

Dictamen nº: **37/23**  
Consulta: **Consejero de Presidencia, Justicia e Interior**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **26.01.23**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 26 de enero de 2023, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Presidencia, Justicia e Interior, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por D. ....., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial, por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la mordedura de un perro en el municipio de ....., cuando se encontraba de servicio.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 19 de mayo de 2022, el interesado antes citado, agente forestal de la Comunidad de Madrid, presentó un escrito en el registro electrónico del Ministerio de Hacienda y Función Pública, dirigido a la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior solicitando el inicio de un expediente de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados del accidente ocurrido el día 3 de mayo de 2021, cuando se encontraba de servicio en el municipio de ....., al sufrir la mordedura de un perro.

Según refiere en su escrito, encontrándose ese día en el desempeño de sus funciones observó, con unos prismáticos, a una persona que

utilizaba un busca-metales en una zona prohibida por su valor patrimonial. Tras comunicar dichos hechos a la emisora del cuerpo de Agentes Forestales, se dirigió con otro compañero, recorriendo el monte, a la zona para localizar e identificar a dicha persona. Expone que, al alcanzar un repecho y avistar a la persona que quería identificar, oyó como un perro de raza mastín ladraba agresivamente a su espalda y, cómo minutos después le mordió el brazo, permaneciendo en *“situación de agarre varios segundos”*, soltándose posteriormente, comenzando de nuevo a ladrar agresivamente y volviendo por segunda vez a morder al reclamante, permaneciendo en *“situación de agarre varios segundos más, hasta el momento en que una mujer en compañía del ciudadano que se pretendía identificar, y que se han aproximado al lugar del accidente, consiguen separar al perro del funcionario”*.

El reclamante manifiesta que, herido en el brazo (sangrado y contusiones) fue trasladado por sus compañeros a un centro de salud en Buitrago de Lozoya donde fue atendido y que *“permanece de baja hasta el 19 de mayo incluido”*, habiendo recibido tratamiento médico contra el dolor y la infección, con curas y tratamiento de fisioterapia y quedando como secuelas cicatrices visibles, posible hematoma fibrosado y *“tiene molestias no funcionales en el brazo”*.

El reclamante considera que la actuación de la Administración no resulta ajustada a derecho en cuanto que ha habido un claro incumplimiento de las obligaciones como empleadora que le impone el artículo 15 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales, al estar incompleta la evaluación de riesgos laborales (ERL) al no haber previsto los medios de defensa en situación de riesgo como son los equipos disuasorios de protección e inmovilización, guantes de protección anticorte o spray de defensa, entre otros. Considera que se debió haber redactado un informe para concretar los medios y una planificación preventiva, informar a los trabajadores y/o representantes de las situaciones de riesgo e *“impedir que los*

*trabajadores sin esa formación accedan a lugares/situaciones peligrosas”.*

El interesado solicita una indemnización de 20.257,06 €, cantidad resultante de la suma de 876,48 € por 16 días de perjuicio moderado, 13.380,58 € por 13 puntos de secuelas por perjuicio estético y 6.000 € por daños morales, por el *“trastorno y sufrimiento del equilibrio emocional padecidos, la incertidumbre, ansiedad y zozobra derivadas de las circunstancias del propio siniestro y del hecho de tener que mantener su actividad laboral/funcionarial sometido a los riesgos que han originado el accidente, la ausencia de respuesta y medidas de la Administración para la prevención del riesgo”.*

Acompaña con su escrito el informe técnico de asesoramiento emitido por el Servicio de Prevención sobre la investigación del accidente, de 23 de junio de 2021; la Evaluación de Riesgos Laborales elaboradas por el Servicio de Prevención, de 14 de diciembre de 2011; un informe pericial sobre la necesidad de material específico para Agentes Rurales, de octubre de 2014; el parte de lesiones emitido por el Servicio Madrileño de Salud, de 3 de mayo de 2021; parte de baja, confirmación y alta (19 de mayo de 2021) emitido por la empresa colaboradora de la Seguridad Social; un informe médico sobre las secuelas internas dejadas por la mordedura del mastín; la propuesta de requerimiento del inspector de Trabajo y Seguridad Social, de 9 de marzo de 2022 y siete fotografías de las lesiones sufridas.

**SEGUNDO.-** Presentada la reclamación, se acordó la instrucción del expediente, conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Con fecha 2 de junio de 2022 se requirió al interesado para que aportara la Evaluación de Riesgos Laborales para las funciones

policiales del puesto de agente forestal, elaborada por el Servicio de Prevención de la Comunidad de Madrid, de 27 de agosto de 2018 y que el reclamante afirmaba acompañar con su escrito de reclamación. Se solicitaba también que aportara justificación de los perjuicios realmente sufridos con la presentación de facturas, presupuesto, informe pericial, etc. y, finalmente, declaración no haber interpuesto idéntica reclamación ante otra Administración Pública por estos mismos hechos y de no haber sido indemnizado por los mismos hechos por entidad pública o privada.

El día 14 de junio de 2022 el interesado presenta escrito dando cumplimiento al anterior requerimiento y adjuntando copia de la Evaluación de Riesgos Laborales para las funciones policiales del puesto de agente forestal, factura de una farmacia de Calatayud, por compras de medicamentos los días 5, 11 y 13 de mayo de 2021 por un importe total de 45,46 euros y, finalmente, un informe de un centro de fisioterapia de Calatayud en el que se afirma que el reclamante recibió durante el mes de mayo de 2021 dos sesiones de fisioterapia por un importe total de 60 euros *“para tratar las lesiones en su brazo provocadas por la mordedura de un perro”*.

En cumplimiento de lo dispuesto en el art. 81 LPAC, se ha solicitado informe al Dirección General de Emergencias, con fecha 21 de junio de 2022 la jefa del Cuerpo de Agentes Forestales emite informe en relación con el accidente de trabajo sufrido por el reclamante y dice:

*“La mordedura del perro fue la causa inmediata del accidente laboral, como acredita el informe de investigación, cuestión no controvertida posteriormente por la Inspección Provincial de Trabajo.*

*En el momento del accidente, el agente forestal se disponía a abordar a un ciudadano al que había visto utilizando un detector de metales en un entorno arqueológico, lo cual supone una posible infracción administrativa. No se encontraba, por tanto, realizando un*

*servicio relacionado con fauna, que pudiera hacer esperable la ocurrencia de un riesgo acorde a la presencia de un animal, ni estaba preparado ni prevenido ante el posible ataque de un perro, suelto y sin bozal, cuya presencia sobrevino de forma inesperada y no había sido advertida previamente por el interesado. Encontrándose en ese momento lejos de sus compañeros.*

*Un agente forestal dispone de distintos tipos de uniformidad (invierno, verano, impermeable, de nieve, EPI de incendios forestales) y equipos y materiales acordes para afrontar distintos tipos de riesgos en función de la actuación que vaya a acometer (lazos para perros, guantes anti-corte, guantes anti-mordeduras, transportines de fauna, redes de fauna, batefuegos, material de toma de muestras, de investigación de incendios, etc.). No puede portar todos los elementos de que dispone por si surge una actuación distinta a la esperada.*

*Tampoco la administración dispone de capacidad técnica para la señalización detallada de los riesgos y limitaciones legales que afectan al medio natural, ni es pertinente ni proporcional, en particular en relación a las vías pecuarias de la región, no siendo si quiera competencia de este centro directivo dicha señalización, como señalaba de forma controvertida el informe de investigación del accidente.*

*Ni por supuesto la administración puede responsabilizarse ni prever el adecuado control de los animales domésticos por parte de los usuarios del medio natural, ni el comportamiento de dichos animales en un entorno abierto.*

*Es decir, fue una causa inesperada y fortuita, no previsible, la que causó el daño físico al trabajador, encontrándose este en el momento de la mordedura alejado de sus compañeros unos 30 metros, en*

*lugar de los dos metros máximos que establecen los procedimientos internos vigentes de seguridad para el patrullaje en el Cuerpo para seguridad en las actuaciones.*

*Por otra parte, esta subdirección general ostenta cometidos operativos y de gestión interna, careciendo de cometidos o personal facultativo médico propio, por lo que no puede pronunciarse sobre la idoneidad de la valoración económica de los daños físicos que refiere el trabajador, ni sobre los daños morales que alude, entendiendo que, en todo caso, deben ser convenientemente justificados por este último mediante la obtención de un informe pericial al efecto.*

*La comunicación del accidente laboral por parte de este centro directivo se efectuó con fecha 4/05/2021, trasladándose a la División de Colaboración con la Seguridad Social de la Dirección General de Función Pública la pertinente Comunicación Interna de Accidente de Trabajo. Posteriormente se recibió información sobre la baja médica del trabajador.*

*Se desconoce el carácter concreto de las secuelas de las lesiones del trabajador, así como el alcance y contenido de cualquier acto médico de recuperación o rehabilitación, en su caso, que haya podido emanar de las actuaciones posteriores de dicha División. Ostentando dicha información el carácter de protegida por afectar a datos de salud, no ha dado traslado de la misma a este centro directivo.*

*Únicamente se tiene constancia de la referencia al carácter leve del siniestro, según la diligencia de la Inspección Provincial de Trabajo.*

*Cabe informar que el trabajador se reincorporó al servicio el 20 de mayo de 2021, sin que manifestara secuelas o limitaciones relacionadas con el accidente”.*

En relación con el posible nexo causal, el informe declara:

*“La propuesta de requerimiento de la Inspección Provincial de Trabajo relativa al accidente de (...) insta a analizar la formación, información y valorar la puesta a disposición de algún EPI, así como incidir entre los trabajadores del Cuerpo en el cumplimiento de sus propias obligaciones de seguridad, en aplicación de los artículos 14, 15 y 16 de la LPRL.*

*No concluye el funcionamiento anormal de los mecanismos de PRL como causa del accidente de (...), ni específicamente incumplimiento del artículo 15, tratándose de un requerimiento enfocado a análisis de posibles mejoras y no la subsanación de incumplimientos. Tratándose de la valoración efectuada por la Autoridad Laboral con motivo de una actuación inspectora.*

*Por lo referido anteriormente, y en aplicación de las conclusiones alcanzadas por la Inspección Provincial de Trabajo tras su actuación inspectora, cabe concluir que no existe un nexo causal entre el defectuoso funcionamiento de los mecanismos legales de prevención de riesgos laborales del empleado público, en especial el artículo 15 de la LPRL y los daños que este reclama”.*

El informe se acompaña con el informe del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales de investigación del accidente laboral de 23 de junio de 2021 (el mismo que el aportado por el reclamante con su escrito de inicio del procedimiento), el expediente elaborado por la Inspección Provincial de Trabajo que finaliza con la propuesta de requerimiento de 9 de marzo de 2022 (también aportada por el reclamante) y un informe de aptitud médico laboral del reclamante, de 7 de febrero de 2022.

Con fecha 24 de junio de 2022 emite informe el jefe de Área de Asistencia Sanitaria de la División de Colaboración con la Seguridad Social de la Dirección General de la Función Pública que describe las

heridas sufridas por el reclamante y concreta la fecha de baja laboral, 4 de mayo de 2021, y la fecha del alta, 19 de mayo de 2021.

Tras la incorporación de los anteriores informes, se acuerda la apertura del trámite de audiencia. El día 3 de agosto de 2022 el reclamante presenta escrito de alegaciones en el que pone de manifiesto que en el índice documental del que se le ha dado traslado aparecen referenciados documentos de forma vaga e imprecisa que le impiden saber si la totalidad de los documentos aportados con su escrito están incluidos en el procedimiento administrativo; si algunos de los documentos citados son parte del expediente administrativo y que el índice facilitado contraviene el artículo 32 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, toda vez que con los datos aportados resulta imposible recuperar. Solicita así la subsanación de la comunicación del trámite de audiencia con entrega de la copia del expediente íntegro y, subsidiariamente, que se le faciliten *“una copia auténtica de todos los documentos que obran en el expediente (ordenados, numerados, paginados y vinculados con su índice)”*.

El día 9 de agosto de 2022 el reclamante presenta nuevo escrito solicitando copia del expediente mediante comparecencia electrónica y, especialmente, los documentos 0, 4, 5, 6 y 7 del expediente administrativo.

El día 10 de agosto de 2022 (notificado al día siguiente) se da respuesta a la solicitud formulada por el interesado, haciéndole entrega de todos los documentos solicitados con excepción del documento 0 que, al tratarse del escrito de inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial presentado por él, ya lo tiene en su poder.

Con fecha 12 de agosto de 2022 la instructora del procedimiento remite al interesado copia del informe de valoración clínica de 7 de

febrero de 2022, así como de los anexos adjuntados con el informe de la Dirección General de Emergencias de 21 de junio de 2022.

El día 18 de agosto de 2022 el interesado presenta nuevo escrito en el que solicita la incorporación al expediente del Acta del Comité de Seguridad y Salud Laboral, de 18 de octubre de 2021, en la que se manifiesta que “20 metros” es la “*distancia mínima de seguridad. Mas allá de 20 metros no se divisa al compañero*”, así como del Acta del Comité de Salud y Seguridad Laboral de 6 de mayo de 2022, donde se anuncian medidas de reforzamiento de la seguridad del Cuerpo de Agentes Forestales en casos de agresión externa, etc.

Notificado nuevo trámite de audiencia al interesado, con fecha 15 de noviembre de 2022 este presenta escrito de alegaciones en el que, en primer lugar, pone de manifiesto defectos en la tramitación del procedimiento, puestos de manifiesto en sus anteriores escrito, algunos de los cuales –según el reclamante– revisten especial gravedad. El interesado “*repudia*” y solicita la eliminación de los informes de 17 de febrero de 2022 y 6 de junio de 2022, así como toda la documentación que consta en las dos tablas integrantes del contenido de los anexos comunicados en los trámites de audiencia, solicita informe y validación por la Secretaría General Técnica de las memorias justificativas que identifica, así como explicación sobre las supuestas contradicciones encontradas y pide que se incorporen al procedimiento “*la peritaciones del accidente realizadas por D. (...) y D. (...), de 9 y 13 de noviembre, respectivamente*”.

Con fecha 29 de noviembre de 2022 se dicta propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial al considerar que tanto la culpa de la víctima como un hecho tercero, el perro que muerde al agente forestal en el codo izquierdo, producen la ruptura del nexo causal.

**TERCERO.-** El día 2 de diciembre de 2022 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 730/22. Estimándose incompleto el expediente, el día 10 de enero de 2023 la secretaria de la Comisión solicitó el complemento del expediente administrativo con la documentación que figuraba en el índice remitido como nº 2, con suspensión del plazo para emitir dictamen. La documentación solicitada ha tenido entrada en el registro de esta Comisión Jurídica Asesora el día 13 de enero de 2023, reanudándose el plazo para la emisión del mismo.

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora en la sesión celebrada el día 26 de enero de 2023.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

### **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a quince mil euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 18.3.c) del ROFCJA.

**SEGUNDA.-** La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada según consta en los

antecedentes, se regula en la LPAC de conformidad con su artículo 1.1, con las particularidades previstas para los procedimientos de responsabilidad patrimonial en los artículos 67, 81 y 91. Su regulación debe completarse con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, LRJSP), cuyo capítulo IV del libro preliminar se ocupa de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

El reclamante ostenta legitimación activa, al tratarse de la persona perjudicada por el accidente que alega producido por el incumplimiento de la normativa de riesgos laborales por la Comunidad de Madrid. En este caso, se da la particularidad de que el reclamante es un empleado público de la Administración frente a la que dirige su reclamación, lo que no impide que pueda ejercitar una reclamación por daños y perjuicios en los términos previstos en los 32 y siguientes de la LRJSP. De esta forma, la expresión “*los particulares*” como potenciales titulares del derecho a reclamar contenida en los artículos 106.2 de la Constitución Española y 32 LRJSP, ha de ser interpretada en un sentido extensivo, incluyendo a quienes, en virtud de una situación especial de sujeción, sufren un daño extracontractual en el marco de su prestación de servicios profesionales.

No obstante, debe tenerse en cuenta, como destaca la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 9 de febrero de 2022 (procedimiento 1146/2019) y hemos puesto de manifiesto en anteriores dictámenes:

*“En relación con las reclamaciones formuladas por el personal al servicio de las Administraciones Públicas en concepto de responsabilidad patrimonial para el resarcimiento de daños o de perjuicios sufridos por o durante la prestación de sus funciones, como es el caso , constituye consolidada jurisprudencia la que mantiene que han de diferenciarse los supuestos de funcionamiento*

*normal de los de funcionamiento anormal: en los primeros, el servidor público ha asumido voluntariamente un riesgo que, de acuerdo con la ley, tiene el deber jurídico de soportar, por lo que el daño no sería antijurídico y la Administración no vendría obligada a indemnizarle por el concepto de responsabilidad patrimonial, sino con las prestaciones previstas expresamente en el ordenamiento jurídico aplicable a su relación estatutaria; en los segundos, es decir, en los de funcionamiento anormal del servicio público, se debe discernir si la deficiencia o anormalidad es consecuencia exclusivamente de la propia actuación del servidor o funcionario público, en cuyo caso su misma conducta sería la única causante del daño o perjuicio sufrido, con lo que faltaría el requisito del nexo causal, o si la deficiencia o anormalidad del servicio obedece a otros agentes con o sin la concurrencia de la conducta del propio perjudicado, de manera que sólo cuando ninguna participación hubiese tenido el funcionario o servidor público perjudicado en el resultado producido, ha de ser resarcido e indemnizado por la Administración Pública hasta alcanzar la plena indemnidad, pero en el supuesto de que hubiese cooperado en el funcionamiento anormal del servicio, la indemnización en su favor habrá de moderarse en atención a su grado de participación (así, sentencias del Tribunal Supremo de 10 de abril de 2000, de 1 de febrero de 2003, de 6 de julio de 2005, de 24 de enero de 2006 o de 3 de noviembre de 2008)”.*

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente la Comunidad de Madrid en cuanto Administración responsable, como empleadora, del cumplimiento de las normas sobre prevención de riesgos laborales para el cuerpo de Agentes Forestales.

En lo relativo al plazo de presentación de la reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67.1 LPAC el derecho a reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración prescribe al año de

manifestarse el efecto lesivo y de que se haya determinado el alcance de las secuelas.

En el caso que nos ocupa, resulta de la documentación examinada que el accidente tuvo lugar el día 3 de mayo de 2021, siendo dado de alta el 19 de mayo siguiente, por lo que la reclamación presentada el día 19 de mayo de 2022 está formulada en plazo.

En relación con el procedimiento, se ha solicitado el informe preceptivo previsto en el artículo 81 de la LPAC, esto es, a la Dirección General de Emergencias, órgano al que está adscrito el reclamante como agente forestal y al que el reclamante reprocha el incumplimiento de las medidas sobre prevención de riesgos laborales.

Después de la incorporación al procedimiento del anterior informe se ha dado audiencia al reclamante, que ha formulado alegaciones. Habiendo solicitado el reclamante la entrega de otros documentos y aclaración sobre otros, se han incorporado nuevos documentos y se ha concedido nueva audiencia al interesado que ha presentado alegaciones. Con posterioridad, se ha dictado propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

Por tanto, debe concluirse que la instrucción del procedimiento ha sido completa, sin que se haya omitido ningún trámite que tenga carácter esencial o que resulte imprescindible para resolver.

El reclamante alega cuestiones técnicas en relación con el código de verificación de seguridad (CSV) de algunos de los documentos incorporados al expediente, sobre los que este órgano consultivo no puede pronunciarse y que, si considera están manipulados, deberá adoptar las medidas legales oportunas.

La documentación obrante en el expediente resulta completa, si bien es cierto que la sistematización de los distintos documentos y carpetas con archivos Zip, que incorporan nuevos documentos a su vez, hace confuso y complejo el estudio del expediente.

**TERCERA.-** La responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por el artículo 106.2 de la Constitución a cuyo tenor: *“Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”*. El desarrollo legal de este precepto se encuentra contenido actualmente en la LRJSP, completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada LPAC.

Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, de conformidad con constante jurisprudencia, se precisa la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterándolo, en el nexo causal.

c) Ausencia de fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

La responsabilidad de la Administración es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, de forma que aunque, como se acaba de decir, es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido, sólo son indemnizables las lesiones producidas por daños que el lesionado no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley.

**CUARTA.-** Del breve resumen de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial incluidos en la consideración jurídica precedente, se deduce que no cabe plantearse una posible responsabilidad de la Administración sin la existencia de un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado. En este sentido recuerda la Sentencia de 13 de febrero de 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 597/2017), con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que *“la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas”* constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el ámbito patrimonial del interesado *“que es quien a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado”*.

Del expediente administrativo resulta acreditado que el reclamante, agente forestal, fue atacado por un perro de raza mastín el día 3 de mayo de 2021, cuando se dirigía a identificar a una persona que utilizaba un busca-metales en una zona prohibida por su valor patrimonial arqueológico. Está igualmente probado que el interesado tuvo que ser trasladado por sus compañeros a un centro de salud de Buitrago de Lozoya y que estuvo en situación de baja laboral hasta el día 19 de mayo de 2021, habiendo recibido tratamiento médico y dos sesiones de fisioterapia.

Los daños cuyo resarcimiento pretende el reclamante presentan la particularidad de haberse producido dentro del ámbito propio de la prestación de servicios de un empleado público. En materia de reclamaciones de responsabilidad formuladas por empleados públicos a raíz de accidentes sufridos en el ejercicio sus funciones, esta Comisión Jurídica Asesora ha declarado en sus dictámenes 48/16, de 28 de abril; 304/16, de 14 de julio; 322/19, de 14 de agosto y 217/20, de 16 de junio, de acuerdo con la jurisprudencia sobre la materia,

a) que la afirmación de la responsabilidad administrativa solo procede si el daño padecido por el trabajador no se ha visto completamente satisfecho por medio de otros mecanismos como son los seguros sociales, correspondiendo al trabajador la prueba de esa insuficiencia;

b) que es necesario distinguir entre los riesgos derivados de lo que sería un funcionamiento normal de los servicios públicos que el empleado público ha de asumir como inherentes a su relación estatutaria sin perjuicio de los mecanismos reparadores de su régimen de seguridad social, y los derivados de un funcionamiento anormal que generan indemnización salvo que sean debidos a la conducta del funcionario.

En nuestro dictamen 304/16, de 14 de julio, analizamos esta cuestión en los siguientes términos:

*“La jurisprudencia viene indicando que, en estos casos, solo procede la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración si las prestaciones derivadas de la cobertura del accidente de trabajo por la Seguridad Social no cubren el total del daño producido, lo cual en principio correspondería probar al trabajador reclamante.*

*Además de lo anterior, la jurisprudencia viene distinguiendo en estos casos según se trate de un funcionamiento normal o anormal del servicio.*

*En el primer caso se entiende que el funcionario asume, como propios de su relación estatutaria, los riesgos inherentes a la misma por lo que dichos daños no tienen la condición de antijurídicos sin perjuicio, claro está, de los mecanismos de reparación establecidos en la legislación sobre seguridad social.*

*En los casos de funcionamiento anormal se distingue si el daño tuvo o no su causa en una actuación del propio funcionario. En el primer caso se entiende que tampoco el funcionario tiene derecho a ser indemnizado como recuerda la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 2009 (recurso 10565/2004) al producirse una ruptura del nexo causal”.*

Y como se especificaba en el ya citado dictamen 304/16, «esta doctrina general ha tenido particular aplicación en los casos de funcionarios de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, así en la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de abril de 2011 (recurso 5833/2006) se recoge la doctrina general al respecto y se confirma la sentencia de la Audiencia Nacional de 4 de octubre de 2006 (recurso 608/2005) que consideró que el reclamante no había acreditado (a raíz de las lesiones ocasionadas por un atentado terrorista y una posterior caída de un caballo) “(...) que padeció daños por valor superior a las compensaciones percibidas por ese régimen específico de las clases pasivas, por lo que la Sala considera que la indemnización percibida y la pensión extraordinaria concedida es suficiente para cubrir lo que ahora reclama”».

En este caso, consta en el expediente que el reclamante estuvo de baja por contingencias profesionales, pero no se ha determinado si las

prestaciones derivadas de esa situación han reparado la totalidad del daño producido, cuestión que habría que valorar si, conforme a la doctrina expuesta, se estimase la reclamación de responsabilidad patrimonial.

**QUINTA.-** Reconocida la existencia del daño procede analizar si concurren los demás presupuestos para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración municipal.

Esta Comisión viene destacando que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la carga de la prueba de los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración corresponde a quien la reclama. Es decir, ha de probar el nexo causal o relación causa-efecto entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público, lo que supone que le corresponde probar la existencia del accidente y que los daños sufridos derivan del funcionamiento anormal de la Administración.

Del estudio de la reclamación formulada por el interesado con la documentación que adjunta, resulta probado que las heridas que sufrió en el brazo izquierdo fueron producidas por un perro de raza mastín que acompañaba a dos personas, una de las cuales iba a ser identificada, al haberse observado que caminaba con un busca-metales por una zona prohibida.

De los hechos expuestos resulta clara, por tanto, la responsabilidad civil de los dueños del animal, como resulta del artículo 1905 del Código Civil, que establece que *“el poseedor de un animal, o el que se sirve de él, es responsable de los perjuicios que causare, aunque se le escape o extravíe”*. Responsabilidad que solo cesa en el caso de que el daño proviniera de fuerza mayor o de culpa del que lo hubiese sufrido. Figura en el informe técnico de asesoramiento de investigación del accidente que tras el mismo el otro agente forestal que acompañaba al reclamante

realizó *“la filiación del hombre y la mujer que cometieron la infracción que motivó la actuación de los agentes forestales”*.

Pretende, sin embargo, el reclamante imputar la responsabilidad a la Comunidad de Madrid al entender que ha existido un incumplimiento de las obligaciones que, como empleadora, le impone el artículo 15 de la LPRL, al estar incompleta la evaluación de riesgos laborales (ERL) por no haber previsto los medios de defensa en situación de riesgo como son los equipos disuasorios de protección e inmovilización, guantes de protección anticorte o spray de defensa, entre otros. Considera que se debió haber redactado un informe para concretar los medios y una planificación preventiva, informar a los trabajadores y/o representantes de las situaciones de riesgo e impedir que los trabajadores sin esa formación accedieran a lugares/situaciones peligrosas. Por otro lado, tal y como se indicó en el dictamen 776/22, de 22 de diciembre, no consta que el interesado acudiera a la jurisdicción social que es la competente para conocer de las cuestiones litigiosas que se promueven en reclamación de responsabilidad derivada de los daños sufridos como consecuencia del incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales por las Administraciones públicas respecto de sus empleados, bien sean estos funcionarios, personal estatutario de los servicios de salud o personal laboral, (art. 2 e) de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social (en este sentido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 9 de febrero de 2022, anteriormente citada).

Del informe técnico de asesoramiento emitido por el Servicio de Prevención para la investigación del accidente de trabajo, aportado por el reclamante, resulta probado que este llevaba en el momento del accidente ropa de trabajo habitual con una chaqueta polar ligera de entretiempo clasificada como equipo de protección individual (EPI) de categoría I; que no llevaba ningún equipo de defensa personal y que, en

el momento del accidente, la distancia con su compañero era de 20 metros aproximadamente.

El informe deja constancia de los equipos de protección individual que le fueron entregados al hoy reclamante, los equipos de trabajo, así como la ropa de trabajo de verano, entretiempo e invierno.

Finalmente, el informe técnico de asesoramiento efectúa una serie de recomendaciones como medidas preventivas tales como, valorar la conveniencia de señalar, en las vías pecuarias, los usos permitidos en las mismas; poner a disposición de los agentes forestales los equipos de defensa personal necesarios para garantizar una adecuada defensa personal frente a agresiones de animales o, actualizar *“el procedimiento-patrulla e inspección-servicios habituales”*, incluyendo *“la distancia máxima aproximada que se estime conveniente a la que deben permanecer 2 agentes forestales entre ellos durante la patrulla en pareja, para que sea posible el apoyo al agente agredido o la comunicación de la emergencia tras una agresión”*.

Acreditado, por tanto, que el reclamante caminaba, cuando ocurrió el accidente, a una distancia aproximada de 20 metros de su compañero, queda probado el incumplimiento por el interesado de los protocolos de seguridad vigentes y, por tanto, la culpa del perjudicado en los hechos objeto de reclamación.

Para desvirtuar este hecho, el reclamante aporta *“dos peritaciones”* realizadas por dos agentes forestales que declaran que la distancia superior a dos metros resulta habitual, recomendable o, incluso, imprescindible para la realización de las labores encomendadas o que *“la actuación del funcionario accidentado desde el punto de vista operativo, normativo y de la práctica habitual resultó irreprochable”*.

Sobre estas pruebas aportadas, conviene aclarar que no pueden calificarse como periciales porque, aunque los firmantes de los

documentos tengan la condición de agentes forestales, no tienen la condición de peritos.

El artículo 335.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil exige que todo perito, al emitir dictamen, *“deberá manifestar, bajo juramento o promesa de decir verdad, que ha actuado y, en su caso, actuará con la mayor objetividad posible, tomando en consideración tanto lo que pueda favorecer como lo que sea susceptible de causar perjuicio a cualquiera de las partes, y que conoce las sanciones penales en las que podría incurrir si incumpliere su deber como perito”*.

En el presenta caso, ninguno de los dos firmantes del documento hace en su escrito el juramento o promesa de actuar con objetividad. En este sentido, se aportan dos escritos firmados por sendos agentes forestales, ya retirados con 34 y 37 años de experiencia, respectivamente, uno de los cuales reconoce haber sido, incluso, superior jerárquico directo del reclamante.

Se trata, por tanto, de una prueba documental escrita, no pericial, que debe valorarse conforme a las reglas de la sana crítica por lo que no sirven para desvirtuar el hecho acreditado en el expediente de que el reclamante, alejándose su compañero a una distancia superior a dos metros, incumplió los protocolos de seguridad, como afirma el informe de la jefa del Cuerpo de Agentes Forestales.

Por tanto, no resultando acreditado un funcionamiento anormal por la Administración y sí, por otra parte, una actuación imprudente del reclamante, debe concluirse que no concurren los requisitos necesarios para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no concurrir relación de causalidad ni la antijuridicidad del daño.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 26 de enero de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 37/23

Excmo. Sr. Consejero de Presidencia, Justicia e Interior

Pza. Pta. del Sol nº 7 - 28013 Madrid