

Dictamen n.º: **320/25**
Consulta: **Consejera de Familia, Juventud y Asuntos
Sociales**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **19.06.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por mayoría, en su sesión de 19 de junio de 2025, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por Dña. (en adelante “*la reclamante*”) sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos como consecuencia del accidente laboral sufrido en el edificio en donde trabajaba.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 7 de agosto de 2024, la persona antes citada, presentó una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados del accidente de trabajo ocurrido el día 12 de agosto de 2022, cuando la reclamante -funcionaria interina de la Comunidad de Madrid- al abrir una puerta, se le desprendió el pomo y se cayó hacia atrás, dañándose la muñeca y la espalda.

Refiere que esto está constatado en la comunicación interna de accidente de trabajo, que hubo dos testigos (que identifica) y que, tras la caída, fue trasladada al Hospital Universitario de La Princesa, donde se

le atendió en Urgencias, y le efectuaron pruebas radiológicas sin detectar lesiones ni en la muñeca ni en la columna lumbosacra.

Continúa el relato fáctico aludiendo a que como el dolor persistía, el 18 de agosto de 2022 acudió a la Unidad Colaboradora de la Administración, que le derivó a un centro médico donde le fue escayolado el brazo por fractura del radio. El 4 de septiembre, le diagnosticaron fractura de la vértebra D12 y perforación del fibrocartilago triangular de la muñeca izquierda; y que se sometió el 14 de septiembre, a una cirugía en la muñeca. Que consecuencia de todo este proceso, estuvo en situación de Incapacidad Temporal desde el 19 de agosto de 2022 al 17 de agosto de 2023, con rehabilitación y fisioterapia de la muñeca, que duró del 11 de octubre de 2022 al 8 de febrero de 2023.

Según refiere, la causa de su caída fue la mala conservación de la puerta de salida a la terraza, pues se trata de una puerta de madera de gran antigüedad, dentro de los elementos de cerramiento estructural de un edificio protegido y por la falta de un correcto encaje, la fuerza para su apertura tuvo que ser mayor, lo que provocó el desprendimiento del pomo, el desequilibrio y la caída hacia atrás.

Finaliza diciendo que como el accidente sufrido fue por el defectuoso mantenimiento de la puerta en cuestión en su centro de trabajo, solicita una indemnización de 37.000 euros, sin especificar conceptos ni cuantías.

Acompaña a su escrito, la comunicación del accidente laboral, el informe de la ambulancia que la trasladó al hospital, el justificante médico de la empresa colaboradora por accidente de trabajo sin baja médica, documentación médica, parte de alta laboral y facturas de una ortopedia.

SEGUNDO.- Una vez 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).

- Consta en el expediente, el formulario debidamente cumplimentado de comunicación interna de accidente de trabajo, el 12 de agosto de 2022 a las 10 horas, en el lugar habitual de trabajo: *“Al intentar abrir la puerta que conduce a la terraza se rompió el pomo. Se impulsó hacia atrás cayéndose y lesionándose la muñeca y la espalda”*.

- El justificante médico de la empresa colaboradora de la Comunidad de Madrid de fecha 12 de agosto de 2022, firmado por un facultativo, es *“por asistencia a accidente de trabajo sin baja médica. Graduación de la lesión: leve. Diagnóstico: traumatismo no especificado de muñeca, mano y dedo(s) de la mano izquierda”*.

- Se recaba informe de la Subdirección General de de la Consejería de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, que con fecha 9 de septiembre de 2024, indica que la funcionaria al ir a abrir la puerta que da a la terraza en la sala de la Subdirección General sita en planta del edificio de la calle,, para acceder al cuarto de archivo que se encuentra en el exterior, se rompió la manilla de la misma desprendiéndose de la puerta y la empleada cayó hacia atrás; que la funcionaria estuvo en situación de incapacidad temporal por accidente laboral, desde el 19 de agosto de 2022 hasta el 17 de agosto de 2023. Y concluye diciendo que:

“No es posible valorar si el daño o lesión sufrida por la reclamante pudiera ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal, pues se desconoce el motivo por el

que se soltó la manilla de la puerta y el estado en el que se encontraba la misma en el momento del accidente ...”.

- Por la Subdirección General de Análisis y Organización (Secretaría General Técnica) se emite informe el 25 de septiembre de 2024, en el que se indica que el edificio en cuestión, fue objeto de una rehabilitación integral en 2012 en la que se sustituyó la carpintería exterior de madera en su totalidad, pero manteniendo la misma tipología y color originales; que el mantenimiento integral de los edificios, instalaciones y equipos de la consejería, está adjudicado a la empresa Gestiona Desarrollo de Servicios Integrales S.L.U.

Detalla que están incluidas dentro del mantenimiento, las actuaciones en carpintería y cerrajería, y la reposición de pomos y bombines, o ajuste de puertas y ventanas. Que respecto de la puerta en cuestión no constan avisos anteriores; y que, tras la caída, se solicitó la reparación del picaporte, la revisión de todos los picaportes de puertas de salida a la terraza del edificio, así como, la revisión de la puerta para determinar por qué no se había abierto correctamente. El servicio de mantenimiento, realizó las reparaciones y revisiones solicitadas e informó que las puertas de salida a las terrazas podían presentar dificultades para abrirse o cerrarse por el mal estado de la madera de las mismas debido a la exposición a la intemperie y en el caso de la segunda planta, por la frecuencia de su uso.

- Se otorgó un primer trámite de audiencia a la interesada, que formula alegaciones el 27 de noviembre de 2024, abundando en lo ya manifestado, y añadiendo que, del informe de 25 de septiembre de 2024, se desprende el nexo causal entre el mal estado de la madera, el deficiente funcionamiento de la puerta en cuestión, y la caída sufrida. Y que esta deficiencia persiste todavía, aportando fotografías.

- Por el instructor del expediente y a efectos de contar con elementos de juicio suficientes para la resolución del procedimiento, se

solicitó a la Dirección General de Función Pública (División de Colaboración con la Seguridad Social), un informe, que se emite el 12 de marzo de 2025. Informa del abono ya realizado de los gastos por taxi (20,75 €) y material ortoprotésico por importe de 88 € y 495 €. Además, hubo un segundo abono por material ortoprotésico por la Administración a la trabajadora, por importe total de 520 €.

Además, el informe indica que la funcionaria estuvo de baja laboral desde 19 de agosto de 2022 hasta el 17 de agosto de 2023, en que se emitió el parte médico de alta por *“curación / mejoría que permite realizar el trabajo habitual”*, y que durante este tiempo estuvo percibiendo la totalidad de su salario.

Y por último, en lo relativo a las posibles secuelas que pudiera padecer, éstas deben ser solicitadas -en su caso- directamente por la propia interesada al Instituto Nacional de la Seguridad Social, por mor del artículo 201 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, para *“las lesiones, mutilaciones y deformidades de carácter definitivo, causadas por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales que no lleguen a constituir una incapacidad permanente”*.

- Incorporado este último informe, tiene lugar un segundo trámite de audiencia, y el 11 de abril de 2025, se presenta escrito de alegaciones, en el que la reclamante se reafirma en su pretensión, explicando que no se trata de solicitar una prestación derivada de la incapacidad temporal, de la que sí sería responsable el INSS, sino que *“lo reclamado aquí obedece a la causa que originó el accidente, responsabilidad de la Administración, por el defectuoso mantenimiento de la puerta que lo provocó”*.

- Finalmente, el día 21 de abril de 2025, se dicta propuesta de resolución, en la que, si bien se reconocen los hechos y la antijuridicidad

del daño producido, se propone la desestimación de la reclamación por cuanto que, con el abono de las facturas de ortopedia y taxi, y la percepción de todos los emolumentos retributivos durante su situación de baja laboral, se considera que ya ha existido una reparación integral, y no procede otra indemnización.

TERCERO.- El día 22 de abril de 2025, tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, la solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 226/25, cuya ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Silvia Pérez Blanco, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora en la sesión referida en el encabezamiento de este dictamen.

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 se contiene en la LPAC, si bien su regulación debe completarse con la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

La reclamante ostenta legitimación activa, conforme al artículo 32 de la LRJSP, al tratarse de la persona que ha sufrido un accidente en su centro de trabajo de la Comunidad de Madrid.

En este caso, se da la particularidad de que la interesada es una funcionaria pública de la Administración frente a la que dirige su reclamación. Esta condición de empleada pública, no afecta a la legitimación, puesto que es criterio de esta Comisión Jurídica Asesora (dictámenes 290/16, de 7 de julio y 391/16, de 8 de septiembre; dictamen 123/20, de 12 de mayo, y más recientemente, el 9/25, de 9 de enero), que:

«el hecho de que el reclamante sea empleado público de la Administración frente a la que dirige su reclamación no impide que pueda ejercitar una reclamación por daños y perjuicios en los términos previstos en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC. De esta forma, la expresión “los particulares” como potenciales titulares del derecho a reclamar contenida en los artículos 106.2 de la Constitución y 139 de la LRJ-PAC, 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...».

Así mismo, se encuentra legitimada pasivamente la Comunidad de Madrid, en cuanto que el accidente de trabajo fue en el edificio del que es titular la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

En lo relativo al plazo de presentación de la reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67.1 de la LPAC, el derecho a reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de que se manifieste su efecto lesivo. En el caso de daños de carácter físico o

psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

En nuestro caso, a la hora de determinar el *dies a quo* para el cómputo del plazo de un año, ha de tenerse en cuenta, por una parte, la fecha del accidente (12 de agosto de 2022) y que la lesión producida en su mano izquierda es la única que consta en el parte del accidente laboral sin baja médica de ese día; por otra, la baja laboral expedida el 19 de agosto de 2022, en la que figura “*diagnóstico: fractura no especificada del extremo inferior del radio izquierdo; parte del cuerpo dañada: muñeca*”; y por último, el alta laboral el 17 de agosto de 2023.

A la hora de valorar la situación de la interesada a los solos efectos que aquí interesa, esto es, “*la fecha de curación o de estabilización de las secuelas*”, hemos de estar al hecho reprochado y a las lesiones producidas ese día. En este punto, constan dos informes de rehabilitación: uno, de 28 de septiembre de 2022, en que se pauta “*revisión el 11 de octubre para iniciar fisioterapia*”; y otro, el 8 de febrero de 2023: “*evolución favorable. Termino la fisioterapia. Alta Traumatológica*” (documento 1.9 del expediente). En consecuencia, el periodo de rehabilitación finalizó el 8 de febrero de 2023 y el alta médica se emite ese día, cuando se ha producido la sanación de la lesión de la muñeca izquierda originada con el accidente laboral.

Ahora bien, en el supuesto dictaminado consta en el expediente administrativo que, pese a esta alta médica, la laboral no se produjo hasta el 17 de agosto de 2023, por lo que dado el *principio pro actione* hemos de estar a esta fecha como la de inicio del cómputo del plazo de un año del derecho a reclamar. Por ello, la reclamación formulada el 7 de agosto de 2024, se entiende presentada en el plazo legal.

En cuanto al procedimiento seguido, vemos que 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. Así, se han solicitado los informes preceptivos previstos en el artículo 81 de la LPAC, y después de su incorporación al procedimiento, se ha dado un doble trámite de audiencia a la reclamante conforme al artículo 82 de la LPAC, que ha formulado dos escritos de alegaciones.

Finalmente, se ha dictado propuesta de resolución conforme al artículo 91.1 de la LPAC desestimatoria de la reclamación.

Conviene añadir que, como decíamos en el dictamen 3/20, de 9 de enero, la competencia para tratar este tipo de reclamaciones, pese a las dudas que puede generar el artículo 2 e) de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa.

En efecto, este precepto dispone que los órganos jurisdiccionales del orden social, conocerán de las cuestiones litigiosas que se promuevan: *“e) Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones legales y convencionales en materia de prevención de riesgos laborales, tanto frente al empresario como frente a otros sujetos obligados legal o convencionalmente, así como para conocer de la impugnación de las actuaciones de las Administraciones públicas en dicha materia respecto de todos sus empleados, bien sean éstos funcionarios, personal estatutario de los servicios de salud o personal laboral, que podrán ejercer sus acciones, a estos fines, en igualdad de condiciones con los trabajadores por cuenta ajena, incluida la reclamación de responsabilidad derivada de los daños sufridos como consecuencia del incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales que forma parte de la relación funcional, estatutaria o laboral...”*.

Por otra parte, la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, dispone en su artículo 2, que este orden jurisdiccional conocerá de las cuestiones que se susciten en

relación con: *“e) La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que derive, no pudiendo ser demandadas aquellas por este motivo ante los órdenes jurisdiccionales civil o social, aun cuando en la producción del daño concurren con particulares o cuenten con un seguro de responsabilidad”.*

En el caso que nos ocupa, la reclamación de responsabilidad patrimonial ha sido formulada por una funcionaria (no por una persona contratada laboralmente); no se ha planteado directamente por una falta de medidas de prevención o de seguridad e higiene en el trabajo, de forma expresa, sino por un funcionamiento anormal de un servicio público, alegando el defectuoso mantenimiento de la puerta que da acceso a la terraza que a su vez, conducía al archivo al que la reclamante se dirigía; y como ella misma aclara en su escrito de alegaciones, no pretende una prestación o indemnización del INSS.

Así las cosas, y en cuanto a la cuestión controvertida, podemos traer a colación -además del ya citado- diversos dictámenes de esta Comisión Jurídica Asesora: dictamen 117/20, de 5 de mayo (y la Sentencia relativa al mimo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 2 de julio de 2022) y el 123/20, de 12 de mayo (y la Sentencia de la misma sala y tribunal, de 9 de enero de 2023). A mayor abundamiento, otros consejos consultivos autonómicos también se han pronunciado sobre ello, pudiendo citarse como aplicable a nuestro caso, el dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 62/2022, de 17 de febrero, en cuyo fundamento I, puntos 3.2 y 3.3 se dice:

“El criterio seguido por el Consejo de Estado, en esencia, se resume en que, si bien como regla general el instituto de la responsabilidad patrimonial no puede cubrir todos los supuestos de daños sufridos por los funcionarios públicos, sí cabría recurrir a este procedimiento

en aquellos casos en los que no exista una vía específica en el régimen de la función pública para exigir y resarcir tales daños o, incluso, en aquellos casos en los que estando previsto un cauce, su aplicación no repare los daños causados, siempre y cuando concurran el resto de los presupuestos que conforman el instituto de la responsabilidad patrimonial.

Los Consejos Consultivos autonómicos también siguen en líneas generales la doctrina sentada por el Consejo Estado, tanto en lo que se refiere a la viabilidad del procedimiento de responsabilidad patrimonial en estos casos como, en consecuencia, a la preceptividad del dictamen (...) Comisión Jurídica Asesora de Madrid, Dictámenes 415/2019, 3/2020 y 17/2021).

Es por ello que el recurso a la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración sigue siendo posible en los términos planteados por el Consejo de Estado ... de tal forma que la aplicación preferente del cauce específico para indemnizar por los perjuicios que el desempeño de su servicio ocasione a los servidores públicos no impide de modo radical y absoluto, acudir a la legislación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración en aquellos caso en los que no exista una regulación específica o cuando, aun existiendo tal régimen específico, su aplicación no repare los daños causados, siempre y cuando concurran el resto de los presupuestos que conforma la responsabilidad patrimonial de la Administración”.

En el mismo sentido, el Consejo Consultivo de Castilla y León, en el dictamen 117/24, de 9 de mayo, entre otros.

Por lo que, en definitiva, llegamos a la misma conclusión del citado dictamen del consejo consultivo canario, de que 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, resulta procedente acudir a la vía de la reclamación de responsabilidad patrimonial y, por tanto, es preceptiva la solicitud de dictamen.

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 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, según reiterada jurisprudencia -Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 2018 (recurso de casación 5006/2016), de 11 de julio de 2016 (recurso de casación 1111/2015)-, 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 cabalmente causado por su propia conducta.

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.

Del expediente administrativo resulta acreditado que –a consecuencia del accidente laboral- la reclamante sufrió daños físicos en la muñeca de su brazo izquierdo, y tuvo que recibir asistencia sanitaria con intervención quirúrgica y rehabilitación posterior.

Pero la existencia de un daño -en estos términos- no es suficiente para estimar la responsabilidad patrimonial, sino que debe exigirse el cumplimiento de los demás requisitos.

Así las cosas, los daños cuyo resarcimiento pretende la reclamante presentan la particularidad de haberse producido dentro del ámbito 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 304/16, de 14 de julio; 322/19, de 14 de agosto; 217/20, de 16 de junio; 509/20, de 10 de noviembre, y 17/21, de 19 de enero, 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.

Y a su vez, en los casos de funcionamiento anormal se distingue si el daño tuvo o no, su causa en una actuación del propio funcionario. Ya que si el daño tuvo su origen en una imprudencia o culpa del funcionario no 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.

En este caso, hay un funcionamiento anormal del servicio público y el accidente estuvo motivado por una defectuosa conservación de la puerta de acceso a la terraza, sin que interviniera ninguna imprudencia de la funcionaria.

En consecuencia, debe concluirse, como reconoce el fundamento jurídico cuarto *in fine* de la propuesta de resolución que “*se ha de reconocer la lesión producida, el daño antijurídico de la misma y la relación de causalidad entre dicha lesión y el funcionamiento de los servicios públicos, por lo que habrá de proseguir a analizar la procedencia y, en su caso, cuantía de la indemnización*”.

QUINTA.- Procede, por tanto, entrar a valorar los daños producidos y en su caso, fijar la indemnización procedente.

Con carácter previo, es preciso recordar la aplicación del concepto reparación integral del daño producido, esto es, de indemnidad para el reclamante, y a su vez, el de prohibición del enriquecimiento injusto de este último.

Esto sentado, y como es sabido, está reconocida la compatibilidad de la indemnización por responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas con otros subsidios o cuantías indemnizatorias percibidos por los trabajadores, en el bien entendido de los casos de que, solo procede la vía de la responsabilidad patrimonial para lograr la indemnización de aquellos daños no cubiertos por los mecanismos protectores de la Seguridad Social (dictámenes 107/19, de 21 de marzo y 415/19, de 17 de octubre).

Pues bien, en el supuesto dictaminado está acreditado en el expediente, que, durante la baja laboral de la funcionaria desde el 19 de agosto de 2022 a 17 de agosto de 2023, percibió la totalidad de sus emolumentos y retribuciones dinerarias, tal y como explicita el informe de la Dirección General de Función Pública de 12 de marzo de 2025, y no se discute por la reclamante.

Por tanto, la situación de incapacidad temporal no le produjo ninguna merma a efectos retributivos, ni de carrera ni de antigüedad, en relación al puesto de trabajo que ocupaba, por lo que la reclamante no puede añadir en ese mismo concepto, ninguna cantidad adicional que deba ser indemnizada.

En cuanto a los gastos en material ortoprotésico, a los que se refiere la reclamación, vemos todos ellos que fueron ya reintegrados por la

Administración, por un total de 583 euros, como detalla el citado informe de la Dirección General de Función Pública.

Por último, no hay constancia en ningún informe médico de la existencia de secuelas, antes bien, consta (documento 1.9 del expediente), el informe médico de 8 de febrero de 2023, que acredita tanto el fin del proceso rehabilitador, como el alta médica en el Servicio de Traumatología.

A mayor abundamiento, incumbe a la reclamante la carga de la prueba (artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil) en cuanto a la cuantía de la indemnización solicitada de 37.000 euros, cantidad genérica y sin más concreción que la manifestación de estar *“tasados según días que estuve en situación de incapacidad temporal, la operación de la muñeca y los días de rehabilitación”*. Conceptos todos ellos, que como hemos visto, ya fueron cubiertos por su sueldo íntegro durante la baja laboral, sin que se haya acreditado otro daño indemnizable por otro concepto distinto.

Por todo ello, ciertamente se ha producido la reparación integral del daño causado, y, en consecuencia, procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada, al haberse satisfecho ya, el daño acreditado.

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.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL LETRADO VOCAL D.
CARLOS HERNANDEZ CLAVERIE.**

«Con el máximo respeto a la opinión de la mayoría de la Comisión recogida en el Dictamen, debo, sin embargo, hacer constar mi discrepancia mediante el presente voto particular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 21.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero.

La discrepancia surge como consecuencia de la falta de aplicación del artículo 2 e) de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social, que atribuye a ese orden el conocimiento de las acciones de responsabilidad por daños derivados del incumplimiento por el empleador, incluidas las administraciones públicas, de las medidas de prevención de riesgos laborales.

Cabe recordar, que este precepto se introduce con el fin de unificar en esa jurisdicción social todas las cuestiones relativas a la prevención de riesgos laborales y, como dice la exposición de motivos, *“esta asignación de competencias se efectúa con carácter pleno, incluyendo a los funcionarios o personal estatutario, quienes deberán plantear, en su caso, sus reclamaciones ante el orden jurisdiccional social en igualdad de condiciones con los trabajadores por cuenta ajena, incluida la responsabilidad derivada de los daños sufridos como consecuencia del incumplimiento de la normativa de prevención”*.

La asignación de la competencia para conocer de las pretensiones indemnizatorias por daños sufridos por los empleados públicos como consecuencia del incumplimiento de su administración empleadora de las medidas de prevención de riesgos exigibles no es una cuestión que nos sea ajena, en tanto el cauce para ejercer esa pretensión no sería el procedimiento de responsabilidad patrimonial, en cuyo caso, su control jurisdiccional correspondería a la jurisdicción contencioso-administrativa, por mor del artículo 2 e) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que atribuye a ese orden el conocimiento de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que derive, no pudiendo ser demandadas aquellas por este motivo ante los órdenes jurisdiccionales civil o social.

No negamos que el procedimiento de responsabilidad patrimonial sea una vía adecuada para el resarcimiento de los daños sufridos por los funcionarios públicos pero, como se recoge en el dictamen mediante referencia a otros órganos consultivos, el instituto de la responsabilidad patrimonial no puede cubrir todos los supuestos de daños sufridos por los funcionarios públicos, y solo cabría recurrir a este procedimiento en aquellos casos en los que no exista una vía específica para exigir y resarcir tales daños.

En el supuesto que nos ocupa, en tanto que, como vamos a analizar, estamos ante una pretensión de reparación del daño que se ampara en un déficit de medidas de seguridad en el centro administrativo de trabajo, existe una vía específica que el legislador ha querido establecer para unificar todas las cuestiones relativas a la prevención de riesgos laborales, tanto desde una perspectiva objetiva como subjetiva, excluyéndose de esta forma el procedimiento de responsabilidad patrimonial.

Los argumentos recogidos por la ponente para obviar la vía específica que la ley prevé nos parecen, dicho sea con todo respeto, claramente inconsistentes y fácilmente rebatibles.

Así, se argumenta en el dictamen que la reclamación se ha planteado por una funcionaria, y no por un contratado laboralmente, y que no lo hace directamente por una falta de medidas de prevención o de seguridad e higiene en el trabajo, de forma expresa, sino por un funcionamiento anormal de un servicio público.

Sin embargo, el precepto de la ley reguladora de la jurisdicción social que analizamos incluye expresamente a los funcionarios públicos, por lo que la matización que se hace en el dictamen es irrelevante.

Respecto a que la reclamante no ha planteado directamente su acción por falta de medidas de seguridad e higiene es una afirmación que no se corresponde con el escrito presentado por la funcionaria, quien reprocha a la consejería en la que presta servicios *“la mala conservación de la puerta de salida a la terraza, pues se trata de una puerta de madera de gran antigüedad, dentro de los elementos de cerramiento estructural de un edificio protegido y por la falta de un correcto encaje”*, lo que para ella es causante de su accidente de trabajo.

Ciertamente, la reclamante no cita ningún artículo concreto de la legislación en materia de prevención de riesgos laborales, como tampoco lo hace del instituto de la responsabilidad patrimonial, pero es evidente que lo que está imputando es el incumplimiento del deber de seguridad en el trabajo que establece el artículo 14.2 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, aplicable también al personal funcionario por mor de su artículo 3; y ello en relación con el artículo 3 y anexo II del Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo, que imponen al empleador la obligación de adoptar

las medidas necesarias para que la utilización de los lugares de trabajo no origine riesgos para la seguridad y salud de los trabajadores, llevando a cabo un mantenimiento periódico de las instalaciones, subsanándose con rapidez las deficiencias que puedan afectar a la seguridad de los trabajadores.

Cabe recordar que, con independencia de que se invoque o no una norma, la correcta calificación de la acción ejercitada ha de partir de la inalterable base de los hechos alegados, que son los que constituyen el soporte o componente fáctico esencial de la acción ejercitada o *causa petendi* de la acción - STS, Sala Primera, núm. 826/2006, de 24-7 (rec. 4357/1999) FJ 3.º y 522/2019, de 8-10 (rec. 5203/2018).

Por tanto, el reproche que se realiza a la administración en la reclamación es fácilmente subsumible en el incumplimiento de la legislación en materia de prevención de riesgos laborales.

Llegado a este punto, debe reseñarse que, frente a lo que parece sostenerse en el dictamen, el funcionamiento anormal de la administración no es un concepto contrapuesto al incumplimiento por la administración de las medidas de seguridad en el trabajo. Esta falta de cumplimiento de las obligaciones preventivas respecto a sus empleados no deja de ser un supuesto de funcionamiento indebido de la administración, que es un concepto más amplio. Lo determinante es que, ante ese incumplimiento, el legislador ha querido establecer una vía de resarcimiento de daños específico con el fin de unificar su conocimiento en la jurisdicción social, como orden jurisdiccional especializado en materia de prevención de riesgos laborales.

El segundo argumento recogido en el dictamen del que mostramos nuestra discrepancia no merece grandes esfuerzos argumentativos para ser rebatido. Así, afirma la ponente para orillar la aplicación del artículo 2 e) de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, que “*la reclamante no pretende una prestación o indemnización del INSS*”, aseveración indiscutible pero

que sería procedente si lo que estuviéramos analizando es la aplicación del apartado o) del citado precepto, que regula las cuestiones en materia de Seguridad Social. Es indudable que la pretensión de la reclamante tiene por objeto el resarcimiento de los daños derivados del incumplimiento por la administración de la obligación de garantizar la seguridad de sus empleados, incluidos los funcionarios, en su centro de trabajo y como tal, entendemos recogida en el tan citado artículo 2 e) de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, que incluye expresamente: *“la reclamación de responsabilidad derivada de los daños sufridos como consecuencia del incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales que forma parte de la relación funcional, estatutaria o laboral”*.

Con independencia del mayor o menor rigor de la motivación del dictamen, no podemos obviar que los órganos consultivos vienen conociendo de pretensiones indemnizatorias análogas a la que es objeto de estudio en el dictamen, generalmente sin entrar a analizar la cuestión que aquí debatimos.

Sin embargo, los órganos jurisdiccionales del orden contencioso administrativo vienen acogiendo en sus últimos pronunciamientos la atribución de las pretensiones de resarcimiento de daños por incumplimiento de las medidas de seguridad exigibles a la administración empleadora; sirva de ejemplo la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 21 de octubre de 2022, (Rec. 818/2021) que inadmite por falta de competencia la solicitud de indemnización de una auxiliar de enfermería estatutaria por los daños y perjuicios sufridos por la agresión de un enfermo psiquiátrico.

Paralelamente, los órganos jurisdiccionales del orden social han venido conociendo de pretensiones de indemnización de funcionarios frente a las administraciones empleadoras por daños derivados de falta

de medidas de prevención de riesgos laborales, ya sean por acoso laboral, Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 11 de noviembre de 2021 (2061/2019), o por deficiencias en el mantenimiento de los centros de trabajo, como la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Social, de Sevilla, de 11 de diciembre de 2024 (Rec. 3729/2022), que reconoce a un militar su pretensión indemnizatoria por los daños físicos derivados de una caída al tropezar con una baldosa en mal estado en un establecimiento militar.

Finalmente, la Sala de Conflictos del Tribunal Supremo, en Auto 8/2022, de 4 de julio, ante una situación de acoso laboral, remite las pretensiones del funcionario demandante, entre ellas la indemnización de los daños morales sufridos, al conocimiento de la jurisdicción social, en virtud del citado artículo 2 e) de la Ley 36/2011.

Se ha sostenido en el plenario que la Sala de Conflictos se ciñe a un supuesto de acoso laboral y, por tanto, solo en esos supuestos serían atribuibles al orden social, pero no apreciamos razón alguna para considerar que las acciones indemnizatorias por incumplimientos de prevención de riesgos psicosociales no deban considerarse reclamaciones de responsabilidad patrimonial y, por el contrario, los daños por riesgos físicos derivados de la falta de mantenimiento adecuado de los centros públicos de trabajo deban incardinarse dentro del genérico instituto de la responsabilidad patrimonial; tanto incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales hay en un caso como en otro, sin que el tan citado artículo 2 e) de la ley reguladora de la jurisdicción social, prevea exclusión alguna.

Por tanto, al encontrarnos ante una reclamación de indemnización por daños atribuidos a un deficiente estado de conservación de las instalaciones administrativas en las que la funcionaria reclamante prestaba servicios, ineludiblemente debe entenderse dentro de las materias atribuidas al conocimiento de la jurisdicción social y, por ende,

no corresponde su tramitación como una reclamación de responsabilidad patrimonial, lo que hace improcedente la emisión del dictamen solicitado».

Madrid, 25 de junio de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 320/25

Excma. Sra. Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales

C/ O'Donnell, 50 – 28009 Madrid