

Dictamen nº: **153/22**  
Consulta: **Consejera de Medio Ambiente, Vivienda y  
Agricultura**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **15.03.22**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 15 de marzo de 2022, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, al amparo del artículo 5.3. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento promovido por D. .... (en adelante “*el reclamante*”), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de una mordedura de perro sufrida en Centro Integral de Acogida de Animales de la Comunidad de Madrid, de Colmenar Viejo.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Con fecha 7 de agosto de 2020, la persona indicada en el encabezamiento, por medio de abogado, formula reclamación de responsabilidad patrimonial con motivo de los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la mordedura de un perro ocurrida en las instalaciones del Centro Integral de Acogida de Animales de la Comunidad de Madrid (en adelante, CIAAM) en Colmenar Viejo, Madrid, mientras realizaba labores de voluntariado el día 11 de junio de 2019.

A consecuencia del referido accidente, el reclamante refiere haber sufrido lesiones en mano y antebrazo derecho, que requirieron tratamiento médico y rehabilitador. Así, a su escrito, además del otorgamiento de representación, acompaña informes médicos de la asistencia sanitaria recibida en el Hospital La Paz y de rehabilitación en un centro privado.

En esos informes médicos se constata que el reclamante estuvo ingresado desde el día 11 de junio, con el siguiente diagnóstico a la exploración: *“se objetiva impotencia funcional para la extensión activa de 3º y 4º dedos. Flexión de IFP-IFD de 2º a 5º dedos. Flexo-extensión de 1º dedo conservada. Buen relleno vascular distal”*.

Tras intervención por el Servicio de Cirugía Plástica, es dado de alta el día 17 de junio por buena evolución. Acudiendo en días posteriores para revisión, sin que consten complicaciones.

El informe del centro privado recoge tratamiento de rehabilitación por dolores en muñeca y mano derecha con los movimientos articulares activos y pasivos, recibiendo tratamiento rehabilitador desde el 8 de julio de 2019 hasta 12 de marzo de 2020, que es dado de alta por estabilización.

La reclamación cuantifica la indemnización de los daños y perjuicios sufridos en 39.772,38 euros por todos los conceptos.

**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) comunicándose el siniestro a la compañía aseguradora.

El 6 de octubre se remite por el Área de Protección Animal informe en el que se recoge: *“el día 11 de junio de 2019, sobre las 17 horas tuvo*

*lugar la agresión protagonizada por un perro del centro a uno de los voluntarios llamado C.M., quien dentro de sus labores de voluntariado se encontraba paseando a dicho animal dentro de la finca.*

*Inmediatamente y tras los gritos del voluntario, personal del centro acudía al lugar donde se encontraba c. quien tenía atrapado el brazo en la boca del animal, por lo que fue necesaria la intervención de varios trabajadores para lograr liberar el brazo”.*

Al informe se acompaña; cartilla veterinaria del perro que describe al animal como raza “mestiza”, documento “datos animal” que señala se trata de un cruce de mastín atigrado, macho, de 47 kilos; declaraciones testificales de dos trabajadoras y la veterinaria del centro; el parte de comunicación de accidentes para ongs relativo a la compañía Mapfre Vida, informes suscritos por la gestora del CIAAM el 14 de abril de 2020 relativos al protocolo de formación voluntariado y descripción de los hechos acontecidos y el documento suscrito por el voluntario el 17 de septiembre de 2017, aceptando el contenido del “Protocolo Voluntarios del CIAAM”.

El 26 de octubre de 2020, el órgano instructor de la consejería remite oficio al reclamante requiriendo la subsanación, pidiendo que aporte una declaración responsable de no haber sido indemnizado por el mismo concepto por compañía aseguradora alguna o entidad pública o privada. En contestación, el 28 de octubre de 2020 tiene entrada en el registro de la Consejería la solicitada declaración.

El 13 de noviembre se emite a petición del instructor nuevo informe por el Área de Protección Animal, en el que manifiesta que parece que el voluntario no actuó de manera negligente.

Con fecha 29 de julio de 2021 se da audiencia al interesado, cuyo abogado presenta escrito en el que expone que hubo una actitud

negligente del centro, al poner a pasear a un perro potencialmente peligroso con un voluntario en prácticas sin acompañamiento, y viene a ratificar su escrito inicial y la indemnización solicitada

Con fecha 15 de octubre de 2021 se hace alegaciones por la entidad gestora del centro en las que expone que el perro no era agresivo ni pertenecía a una raza potencialmente peligrosa, que había estado paseando y jugado con otros voluntarios con normalidad sin que requiriese atención especial, y añade que en quince años que llevan gestionando el centro nunca habían tenido este tipo de accidentes.

El 12 de noviembre de 2021 se dio traslado a la compañía de seguros, que aporta un informe pericial fechado el 19 de noviembre de 2021, de valoración de las secuelas.

El 21 de diciembre se da traslado de ese informe al interesado, quien ratifica su reclamación el 29 de diciembre siguiente.

Finalmente, el 24 de enero de 2021 se redacta por el órgano instructor propuesta de resolución estimatoria parcial, reconociendo al reclamante una indemnización de 17.033,87 euros.

**TERCERO.-** El día 4 de febrero 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 62/22 y su ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, 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 15 de marzo de 2022.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que se consideró suficiente.

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 título 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 la mordedura de un perro del centro de acogida donde realizaba labores de voluntariado.

Asimismo, se encuentra legitimada pasivamente la Comunidad de Madrid, como titular del centro de acogida de animales para municipios de menos de 5.000 habitantes, y responsable de los animales allí

acogidos, conforme a lo previsto en el artículo 20 de la Ley 4/2016, de 22 de julio, de Protección de los Animales de Compañía de la Comunidad de Madrid. Ello sin perjuicio de la responsabilidad de la entidad encargada de la gestión del centro y de la compañía aseguradora que está obligada a contratar, contra las que procedería repetir en su caso.

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, se dice que el accidente tuvo lugar el día 11 de junio de 2019 y las secuelas quedaron estabilizadas en marzo de 2020, por lo que la reclamación presentada el 7 de agosto de ese año ha sido formulada en plazo.

El procedimiento seguido no adolece de ningún defecto de anulabilidad o nulidad, por cuanto se han llevado a cabo todas las actuaciones necesarias para alcanzar adecuadamente la finalidad procedimental y, así, se ha solicitado el informe preceptivo previsto en el artículo 81 LPAC al área competente en la materia.

Después de la incorporación al procedimiento del anterior informe, se ha dado audiencia al reclamante y al resto de los interesados en el procedimiento, que han formulado alegaciones en el sentido ya expuesto. 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.

**TERCERA.-** La responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por el artículo 106.2 de la Constitución Española 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”*.

En el presente caso resulta acreditado en el expediente que el reclamante sufrió diversas lesiones en su antebrazo y mano derecha, que constituyen un daño real y efectivo.

En el caso de los daños por animales, nuestro ordenamiento jurídico tiene establecido un supuesto claro de responsabilidad objetiva que recoge el artículo 1905 del Código Civil, al decir: *“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. Sólo cesará esta responsabilidad en el caso de que el daño proviniera de fuerza mayor o de culpa del que lo hubiese exigido”*.

La Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 2003(Rec. 2896/1997) expresa la doctrina, en los siguientes términos: *“Con precedentes romanos (actio de pauperie), nuestro Derecho Histórico se preocupó de la cuestión en forma bien precisada, y así el*



*Fuero Real (Libro IV, Título IV, Ley XX) obligaba al dueño de animales mansos (que incluía a los perros domésticos) a indemnizar los daños causados. La Partida VII, Título XV, Leyes XXI a XXIII, imponía a los propietarios de los animales feroces el deber de tenerlos bien guardados, y la indemnización incluía el lucro cesante. El Código Civil español no distingue la clase de animales, y su artículo 1905, como tiene establecido la jurisprudencia de esta Sala, constituye uno de los escasos supuestos claros de responsabilidad objetiva admitidos en nuestro Ordenamiento Jurídico..., al proceder del comportamiento agresivo del animal que se traduce en la causación de efectivos daños, exigiendo el precepto sólo causalidad”.*

Esta imputación objetiva de la responsabilidad, derivada de la posesión o utilización del animal, desplaza hacia quien quiere exonerarse de ella la carga de acreditar que el curso causal se vio interferido por la culpa del perjudicado. Sin embargo, en el supuesto que analizamos, no hay dato que permita deducir culpa o negligencia alguna del voluntario quien, según se recoge en el informe del servicio responsable y las alegaciones del centro, se limitaba a pasear al animal, aparentemente tranquilo, por el recinto del centro, tal y como tenía encomendado.

A esta responsabilidad objetiva, se une el principio de indemnidad que debe regir la relación de voluntariado y, por ello, el artículo 6 de la Ley 1/2015, de 24 de febrero, del Voluntariado en la Comunidad de Madrid dispone que el derecho a ser asegurado contra los riesgos de accidente y enfermedad, así como por daños y perjuicios causados a terceros, derivados directamente del ejercicio del voluntariado.

En consecuencia, estando acreditado el daño al voluntario, y que este fue causado por un perro acogido por la Comunidad de Madrid a través de una entidad concertada, sin que exista culpa o negligencia alguna del voluntario ahora reclamante, ninguna duda puede plantearnos el derecho a que sea indemnizado por ello.

**QUINTA.-** Acreditada la concurrencia de los elementos propios de la responsabilidad, resta analizar la cuantificación de los daños.

A este respecto, el abogado del reclamante incluye los daños por pérdida de calidad de vida permanente adicional y daños psicofísicos por secuelas que no se corresponden en su entidad con las que presenta el interesado. Asimismo, el tiempo de rehabilitación de 270 días lo califica en su totalidad como perjuicio personal moderado, si bien de los informes por él aportados no se aprecia que durante la mayor parte del mismo estuviera impedido para el desarrollo de sus actividades ordinarias propias, ya sean laborales o de estudio.

Así, más precisa es la valoración realizada por el perito de la compañía aseguradora que recoge 252 días de sanidad, de los cuales 6 serían de perjuicio personal grave, 26 de perjuicio moderado y 220 de perjuicio básico; y respecto a las secuelas determina:

Limitación de la movilidad de la articulación metacarpo-falángica del 4º dedo (1-2): 2 puntos.

Limitación funcional de la articulación inter-falángica proximal del 4º dedo: 1 punto.

Perjuicio estético ligero (1-6): 4 puntos.

Perjuicio particular por intervención quirúrgica correspondiente al Grupo II.

Ello unido a los gastos acreditados por el reclamante por importe de 392,89 euros, hace correcta la indemnización de 17.033,87 euros fijada en la propuesta de resolución por todos los conceptos, cantidad que deberá actualizarse al momento de su reconocimiento.

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

## CONCLUSIÓN

Procede estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial, fijándose el importe de la indemnización en 17.033,87 euros, cantidad que deberá actualizarse al momento de su reconocimiento efectivo.

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 15 de marzo de 2022

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 153/22

Excma. Sra. Consejera de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura

C/ Alcalá nº 16 - 28014 Madrid