiento de estas reclamaciones por el personal al servicio de las Administraciones públicas, aplicando el principio de indemnidad, y, en consecuencia, emitir en estos procedimientos un dictamen que entre en el fondo del asunto. Sin embargo, esta valoración ha de ser analizada caso por caso, teniendo en cuenta si los daños por los que se reclama derivan o no del funcionamiento del servicio público y, en caso afirmativo, del cumplimiento de los restantes requisitos que conforman la responsabilidad patrimonial de la Administración.

En el presente caso, constatada la inexistencia de un procedimiento específico para la reclamación de los daños producidos y siendo los mismos consecuencia del funcionamiento del servicio público concernido -como veremos más adelante-, resulta procedente acudir a la vía de la reclamación de responsabilidad patrimonial y, por tanto, preceptiva la solicitud de dictamen.

(...)

Así, en el presente supuesto ha resultado acreditada tanto la realidad de los hechos alegados como la existencia de relación de causalidad entre el funcionamiento de las instalaciones de la oficina pública y tales daños, (...) por lo que este Consejo coincide en la existencia de nexo causal entre la indebida colocación de los cables y la caída de la interesada”.

4. Teniendo en cuenta la expuesta doctrina de este Consejo Consultivo, llamados como estamos a su consideración para cada caso concreto, cumple analizar el supuesto ahora sometido a consulta, y resolver en consecuencia.

Según consta en el expediente, la Dirección Provincial del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en su Dictamen de 14 de noviembre de 2017, calificó los hechos como *“accidente de trabajo”*, con lo que coincide el escrito del Instituto Nacional de la Seguridad Social de Las Palmas de 17 de noviembre de 2017. Posteriormente, el Informe de Investigación de Accidentes de la Inspección provincial de trabajo y seguridad social de Las Palmas, de 12 de marzo de 2019, concluye afirmando *“la ausencia de responsabilidad del empleador Ayuntamiento de Santa Lucía en la producción del accidente de trabajo”*.

Con la anterior conclusión coincide el preceptivo informe del Servicio de Riesgos Laborales y Recursos Humanos del Ayuntamiento de Santa Lucía (de 2 de agosto de 2021), que tuvo en cuenta el *“Procedimiento para la manipulación de rollos de tubería de polietileno”* asumido por el Ayuntamiento, pues (el reclamante) *“al realizar él solo sin la asistencia del compañero el desenrollado de la bobina, favoreció el retroceso de la misma. y no siguió (así) las instrucciones dadas por su compañero, personal laboral indefinido del Ayuntamiento y realizó el solo la operación”*.

La Propuesta de Resolución, que con carácter previo considera extemporánea la reclamación y prescribe la acción para ejercitarla, considera no probada la relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento de los servicios públicos municipales, al imputar su producción a una acción del trabajador negligente e incumplidora de las instrucciones recibidas.

5. Teniendo en cuenta los antecedentes expuestos puede afirmarse que en el presente caso no se da la *“inexistencia de un procedimiento específico para la reclamación de los daños producidos”* a que alude el arriba citado Dictamen 62/2022, pues se siguió el propio de un accidente de trabajo por parte de la Inspección de Trabajo, lo que aseguró la efectividad del principio de indemnidad. No resulta por tanto inculible este supuesto en las excepciones que según el anterior Dictamen cabe formular a la doctrina general sobre los procedimientos de responsabilidad de la Administración, según la cual éstos sólo se aplican a los eventuales daños que los particulares, y no los empleados públicos, hubieren sufrido por el funcionamiento de

los servicios públicos, salvo que su reclamación no cuente con una vía específica de resarcimiento para ser sustanciada.

Recientemente, en su Dictamen 620/2022, de 16 de junio, el Consejo de Estado ha venido a recordar lo que por otra parte denomina su *“reiterada doctrina”* en relación con la indemnización por los perjuicios derivados del accidente sufrido por un trabajador al servicio de la Administración sucedido en su puesto de trabajo: *“No es este, a juicio del Consejo de Estado, el cauce adecuado para dilucidar la pretensión indemnizatoria de la reclamante quien, en la fecha en la que se produjo el accidente (13 de abril de 2015) prestaba sus servicios en virtud de una relación contractual laboral en la que la Administración militar asumía el papel de empleadora. Es doctrina reiterada de este Consejo que la existencia de una vía específica de resarcimiento excluye, en principio, el régimen general de la responsabilidad patrimonial. En el caso del expediente sometido a consulta, esa vía específica de resarcimiento es la que se corresponde con la naturaleza contractual del vínculo de la interesada con la Administración.”*

Añade en este sentido el Consejo de Estado en el citado Dictamen que las prestaciones reconocidas por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, incluyendo los recargos que pudieran determinarse debido a la inobservancia por parte de la empleadora de las medidas de seguridad exigibles, son independientes del derecho que asiste al interesado de reclamar una indemnización por los daños y perjuicios derivados del accidente laboral, *“pretensión ésta que no procede enjuiciar a la Administración en el marco de un expediente de responsabilidad patrimonial, sino que habrá de dilucidarse ante la jurisdicción social (previo trámite de conciliación)”*. En efecto, de acuerdo con el art. 2.b) de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción social, corresponde a los órganos jurisdiccionales de este orden el conocimiento de las acciones que puedan ejercitar los trabajadores o sus causahabientes contra el empresario o contra aquéllos a quienes se les atribuya legal, convencional o contractualmente responsabilidad, por los daños originados en el ámbito de la prestación de servicios o que tengan su causa en accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, incluida la acción directa contra la aseguradora y sin perjuicio de la acción de repetición que pudiera corresponder ante el orden competente.

En consecuencia, habida cuenta de la existencia de una vía específica de resarcimiento también en este caso tampoco procede ahora emitir dictamen por este Consejo Consultivo.

C O N C L U S I Ó N

En el presente caso no procede emitir dictamen por el Consejo Consultivo de Canarias, por lo que ha de omitirse cualquier pronunciamiento sobre el fondo del asunto.