



Principado de  
**Asturias**

Consejería de Presidencia,  
Reto Demográfico,  
Igualdad y Turismo

**PLAN ANUAL DE LA INSPECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS CORRESPONDIENTE AL AÑO 2023**

**ÁREA V: ANÁLISIS CASUÍSTICO DE LOS PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN QUE SE HAYA CONCEDIDO INDEMNIZACIÓN, TANTO EN VÍA ADMINISTRATIVA COMO EN SEDE JUDICIAL, RESUELTOS ENTRE LOS AÑOS 2020 a 2022 EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS, A CONSECUENCIA DEL FUNCIONAMIENTO ANORMAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

Fecha de emisión

07/03 /2024

# GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, RETO DEMOGRÁFICO, IGUALDAD Y TURISMO.

DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO PÚBLICO

INSPECCIÓN  
GENERAL DE  
SERVICIOS

1.	OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DE ESTA INSPECCIÓN.....	4
2.	LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: CONFIGURACIÓN PREVIA TEÓRICA.....	4
A.	CONFIGURACIÓN DEL CONSEJO CONSULTIVO.....	5
B.	CONFIGURACIÓN DEL JUZGADO DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO NÚMERO 1 DE OVIEDO.....	6
C.	CONFIGURACIÓN DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.....	6
3.	METODOLOGÍA SEGUIDA PARA EL EXAMEN DE LOS SUPUESTOS DE RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Y LIMITACIONES AL ALCANCE DE ESTA INSPECCIÓN.....	8
4.	PUNTO DE PARTIDA: LA MINIMIZACIÓN DE DATOS PERSONALES.....	9
5.	ÁMBITO TEMPORAL: AÑOS 2020, 2021 y 2022.....	9
6.	ÁMBITO CONTEXTUAL: FUNCIONAMIENTO ANORMAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....	9
7.	EXTRACTO DE EXPEDIENTES ANALIZADOS.....	10
8.	PROCEDIMIENTO TECNOLÓGICO DE TRAMITACIÓN DE LAS RECLAMACIONES EN VÍA ADMINISTRATIVA.....	11
9.	COMPETENCIA PARA LA TRAMITACIÓN DE LAS RECLAMACIONES POR RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.....	11
10.	INCIDENCIA DE LA CASUÍSTICA EN EL RESULTADO DE LAS RECLAMACIONES.....	11
11.	DAÑOS RECLAMADOS E INDEMNIZADOS.....	12
A.	DAÑOS PERSONALES.....	12
B.	DAÑOS MORALES.....	13
C.	DAÑOS MATERIALES.....	15
D.	DAÑOS PRODUCIDOS POR LA FAUNA SILVESTRE Y ESPECIES PROTEGIDAS Y OTROS SUPUESTOS.....	16
12.	INICIACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.....	18
13.	INTERESADOS DE ESTOS PROCEDIMIENTOS.....	19
14.	MEDIOS DE PRUEBA QUE SE UTILIZAN PARA ACREDITAR LOS DAÑOS RECLAMADOS.....	22
15.	RECLAMACIONES ESTIMADAS EN VÍA ADMINISTRATIVA.....	22
16.	LAS RECLAMACIONES ESTIMADAS Y EL PAGO DE INTERESES.....	23
17.	INFORMES DE LOS SERVICIOS Y OTROS INFORMES PRECEPTIVOS.....	23
18.	RECLAMACIONES QUE HAN SIDO INFORMADAS POR EL CONSEJO CONSULTIVO.....	24
19.	ASPECTOS DE CARÁCTER GENERAL DESTACADOS POR EL CONSEJO CONSULTIVO.....	24
A.	SOBRE EL CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO.....	24
B.	QUE EL DAÑO SEA O NO EN UN ESPACIO PÚBLICO.....	25
C.	SOBRE EL DICTAMEN PARCIAL DEL CONSEJO CONSULTIVO.....	25
D.	SOBRE LA PENDENCIA DE UN PROCESO JUDICIAL.....	25
E.	SOBRE LA COSA JUZGADA.....	25
F.	SOBRE LA CANTIDAD A ABONAR COMO INDEMNIZACIÓN: RESTITUTIO IN INTEGRUM.....	26
20.	ASPECTOS DE CARÁCTER PROCEDIMENTAL DESTACADOS POR EL CONSEJO CONSULTIVO.....	27
A.	SOBRE LA ADMISIÓN A TRÁMITE DE ESTAS RECLAMACIONES.....	27
B.	SOBRE EL MOMENTO DE LA COMUNICACIÓN AL INTERESADO DE LA FECHA EN QUE SU RECLAMACIÓN HA SIDO RECIBIDA.....	27
C.	SOBRE LA CAPACIDAD SUBJETIVA PARA LA FIJACIÓN DEL QUANTUM INDEMNIZATORIO.....	27
D.	SOBRE LA PARALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.....	27
E.	SOBRE EL VALOR PROBATORIO DE LOS INFORMES MÉDICOS.....	28
F.	SOBRE LA CARGA DE LA PRUEBA QUE CORRESPONDE AL QUE RECLAMA.....	28
G.	SOBRE EL TRÁMITE DE AUDIENCIA.....	28
H.	SOBRE LA FINALIDAD DE LA INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO.....	28
I.	SOBRE EL INCUMPLIMIENTO DEL PLAZO DE SEIS MESES DE RESOLUCIÓN EN ESTOS PROCEDIMIENTOS.....	29

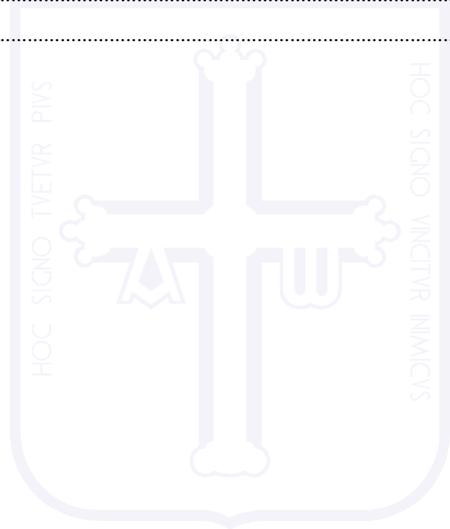
# GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, RETO DEMOGRÁFICO, IGUALDAD Y TURISMO.

DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO PÚBLICO

INSPECCIÓN  
GENERAL DE  
SERVICIOS

J.	SOBRE EL PLAZO DE UN AÑO DE PRESCRIPCIÓN Y SU CÓMPUTO .....	29
K.	SOBRE LA NECESIDAD DE JUSTIFICAR QUE NO SE HA ABONADO CANTIDADES POR LAS ASEGURADORAS .....	30
21.	ASPECTOS DE CARÁCTER PARTICULAR DESTACADOS POR EL CONSEJO CONSULTIVO .....	31
A.	SOBRE ACCIDENTES HACIENDO DEPORTE.....	31
B.	SOBRE EL DERECHO A INDEMNIZACIÓN POR ANULACIÓN EN VÍA ADMINISTRATIVA O CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE UN ACTO O DISPOSICIÓN DE CARÁCTER GENERAL .....	31
22.	MATIZACIONES CRÍTICAS A EFECTOS DE UNA POSIBLE MEJORA PROCEDIMENTAL EN LOS PROCESOS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.....	32
23.	ASPECTOS A DESTACAR SOBRE RECLAMACIONES QUE HAN SIDO ESTIMADAS EN VIA JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.....	33
A.	LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS Y EL PAGO DE COSTAS .....	33
B.	LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS Y EL PAGO DE INTERESES .....	34
C.	LA CONCURRENCIA DE CULPAS DEL RECLAMANTE.....	34
24.	TERMINACIÓN CONVENCIONAL Y ORDINARIA.....	34
25.	SILENCIO ADMINISTRATIVO DESESTIMATORIO .....	35
26.	TRANSPARENCIA Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.....	35
27.	RECLAMACIONES ABONADAS POR LA ASEGURADORA .....	37
28.	NECESIDAD DE ACTUALIZAR EL PROCESO INVESTIGADOR DESARROLLADO Y PERSPECTIVAS DE FUTURO.....	37
29.	CONCLUSIONES .....	38
30.	RECOMENDACIONES.....	39



#### 1. OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DE ESTA INSPECCIÓN

El artículo 1 de la Ley del Principado de Asturias 11/2018, de 16 de noviembre, de la Inspección General de Servicios, atribuye a la Inspección la función de velar, por el cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia de personal y de organización, de funcionamiento, régimen jurídico y procedimiento administrativo, así como por la idoneidad de los medios dispuestos para el logro de los objetivos asignados y la utilización racional de los recursos empleados.

En concreto, corresponde a esta Inspección la competencia para realizar inspecciones, emitir los informes que le sean requeridos en relación con las funciones que le son propias, formular e informar propuestas de reforma y modernización, organizativas y funcionales.

Y los resultados de estas actuaciones se plasmarán, sigue diciendo el artículo 7.2 de la referida Ley que regula la Inspección General de Servicios, en un informe que, junto al análisis y diagnóstico de la situación, contendrá recomendaciones para corregir las deficiencias que puedan haberse observado, con propuesta, en su caso, de apertura de expediente disciplinario.

De forma detallada, el artículo 5 de dicha Ley prevé que en el último trimestre de cada año, la Inspección General de Servicios someterá a la aprobación del Consejo de Gobierno, a través de la Consejería de la que depende orgánicamente, un plan anual de actuaciones.

El Consejo de Gobierno dará traslado del Plan a la Junta General del Principado de Asturias para su conocimiento.

Este plan deberá publicarse en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*.

En cumplimiento de lo anterior y, por Acuerdo de 10 de febrero de 2023 del Consejo de Gobierno, se aprobó el *<Plan Anual de la Inspección General de Servicios correspondiente al año 2023>* (BOPA 20 de febrero de 2023).

Y en ejecución de lo anterior, se ha fijado como quinta área de actuación del plan del año 2023, la referente a esta inspección, que se centra en realizar un *<análisis casuístico de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial en que se haya concedido indemnización, tanto en vía administrativa como en sede judicial, resueltos entre los años 2020 a 2022 en el ámbito de las Consejerías de la Administración del Principado de Asturias, a consecuencia del funcionamiento anormal de los servicios públicos>*.

La justificación de esta Inspección se fundamenta en la necesidad de *<valorar la diligencia de la actuación administrativa en la consecución de los intereses generales en aquellos supuestos en que se hubiera estimado la responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal de los servicios públicos con el fin de alcanzar una gestión administrativa eficiente y de calidad>*.

#### 2. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: CONFIGURACIÓN PREVIA TEÓRICA.

La actividad de la Administración, que en nuestros días está presente en todas las manifestaciones de la vida colectiva, lleva consigo una inevitable secuela incidental de daños residuales y una constante creación de riesgos.

El principio general de responsabilidad patrimonial del Estado se formuló hasta 1954 solo en casos singulares. La Ley de Expropiación forzosa de 1954 consagró el principio de responsabilidad patrimonial del Estado, configurando el artículo 121 de dicha ley como una norma de garantía del patrimonio privado frente a la acción de la Administración, que puede proceder a un despojo directo y querido (expropiación), o bien ser consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

La Ley sobre Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 (ya derogada) incluyó también el principio de responsabilidad patrimonial del Estado.

En el ámbito de la Administración local, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL) recogió también el principio de responsabilidad en su artículo 54.

Con la aprobación de la Constitución española de 1978 se elevó a rango constitucional el sistema de responsabilidad de los poderes públicos, estableciendo sus características fundamentales:

- ... El artículo 9.3 CE proclama el principio de responsabilidad de los poderes públicos.
- ... El artículo 33.1 CE consagra el derecho a que nadie puede ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes.
- ... El artículo 106.2 CE señala que *“los particulares, en los términos establecidos por las leyes, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”*.
- ... El artículo 121 CE determina que *“los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del estado, conforme a la ley.”*

Desde otra perspectiva, cabe indicar que el artículo 149.1 regla 18 configura como competencia exclusiva del Estado la regulación jurídica del sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.

En desarrollo de este artículo 149.1.18ª fue promulgada la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (hoy derogada), que dedicaba un título entero a la regulación de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. Vía reglamentaria, se desarrolló en el año 1993 un Real Decreto que aprobaba el reglamento que había de regular los procedimientos de responsabilidad patrimonial, actualmente también derogado.

La regulación actual de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, sobre la base de los artículos 106.2 y 149.1.18 de la CE, se distribuye en dos leyes:

- ... Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), que deroga expresamente la Ley 30/1992 y el Real Decreto 429/1993.
- ... Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).(Arts. 32 a 37).

La regulación básica de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas está en la LRJSE y en la LPACAP se encuentra la regulación del procedimiento administrativo en virtud del cual deben tramitarse las reclamaciones de responsabilidad patrimonial.

Así, la LRJSP dedica el capítulo IV del título preliminar a regular la responsabilidad patrimonial de las Administraciones, incluyendo dos secciones. La primera, dedicada a la genérica responsabilidad de la Administración, se refiere a los principios de la responsabilidad (art 32), a la responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas (art. 33), a la indemnización (art 34) y a la responsabilidad patrimonial de derecho privado (art 35). La segunda sección de este capítulo IV se denomina “*Responsabilidad de las Administraciones y personal al servicio de las Administraciones Públicas*”, con dos artículos, el segundo de los cuales, el artículo 37, se refiere a la responsabilidad penal.

La regulación básica de la responsabilidad patrimonial no queda limitada a la LRJSP, sino que para las cuestiones procedimentales hay que tener en cuenta la LPACAP. En esta ley se encuentra la regulación del procedimiento administrativo en virtud del cual deben tramitarse las reclamaciones de responsabilidad patrimonial. Este procedimiento no se configura como un procedimiento distinto e independiente del que se regula de forma genérica por la LPACAP, limitándose ahora esta ley a determinar particularidades en determinados aspectos de los procedimientos de responsabilidad (como pueden ser la forma de los acuerdos de inicio, el contenido de las solicitudes en la materia, la propuesta de resolución y la resolución final).

De acuerdo al artículo 32 de la LRJSP, son los particulares (personas físicas y jurídicas) quienes tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos. El concepto “*particulares*” parece asociado, en principio, a los sujetos privados que no forman parte de la Administración Pública. Sin embargo, la Jurisprudencia ha admitido en determinados supuestos que una Administración Pública (por ejemplo, un Ayuntamiento) pueda ser sujeto activo y exigir la responsabilidad a otra Administración.

Con todo ello, podemos señalar que la responsabilidad patrimonial es una institución sobradamente conocida en nuestro ordenamiento jurídico.

No obstante, resulta interesante destacar que, pese a ello, tanto las resoluciones administrativas en que se concede indemnización por este instituto, como los Dictámenes del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, o las sentencias de diferentes juzgados y tribunales, redactan, a modo de introducción inicial previa, siempre unas consideraciones sobre esta institución en todas las resoluciones, dictámenes o sentencias. Por ello, es una característica uniforme de la mayoría de las resoluciones administrativas, dictámenes y sentencias dictadas en materia de responsabilidad patrimonial, que, previamente al encuadre o enjuiciamiento del supuesto de hecho concreto, recojan de forma más o menos extensa en sus antecedentes normativos, aspectos genéricos de esta institución, con el fin de centrar el caso debatido.

Para ello recogeremos en esta configuración previa y teórica, la delimitación realizada sobre responsabilidad patrimonial desde tres puntos de vista:

1. Una primera, que es la que se expone en los dictámenes del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.
2. Una segunda, que es la que expone como antecedente de sus fallos judiciales estimatorios en esta materia de responsabilidad patrimonial el Juzgado de lo contencioso-administrativo número 1 de Oviedo
3. Y una tercera configuración bastante completa, que es la expuesta por la Sala de lo contencioso-administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Asturias como antecedente de sus decisiones.

#### **A. CONFIGURACIÓN DEL CONSEJO CONSULTIVO.**

<<El artículo 106.2 de la Constitución dispone que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

A su vez, el artículo 32 de la LRJSP establece en su apartado 1 que "Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley". Y, en su apartado 2, que "En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas".

Por otra parte, el artículo 34 de la ley citada dispone en su apartado 1 que "Solo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos".

Este derecho no implica, sin embargo, que la Administración tenga el deber de responder, sin más, por todo daño que puedan sufrir los particulares, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, deberán darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, en aplicación de la citada normativa legal y atendida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública será necesario que, no habiendo transcurrido el plazo de prescripción, concurran, al menos, los siguientes requisitos: a) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y c) que no sea producto de fuerza mayor.>>

#### **B. CONFIGURACIÓN DEL JUZGADO DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO NÚMERO 1 DE OVIEDO.**

<<Hemos de partir del artículo 106.2 de la Constitución Española que establece que "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". Del mismo modo el artículo 32 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público establece idéntico derecho, dentro del sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.

Para que concurra tal responsabilidad patrimonial de la Administración, se requiere según el artículo antes citado, que concurran los siguientes requisitos:

A) Un hecho imputable a la Administración, bastando, por tanto con acreditar que un daño antijurídico, se ha producido en el desarrollo de una actividad cuya titularidad corresponde a un ente público.

B) Un daño antijurídico producido, en cuanto detrimento patrimonial injustificado, o lo que es igual, que el que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportar. El perjuicio patrimonial ha de ser real, no basado en meras esperanzas o conjeturas, evaluable económicamente, efectivo e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

C) Relación de causalidad directa y eficaz, entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido, tal y como deriva de la Ley 40/2015, en el artículo 32, cuando señala que la lesión debe ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

D) Ausencia de fuerza mayor, como causa extraña a la organización y distinta del caso fortuito, supuesto este que sí impone la obligación de indemnizar. La fuerza mayor entroncaría con la idea de lo extraordinario, catastrófico o desacostumbrado, mientras que el caso fortuito haría referencia a aquellos eventos internos, intrínsecos al funcionamiento de los servicios públicos, producidos por la misma naturaleza, por la misma consistencia de sus elementos, por su mismo desgaste con causa desconocida, correspondiendo en todo caso a la Administración, tal y como reiteradamente señala el Tribunal Supremo, entre otras y por economía, la de 6 de febrero de 1.996, probar la concurrencia de fuerza mayor, en cuanto de esa forma puede exonerarse de su responsabilidad patrimonial.>>

[A título de ejemplo, y por todas, recogemos el texto de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo N.º 1 de Oviedo, Sentencia 45/2020 de 4 Mar. 2020, Rec. 369/2019]

#### **C. CONFIGURACIÓN DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.**

<<Pues bien, centrados los términos del debate, sabido es que el artículo 106,2 de la Constitución garantiza la responsabilidad de los poderes públicos, (ya recogida como principio general en el artículo 9.3) al disponer que "los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos".

Por otro lado, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) establece en el artículo 32.1 (heredero del art. 139 de la Ley 30/1992) que los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.

Y el art. 34 del mismo texto normativo señala " 1. Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos".

*En definitiva, no todo daño que produzca la Administración es indemnizable sino, que como se ha dicho, tan sólo los que merezcan la consideración de lesión, entendida, según la doctrina y jurisprudencia, como daño antijurídico, no porque la conducta de quien lo causa sea contraria a Derecho, sino porque el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportarlo, por no existir causas de justificación que lo legitimen.*

*Las Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de fecha 10 de febrero de 1.998, de 17 de octubre de 2000, 10 de octubre de 2007, 23 de mayo de 2014 o de 19 de febrero de 2016 han estimado que, para exigir responsabilidad patrimonial por el funcionamiento de los servicios públicos, es necesario que concurren los siguientes requisitos o presupuestos: 1. hecho imputable a la Administración; 2. lesión o perjuicio antijurídico efectivo, económicamente evaluable e individualizado en relación a una persona o grupo de personas; 3. relación de causalidad entre hecho y perjuicio; 4. que no concorra fuerza mayor u otra causa de exclusión de la responsabilidad; y 5. que el particular no tenga el deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa*

*Es necesario, además, tener en cuenta que la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha declarado reiteradamente que la responsabilidad patrimonial de la Administración se configura como una responsabilidad objetiva o por el resultado en la que es indiferente que la actuación administrativa haya sido normal o anormal, bastando para declararla que como consecuencia directa de aquella, se haya producido un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado. Esta fundamental característica impone que no sólo no es menester demostrar para exigir aquella responsabilidad que los titulares o gestores de la actividad administrativa que ha generado un daño han actuado con dolo o culpa, sino que ni siquiera es necesario probar que el servicio público se ha desenvuelto de manera anómala, pues los preceptos constitucionales y legales que componen el régimen jurídico aplicable extienden la obligación de indemnizar a los casos de funcionamiento normal de los servicios públicos.*

*Sin embargo, no debe olvidarse, tal como ha declarado también de forma reiterada el Tribunal Supremo (SSTS de 5 de junio de 1998, de 13 de septiembre de 2002, 3 de junio de 2011, entre otras muchas), que no es acorde con el referido principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, aun de forma mediata, indirecta o concurrente, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido, y que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento, lo que, en otras palabras, significa que la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.*

*De esta manera el criterio que se viene siguiendo por el Tribunal Supremo ( STS de 5 de junio de 1997, 10 de octubre de 2007, o de 3 de junio de 2011), y por los distintos Tribunales Superiores de Justicia STSJ de Murcia de 1 de marzo de 2002, STSJ de Andalucía -Granada- de 31 de enero de 2.000, STSJ de Asturias de 13 de julio de 2004, la STSJ de Navarra de 30 de septiembre de 2004, es el de cuestionarse si el riesgo inherente al funcionamiento del servicio público ha rebasado o no los límites impuestos por los "estándares de seguridad jurídica", de tal suerte que para que el daño concreto producido por el funcionamiento del servicio a uno o varios particulares sea antijurídico, basta con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social. Si ello es así, no existirá entonces deber alguno del perjudicado de soportar el menoscabo y, consiguientemente, la obligación de resarcir el daño o perjuicio causado por la actividad administrativa será a imputable a la Administración. En definitiva, la eficacia exigible de los servicios públicos ha de ser la "estándar" en función de los valores aceptados al momento actual, y de lo que a tenor de los mismos puede resultar racionalmente exigible a la Administración en el funcionamiento de sus servicios públicos conforme a las exigencias de un Estado Social y Democrático de Derecho. La STS de 3 de junio de 2001 afirma: "Sin embargo, no está de más añadir, en línea con lo ya afirmado con anterioridad por esta Sala en diversas ocasiones, particularmente en materia de accidentes de tráfico (STS de diez de octubre de dos mil siete, rec. 851/2004 ), que si bien "Es cierto que la principal característica de la responsabilidad patrimonial es su carácter directo y objetivo, en el doble sentido de que la reclamación se formula frente a la Administración actuante sin necesidad de concretar al funcionario causante del daño, y de que la responsabilidad, y por tanto la obligación de indemnización, nace sin necesidad de que exista culpa, ni siquiera ilicitud o anormal funcionamiento, de la Administración" ello tampoco convierte, a través de esta institución, a la Administración en una aseguradora universal de cualquier daño que sufran los particulares. Y así lo ha reiterado la doctrina jurisprudencial, por todas sentencias de 7 de febrero de 1.998, 10 de febrero de 2.001 y 26 de Febrero de 2.002, al afirmar que: " para que nazca la responsabilidad patrimonial de la Administración, y que ahora contempla expresamente el artículo 141.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas del Procedimiento Administrativo común, redactado por Ley 4/1999, de 13 de enero, al disponer que "sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley..."; es necesario que el daño sea antijurídico al no existir deber de soportarlo pues lo contrario convertiría a las Administraciones Públicas en aseguradoras universales de todos los riesgos sociales, lo que no resulta acorde con el significado de la responsabilidad extracontractual aunque sea objetiva o por el resultado, como declaró esta Sala, entre otras, en su Sentencia de 7 de febrero de 1.998 (recurso de casación 6282/93, fundamento jurídico tercero)". En esta línea, la STS de 17 de abril de 2007 señala que sobre la existencia de nexo causal con el funcionamiento del servicio, la jurisprudencia viene modulando el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, rechazando que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con el mismo que se pueda producir, así señala la sentencia de 14 de octubre de 2003 que: "Como tiene declarado esta Sala y Sección, en sentencias de 30 de septiembre del corriente , de 13 de septiembre de 2002 y en los reiterados pronunciamientos de este Tribunal Supremo, que la anterior cita como la Sentencia, de 5 de junio de 1998 (recurso 1662/94), la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquella de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas, convierta a éstas, en aseguradoras universales de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro Ordenamiento Jurídico.>>*

### 3. METODOLOGÍA SEGUIDA PARA EL EXAMEN DE LOS SUPUESTOS DE RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Y LIMITACIONES AL ALCANCE DE ESTA INSPECCIÓN

Siguiendo el propio texto de la Inspección, se procede a un análisis meramente casuístico de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial. No se entra a cuantificar si en las unidades administrativas a las que les corresponde su tramitación existen efectivos suficientes para ello, ni si éstas tienen una organización adecuada o apropiada, ni cualquier otro aspecto que sería más propio de una auditoría funcional organizativa que de un análisis casuístico. No obstante, del examen casuístico realizado sí se extraen conclusiones respecto a las carencias de personal que se vienen alegando por ciertos Servicios tramitadores, por cuanto todo ello tiene repercusión en la tramitación y notoria influencia en el resultado de los procedimientos tramitados.

Se excluye de este análisis casuístico las indemnizaciones por responsabilidades patrimoniales sanitarias o socio-sanitarias del SESPA o del ERA, por cuanto en dicho caso, sería inabarcable con los límites de tiempo y efectivos personales con lo que se cumple esta Inspección, por lo que la propia Inspección enmarca su extensión en *<el ámbito de la organización administrativa estricta de las Consejerías de la Administración del Principado de Asturias>*, y no extendiéndose a otros entes u organismos autónomos, como pudiera ser el SESPA o el ERA, aunque los mismos se encuentren adscritos y reciban sus ingresos principales de transferencias de éstas.

Se excluyen así todas las reclamaciones por supuestos fallos en la asistencia sanitaria o social residencial recibida, por caídas en centros hospitalarios o centros sociales, por infecciones hospitalarias, por supuesta mala praxis quirúrgica, por cualesquiera daños y perjuicios derivados de una intervención quirúrgica en un hospital público, por daños y perjuicios consistentes en el fallecimiento de un paciente por olvido de material quirúrgico, por daños y perjuicios derivados de una deficiente asistencia sanitaria durante el parto o incluso por error de diagnóstico o “desatención” por parte del servicio público sanitario, afirmación en la que subyace una pérdida de confianza en el sistema.

Se han valorado nada más un extracto de los documentos que figuran en los expedientes administrativos. A saber, en los expedientes figuran las sentencias judiciales, pero no hemos considerado necesario, por ejemplo, pedir el procedimiento judicial entero para su examen.

Se han examinado los Dictámenes del Consejo Consultivo del Principado de Asturias incluyendo tanto aquellos que se emitieron en procedimientos en los que posteriormente se estimó la responsabilidad patrimonial como aquellos que se emitieron en procedimientos en los cuales posteriormente se desestimó la responsabilidad patrimonial. Y ello porque, unos y otros, perfilan de forma adecuada la casuística de este tipo de procedimientos que estamos examinando entre los años 2020 y 2022.

Otra parte de este estudio se centra en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que se ventilan ante la Jurisdicción contencioso-administrativa. Todas ellas son sentencias emanadas del orden contencioso-administrativo, dado el principio de unidad jurisdiccional que rige en materia de responsabilidad patrimonial en virtud del artículo 2.e) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Recordemos que el artículo 2.e) de la ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contenciosa administrativa (LJCA), extiende así el ámbito de dicha jurisdicción a *“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”*.

Tal y como señala la Exposición de Motivos de esta ley respecto al tratamiento jurisdiccional que se debe dar a los procedimientos judiciales en materia de responsabilidad patrimonial: *<los principios de su peculiar régimen jurídico, que tiene cobertura constitucional, son de naturaleza pública y hoy en día la Ley impone que en todo caso la responsabilidad se exija a través de un mismo tipo de procedimiento administrativo. Por eso parece muy conveniente unificar la competencia para conocer de este tipo de asuntos en la Jurisdicción Contencioso-administrativa, evitando la dispersión de acciones que actualmente existe y garantizando la uniformidad jurisprudencial, salvo, como es lógico, en aquellos casos en que la responsabilidad derive de la comisión de una infracción penal.>*

Principalmente, destaca que sobre todo nos encontramos con sentencias de los Juzgados de lo contencioso-administrativo, por conocer estos órganos de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial inferiores a 30.050 euros planteadas frente a las administraciones autonómicas. (Art. 8 de la LJCA).

También conviene tener en cuenta que se han trabajado sentencias en las que se resuelven litigios en los que la reclamación de responsabilidad patrimonial es la pretensión principal y otras en las que dicha reclamación tiene carácter accesorio con respecto a otra pretensión, como puede ser el caso de peticiones propias de acceso a la función pública.

El Tribunal Superior de Justicia, por el contrario, es el órgano competente para conocer en segunda instancia de las apelaciones promovidas contra sentencias de los Juzgados de lo contencioso-administrativo. Además, el Tribunal Superior de Justicia de Asturias conoce en primera o única instancia de reclamaciones de responsabilidad patrimonial superiores a 30.050 euros planteadas frente a las Administraciones Autonómicas.

Resulta también preciso señalar que no se entra en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial efectuadas por el sector hostelero y de ocio, y de otros sectores, con ocasión de la crisis del COVID-19, en parte, porque el criterio de la Administración y el Consejo Consultivo del Principado de Asturias ha sido siempre su desestimación, tal y como se recoge en el apartado *<Observaciones, sugerencias y doctrina>* de la Memoria del año 2022 del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, y en parte, porque a la vista de la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera de lo contencioso-administrativo, número 1360/2023, de 31 de octubre, este criterio de desestimación de las demandas por responsabilidad

patrimonial por daños en la hostelería por la situación de COVID está en cierta forma ya establecido, de forma que no consideramos necesario en esta Inspección profundizar más allá, por las limitaciones propias de este examen casuístico.

El Consejo Consultivo del Principado de Asturias afirma en numerosos Dictámenes (por todos, el Dictamen 15/2022) lo siguiente: *<este Consejo concluye que no concurren los requisitos de realidad efectiva ni antijuridicidad de los daños que la mercantil reclamante imputa a las medidas preventivas y restricciones adoptadas por las autoridades sanitarias a partir de la declaración del segundo estado de alarma motivado por la crisis de COVID-19. Se aprecia que existía fundamento legal para la adopción de tales medidas, que la Administración Autonómica ha actuado conforme a Derecho aplicando adecuadamente el principio de precaución y que el perjuicio alegado no entraña un sacrificio “singular, excesivo y desigual” que sustente su carácter antijurídico, sino la concreción del riesgo inherente al ejercicio de una actividad económica que contribuye a la propagación del virus, sin que en las restricciones impuestas –extensivas a todo el sector- se atisbe discriminación arbitraria o desproporción.*

*Con acierto se ha calificado el principio de responsabilidad de los poderes públicos como la cláusula de cierre del Estado de Derecho. Pero la insuficiencia o demora en las justas compensaciones –discrecionales en tanto se ajusten a sus principios de ordenación- solo revela las limitaciones o carencias del estado social, sin llegar a comprometer la recta aplicación del instituto de la responsabilidad patrimonial en el marco estricto del Estado de Derecho, al que ha de ceñirse nuestro pronunciamiento.*

*En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada (...)>.*

#### **4. PUNTO DE PARTIDA: LA MINIMIZACIÓN DE DATOS PERSONALES.**

La protección de las personas físicas en relación con el tratamiento de datos personales es un derecho fundamental protegido por el artículo 18.4 de la Constitución española. La nueva Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos y garantías de los derechos digitales, recoge el espíritu y la esencia de la protección europea en esta materia y lógicamente, recoge e incorpora los postulados del Reglamento europeo, como el principio de minimización de datos, según el cual, los datos deberán ser adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación a los fines para los que son tratados. En función de ello se ha omitido en esta inspección cualquier dato personal por no ser necesario su uso para la culminación del fin pretendido.

#### **5. ÁMBITO TEMPORAL: AÑOS 2020, 2021 Y 2022**

Este análisis casuístico tiene un ámbito temporal determinado muy concreto. El propio objeto de la Inspección delimita el ámbito temporal al señalar que se analizarán los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial *<resueltos entre los años 2020 a 2022>*.

#### **6. ÁMBITO CONTEXTUAL: FUNCIONAMIENTO ANORMAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.**

Hay que partir de que ni la Constitución española ni la legislación de desarrollo de la previsión constitucional sobre la responsabilidad patrimonial, establecen que debe entenderse a priori por funcionamiento normal o anormal. Nos encontramos así con conceptos jurídicos indeterminados que deben apreciarse en cada supuesto concreto si estamos ante uno u otro, de tal manera que como señala la Jurisprudencia, no se pueden fijar de antemano cuáles son los supuestos de funcionamiento anormal y, por otro, su apreciación efectiva puede ir variando con el tiempo.

En cualquier caso parece entenderse por funcionamiento anormal un actuar de la Administración del Principado de Asturias *<anómalo, incorrecto o defectuoso>* o una omisión de ese mismo tenor.

No obstante, han sido muy pocos los procedimientos de responsabilidad patrimonial resueltos en las Consejerías en que se ha delimitado de forma específica si la indemnización se otorga por funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Y dentro de los que han entrado en esta distinción, han sido aún muchos menos los que han perfilado que la responsabilidad es por funcionamiento anormal de los servicios públicos.

Por ello, aunque el objeto de la Inspección tiene un redacción clara y comprensible que reduciría el análisis casuístico a aquellos procedimientos en que se concede indemnización a consecuencia del funcionamiento anormal de los servicios públicos, hemos tenido que extender nuestro análisis casuístico tanto a los procedimientos estimados por funcionamiento normal como funcionamiento anormal, dado que ni los instructores ni los órganos administrativos o judiciales al resolver suelen entrar a matizar si se otorga la indemnización por uno u otro funcionamiento.

Sí se concreta, por citar un ejemplo, como responsabilidad patrimonial por un funcionamiento anormal, en un caso específico en que se considera indemnizable la caída de un usuario en un centro deportivo que le produce grave lesiones por considerarse un funcionamiento realmente anormal del servicio al producirse la rotura de un banco en una sauna por el mero hecho de sentarse.

En otros casos, resulta de mayor frecuencia que sean los interesados reclamantes los que reclamen por un *<funcionamiento anormal>*, sin que luego la Administración, aún en el caso de conceder dicha indemnización por la razón por estos alegada, concrete o delimite entre un funcionamiento normal o anormal del servicio a la hora de determinar la existencia de responsabilidad patrimonial.

Todo ello conlleva que la distinción normativa que se fija ya en el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, al establecer que *<los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de*

*sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber de soportar de acuerdo con la ley*>, precisa como dos supuestos diferentes aquellos en que la lesión sea consecuencia de un funcionamiento normal de los servicios públicos de aquellos en que la lesión sea consecuencia de un funcionamiento anormal, sin que luego esta distinción se mantenga en la realidad de la aplicación práctica que realizan las diferentes unidades administrativas que tramitan estos procedimientos.

Es una distinción que tiene una mayor acogida en el ámbito doctrinal y teórico que en el práctico, siendo así que en el ámbito práctico la responsabilidad patrimonial se suele amparar en un funcionamiento <normal o anormal> sin distinguir ni matizar cuándo se está en uno u en otro.

Sobre la naturaleza y el alcance de la responsabilidad patrimonial de la Administración es conveniente recordar que, a diferencia de otros Derechos próximos, el Derecho español considera cumplidos los requisitos para que surja el deber de indemnizar a los particulares afectados tanto en el caso del funcionamiento «anormal» como el «normal» de los servicios públicos (artículo 106.2 de la Constitución).

En este sentido, el Tribunal Supremo en su sentencia de 10 de febrero de 1998 (Sala 3ª sec. 6ª, recurso nº 11532/1990, ponente: González Rivas) resume su jurisprudencia anterior a este respecto señalando: <es de tener en cuenta que la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha declarado reiteradamente (así en sentencias de 14 de mayo, 4 de junio, 2 de julio, 27 de septiembre, 7 de noviembre y 19 de noviembre de 1994, 11 de febrero de 1995, al resolver el recurso de casación 1619/92, fundamento jurídico cuarto y 25 de febrero de 1995, al resolver el recurso de casación 1538/1992, fundamento jurídico cuarto, así como en posteriores sentencias de 28 de febrero y 1 de abril de 1995) que la responsabilidad patrimonial de la Administración, contemplada por los artículos 106.2 de la Constitución, 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y 121 y 122 de la Ley de Expropiación Forzosa, se configura como una responsabilidad objetiva o por el resultado en la que es indiferente que la actuación administrativa haya sido normal o anormal, bastando para declararla que como consecuencia directa de aquella, se haya producido un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado. Esta fundamental característica impone que no sólo no es menester demostrar para exigir aquella responsabilidad que los titulares o gestores de la actividad administrativa que ha generado un daño han actuado con dolo o culpa, sino que ni siquiera es necesario probar que el servicio público se ha desenvuelto de manera anómala, pues los preceptos constitucionales y legales que componen el régimen jurídico aplicable extienden la obligación de indemnizar a los casos de funcionamiento normal de los servicios públicos. Debe, pues, concluirse que para que el daño concreto producido por el funcionamiento del servicio a uno o varios particulares sea antijurídico basta con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social. No existirá entonces deber alguno del perjudicado de soportar el menoscabo y, consiguientemente, la obligación de resarcir el daño o perjuicio causado por la actividad administrativa será a ella imputable>.

Ahora bien, la aplicación de los Tribunales ha tenido en cuenta la doctrina del Tribunal Supremo conforme a la cual, como recuerda la sentencia de 13 de octubre de 2015, recurso nº 3629/2013, ES:TS:2015:4189, Sala 3ª, Sección 6ª, ponente: Trillo Alonso): <el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial viene siendo modulado por una reiterada jurisprudencia que rechaza que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier circunstancia lesiva relacionada con el mismo que se puede producir, con la advertencia de que entenderla de otra forma supondría convertir a la Administración en aseguradora universal de todos los riesgos (Sentencia de 2 de diciembre de 2009 -recurso de casación 3391/2005- y las en ella citadas)>.

## 7. EXTRACTO DE EXPEDIENTES ANALIZADOS

El proceso objeto de Inspección abarca los procedimientos de responsabilidad patrimonial en que se haya concedido indemnización resueltos entre los años 2020 a 2022 en el ámbito de las Consejerías de la Administración del Principado de Asturias.

Para determinar los expedientes de responsabilidad patrimonial concretos a analizar, hemos partido de realizar con fecha 15 de junio de 2023 una petición a las diferentes Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de la Administración del Principado de Asturias, con el fin de que nos remitieran la siguiente información sistematizada:

1. Relación numérica de procedimientos de responsabilidad patrimonial tramitados en estos años 2020 a 2022.
2. Información sobre si dichos expedientes se han tramitado en formato físico o electrónico, y en este último caso, identificación de la plataforma utilizada: SITE, SPIGA o la correspondiente en cada caso (a fin de su localización).
3. Relación de procedimientos estimatorios de responsabilidad patrimonial, identificándolos con su número concreto de expediente, identificando expresamente los que están pendientes de resolución de recurso en vía administrativa o en vía judicial.

El resultado de estos requerimientos y las contestaciones ofrecidas por las diferentes Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de la Administración del Principado de Asturias se puede consultar en el expediente electrónico base de esta inspección: INSP/2023/625.

En resumen, podemos señalar que el requerimiento fue contestado por las 10 Consejerías. De sus contestaciones pudimos constatar que si bien algunas Consejerías no tenían expedientes de responsabilidad patrimonial estimados durante los años 2020 a 2022 (es el caso de la Consejería de Ciencia, Innovación y Universidad y la Consejería de Derechos Sociales y Bienestar), otras, por el contrario, tenían un número de expedientes de responsabilidad patrimonial estimados durante estos años muy numeroso, como es el caso de la entonces Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial (un total de 647 expedientes estimados).

Ante este resultado analítico diferente que presentaban las distintas Consejerías, e intentando realizar un análisis casuístico que abarcara una muestra interesante y variada, se optó por utilizar una muestra aleatoria de entre los expedientes indicados por las diferentes Consejerías que ha sido escogida por el especial interés casuístico que presentaban los supuestos, tanto desde el punto de vista del fondo de la reclamación como de las

incidencias procedimentales que se hubieran producido en su tramitación, sin utilizar criterios de selección de otro tipo, por cuanto no los hemos considerado necesarios por el alcance propio de este estudio (análisis casuístico).

En este periodo las Consejerías de la Administración del Principado de Asturias han sido 10 y los expedientes que hemos estudiado más a fondo como muestra aleatoria han sido los siguientes: RESP/2021/312; RESP/2021/532; RESP/2021/607; RESP/2020/50; RESP/2020/36; RESP/2021/534; RESP/2021/620; RESP/2020/39; RESP/2020/65; RESP/2020/66; RESP/2020/335; RESP/2021/529; RESP/2021/563; RESP/2022/300; RESP/2021/535; RESP/2021/572; RESP/2021/621; RESP/2021/652; RESP/2022/252; RESP/2022/272; RESP/2022/275; RESP/2020/9.

#### **8. PROCEDIMIENTO TECNOLÓGICO DE TRAMITACIÓN DE LAS RECLAMACIONES EN VÍA ADMINISTRATIVA**

La Resolución de 15 de febrero de 2019 de la Consejería de Empleo, Industria y Turismo, declaró de uso común y obligatorio el Sistema Integral de Tramitación Electrónica (SITE) para la Administración del Principado y sus organismos autónomos (BOPA 26-02-2019).

Por ello, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en el ámbito de las Consejerías debieran estar tramitándose en los años estudiados en SITE. De ahí que se halla explorado el módulo de responsabilidad patrimonial para el análisis casuístico realizado en esta Inspección.

No obstante, se ha comprobado que un número importante de expedientes aún se llevaban en papel, lo cual ha dificultado enormemente su análisis por la dificultad evidente de consulta de dichos expedientes sin perturbar el diario y buen funcionamiento de las unidades administrativas que los tramitan.

#### **9. COMPETENCIA PARA LA TRAMITACIÓN DE LAS RECLAMACIONES POR RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL**

La competencia para la tramitación y resolución de los expedientes de responsabilidad patrimonial del Principado de Asturias corresponde a los Consejeros, si bien en algunas Consejerías se ha delegado la resolución de aquellos procedimientos cuya cuantía es inferior a 6.000 euros.

Resulta llamativo la importancia que tiene para el reclamante fijar bien los términos de su reclamación. El Juzgado de lo contencioso-administrativo número 6 de Oviedo, inadmite a trámite el recurso contencioso-administrativo interpuesto, por entender que dado que la titularidad de la carretera donde se produjo el daño consta que corresponde al Ministerio de Defensa, la reclamación de responsabilidad patrimonial debió ser formulada frente al correspondiente Ministerio y la resolución que éste dictara, expresa o presunta, es objeto de recurso ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo.

Teniendo en cuenta el carácter improrrogable de dicha jurisdicción la Jueza, en aplicación de los artículos 92 de la Ley 39/2015, 8 y 9 d) de la LJCA acuerda inadmitir, por falta de competencia, el recurso contencioso-administrativo interpuesto por un interesado contra la Resolución de la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial del Principado de Asturias y contra la Resolución desestimatoria presunta del Ayuntamiento de Siero, en ambos casos desestimatorias de la petición de responsabilidad patrimonial formulada por dicho interesado al verse sorprendido al circular con su vehículo por la presencia de un bache de gran tamaño y profundidad, que no pudo esquivar, impactando con la rueda delantera derecha y causando daños de consideración a su vehículo.

Conforme a dichos artículos, y partiendo del hecho no controvertido de que se trata de una carretera perteneciente al Ministerio de Defensa, la reclamación de responsabilidad patrimonial debió de ser resuelta por el Ministro respectivo, y el recurso jurisdiccional debió de atribuirse al Juzgado central de lo contencioso-administrativo.

Con ello, queremos poner de manifiesto que la falta de acierto de los reclamantes en ocasiones a la hora de plantear sus reclamaciones iniciales, motiva que algunas reclamaciones sean desestimadas por motivos formales, sin que las propias Administraciones orienten al ciudadano en la vía administrativa a reconducir sus peticiones a los órganos competentes, pese a tener claro, como en este caso, que se trata de una carretera cuya titularidad no ostentan.

#### **10. INCIDENCIA DE LA CASUÍSTICA EN EL RESULTADO DE LAS RECLAMACIONES**

La casuística general de estos expedientes en que se reclaman daños por responsabilidad patrimonial es muy variada. La casuística de los expedientes en que se conceden indemnizaciones es, también, como decimos, muy dispar, aunque algunos supuestos se repiten con más frecuencia que otros.

Pero no solo eso. La variada casuística en el ámbito judicial incide muchas veces en el resultado estimatorio o desestimatorio de las reclamaciones, por el amplio margen de valoración judicial de la prueba en estos procedimientos. Pongamos algún ejemplo. Así, nos podemos encontrar con una sentencia en que, tras analizar la situación, acuerda indemnizar porque el lugar del accidente se trata de un tramo con alta accidentalidad por irrupción de un animal en la calzada, sin que exista señal que advierta de tal peligro. Y, a continuación, nos encontramos con otras sentencias que, pese a existir señal de advertencia, también indemnizan. Y ello porque, pese a acreditarse que en el lugar del accidente existía señalización vertical de peligro de desprendimientos, se indemniza al conductor por los daños causados en el vehículo *<en la medida que en el*

*propio informe de la Guardia Civil se indica que se trataba de un desprendimiento ubicado justo a la salida de una curva a la derecha, y existiendo además condiciones climatológicas adversas que impedían poder percibirse de ese obstáculo en la calzada>.*

Con ello, queremos señalar que si bien en las sentencias que tratan estos asuntos de responsabilidad patrimonial se alude siempre a los fundamentos jurídicos propios de la responsabilidad patrimonial recogidos en los artículos 106.2 de la Constitución, y 32 de la ley 40/2015, luego, a continuación, el examen judicial tiene muy en cuenta las circunstancias de cada caso, lo que nos lleva a concluir la extrema importancia de la impresión analítica que la valoración judicial de la prueba tiene en este tipo de procedimientos. Estamos ante supuestos donde la casuística releva en numerosas ocasiones a la aplicación directa de las normas.

Por poner otro ejemplo, la casuística concreta de cada caso incide también en muchos casos incluso al valorar los supuestos de reclamaciones sobre responsabilidad patrimonial por falta del presupuesto de la antijuridicidad del daño. Esta situación se produce, por ejemplo, y se valora de forma muy casuística, en los supuestos de reclamaciones por declaraciones de desamparo de menores, una vez que las tutelas son cesadas, al considerarse que las medidas de protección son obligadas y proporcionadas en aras al superior interés del menor ante los indicios que se daban en dichos casos, sin que la Administración pudiera acudir a otras cautelas que no implicaran la separación del menor. Así, en muchos de estos casos – como en el tratado en el Dictamen 130/2020 del Consejo Consultivo- falta la nota de antijuridicidad del daño, pues pese a las lamentables consecuencias que han supuesto para los afectados, el superior interés del menor impone ciertos sacrificios cuando se objetiva una sospecha de malos tratos. Y esta falta de la antijuridicidad del daño se evalúa caso a caso y circunstancia a circunstancia en estos casos de menores.

En este sentido, incluso el Consejo Consultivo ha sentado la afirmación categórica de que *<el análisis de los elementos de imputación de responsabilidad a la Administración educativa constituye una labor eminentemente casuística en relación con los elementos fácticos de cada caso, los cuales constituirán el presupuesto sobre el que fundamentar, en su caso, la existencia de relación de causalidad entre el servicio público de enseñanza y el daño sufrido>* (Dictamen 97/2021)

## 11. DAÑOS RECLAMADOS E INDEMNIZADOS

Hay que tener en cuenta que el daño reclamado, para ser indemnizable, deberá ser *<efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o a un grupo de personas>*. (Art. 32.2 de la LRJSP). Planteada así la procedencia de las indemnizaciones, es posible indemnizar todo tipo de daños, tanto materiales como personales e incluso, los propios daños morales. En un expediente de responsabilidad patrimonial se podrá reclamar todo daño causado como consecuencia de la actividad o inactividad de la Administración que el interesado afectado no tenga el deber jurídico de soportar, siempre que sea directo, efectivo, individualizado y evaluable económicamente.

Sólo se excluyen por su falta de efectividad, los llamados *<daños eventuales o hipotéticos>*, realmente no producidos. O aquellos que no se puedan acreditar ni documentar. Porque lo difícil algunas veces es cumplir con un segundo requisito: que se pueda documentar. No se deben admitir gastos o daños evaluables, en lo que a indemnización se refiere, que no estén acreditados en el expediente, ya que todos los gastos que se reclaman los tienen que probar y acreditar.

### A. DAÑOS PERSONALES.

Se indemnizan, en general, por esta vía, tanto la muerte como las lesiones corporales de las personas.

En materia de daños personales indemnizados, hay en los expedientes examinados, desde daños personales causados por una caída del usuario de una sauna en un centro público deportivo al ceder el banco en que se encontraba sentado, hasta daños causados por una caída de una persona delante del edificio del EASMU por existir baldosas en deficiente estado, o por existir una arqueta de una alcantarilla suelta en una senda de la Ciudad de Vacaciones de Perlora, o por caídas en bicicleta por haber mucha gravilla suelta en la calzada. En otro expediente se indemnizan las lesiones personales sufridas por una menor con grave discapacidad intelectual por un accidente que no se ha probado que se haya producido de forma súbita ni impredecible, por lo que considerando el estándar de diligencia en la vigilancia de los alumnos con grave discapacidad que se debe dar en los centros de educación especial, procede estimar la indemnización.

Hay que tener en cuenta que es objeto frecuente de indemnización el tiempo destinado a la curación de las lesiones como la situación de incapacidad temporal. También, en algunos casos, se indemnizan las lesiones por secuelas o las lesiones definitivas que dan como resultado una incapacidad permanente. Estos cálculos de indemnizaciones se realizan tomando como referencia la normativa relativa a accidentes de circulación, en la que se establecen criterios para su cálculo a través de la Tabla III de la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, así como los artículos 136 y ss de la citada ley. No hay importes fijos a efectos de indemnización de daños personales, ya que depende de las circunstancias personales del interesado, el alcance de la lesión, etc.

A este respecto tenemos que tener en cuenta que dichas cuantías son actualizadas anualmente. La última Resolución de actualización es la de 18 de enero de 2024, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, por la que se publican las cuantías de las indemnizaciones actualizadas del sistema para valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación.

Pongamos algún ejemplo de los expedientes estimatorios que estamos examinando.

En el Dictamen del Consejo Consultivo 97/2021, partiendo de que *<los informes médicos aportados acreditan que el tratamiento de la herida incluyó sutura que tuvo que hacerse bajo sedación, lo que hace asimilable a una intervención quirúrgica, y vendaje en sindactilia,>*, les lleva a colegir que la niña estuvo parcialmente impedida para realizar algunas actividades durante el tiempo en que se mantuvieron los puntos y el vendaje (diez días). Con ello la indemnización solicitada por la madre de la niña que ascendía a una incapacidad temporal de 11 días (1 día grave y 10 días moderados) por importe de 543 euros coincide con la propuesta por el Consejo Consultivo de 10 días de perjuicio personal moderado, por importe de 547,80 euros. Y la cantidad solicitada por intervención quirúrgica por la madre que ascendía a 413,93 euros, se ve mínimamente reducida a una cantidad de 400 euros por el Consejo Consultivo por el mismo concepto de intervención quirúrgica. Las enormes diferencias vienen a la hora de cuantificar la posible indemnización por las secuelas. La madre, en ese mismo supuesto, solicita una indemnización por lesiones permanentes de 6 puntos y un importe indemnizatorio de 6.174,29 euros, mientras que el Dictamen del Consejo Consultivo y la Resolución decisoria final de este expediente insisten en señalar que *<no existe constancia de los daños que se reclaman como secuelas, por lo que no procede su resarcimiento>*. Es cierto que se echa en falta para la concreción, determinación y valoración de la realidad de las secuelas de un informe médico de un Médico especialista en valoración del daño corporal. Informe que la solicitante no aportó en ningún momento.

La importancia de la carga de la prueba en los daños personales es un aspecto en el que los diferentes Dictámenes del Consejo Consultivo insisten reiteradamente. Así, en el Dictamen 97/2021 que ahora nos ocupa, el Consejo Consultivo señala que *<por lo que a la efectividad de los daños se refiere, hemos de recordar que su realidad se constituye en presupuesto previo ineludible de toda valoración sobre la responsabilidad administrativa, y que ello exige no solo la mera alegación de tales daños o perjuicios sino también su acreditación objetiva por el reclamante, sobre quien recae la carga de la prueba en forma tal que permita adquirir certeza racional sobre su existencia, sin apreciaciones subjetivas.>*

Así, se han excluido frecuentemente de su indemnización daños personales por secuelas alegadas y no acreditadas, o por no acreditarse su carácter de secuelas permanentes.

## **B. DAÑOS MORALES**

La indemnización de los daños morales en la responsabilidad patrimonial abarca el perjuicio producido a una persona en el ámbito de sus elementos psíquicos y espirituales, en su dignidad, honorabilidad, sosiego, privacidad, certidumbre, honor, reputación, o cualquier otro elemento que altere la normalidad mental y que incide en el normal desenvolvimiento emotivo de la persona. Afecta a derechos inmateriales, a derechos de la personalidad, y repara la pérdida de expectativas sociales, la afección de los sentimientos de pena, de dolor, de vergüenza, de culpabilidad, inferioridad, alteración de la autoestima, inseguridad, trastornos depresivos causados, ansiedad sufrida, malestar personal cuando cause una repercusión psicofísica grave. En la valoración e indemnización de los daños morales se descartan las situaciones de mero malestar, incertidumbre o incomodidad.

La valoración o cuantificación de los daños morales en la responsabilidad patrimonial comporta una verdadera dificultad debido a la inexistencia de reglas precisas y universales que regulen expresamente la forma y los parámetros que permitan valorar el daño moral causado por la actividad o inactividad de la Administración. No existen normas generales que permitan calcular la cuantificación del daño moral y, por tanto, tanto en vía administrativa como en vía judicial se produce una amplia discrecionalidad para su determinación. En términos generales, existe una cuantificación discrecional de la determinación de los daños morales, muchas veces basada en los precedentes establecidos en casos anteriores.

Las fórmulas y los criterios de valoración que se adoptan por los órganos administrativos y los Tribunales para cuantificar los daños morales en casos particulares son diversas. Muchas veces se fija la cuantía de estos daños en relación a las propias circunstancias en que se produce el hecho dañoso: las lesiones físicas producidas, la edad del agraviado, su vida útil, los días de reclusión, las circunstancias de su recuperación, el entorno socioeconómico del reclamante, entre otros factores.

Dentro de esta línea, y a fin de evitar la inseguridad jurídica que pueden provocar criterios como los anteriores a la hora de fijar la cuantificación de los daños morales en la responsabilidad patrimonial, la orientación de los tribunales toma como referencia la valoración incluida en los baremos de la normativa vigente en materia de seguros obligatorios a efectos de cuantificar los daños morales.

El daño moral exige una prueba clara y evidente. Además el Consejo Consultivo del Principado de Asturias recoge respecto a los daños morales las referencias jurisprudenciales relativas a que *<el daño debe estar acreditado, pues la indemnización no puede pivotar sobre parámetros eventuales o posibles>*, y ha de ser *<real, cierto y determinado, sin que sean estimables los daños hipotéticos, potenciales, contingentes, dudosos o presumibles, y sin que tampoco sea bastante la mera frustración de una expectativa>*. Con todas estas alegaciones el Consejo Consultivo concluye en el supuesto examinado en el expediente RESP/2021/532 que no se ha colocado al reclamante en una posición generadora de un perjuicio moral, en el caso de este reclamante, que aspira a que por responsabilidad patrimonial se le reconozcan como servicios prestados los periodos correspondientes a la duración de los contratos que podrían haberse celebrado con el reclamante de no haber mediado su exclusión de la lista. Y ello porque no se acredita ningún padecimiento psicofísico del mismo. Es más, el propio interesado reconoce en su escrito –como así dice el propio Consejo Consultivo–, que *<los efectos de la equiparación de títulos han de operar desde la entrada en vigor de la norma que los asimila, por lo que asume la regularidad del cese ordenado cuando aún no estaba vigente, y se beneficia en suma de su presencia en una bolsa constituida también con anterioridad a través de una convocatoria a la que no estaban llamados los titulados en Salud Ambiental, quienes a la vista de las bases se entiende que no concurrieron o quedaron en definitiva excluidos.>*

Otras causas de rechazo de indemnizaciones se han producido por alegar que como consecuencia del hecho que determina la responsabilidad patrimonial se ha despedido a la interesada por su empresa, sin acreditar prueba alguna que relacione el despido con el hecho determinante de la responsabilidad patrimonial.

Por el contrario, el Consejo Consultivo señala en el Dictamen 130/2020, recogiendo la doctrina jurisprudencial, que, en ocasiones, la apreciación del daño moral puede inferirse sin necesidad de prueba. Y ello, porque *<a pesar de la indeterminación y subjetividad del concepto de daño moral, más amplio que el clásico “pretium dolori”s y comprensivo de distinta graduación según su intensidad>*, su apreciación puede inferirse sin necesidad de prueba en ocasiones cuando el propio supuesto de hecho lo revela implícitamente. Un supuesto en el que el propio supuesto de hecho infiere el daño moral sin necesidad de prueba específica es el que el Consejo Consultivo del Principado de Asturias sostiene en dicho Dictamen 130/2020, en relación al daño invocado por los progenitores, como consecuencia de la declaración de desamparo de un menor y su ingreso primero en un centro de menores y, después, su convivencia con una familia en la modalidad de acogimiento familiar hasta que es reintegrado a la unidad familiar de sus progenitores. En los casos en que la adopción de medidas de protección de menores por parte de la Entidad Pública competente implica la separación de sus progenitores, y posteriormente son reintegrados al entorno familiar, se presume la realidad del daño moral en atención a la gravedad de las circunstancias concurrentes, sin perjuicio de que el mismo sea luego antijurídico o no, y que los progenitores tengan o no el deber de soportarlo.

En otra sentencia se indemniza el importe de los gastos ocasionados a unos padres por la cobertura privada de las necesidades de un menor, una vez que se acreditó la falta de prestación por el sistema educativo público de los apoyos escolares que el menor tenía establecidos.

Resultan frecuentes también los daños morales y económicos causados por pérdidas de beneficios económicos, cotización y de méritos. Es el supuesto de una empleada trabajadora social que recibe una cuantiosa indemnización por no recibir nombramientos temporales al haber sido indebidamente excluida de una bolsa de trabajo, pese a que dicha empleada trabajaba para la propia Administración del Principado de Asturias en otra categoría inferior de auxiliar de enfermería. O el supuesto de una exclusión indebida de la lista de empleo temporal de un analista de laboratorio. También se produce una indemnización al acreditarse los perjuicios reclamados al cometerse un error por la Administración educativa y no adjudicarse a una interesada la plaza de profesora que le debiera corresponder por sus méritos que no fueron valorados adecuadamente. Un caso que no generó muchas dudas fue el que indemnizó a un trabajador por los salarios dejados de percibir, al no recibir ofertas de trabajo pese a estar incluido en una bolsa de trabajo temporal por producirse un error al introducir su número de teléfono, cambiándose uno de los dígitos del mismo, haciendo que no respondiera en tiempo y forma a las llamadas realizadas.

Las empresas también resultan beneficiarias por supuestos daños supuestamente morales, entendidos por exclusión como aquellos que son indemnizables pero no son ni daños materiales ni personales. Así en la STSJ de fecha 9 de diciembre de 2020 (LA LEY 220369/2020) la Compañía de Seguros que aseguraba en ese momento al Principado de Asturias es obligada a pagar una indemnización a una empresa por el concepto de *<lucro cesante>* que comprenderá el periodo de tiempo comprendido entre septiembre a diciembre de 2016, en los días concretos de dicho periodo en que no habiéndose prestado el servicio por la adjudicataria hubiera de haber tenido que prestarlo, y en la cantidad equivalente al 6% de beneficio industrial de dicho periodo concreto. Se trata de un contrato de la Consejería de Educación sobre *<el servicio de acompañamiento de transporte escolar para los cursos 2016/1017 y 2017/2018>*, en el que una UTE que se había presentado al mismo, primeramente fue excluida por no cumplir los requisitos de solvencia técnica exigidos y posteriormente, tras la estimación del recurso especial por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, fue proclamada adjudicataria, si bien no pudo realizar el contrato durante los tres meses que se tardó en resolver dicha cuestión. La empresa reclamó por la vía de la responsabilidad patrimonial tanto un daño emergente como un lucro cesante, y sólo se le estimó este segundo en la forma arriba indicada. Es interesante referirnos a la jurisprudencia señalada por dicha sentencia, que recoge que *<para determinar la certeza del daño emergente y lucro cesante es preciso exigir una prueba rigurosa de las ganancias dejadas de obtener, observándose que la indemnización ha de apreciarse de modo prudente y restrictivo, puesto que no es admisible una mera posibilidad de dejar de obtener unos beneficios>*.

Otros daños morales solicitados, por contra, no han sido indemnizados, como el supuesto de los daños reclamados por la vulneración de la normativa de protección de datos por parte del colegio público en relación con su hijo, así como la vulneración de los derechos fundamentales del menor *“a la intimidad y a la propia imagen”*, pues en ningún caso había recabado dicho colegio *“el consentimiento ni autorización para el tratamiento de sus datos, así como tampoco para la toma de fotografías, ni mucho menos la publicación de las mismas en redes sociales ni tampoco en cualquier otro medio”*, por no acreditarse los requisitos necesarios para indemnizar por la vía de la responsabilidad patrimonial, sin perjuicio de que el asunto pudiera ser objeto de un tratamiento más favorable en la vía normativa de las reclamaciones ante la Agencia Estatal de Protección de Datos Personales (Dictamen 84/2021). O la solicitud de *<un daño reputacional>* que solicita el representante de una Asociación por, a su criterio, haberse visto *“inmersa en un posible fraude de ayudas públicas”*, al que atribuye la baja de once asociados, afectando a la viabilidad económica de la asociación, que tampoco ha resultado estimatoria (Dictamen 116/2021). Y otros supuestos de lo más variado y dispar.

Este tema de los daños morales ha sido ampliamente estudiado por el Consejo Consultivo del Principado de Asturias. Prueba de ello es que, a título ilustrativo, en el apartado *<Observaciones, sugerencias y doctrina>* de su Memoria del año 2022 se recoge un resumen de la doctrina establecida en *<Dictámenes relativos a las reclamaciones de responsabilidad patrimonial por daños morales que se asocian al abuso del empleo temporal>*.

#### C. DAÑOS MATERIALES

Los daños materiales o patrimoniales son el menoscabo sufrido en bienes y derechos que integran el patrimonio de una persona y que por tanto son susceptibles de valoración y cuantificación económica mediante instrumentos de medición como baremos, protocolos, pruebas objetivas. El daño se debe justificar documentalmente con la factura correspondiente o, en su caso, con el presupuesto de reparación y el pago. En otros casos, es el propio juzgador quién establece los baremos para la cuantificación del daño.

Así, en el caso de daños causados en praderas por jabalíes, el Juzgado tiene en cuenta, en ocasiones, para determinar el quantum al que debe ascender la indemnización que deba reconocerse a la parte reclamante, que se trataba de fincas destinadas únicamente a pasto de ganado, y con una importante pendiente y no mecanizable, siendo este un dato que debe ponderarse a la hora de imputar un rendimiento teórico en lo que esa finca fuera a producir, o también los datos de rendimiento que dicha finca hubiera producido en años anteriores.

Son frecuentes las indemnizaciones por daños materiales de los vehículos que chocan contra un obstáculo en la calzada que no debería estar (árbol, piedra, etc) o por un bache que desvía la trayectoria del vehículo sin que sea posible evitarlo. O incluso que chocan contra un jabalí o un corzo que irrumpe súbitamente en la calzada, cuando dicha calzada trascurra por un terreno cinegético cuya gestión corresponde a la Administración del Principado de Asturias. Así, por ejemplo, en un expediente de los examinados, se reclaman 4188,04 por daños materiales de un coche y se indemnizan todos por verse implicado el vehículo en un accidente en una carretera autonómica por la irrupción en la calzada de un jabalí. (RESP/2022/300). En otro expediente de los valorados, la aseguradora reclama por daños del vehículo 3096,03 euros y es indemnizada por 2896,05 por cuanto que la franquicia de 200 euros no se abona al no reclamar el propio asegurado (RESP/2022/275).

Aspectos tales, como la conducta del conductor o la existencia o no de señales de advertencia en la calzada sobre especies cinegéticas sueltas son determinantes a la hora de fijar la responsabilidad indemnizatoria por daños materiales. Así, cabe apreciar concurrencia de culpas en ciertos casos en que el conductor debió limitar al máximo la velocidad (atendiendo a las señales indicativas de peligro por desprendimientos) para poder frenar a la salida de una curva y así evitar el impacto. En este sentido, la Administración tiene el deber como titular y gestora del dominio público viario, de mantener las carreteras en adecuado estado de seguridad para el tráfico rodado, limpias y expeditas de obstáculos, con arreglo a lo razonablemente exigible, adoptando, en su caso, las medidas oportunas para eliminar o atenuar los desprendimientos de piedras y otros obstáculos que impidan la libre circulación por la calzada. Partiendo de esta responsabilidad de la Administración, dentro de lo razonablemente exigible, se ha de considerar que la presencia en la calzada de los restos de desprendimientos de piedras o árboles entraña una incidencia perturbadora de las condiciones normales previsibles en general para los usuarios de la vía. Así, la Administración debe actuar extremando la cautela, aplicando la mayor parte de las medidas de protección posibles: existencia de señales de peligro de desprendimientos, malla de protección en la ladera y recorridos de revisión diarios.

En muchos expedientes, tanto el órgano administrativo como el órgano judicial, llevan a cabo un trabajo de gran finura y precisión al rechazar partes de las indemnizaciones solicitadas en supuestos como el siguiente. La Compañía de Seguros que ha abonado las indemnizaciones, reclama no solo lo abonado por ella al asegurado, sino también incluso la parte de la franquicia que no ha abonado, siendo así que el interesado no ha presentado reclamación por la cantidad de la franquicia. El instructor o el órgano judicial, al darse cuenta de dicho hecho, reduce la indemnización reclamada evitando el pago de cantidades no abonadas por las aseguradoras y no reclamadas por los afectados, en pro de una mayor eficiencia del uso de los caudales públicos y en aplicación del principio de no abonar daños no solicitados por quién tiene la posibilidad de reclamarlos y los ha sufragado.

Más inusual es el supuesto de los daños materiales en vehículos que han de ser indemnizados por la Administración educativa al haber sido causados a un vehículo estacionado al otro lado del muro del centro escolar por las piedras lanzadas sobre el capó de dicho vehículo por varios alumnos que se encontraban en el recinto escolar. O también el supuesto en que se causan daños materiales a un vehículo por la caída sobre el mismo de una persiana de un centro educativo, que estaba siendo manipulada con ocasión de intentar retirarla por estar próxima a caerse y haberse percatado de ello el personal del centro educativo. O incluso el supuesto en que los daños materiales en el vehículo son causados de forma intencionada por menores tutelados por la Comunidad autónoma que sin razón lógica alguna revuelven el interior de un vehículo tras romper la ventanilla del mismo.

Poco frecuentes pero existentes son las indemnizaciones debidas a daños patrimoniales sufridos con motivo de las obras de renovación de conducciones de agua ejecutadas por la Administración del Principado de Asturias.

En materia de daños materiales queremos destacar el rechazo del *<abono de un corsé>*, por cuanto que si bien procedía el pago de los daños personales conforme a la valoración reclamada, el corsé aparece dentro de la cartera de servicios comunes de prestación ortoprotésica, como material financiado por la seguridad social, por lo que no procede su pago. (RESP/2020/9). En efecto, en este caso el Consejo Consultivo dictamina que: *<no resulta indemnizable el corsé adquirido por el reclamante para el tratamiento de la fractura> (...)* por cuanto *“constituye una prestación ortoprotésica de las incluidas en la Cartera de Servicios Comunes del sistema Nacional de salud”, siendo por ello objeto de financiación ordinaria por la Comunidad Autónoma* (Dictamen 79/2021)

#### D. DAÑOS PRODUCIDOS POR LA FAUNA SILVESTRE Y ESPECIES PROTEGIDAS Y OTROS SUPUESTOS

Son frecuentes las indemnizaciones satisfechas por vía de responsabilidad patrimonial por daños producidos por la fauna silvestre y especies protegidas y el abono de la misma, en especial, también por daños causados a la ganadería a consecuencia del ataque de lobos (por todas LA LEY 116066/2021).

La mayoría, se producen tras la desestimación presunta por silencio administrativo de la solicitud de reclamación del pago de la indemnización por daños producidos por la fauna silvestre y especies protegidas y el abono de la misma formulada frente a la entonces Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. La parte actora, frecuentemente solicita que se declare la responsabilidad de la Administración por los daños causados a su ganadería a consecuencia del ataque de lobos y que cifra en la cuantía que considera oportuna. Resulta reiterado que la Administración demandada se allane a las pretensiones de la parte actora y que el Juzgado, aplique el artículo 75 de la Ley 29/98, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: <1.- Los demandados podrán allanarse cumpliendo los requisitos exigidos en el apartado 2 del artículo anterior. 2.- Producido el allanamiento, el Juez o Tribunal, sin más trámite, dictará sentencia de conformidad con las pretensiones del demandante, salvo si ello supusiera infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso el órgano jurisdiccional comunicará a las partes los motivos que pudieran oponerse a la estimación de las pretensiones y las oír por plazo común de diez días, dictando luego la sentencia que estime ajustada a Derecho. 3.- Si fueren varios los demandados, el procedimiento seguirá respecto de aquellos que no se hubiesen allanado>. En estos casos, el Juzgado suele declarar sin más problemas que se cumplen los requisitos del artículo 75.2 de la Ley jurisdiccional contencioso-administrativa, no se aprecia infracción manifiesta del ordenamiento jurídico y el allanamiento de la Administración demandada satisface la pretensión de la parte actora, por lo que es preciso, sin más trámites, dictar sentencia estimatoria del recurso judicial entablado y en los términos solicitados. Y en atención a lo expuesto procede la estimación del recurso. Además, de conformidad con lo previsto en el artículo 139.1 de la vigente LJCA, en relación con el artículo 395.1 de la LEC, teniendo en cuenta que el allanamiento se produce con anterioridad a la contestación a la demanda, no se estima procedente la imposición de las costas causadas. Para ello, es frecuente que en ocasiones el Letrado/a del Servicio Jurídico solicite la suspensión del procedimiento con carácter previo al allanamiento, a fin de no incurrir en costas tras el allanamiento.

Por otra parte, en materia de accidentes de tráfico causados por la fauna silvestre, se ha podido ir viendo una evolución jurisprudencial y legislativa en esta materia.

En cuanto a las argumentaciones jurídicas, algunas de las sentencias examinadas recogen que la Disposición Adicional 7ª de la Ley sobre tráfico, vehículos a motor y seguridad vial, aprobada por RDLeg 6/15, que resulta aplicable al supuesto examinado en atención a la fecha en que ocurrieron los hechos, y que dispone en materia de responsabilidad en accidentes de tráfico por atropellos de especies cinegéticas que: <En accidentes de tráfico ocasionados por atropello de especies cinegéticas en las vías públicas será responsable de los daños a personas o bienes el conductor del vehículo, sin que pueda reclamarse por el valor de los animales que irruman en aquéllas. No obstante, será responsable de los daños a personas o bienes el titular del aprovechamiento cinegético o, en su defecto, el propietario del terreno, cuando el accidente de tráfico sea consecuencia directa de una acción de caza colectiva de una especie de caza mayor llevada a cabo el mismo día o que haya concluido doce horas antes de aquél. También podrá ser responsable el titular de la vía pública en la que se produzca el accidente como consecuencia de no haber reparado la valla de cerramiento en plazo, en su caso, o por no disponer de la señalización específica de animales sueltos en tramos con alta accidentalidad por colisión de vehículos con los mismos.>.

Tal y como ya se ha expuesto la norma viene a contemplar tres supuestos. Con carácter general será responsable el conductor del vehículo (1). Salvo que el accidente <sea consecuencia directa de una acción de caza colectiva de una especie de caza mayor llevada a cabo el mismo día o que haya concluido doce horas antes de aquél> en cuyo caso la responsabilidad será exigible al titular de los aprovechamientos cinegéticos o, en su defecto, del propietario del terreno (2). Y en tercer lugar, cuando el siniestro sea consecuencia <de no haber reparado la valla de cerramiento en plazo, en su caso, o por no disponer de la señalización específica de animales sueltos en tramos con alta accidentalidad por colisión de vehículos con los mismos>, en cuyo caso podrá ser responsable el titular de la vía en la que se produce el accidente (3).

Así, en los casos concretos se especifica que <teniendo en cuenta los términos en los que la parte demandante plantea la reclamación de responsabilidad patrimonial y la presente demanda, ha de señalarse que la responsabilidad que se imputa aquí a la Administración demandada es en su condición de titular de la vía ya que no existe señal P 24. Es hecho no discutido por las partes que la carretera en la que se produce el accidente, a saber, AS 266 es de titularidad autonómica.> Con anterioridad a la reforma operada por la Ley 6/2014, de 7 de abril, se venía ya aplicando que, en cuanto a la conservación y señalización de la carretera, el factor determinante de la obligación de la Administración venía dado por la constatación del factor de habitualidad en la invasión de la calzada por la fauna salvaje. El dato episódico y aislado de un animal que invade la calzada no puede comportar la responsabilidad automática de la Administración, pero, en cambio, cuando en un escenario temporal y espacial próximo se dan accidentes con piezas de caza que atraviesan o invaden la vía pública, la Administración no puede permanecer impasible y negarse a alertar a los conductores tanto del riesgo de tal circunstancia como de buscar soluciones alternativas que lo eviten o minimicen. Ya se venía entendiendo y así se recogía en la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso administrativo nº 3 de Oviedo en su P.A. nº 32/2013, que en relación con la Responsabilidad por un defecto de señalización: "La responsabilidad por un defecto de señalización puede surgir cuando, resultando preceptivo, se omita la colocación de la señal P-24, a la que se refiere el art. 149 del Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación. Lógicamente la exigencia de esta señal resultará especialmente preceptiva en las carreteras que no tenga limitado su acceso, esto es, que no sean autopistas y autovías ni corredores. Ahora bien, el problema surge a la hora de determinar cuándo debe colocarse la citada señal, pues la Ley nada dice al respecto. Desde postulados de estándares de normalidad parece que debe atenderse a un criterio temporal y espacial, para determinar cuándo debe colocarse la señal P-24, y así, podemos citar que resultaría preceptiva

cuando:- Cuando se hayan producido más de tres accidentes en el término de los dos años anteriores al siniestro. - Que tales accidentes se hayan producido en un espacio de dos kilómetros en ambos sentidos del punto del siniestro. Entendemos, por tanto, que el incumplimiento de señalar cuando concurren los requisitos citados, determina la imputación de la responsabilidad por un defecto de señalización, por cuanto el estándar del servicio desplegado por el titular de la vía no ha sido el adecuado." De la prueba practicada resulta que si bien nada se alega en relación a la valla de cerramiento por la parte actora, cuestión distinta es respecto de la señal, ya que en el tramo en el que ocurren los hechos no hay señal P 24. El citado precepto exige la misma "en tramos con alta accidentalidad por colisión de vehículos con los mismos" y a la vista del informe que obra al folio 31 del expediente administrativo, del Jefe del Servicio de planificación y estudios, en el que se refleja la existencia de 5 accidentes por animales sueltos entre el 1.10.2015 y el 10.10.2018, ocurridos éstos entre los puntos kilométricos 2,8 al 6,8, de la AS 266. En concreto entre los puntos kilométricos 4,5 y 4,8, en el plazo de los dos años anteriores al accidente de autos se produjeron 4 accidentes, informe cuyo contenido no ha sido desvirtuado de contrario; resulta meridianamente claro que en el lugar del accidente de autos se trata de un tramo con alta accidentalidad por irrupción de animal en la calzada, sin que existiera señal que advirtiera de tal peligro y en consecuencia procede estimar la demanda. Siendo el importe reclamado conforme a la factura aportada, que acredita la reparación del vehículo de autos y que ha sido abonada por la aquí recurrente, véase folios 31 de autos. Y siendo éste acorde con el informe de valoración realizado por perito en la materia, véase folios 32 y siguientes de autos, no cabe sino estimar íntegramente la demanda.

Analicemos otro supuesto desde el punto de vista del Consejo Consultivo (Dictamen 4/2021): <La interesada imputa a la Administración el perjuicio derivado de un accidente de tráfico sufrido como consecuencia de la irrupción de un jabalí en una carretera de titularidad autonómica. Quedan acreditadas en el expediente las circunstancias en las que se produjo dicho accidente, las lesiones sufridas por la conductora del vehículo y los gastos derivados de las mismas a los que hubo de hacer frente, por lo que procede analizar el nexo causal entre el daño invocado y el funcionamiento del servicio público. Este Consejo Consultivo ha tenido ocasión de abordar numerosas reclamaciones de responsabilidad patrimonial formuladas contra la Administración del Principado de Asturias por daños causados a particulares como consecuencia de accidentes de tráfico, con daño para personas y vehículos, provocados por la súbita e incontrolada presencia de animales salvajes en vías públicas de titularidad autonómica (entre otros, Dictámenes Núm. 264/2017, 181/2018 y 259/2018), habiendo plasmado una reflexión general con indicación de su criterio sobre esta cuestión dentro del capítulo de Observaciones y sugerencias en la Memoria correspondiente al ejercicio 2012. Los referidos accidentes de tráfico han tenido lugar en carreteras de titularidad autonómica que atraviesan zonas de seguridad y terrenos cinegéticos que son refugio de caza y cuya gestión corresponde a la Administración del Principado de Asturias, o que discurren por zonas alejadas a cotos de caza que son terreno cinegético especial cuya gestión corresponde a una asociación de cazadores pero en los cuales no existían cacerías programadas el día del siniestro y, por tanto, no se podía desarrollar la "acción de cazar", tal como ocurre en el supuesto ahora planteado. Se trata, en concreto, de siniestros causados por el simple paso o campeo de animales salvajes, algo que resulta imposible de evitar, salvo en los terrenos que lindan con autovías y autopistas valladas, pues en el resto de zonas atravesadas por vías de circulación de vehículos no es posible controlar completamente el paso de la fauna salvaje mediante cercados construidos en la totalidad de su perímetro, dado que para impedir la endogamia de las especies silvestres existe prohibición legal de establecer cierres que impidan su circulación. Así se desprende de la Ley del Principado de Asturias 2/1989, de 6 de junio, de Caza, y de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, cuyo artículo 65.3.f) dispone que los cercados y vallados de terrenos, cuya instalación estará sujeta a autorización administrativa, deberán construirse de forma tal que, en la totalidad de su perímetro, no impidan la circulación de la fauna silvestre no cinegética y eviten los riesgos de endogamia en las especies cinegéticas. No siendo factible técnicamente evitar el paso de la fauna cinegética y permitir el paso del resto, la aparición súbita de animales en la vía pública puede provocar accidentes de circulación con daño para las personas y/o los vehículos a motor. A los daños derivados de este siniestro les resulta aplicable *ratione temporis* el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, cuya disposición adicional séptima establece, in fine, que también "podrá ser responsable el titular de la vía pública en la que se produzca el accidente como consecuencia de no haber reparado la valla de cerramiento en plazo, en su caso, o por no disponer de la señalización específica de animales sueltos en tramos con alta accidentalidad por colisión de vehículos con los mismos". Al respecto, la Sentencia del Tribunal Constitucional 112/2018, de 17 de octubre -ECLI:ES:TC:2018:112-, interpretativa de la norma reseñada, sienta que la restricción a los dos títulos de imputación que allí se contemplan solo resulta compatible con el régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración previsto en la Constitución, en el entendimiento de que, <no existiendo acción de caza mayor, aún pueda determinarse la posible responsabilidad patrimonial de la Administración acudiendo a cualquier título de imputación legalmente idóneo para fundar la misma>. En el caso analizado la conductora circulaba por una vía que transcurre por el terreno cinegético Coto Regional de Caza n.º 140 ".....", cuya gestión corresponde a una sociedad de cazadores. El accidente se produce sin que medie acción de caza, habiendo quedado acreditado en el expediente que se produjo fuera del periodo en el que es posible en el territorio del Principado de Asturias realizar acciones de caza colectiva de una especie de caza mayor. Despejada esta cuestión, se advierte que no se aprecian deficiencias de conservación en la vía pública ni ausencia de la señalización reglamentaria (acreditada por la fuerza pública la presencia de la pertinente señal), invocando la perjudicada que la Administración debió adoptar medidas adicionales o específicas ante la profusión de siniestros en este tramo viario. En concreto reclama que se proteja la vía con "el vallado necesario, así como (...) otro tipo de medidas disuasorias de jabalís". Al respecto, debemos reparar en primer lugar en que al tiempo del percance la siniestralidad de la vía no es tan intensa como la interesada sugiere. De conformidad con los parámetros generalmente adoptados, el informe del Jefe de la Sección de Seguridad Vial constata cuatro accidentes por atropello de animales sueltos los días 27 de abril de 2015, 29 de julio y 28 de noviembre de 2016 y 12 de agosto de 2017, dándose la circunstancia de que este último es el aquí examinado, por lo que no se rebasa la siniestralidad que de ordinario obliga a señalar el riesgo. Tampoco estamos ante una vía que requiera de vallado o que debiera estar cercada, dada la imposibilidad legal y técnica de cerrar el perímetro de las carreteras que no sean autopistas o autovías, conforme a lo anteriormente razonado. En estas condiciones -no constando una alarmante accidentalidad por irrupción de especies cinegéticas al tiempo del accidente y no procediendo el vallado de la vía- no se aprecia una conducta omisiva de la Administración, pues no resultan exigibles "otro tipo de medidas disuasorias de jabalís", tal como la interesada promueve. En definitiva, nos encontramos con una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños derivados de un accidente provocado por la irrupción de un jabalí, en la noche del 12 de agosto de 2017, en el punto kilométrico 4 de la AS-228; tramo en el que no constan deficiencias de conservación, que

*transcurre por un coto regional de caza cuya gestión corresponde a una sociedad de cazadores que no había efectuado ninguna acción de caza ni el día del siniestro ni el anterior (estando además vedada al tiempo del accidente) y en el que existe señalización que advierte puntualmente de la posible presencia de animales en la vía (señal p-24 en el punto kilométrico 3), sin que se haya acreditado la obligación jurídica ni la necesidad de adopción de otras medidas preventivas, de modo que no concurre ningún título de imputación determinante de responsabilidad por parte de la Administración.>*

Continuando la exposición, podemos señalar también que algunas resoluciones o sentencias se basan en lo preceptuado en el artículo 38 de la Ley del Principado de Asturias 2/1989, de 6 de julio, de Caza, en cuya virtud:

*“Serán indemnizados por la Administración del Principado de Asturias previa instrucción del oportuno expediente y valoración de los daños efectivamente producidos:*

*a).. Los daños ocasionados por las especies cinegéticas procedentes de los terrenos cinegéticos, de aprovechamiento común y de los cotos regionales de caza que no sean objeto de concesión.*

*b).. Los daños ocasionados por especies de fauna silvestre no susceptible de aprovechamiento cinegético, cualquiera que sea su procedencia.*

*c).. Los daños ocasionados por especies cinegéticas procedentes de reservas regionales de caza, refugios de caza, reservas nacionales de caza, cotos nacionales de caza y cualquier otro terreno cuya administración y gestión corresponda al Principado de Asturias.”*

Otras, en la Disposición Adicional 7ª del Real decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico y Circulación de Vehículos a Motor y seguridad Vial que distingue tres supuestos en que se dirima sobre la responsabilidad en accidentes de tráfico por atropellos de especies cinegéticas: *“En accidentes de tráfico ocasionados por atropello de especies cinegéticas en las vías públicas será responsable de los daños a personas o bienes el conductor del vehículo, sin que pueda reclamarse por el valor de los animales que irrumpen en aquéllas. No obstante, será responsable de los daños a personas o bienes el titular del aprovechamiento cinegético o, en su defecto, el propietario del terreno cuando el accidente de tráfico sea consecuencia directa de una acción de caza colectiva de una especie de caza mayor llevada a cabo el mismo día o que haya concluido doce horas antes de aquél. También podrá ser responsable el titular de la vía pública en la que se produzca el accidente como consecuencia de no haber reparado la valla de cerramiento en plazo, en su caso, o por no disponer de la señalización específica de animales sueltos en tramos con alta accidentalidad por colisión de vehículos con los mismos.”*

Por eso, en estos dos tipos de procedimientos se analiza primero si existe algún dato que permita suponer un incumplimiento de las normas de circulación por parte del conductor, y si no lo hay se procede a analizar la supuesta responsabilidad de la Administración como titular de la vía, una vez constatada la realidad de la presencia de un animal de los indicados en la Ley del Principado de Asturias de Caza en la calzada o la realidad de un desprendimiento, piedra u otro obstáculo que afecte a la calzada.

Se valora también a efectos de determinar la responsabilidad patrimonial:

- .... si a fecha del siniestro el tramo está señalizado por estar dentro de los tramos conflictivos.
- .... si existen otros accidentes por las mismas causas en la fechas y en el punto kilométrico en que se produce el accidente.
- .... si el accidente se produce en periodos o momentos en que se pueden realizar *“acciones de caza colectiva de una especie de caza mayor”*.
- .... las circunstancias climatológicas en el momento del accidente y su influencia en el mismo.
- .... la visión mayor o menor del conductor antes del impacto (si es a la salida de un túnel, de una curva, etc).

En dichos casos, las sentencias concluyen que la presencia de estos obstáculos (animales, piedras, baches, etc) en la calzada entraña una incidencia perturbadora de las condiciones normales previsibles en general para los usuarios de la vía, que puede ser objeto de atribución de responsabilidad a la administración si el usuario sufre daños. Dado que la Administración tiene el deber, como titular y gestora del dominio público viario, de mantener las carreteras en adecuado estado de seguridad para el tráfico rodado, limpias y expeditas de obstáculos con arreglo a lo razonablemente exigible, adoptando, en cada caso, las medidas oportunas para eliminar o prevenir el choque con dichos obstáculos, al no constar, a juicio del juzgador en cada caso, que se hubieran adoptado dichas medidas de prevención ajustadas al caso y situación.

Pero, sobre todo, tenemos que señalar lo evolutiva que resulta la Jurisprudencia en estas materias y lo importante que resulta que los servicios que tramiten estas reclamaciones estén dotados de personal suficientemente, y además, suficiente formado, para que, según se van recibiendo las sentencias remitidas por el Servicio Jurídico del Principado de Asturias, se vayan adaptando los criterios de resolución de estos expedientes evitando que la Administración carezca de medios para responder adecuadamente ante los daños reclamados por la ciudadanía y evitando llegar a instancias judiciales asuntos que deben ser resueltos en vía administrativa mediante estimaciones totales o parciales de las reclamaciones presentadas, con el consiguiente ahorro de costes para la Administración y de esfuerzos y costes también para la ciudadanía.

## 12. INICIACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.

El procedimiento por responsabilidad patrimonial puede iniciarse de oficio o por reclamación de la persona interesada. No se ha encontrado ningún procedimiento de los examinados en que se inicie de oficio. Todos los procedimientos de responsabilidad patrimonial examinados se han iniciado por una reclamación de la persona interesada que comienza con su solicitud. Esta solicitud, además de los requisitos generales que debe tener toda solicitud (regulados en el artículo 66 de la LPACAP), deberá especificar las lesiones producidas, la presunta relación de causalidad entre estas y el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, si fuera posible, y el momento en que la

lesión efectivamente se produjo, e irá acompañada de cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estimen oportunos y de la proposición de prueba, concretando los medios de prueba de que pretenda valerse el reclamante (Art 67.2 de la LPACAP).

Al no existir una solicitud normalizada, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial se presentan en un escrito redactado por los propios reclamantes. Ello conlleva que muchas de estas solicitudes se presenten incompletas, pero, no obstante, la mayoría, se subsanan en plazo.

Una circunstancia que se ha podido observar en este procedimiento de inspección y, sobre la que queremos poner el acento a fin de subsanar en un plazo corto, es el hecho de la carencia de solicitudes normalizadas genéricas para uso de la ciudadanía cuando hacen reclamaciones de responsabilidad patrimonial a la Administración del Principado de Asturias. El hecho de que la tramitación de las reclamaciones por responsabilidad patrimonial se lleven desde las Secretarías Generales Técnicas hace además que no figure como un servicio prestado a los ciudadanos *<el servicio de tramitación y resolución en tiempo y forma de dichas reclamaciones de responsabilidad patrimonial>*.

El Decreto 61/2014, de 25 de junio, por el que se regulan las cartas de servicios en el ámbito de la Administración del Principado de Asturias, define las cartas de servicios como los documentos en los que cada órgano o unidad conforma a la ciudadanía sobre los servicios que presta, los compromisos de calidad que asume y los derechos que asisten a aquella en relación a estos servicios. La Ley 8/1991, de 30 de julio, de organización de la Administración del Principado de Asturias establece que las Secretarías Generales Técnicas son órganos centrales de las Consejerías, directamente dependientes de los titulares de las Consejerías, y les corresponde el desarrollo de funciones de asesoramiento, estudio, producción normativa y dirección de los servicios comunes de la Consejería. Por ello, habrá que valorar la necesidad de llegar a incluir como servicio prestado a la ciudadanía por las diferentes Secretarías Generales Técnicas *<la tramitación de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que son resueltas por la persona titular de la Consejería>*.

La ciudadanía tiene el derecho a tramitar su reclamación de responsabilidad patrimonial. Para ello sería necesario ofertar una *<solicitud normalizada de reclamación de responsabilidad patrimonial>* que podría ser común o establecida con particularidades para cada una de las Consejerías, que facilitara el ejercicio de dicho derecho. En este sentido, por poner algún ejemplo, Murcia y Madrid tienen modelos de responsabilidad patrimonial por si fueran de interés. Aragón tiene diferentes solicitudes para: percance escolar, daños sanitarios, especies cinegéticas. Actualmente tan solo hemos visto en este análisis casuístico que tan solo en la Consejería de Educación disponen de unos escuetos y breves formularios.

### 13. INTERESADOS DE ESTOS PROCEDIMIENTOS

Respecto a los interesados en los expedientes de responsabilidad patrimonial tanto en vía administrativa como en vía judicial, cabe señalar que son las personas físicas o jurídicas que han sufrido el daño. Respecto a daños sufridos por persona jurídica, la reclamación es presentada por sus representantes legales.

En algunos dictámenes del Consejo Consultivo, se llama la atención sobre la falta de documentación incorporada al expediente remitido por la que se justifique la representación de la entidad aseguradora reclamante por la persona física que firma el escrito inicial (Dictamen 104/2020) o por la Presidencia de la sociedad colectiva interesada (Dictamen 114/2020). Indicando así que, en el supuesto de que la reclamación fuera estimada, total o parcialmente, esa carencia debería ser subsanada con carácter previo a la resolución que ponga fin al procedimiento en vía administrativa, por cualquier medio válido en derecho que acredite de forma fidedigna dicha representación.

En el caso de daños sufridos por menores, son sus padres los que, en ejercicio de la patria potestad, reclaman a la Administración en nombre de su hijo. El fundamento legal es, como señala el Consejo Consultivo en su informe 97/2021, *<el artículo 162 del Código Civil sobre la representación legal de los hijos>*. En otros casos, son los propios progenitores los que reclaman daños sufridos en su propio nombre, por falta de atención de las necesidades educativas de su hijo o por verse afectada su esfera jurídica personal por la declaración de desamparo de su hijo por la Administración del Principado de Asturias.

Numerosas reclamaciones son presentadas en vía administrativa por representantes de los afectados (personas físicas), que por su formación técnica (abogados, procuradores, etc) comparecen tanto en vía administrativa como en vía judicial en nombre de los afectados y como representantes de los mismos.

En otros casos, son los propios interesados los que comparecen en su propio nombre y derecho y dan el domicilio de un Letrado para notificaciones sin atribuirles la representación. Sobre esta circunstancia llama la atención el Consejo Consultivo en el Dictamen 79/2021, al señalar lo siguiente: *<reparamos en que las comunicaciones destinadas al interesado se dirigen a la Letrada cuyo domicilio se indica a efectos de notificaciones, pero aquella no ha sido designada como representante del reclamante, ni ha acreditado por tanto dicha condición. Al respecto, debemos subrayar que el escrito inicial está suscrito por el reclamante y que en él tan solo se reseña un despacho profesional como “domicilio designado a efectos de notificaciones”; posibilidad prevista expresamente en el artículo 66.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, como contenido propio de la solicitud de iniciación (“identificación de medio electrónico, o en su defecto, lugar físico en el que desea que se practique la notificación”). Sobre este extremo hemos de recordar a la Administración consultante la relevancia de tal circunstancia a fin de evitar la consideración como representante de quien no ha acreditado dicha condición a través de los medios establecidos en el artículo 5.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, (sin que tampoco se le haya formulado requerimiento alguno al efecto). La necesidad de evitar la confusión expuesta resulta especialmente relevante atendiendo al sentido estimatorio tanto de la propuesta de resolución como de nuestro dictamen.>*

También hay que señalar que las entidades aseguradoras que han satisfecho anticipadamente el daño del afectado, van conjuntamente con los asegurados cuando hay franquicia, reclamando cada uno la parte que le corresponde de la indemnización. Así, en muchos casos, por todos (LA LEY 45892/2020) el juzgado dispone el pago tanto al interesado como a su compañía aseguradora al disponer que como *<consta que el propietario del vehículo abonó 250 euros al taller y el resto, 2.365,56 euros, fueron abonados al taller por la aseguradora demandante, debe estimarse el recurso jurisdiccional anulando la desestimación presunta, declarando la responsabilidad patrimonial del Principado de Asturias y reconociendo el derecho del recurrente a una indemnización por importe de 250 euros y el derecho de la aseguradora demandante a una indemnización por importe de 2.365,56 euros, más los intereses legales que procedan desde el momento de presentación de la reclamación administrativa>*. En otros casos, van de forma individualizada estas compañías aseguradoras con la finalidad de recuperar las indemnizaciones abonadas a sus asegurados.

Por lo demás, no se han observado más incidencias en cuanto a la acreditación de la representación de las personas interesadas que merezcan un análisis detallado, más allá de ciertas subsanaciones por falta de documentación presentada de forma inicial, que en seguida es completada por las personas interesadas. También se ha producido el fallecimiento de algún interesado durante el curso del procedimiento, debiendo ser indemnizados sus herederos por los daños causados.

Mención especial merece el caso de los empleados públicos y la complementariedad de la reparación que pueden recibir por responsabilidad patrimonial y por las indemnizaciones que ellos mismos hayan podido recibir con cargo al régimen previsto para los accidentes de trabajo aplicables a dichos empleados públicos. En efecto, como señala el Dictamen 245/2020 la Jurisprudencia del Tribunal Supremo reconoce la compatibilidad entre las prestaciones derivadas de los sistemas de protección social y las indemnizaciones por responsabilidad patrimonial, pero en un marco limitado, de un lado, por el principio de indemnidad, que se garantiza, y, de otro, por el de enriquecimiento injusto, que se proscribe. En cuanto a la legitimación pasiva en estos procedimientos, es de señalar que es la Administración del Principado de Asturias la parte a quien se le reclama tanto la indemnización en vía administrativa, como la demandada en los procedimientos judiciales sobre responsabilidad patrimonial. En estos últimos casos, comparece la Administración del Principado de Asturias representada y defendida por los Letrados y Letradas del Servicio Jurídico del Principado de Asturias. En ciertos casos figura como parte personada en el procedimiento administrativo o como codemandada la Compañía de Seguros que cubre estas responsabilidades en el Principado de Asturias, facilitando así su intervención con todos los medios de defensa en el procedimiento judicial instado por el afectado.

En estos procedimientos de responsabilidad patrimonial se profundiza también en aspectos interesantes en materia de legitimación pasiva. Un caso interesante es el Dictamen 198/2021. Dirigida la reclamación frente a la Administración del Principado de Asturias, y formulada como *“de responsabilidad patrimonial”*, debemos detenernos -pese a que se indique que se presenta *“para su remisión al órgano competente para resolver”*- en la controvertida legitimación pasiva de la Administración contra la que se reclama. Y ello, por el interesante y trabajado relato efectuado al respecto por el Consejo Consultivo que merece la pena destacar y que dice así: *<Deducida la pretensión resarcitoria del hecho del fallecimiento de un menor al precipitarse desde un muro ubicado en el acceso a la Gruta de Covadonga, el título de imputación esgrimido consiste indistintamente en la titularidad de dicho elemento constructivo y la responsabilidad de su mantenimiento o conservación en condiciones de seguridad. La propuesta de resolución rechaza la legitimación pasiva de la Administración autonómica al constatar que el espacio en el que se produce el siniestro no pertenece a la Administración del Principado de Asturias. Por su parte, los reclamantes manifiestan que la legitimación pasiva atañe a “quién o quiénes ostentan la conservación, mantenimiento o incluso explotación del lugar”, ya sea como titular del mismo o por haber asumido esas obligaciones, pero afirman la legitimación del Principado de Asturias en tanto no se acredita que el titular de la parcela sea otro, y consta que “las carreteras de acceso son titularidad del Principado de Asturias” mientras que “solamente los edificios son titularidad bien del Santuario de Covadonga o de la Diócesis de Oviedo”. Inciden en la vinculación del Principado de Asturias con este espacio, integrado en el “conjunto paisajístico de Covadonga” -bien de interés cultural-, e invocan “el Acuerdo suscrito con fecha 18 de febrero de 1987 entre el Principado de Asturias y la Archidiócesis de Oviedo”, en el cual se reconoce “la existencia de áreas en las que confluyen intereses comunes cuya adecuada gestión requiere de una actuación que en todo momento debe responder a principios de leal colaboración y entendimiento en aras de la mejor satisfacción de las necesidades de la Comunidad asturiana”, y del que deducen un “deber de conservación del Principado de Asturias respecto de los bienes que conforman el conjunto de Covadonga”. En lo que afecta a la titularidad del vial, no resulta admisible que se atribuya al Principado de Asturias por no haberse acreditado que el titular de la parcela sea otro, pues la Administración autonómica no ostenta una atribución ex lege de inmuebles vacantes, observándose además que a tenor de la información catastral el tramo viario pertenece al Ayuntamiento de Cangas de Onís, por lo que frente a él debería esgrimirse este título de imputación. Respecto al mantenimiento del vial -ligado de ordinario a su titularidad-, debe repararse en que se ha omitido a lo largo de la instrucción del procedimiento cualquier referencia a la existencia y las funciones del Patronato Real de la Gruta y Sitio de Covadonga, al que el artículo 1 de su Ley reguladora, la Ley 2/1987, de 8 de abril, por la que se modifica la Denominación, Sede y Composición de los Órganos de Gobierno y Administración del Patronato Real de la Gruta y Sitio de Covadonga, encomienda “la finalidad de procurar el estudio, coordinación y realización de obras, instalaciones y servicios que redunden en el mayor esplendor y efectividad de los valores religiosos, históricos, turísticos y de todo orden de Covadonga”. El Preámbulo de dicha Ley citaba precisamente el Acuerdo de 18 de febrero de 1987 como expresivo de la “indudable importancia” de “mantener el Patronato”, creado en 1952, “con los fines y funciones establecidos en el Decreto-ley fundacional (...) como fórmula de encuentro de las autoridades civiles y eclesiásticas, a efectos de llevar a la práctica una actuación plenamente coordinada que redunde en la mayor efectividad y exaltación de los valores históricos, religiosos, turísticos y de todo orden en Covadonga”. La Ley 2/1987, de 8 de abril, procedió a adecuar la composición de los órganos de gobierno y administración del Patronato (Junta y Comisión Ejecutiva) a la organización territorial del Estado derivada de la Constitución Española de 1978, y al efecto se invocaba “la competencia exclusiva que atribuye al Principado de Asturias el artículo 10 de su Estatuto y especialmente los párrafos b), c), l), ll) m), ñ) y q) del apartado 1 del mismo”. En cuanto a la composición de sus órganos directivos, el artículo 3 establece en su apartado 1 que “la Junta del Patronato se integrará por el Presidente, el Vicepresidente y los Vocales”, precisando a continuación que “La Presidencia y la Vicepresidencia de la Junta corresponderán al Presidente de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias y al Arzobispo de Oviedo, y serán ejercidas por los mismos en forma rotatoria por periodos anuales”. Los apartados 3 y 4 del precepto señalan, respectivamente,*

que “serán Vocales natos de la Junta:/ El Consejero de la Presidencia del Principado./ El Vicario General de la Diócesis de Oviedo./ El Alcalde del Ayuntamiento de Cangas de Onís”, y que formarán, asimismo, parte de la Junta como Vocales “cinco representantes de la Administración del Principado” y “cinco representantes de la Diócesis de Oviedo”. El apartado 5 contempla la presencia “con carácter potestativo” del “Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma o persona en quien delegue” como Vocal de la Junta. En la actualidad, el Decreto 86/2019, de 30 de agosto, por el que se establece la Estructura Orgánica Básica de la Consejería de Cultura, Política Llingüística y Turismo, dispone en su artículo 1.6 que dicha Consejería “ejercerá la representación que corresponde a la comunidad autónoma en los órganos de gobierno del Patronato Real de la Gruta y Sitio de Covadonga”. Por su parte, el artículo 2.º del Reglamento de Régimen Interior del Patronato Real de la Gruta y Sitio de Covadonga, aprobado por Decreto 115/1989, de 27 de diciembre, señala que “Alcanza la jurisdicción del Patronato en sus propias y específicas facultades a la zona donde está situada la Gruta y Sitio de Covadonga, del término municipal de Cangas de Onís, y entorno inmediato”. A su vez, su artículo 5.º detalla que “Son funciones del Patronato la realización de obras, la prestación de los servicios correspondientes a sus finalidades y la aprobación de las directrices generales de actuación dentro de su ámbito territorial. En especial y sin perjuicio de las competencias legalmente atribuidas a otros entes u órganos públicos, le corresponden, dentro de su ámbito territorial, las siguientes (...): Promover la gestión urbanística en general y, en particular, en todo lo que afecte a la conservación y mejora de las vías públicas rústicas y urbanas; los caminos y parterres (...). Promover la construcción y establecimiento de los transportes de toda clase y vías de comunicación de acceso al Sitio de Covadonga y entorno inmediato (...). El fomento del turismo en todos sus aspectos, que comprende (...) la conservación de monumentos y construcciones artísticas e históricas (...). Velar por la adecuada utilización de las instalaciones y servicios del Sitio de Covadonga”. El artículo 6.º del Reglamento dispone que “El Patronato podrá ejecutar obras y prestar los servicios de su competencia por gestión directa o mediante convenio con organismos públicos o particulares, por concurso, subasta, arrendamiento o por el sistema de empresa mixta”, determinando el artículo 15 que “La intervención de fondos del Patronato será ejercida conforme a la legislación del Principado aplicable a los organismos autónomos”, y como cláusula de cierre el artículo 16 establece que “En lo no previsto en el presente Reglamento serán de aplicación supletoria las normas generales reguladoras del procedimiento administrativo”. En suma, el detalle de las atribuciones que atañen al Patronato Real permite apreciar su competencia sobre la adecuación y mantenimiento de infraestructuras y elementos constructivos de su ámbito de actuación, entre los que se encuentra el muro que rodea el acceso a la Gruta, sin perjuicio de que concurran en dicho vial las competencias locales inherentes a la titularidad de ese tramo viario. Es patente, por otro lado, que ese espacio no puede entenderse integrado en la red de carreteras del Principado de Asturias. El hecho de que sean viales autonómicos los que dan acceso rodado al entorno del Santuario no autoriza a extender la obligación de mantenimiento que pesa sobre el titular de la vía a otras parcelas nítidamente separadas y ajenas al fin primordial de la carretera, que no es otro que el de servir a “la circulación de vehículos a motor”, tal como recoge el artículo 2.1 de la Ley del Principado de Asturias 8/2006, de 13 de noviembre, de Carreteras. En definitiva, advertido que el espacio en el que se produce el siniestro no es de titularidad autonómica, sino perteneciente al Ayuntamiento de Cangas de Onís a la vista de las certificaciones catastrales obrantes en el expediente, y que el Patronato Real de la Gruta y Sitio de Covadonga ostenta atribuciones para el mantenimiento de ese entorno, la legitimación controvertida solo podría fundarse en la vinculación del mencionado Patronato con la Administración autonómica. Al respecto, no puede soslayarse la singularidad subjetiva del originario “Patronato Nacional de la Gruta y Real Sitio de Covadonga”, que el preámbulo del Decreto-ley de creación (de 25 de enero de 1952) concibe como “un Organismo de carácter cultural-económico y de fomento de los intereses religiosos, históricos y turísticos (...), con atribuciones administrativas propias y personalidad jurídica suficiente pueda atender a los fines determinantes de su creación”; fines que no son otros que los de “procurar el estudio, coordinación y realización de obras, instalaciones, servicios, etc., que redunden en el mayor esplendor y efectividad de los valores religiosos, históricos, turísticos y de todo orden en Covadonga”. En suma, se inviste a este organismo sui generis de “atribuciones administrativas” y capacidad “suficiente” para esos cometidos, con un grado de autonomía que pugna con su adscripción a un ente público territorial, pues su voluntad es el resultado de una confluencia de representaciones en aras de un interés común y no la traslación de una posición de dominio. A la vista de la tipología de sujetos o entidades contemplada en la normativa del Principado de Asturias, podría entenderse que estamos ante un ente público de los previstos en el artículo 4.5 del Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario (“Los entes públicos del Principado son aquellos órganos de carácter institucional o representativo, o desarrollados en coordinación con otras administraciones públicas, tales como consorcios o fundaciones, cuyo régimen legal y de funcionamiento será el que se derive de su normativa de creación y en los cuales la participación del Principado en su capital social, fondo social o aportación inicial sea mayoritaria”, aunque esta última circunstancia no consta con certeza). Aplicando este precepto, y ateniéndonos a los artículos 15 y 16 del reseñado Reglamento de Régimen Interior -amén de la consideración de que fue creado por una norma con rango legal-, cabría atribuirle, al menos supletoriamente, un régimen jurídico-público que, teniendo en cuenta la parquedad de su regulación específica, alcanzaría a someterle al régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración pública. El Patronato se incluye en la categoría de entes públicos en el Informe Definitivo de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias sobre la fiscalización de las unidades del sector público autonómico que no forman parte de la Cuenta General del Principado de Asturias correspondiente al ejercicio 2019 (anexo I.3), si bien se advierte que su inclusión en el ámbito de los sujetos fiscalizados no presupone una adscripción, sino que es consecuencia de la aplicación de las normas propias del órgano fiscalizador y de la remisión del Reglamento de Régimen Interior del Patronato a “la legislación del Principado aplicable a los organismos autónomos”. En definitiva, lo determinante a los efectos que nos atañen es que el Patronato Real no se incardina en la Administración del Principado de Asturias, no se adscribe a la Consejería del ramo, sino que el artículo 1.6 del Decreto 86/2019, de 30 de agosto, por el que se establece la Estructura Orgánica Básica de la Consejería de Cultura, Política Llingüística y Turismo, dispone que esta Consejería “ejercerá la representación que corresponde a la comunidad autónoma en los órganos de gobierno del Patronato Real de la Gruta y Sitio de Covadonga”. Esto es, se trata de una representación institucional sin funciones de tutela administrativa. En estas condiciones, no se aprecia que la Administración autonómica opere como matriz del sujeto implicado, ni preste sus servicios o ejercite sus competencias a través de un ente instrumental propio, por lo que no ha de responder de los daños que aquí se reclaman. Se estima, por tanto, que la pretensión ejercitada no puede dirigirse frente a la Administración del Principado de Asturias, debiendo rechazarse por falta de legitimación pasiva, sin perjuicio de que proceda su traslado al Ayuntamiento de Cangas de Onís, en cuanto titular del vial, y al Patronato Real de la Gruta y Sitio de Covadonga vistas sus atribuciones para el mantenimiento.>

#### 14. MEDIOS DE PRUEBA QUE SE UTILIZAN PARA ACREDITAR LOS DAÑOS RECLAMADOS

Existen numerosas solicitudes de reclamación de responsabilidad patrimonial que se presentan acompañadas ya de pruebas documentales. Son pocas sin embargo, las que hacen uso de la posibilidad de proposición de prueba en el propio procedimiento administrativo incoado. Como pruebas directas y objetivas que se aportan y sirven para la determinación de la responsabilidad patrimonial destaca la utilización, entre otras, de las siguientes:

- ... Informes periciales de daños.
- ... Fotografías.
- ... Croquis de señalización de lugar.
- ... Atestado de la Guardia Civil.
- ... Todo tipo de facturas aportadas: facturas de reparación de daños, facturas de otros tipos de gastos reclamados, etc.
- ... Informes del personal de las Brigadas del Área de Conservación de Carreteras: figurar los hechos en el listado de incidencias y/o haber sido alertado el personal de la zona por particulares u otro organismo.
- ... El Servicio de Conservación y Explotación de Carreteras informa sobre la visibilidad en ambos sentidos de la calzada.
- ... Actas notariales de presencia formalizadas a instancias de los reclamantes que reflejen los daños.
- ... Certificado de destrucción del vehículo al final de su vida útil, expedido por un centro autorizado de tratamiento de vehículos.
- ... Certificados de indemnizaciones pagadas oficialmente por el sacrificio obligatorio de reses.
- ... Certificados veterinarios oficiales.
- ... Expedientes administrativos íntegros en materia de protección de menores u otras materias que sirven de base a las reclamaciones por responsabilidad patrimonial.

No podemos dejar de mencionar, como así expresamente señala el Consejo Consultivo (Dictamen 93/2020) que *<la falta de prueba sobre la realidad del daño reclamado es suficiente por sí sola para desestimar la reclamación presentada, toda vez que de acuerdo con los principios “necessitas probando incumbit ei qui agit” y “onus probandi incumbit actori” la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante.>*

Todas las sentencias en esta materia inciden también en destacar la importancia de la prueba. Así, la sentencia recogida en LA LEY 44510/2020, una vez que fija la procedencia de la indemnización al interesado por daños sufridos en su vehículo a consecuencia de un desprendimiento de fachada de un edificio de titularidad de la Administración del Principado de Asturias, indemniza teniendo en cuenta la cantidad que el sujeto percibió por su venta para desguace, una vez que constata *<la falta de una prueba acreditativa del valor del vehículo>*, lo cual perjudica al recurrente, como así declara el Juzgado.

El Consejo Consultivo también destaca que es una irregularidad formal en la tramitación del procedimiento la falta de notificación al interesado de la fecha de la práctica de la prueba testifical, lo que *<hubiera permitido su comparecencia en dicho acto para la defensa de sus intereses>*; exigencia prevista en los apartados 1 y 2 del artículo 78 de La Ley 39/2015 y que no se cumple con la mera formulación de las preguntas por él planteadas previamente por escrito.

El Consejo Consultivo en materia de prueba ha señalado que es preciso tener en consideración la *<disponibilidad y facilidad probatoria>* que asiste a los implicados, a fin de no imponer esfuerzos desproporcionados que entrañen una suerte de *<probatio diabólica>* o una barrera disuasoria para quien no dispone de prueba directa y cierta.

#### 15. RECLAMACIONES ESTIMADAS EN VÍA ADMINISTRATIVA

En vía administrativa, y sin necesidad de acudir a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, se han estimado reclamaciones de responsabilidad patrimonial ya aludidas en este informe, relativas a daños sufridos por un interesado en un centro deportivo, cuando estando tumbado en una sauna, el banco se rompe de forma repentina lo que provoca su caída desde una altura considerable. O los daños ocasionados como consecuencia de una caída de una persona en la explanada de acceso al Registro General del Principado de Asturias; o como consecuencia de una caída en la Ciudad de Vacaciones de Perlora o debido a daños sufridos con motivo de las obras de renovación de las conducciones principales de abastecimiento de agua.

Por poner otros ejemplos, se han indemnizado sin necesidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, daños personales de una menor en un centro de educación especial durante el tiempo en que la menor se encontraba bajo el control o vigilancia del profesorado del centro; o daños en un vehículo causados por las piedras que tiran alumnos de un centro educativo; también daños en un vehículo por la caída de una persiana; o daños y perjuicios sufridos por el llamamiento incorrecto en la lista de empleo gestionada por la Dirección General de Función Pública; o daños por exclusión de la reclamante de la lista de empleo de analista de laboratorio.

En materia de daños sufridos en las carreteras de titularidad autonómica nos encontramos con reclamaciones estimadas en vía administrativa tanto respecto a daños en vehículos por desprendimiento de piedras en la calzada, como por daños en vehículo por caída de árbol en la carretera o por daños sufridos por introducir las ruedas en un bache.

Lo mismo ocurre en siniestros producidos por la fauna salvaje. Así, por ejemplo, la Guardia Civil afirma en muchas ocasiones la realidad del siniestro y establece que la causa del mismo fue la colisión del vehículo contra un jabalí que había interrumpido súbitamente en la calzada. La

carretera donde se produce el siniestro, es de titularidad estatal, pero transcurre por un terreno cinegético cuya gestión corresponde a la Administración del Principado de Asturias. En la fecha en que tuvo lugar el supuesto accidente había programada en la Reserva una batida de jabalí. Y con todos estos antecedentes se indemnizan los daños causados al vehículo en vía administrativa, sin necesidad de hacer acudir al interesado a la vía judicial.

Es determinante en estos casos para que proceda la indemnización en vía administrativa que se produzca una tramitación completa y ágil del expediente antes de que transcurran los seis meses desde la presentación de la reclamación, dado que el transcurso de este periodo determina la desestimación presunta del expediente y obliga a los interesados a acudir a la vía judicial por el silencio administrativo.

A lo largo del análisis realizado, hemos comprobado que la mejor o peor dotación de los servicios tramitadores de estos expedientes y de los servicios gestores que deben informar el expediente, en cada momento temporal concreto, es la razón que determina una mayor o menor resolución expresa de estos expedientes y no tanto la mayor complejidad del expediente o mayor cuantía reclamada. Por tanto, una mayor eficiencia de los Servicios tramitadores debe venir precedida de una adecuada dotación del personal que los conforman, con la debida formación y preparación, lo cual hoy en día no parece ser una prioridad en este campo de responsabilidad patrimonial en el que nos encontramos, que se ve relegado a un segundo plano, por un mayor interés en mejorar la dotación de otros servicios administrativos más innovadores o de más actualidad.

#### **16. LAS RECLAMACIONES ESTIMADAS Y EL PAGO DE INTERESES**

En algunos procedimientos no se abonan intereses y se paga en vía administrativa, una vez que no se ha generado la deuda hasta que se declara la responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias.

En otros expedientes, la cuantía es actualizada de acuerdo al artículo 34 de la Ley 40/2015. En dicho caso, se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al Índice de Garantía de la Competitividad, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada.

#### **17. INFORMES DE LOS SERVICIOS Y OTROS INFORMES PRECEPTIVOS**

En el caso de los procedimientos de responsabilidad patrimonial será preceptivo solicitar informe al Servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable, no pudiendo exceder de 10 días el plazo para su emisión (art. 81.1 de la LPACAP)

A título ilustrativo, cabe reseñar que las peticiones de informes al Servicio de Conservación y Explotación de Carreteras se realizan principalmente de oficio por los propios instructores de los expedientes, para reclamar informe sobre muchos y variados aspectos referentes a:

- .... Si el personal del Servicio de carreteras tuvo conocimiento del accidente el día en que se produjo, las actuaciones practicadas y la causa del mismo.
- .... Se solicitan croquis del lugar donde supuestamente se produjo el accidente, indicando la visibilidad que existe en ambos sentidos de marcha del citado tramo de carretera.
- .... Se solicita la medición de la anchura de la calzada en ese punto, precisando si se trata de un tramo recto o curvo.
- .... Se solicita el tipo de señalización existente (tanto vertical como horizontal), indicando los puntos kilométricos en que se ubica la señalización.
- .... Se pregunta de forma específica por las causas posibles de la irrupción en la calzada del/los animal/es, especificándose claramente donde haya tenido lugar presuntamente.
- .... Si existe alguna señalización indicativa de la posible irrupción de animales en la calzada, indicando el punto kilométrico en su caso.
- .... Recorridos de vigilancia o de cualquier tipo realizados por el personal del Servicio (vigilantes, operarios, celadores, etc) en la carretera el día del accidente o el día anterior, precisando la hora aproximadamente.
- .... Si el día del siniestro o en los inmediatamente siguientes se realizaron por las brigadas de conservación de la zona retirada de animales en el lugar del siniestro o sus proximidades.
- .... Si se tomaron medidas por la Consejería antes o después del accidente para evitar o paliar la producción de posibles daños: vallado, cercado perimetral, pastor eléctrico, otras.
- .... Y cualquier otro dato que sirva para determinar la existencia o no de responsabilidad administrativa.

Cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros o a la que se establezca en la correspondiente legislación autonómica, así como en aquellos casos que disponga la ley, será preceptivo solicitar dictamen del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma que proceda. En nuestra legislación autonómica la cifra establecida son 6.000 euros.

A estos efectos, el órgano instructor, en el plazo de diez días a contar desde la finalización del trámite de audiencia, remitirá al órgano competente para solicitar el dictamen una propuesta de resolución, que se ajustará a lo previsto en el artículo 91 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, o, en su caso, la propuesta de acuerdo por el que se podría terminar convencionalmente el procedimiento.

El dictamen se emitirá en el plazo de dos meses y deberá pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en esta ley.

#### **18. RECLAMACIONES QUE HAN SIDO INFORMADAS POR EL CONSEJO CONSULTIVO**

Una parte importante de este estudio se centra en las reclamaciones de responsabilidad que superan la cuantía de 6.000 euros y, que por ello, son objeto de dictamen por el Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1 letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1 letra k) del Reglamento de organización y funcionamiento de dicho Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a) de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

Resulta interesante examinar dichos Dictámenes y su contenido por el elevado nivel de los mismos, resaltando algunos aspectos del procedimiento administrativo a considerar y sobre los que llama la atención el Consejo Consultivo, clasificándolos en tres tipos de menciones, a fin de un mejor análisis:

- Aspectos de carácter general destacados por el Consejo Consultivo.
- Aspectos de carácter procedimental destacados por el Consejo Consultivo.
- Aspectos de carácter particular destacados por el Consejo Consultivo.

#### **19. ASPECTOS DE CARÁCTER GENERAL DESTACADOS POR EL CONSEJO CONSULTIVO**

##### **A. SOBRE EL CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO**

En este punto debemos recordar que, en materia de responsabilidad de la Administración, el concepto de servicio público ha de entenderse en su sentido más amplio, referente a toda actividad o actuación administrativa, comprendiendo también, como en el caso que se examina, los posibles daños derivados de la utilización de instalaciones deportivas cuya titularidad corresponde a aquella (Dictamen 106/2021).

El referido Dictamen 106/2021 señala al efecto: *<Ahora bien, que acaezca un daño con ocasión del funcionamiento del servicio público o del uso de instalaciones públicas, y que en nuestro ordenamiento jurídico la responsabilidad patrimonial de la Administración sea objetiva, no implica automáticamente la existencia de responsabilidad de esta por su mera condición de titular o propietaria de centros, edificios, instalaciones o elementos de titularidad pública, y ello con independencia del actuar administrativo, puesto que para declararla ha de resultar probado que existe una relación de causalidad entre el funcionamiento del citado servicio público y el daño alegado.*

*En efecto, partiendo de la obligación que pesa sobre la Administración de mantener en buen estado de conservación y funcionamiento las instalaciones mediante las que presta sus servicios, procede verificar si el daño puede imputarse al incumplimiento de dicha obligación, en la que se incardina velar por el correcto funcionamiento de la máquina que dio lugar al percance por el que se reclama. La interesada imputa la caída sufrida y las lesiones subsiguientes al <mal funcionamiento> de una cinta de correr, que al <aumentar su velocidad acelerando repentinamente> hizo que saliera despedida <de forma violenta>. Al objeto de acreditar el deficiente funcionamiento de la máquina aporta como prueba una fotografía en la que se aprecia un cartel sobre el cuadro de mandos de una de las cintas del gimnasio con la leyenda <no funciona>, que -según señala- se colocó tras el accidente. Ahora bien, considerando que la máquina estaba en periodo de garantía y que se sometió a una inspección técnica cuatro días después del percance en la que se verificó su correcto funcionamiento, según se refleja en el correspondiente informe, el hecho de que se haya retirado del uso cautelarmente en tanto se procedía a su revisión no puede estimarse como prueba del mal funcionamiento que se esgrime como título de imputación, sino, al contrario, como se destaca en el informe y en la propuesta de resolución elaboradas por la Instructora del procedimiento, expresión de la máxima diligencia del servicio público ante la eventualidad de que el aparato presentara algún defecto, en tanto los técnicos verifican sus condiciones. Descartado el mal funcionamiento de la máquina, ha de destacarse además que, como resulta del informe técnico de inspección, aquella contaba con un sistema de seguridad que si hubiera sido empleado prudentemente por la usuaria habría impedido el percance en caso de aceleración repentina por cualquier causa. >*

En definitiva, el Consejo Consultivo entiende que *<las consecuencias del accidente sufrido no resultan imputables a la Administración. Consideramos que el ámbito del servicio público, en ausencia de concreción legal expresa, ha de ser definido en términos de razonabilidad. Tratándose del mantenimiento de instalaciones destinadas al servicio público, no es razonable entender que su cobertura se extienda a garantizar la inexistencia de todo tipo de riesgos, no siendo exigible en derecho a la Administración tal grado de eficiencia. En el presente caso nos encontramos ante un daño que no puede imputarse al funcionamiento del servicio público por el mero hecho de ocurrir en un espacio de titularidad pública, pues no se objetiva deficiencia alguna en el aparato al que se atribuye el percance, sino la concreción del riesgo asumido por quien -con mayor o menor pericia- decide utilizar una máquina motorizada. Tal como reiteramos en ocasiones anteriores (por todas, Dictamen Núm. 44/2017), cuando el perjudicado asume el riesgo implícito en una práctica deportiva o en el uso de una maquinaria compleja, su intervención voluntaria interfiere en el nexo causal entre el daño y el servicio público, pues aquel sería manifestación del riesgo asumido por el usuario en tanto no se acredite una deficiencia relevante en las instalaciones. En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de*

*Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada y, en consecuencia, debe desestimarse la reclamación presentada.>*

#### **B. QUE EL DAÑO SEA O NO EN UN ESPACIO PÚBLICO**

Para poder determinar una responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias no es suficiente que el daño se produzca en un espacio físico o en unas dependencias de dicha Administración. En suma, el mero hecho de que unos determinados daños o lesiones se produzcan en el marco de unas dependencias administrativas o instalaciones de un servicio público no son suficientes para extraer la responsabilidad de la Administración erigiendo a esta en una especie de aseguradora universal, por lo que no cabe apreciar una responsabilidad sustentada únicamente en la concreción de un resultado lesivo. Lo que ha de demandarse del servicio público es la adecuada diligencia para que un riesgo mínimo no se transforme, por su acción u omisión, en un peligro cierto, pero no que elimine o, en su defecto, cubra todo tipo de riesgos, porque se convertiría en un seguro universal que trasladaría a la sociedad en su conjunto la responsabilidad de cualquier manifestación dañosa de sucesos o accidentes que, aunque ocurran en un espacio público o con ocasión del uso de un servicio público, debe soportar el particular como riesgos generales de la vida individual y colectiva. (Dictamen 285/2020).

#### **C. SOBRE EL DICTAMEN PARCIAL DEL CONSEJO CONSULTIVO**

En ocasiones, el Consejo Consultivo realiza un dictamen parcial. Así, ocurre en el supuesto que refiere el dictamen 20/2021 cuando señala lo siguiente: *<por razón de la cuantía objeto de cada una de las reclamaciones acumuladas, este dictamen se reduce a la formulada por la acompañante del conductor, al no rebasar la presentada por este el límite de 6.000 €, sin perjuicio de que ambas solicitudes se funden en unos mismos hechos y merezcan una similar respuesta>*. (Dictamen 20/2021)

#### **D. SOBRE LA PENDENCIA DE UN PROCESO JUDICIAL**

El Consejo Consultivo si considera como observación de carácter esencial la siguiente relativa a la existencia de un previo proceso judicial del que se desconoce el resultado: *<por último, puesto que de la documentación obrante en el expediente se deduce la pendencia de recurso contencioso-administrativo, sin que conste formalmente que dicho procedimiento haya finalizado, deberá acreditarse tal extremo con carácter previo a la adopción de la resolución que se estime procedente, dado que en ese caso habría de acatarse el pronunciamiento judicial. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.>* (Dictamen 168/2021).

#### **E. SOBRE LA COSA JUZGADA**

Resulta interesante destacar que en el Dictamen 66/2020 nos encontramos con dos reclamaciones, presentadas una por la compañía aseguradora y otra por el propio interesado cuyo vehículo ha quedado dañado.

Así, el interesado atribuye el percance a la falta de conservación de la vía, de titularidad autonómica. En concreto, alude al “*mal estado del vallado en el tramo de la autovía en el que tuvo lugar el accidente por el que se reclama*”, y aporta como prueba una noticia de prensa. A su juicio, es la Administración la que, “*en virtud del principio de facilidad probatoria*”, debe “*demostrar que se agotaron todas las medidas de diligencia exigibles*”.

En cuanto a las circunstancias en las que se produce el siniestro, la Consejería instructora incorpora al expediente la Sentencia del Juzgado de lo contencioso-administrativo número 3 de Oviedo de 13 de junio de 2017, dictada en relación con el mismo siniestro.

Efectivamente, la sentencia resuelve el recurso interpuesto contra la desestimación presunta por silencio administrativo de la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por la compañía aseguradora del vehículo para el resarcimiento de los daños materiales sufridos por el vehículo en el mismo accidente.

El fallo, desestimatorio del fondo por falta de concurrencia de los presupuestos de la declaración de responsabilidad patrimonial, examina la diligencia de la Administración titular de la vía y expone en sus fundamentos de derecho que en la fecha del accidente se cumplía tanto con la exigencia de señalización como con la de contar con un cierre adecuado, pues el citado informe –incorporado también al presente expediente– “*es preciso, claro y terminante en el sentido de que existía tal cierre, y que se encontraba en perfectas condiciones de conservación*”.

La falta de aplicación del instituto de cosa juzgada a aquellos supuestos en los que no ocurre identidad de las partes no excluye *<el llamado efecto positivo o prejudicial de un pronunciamiento jurisdiccional, acogido por la jurisprudencia y que la vigente Ley de Enjuiciamiento Civil explicita en su artículo 222, al tiempo que lo extiende tanto a las sentencias estimatorias como a las desestimatorias>*.

Al efecto, el dictamen 66/2020 cita la reiterada Jurisprudencia del Tribunal Supremo, en cuanto ha declarado que “en relación a las identidades señaladas para que opere la cosa juzgada, las mismas solo son exigidas en lo que hace su función de efecto negativo, bastando en cuanto al efecto positivo (...) que, sin necesidad de que se dé una identidad absoluta de todos los componentes, lo resuelto en un proceso por sentencia firme actúe en otro posterior como antecedente lógico de lo que sea su objeto”, pues “ los principios de igualdad jurídica y de legalidad en materia procesal impiden desconocer lo ya resuelto por sentencia firme en el marco de procesos que examinan cuestiones que guardan una estrecha dependencia”. <En suma, los hechos de los que trae causa la presente reclamación han sido enjuiciados en la citada sentencia, cuyas conclusiones en cuanto a la diligencia empleada por la Administración titular de la vía no cabe, pues, desconocer. Procede en consecuencia reiterar que, “mediando un pronunciamiento judicial firme sobre el fondo de la controversia, se revela improcedente reabrir el análisis del nexo causal entre los daños y el funcionamiento del servicio público”, puesto que, “en aras a evitar eventuales pronunciamientos contradictorios que menoscaben los principios de igualdad, legalidad y seguridad jurídica, debemos asumir por las razones expuestas la calificación efectuada por un órgano jurisdiccional de este mismo suceso”. Ello implica, en cuanto ahora interesa, que con base en la decisión judicial adoptada no se observa infracción de los deberes de conservación exigibles al titular de la vía para declarar la responsabilidad patrimonial por accidentes de tráfico causados por el atropello de especies cinegéticas, por lo que no cabe apreciar nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y los daños sufridos por el perjudicado>.

#### F. SOBRE LA CANTIDAD A ABONAR COMO INDEMNIZACIÓN: RESTITUTIO IN INTEGRUM

El Consejo Consultivo se pronuncia de plano sobre la cantidad a abonar como indemnización en el siguiente supuesto, indicando la procedencia de que la administración asegure la reparación plena del perjuicio causado: <Fijados los hechos y establecida la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido, procede valorar ahora la cuantía reclamada. La interesada solicita ser compensada por los “beneficios económicos, sociales y de cotización” que habría obtenido de haber optado a los llamamientos de la lista de empleo de Titulado de Grado Medio, Trabajador Social, durante el tiempo en que estuvo indebidamente excluida, esto es, desde “el 17 de mayo de 2017 hasta el 17 de junio de 2019”, con detracción de las diferencias retributivas percibidas en el mismo periodo “como Auxiliar de Enfermería (Grupo D) por cuenta del ERA” en aras a evitar el enriquecimiento injusto. La pretensión indemnizatoria comprende asimismo la petición de resarcimiento in natura del perjuicio profesional ocasionado por la preterición en el llamamiento, consistente en el reconocimiento por parte de la Administración de los servicios previos desde la fecha en que debió haber sido contratada o nombrada. Antes de abordar el análisis de las diferentes partidas que son objeto de reclamación, debe tenerse en cuenta que uno de los principios sobre los que se asienta el instituto de la responsabilidad patrimonial es el de la restitutio in integrum o reparación integral del daño causado mediante la que se deje el patrimonio del perjudicado libre de los efectos derivados del hecho lesivo. En procedimientos como el que analizamos es evidente que la reparación plena del perjuicio no solo implica la liquidación de los haberes de los que se privó indebidamente a la interesada, sino que, como venimos señalando reiteradamente (por todos, Dictámenes Núm. 153/2014, 129/2017 y 55/2020), debe comprender también la liquidación e ingreso en la cuenta de la Seguridad Social de las cotizaciones que se habrían producido como consecuencia del pago de las retribuciones correspondientes. Asimismo, han de reconocerse efectivamente como servicios prestados los periodos correspondientes a la duración de los contratos que podrían haberse celebrado con la reclamante de no haber mediado su exclusión de la lista, bien a efectos de antigüedad o bien para su cómputo en otros procedimientos en los que pudiera participar en el futuro, como los de selección de personal o provisión de puestos de trabajo. Por lo que se refiere a las retribuciones dejadas de percibir, el cálculo de su monto por la Administración arranca de la identificación de los contratos y nombramientos a los que habría podido optar de no haber sido indebidamente excluida de la lista, asumiéndose, por un lado -según se indica en el informe de la Asesora Técnica y la Jefa del Servicio de Asesoramiento Jurídico Administrativo de la Consejería de Presidencia de 21 de julio de 2020- “la posición más favorable a la reclamante considerando que si habría aceptado, e incluso partiendo de que tras cada cese se hubiese incorporado a la lista al día siguiente, teniendo en cuenta que debía” formular “cada vez que se produjera el cese una solicitud de reingreso al servicio activo y cada vez que aceptase un contrato una declaración administrativa de excedencia por incompatibilidad por prestación de servicios en el sector público”, y considerando por otra parte -como se señala en el informe del Jefe de la Sección de Personal Temporal de 10 de junio de 2020 y en la propuesta de resolución- que la condición de personal laboral fijo de la perjudicada impedía que pudiera concurrir a ciertos llamamientos, como el correspondiente a un contrato de relevo celebrado en el periodo indicado o los derivados de la puesta a disposición de la lista a favor de otras Administraciones; decisiones respectivamente amparadas, según se indica, en la normativa laboral y de Seguridad Social y en un criterio de gestión de las listas que resulta conocido por sus integrantes y que se aplica con carácter general. Asimismo, se tiene en cuenta que la reclamante permaneció en situación de incapacidad temporal en algunos periodos durante el citado lapso de tiempo y que en tal situación no resultaba factible su contratación o nombramiento. La interesada rechaza en el trámite de audiencia que la identificación de los posibles llamamientos realizados por la Administración sea correcta, y argumenta que habría encadenado contratos “durante prácticamente todo el periodo al que se contrae la reclamación (...) si se está a la suerte de la integrante de la bolsa (que ostenta el número de orden 168), que la ha preterido desde el primer llamamiento que se hace el 19 de junio de 2017”; sin embargo, no aduce ningún motivo con el que apuntalar su discrepancia y en estas circunstancias hemos de estar a lo indicado por la Administración. Respecto a la cuantía a percibir en concepto de diferencias retributivas derivadas de la imposibilidad de prestar servicios de superior categoría durante el tiempo en que permaneció excluida de la lista de empleo, la misma asciende a 10.278,54 €, según los cálculos efectuados por la Sección de Nóminas II, cuya corrección técnica ha sido implícitamente asumida por la reclamante. De esta cantidad han de detrarse 85,75 € que derivan de la diferencia entre las retribuciones efectivamente percibidas, correspondientes al segundo nivel de la carrera profesional, y las pertinentes de haber aceptado los llamamientos de la lista de empleo de Titulado de Grado Medio, Trabajador Social; esto es, las propias del primer nivel de la carrera. En suma, el importe total de la indemnización a satisfacer a la interesada asciende a 10.192,79 €, cantidad que habrá de ser objeto de la debida actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial de conformidad con lo previsto en el artículo 34.3 de la LRJSP. La Administración deberá proceder asimismo, al objeto de asegurar la reparación plena del perjuicio causado -según hemos señalado-, a la liquidación e ingreso en

la cuenta de la Seguridad Social de las cotizaciones correspondientes y al reconocimiento como servicios efectivamente prestados del tiempo en que debió haber sido contratada o nombrada>. (Dictamen 168/2021)

## 20. ASPECTOS DE CARÁCTER PROCEDIMENTAL DESTACADOS POR EL CONSEJO CONSULTIVO

### A. SOBRE LA ADMISIÓN A TRÁMITE DE ESTAS RECLAMACIONES

El Consejo consultivo, en el informe 79/2021, determina lo que a su juicio es una irregularidad en la tramitación de estos procedimientos que debe reseñarse para su corrección, que es la admisión a trámite de estas reclamaciones sobre responsabilidad patrimonial. Así, especifica que *<se observa que por resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Política Llingüística y Turismo de 11 de febrero de 2020 se acuerda admitir a trámite la reclamación presentada. Al respecto, debemos señalar que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, no establece en este procedimiento una fase orientada a comprobar si la reclamación cumple los requisitos formales o si concurren los presupuestos legalmente establecidos para que se formule la misma, siguiendo así la línea marcada por su predecesora, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Este Consejo reitera que comparte con el Consejo de Estado que la “distinción entre la inadmisión y la desestimación (...), solo cobra sentido en aquellos procedimientos que constan de dos fases”, lo que no ocurre en los de responsabilidad patrimonial, como el que nos ocupa>* (entre otros, dictamen 215/2018).

Esta misma advertencia es reiterada en otros informes del Consejo Consultivo con mayor o menor extensión. Por todos, el informe 97/2021, en el que matiza como argumentación jurídica adicional a lo anterior que *<en los procedimientos iniciados a solicitud de la persona interesada, a tenor de lo previsto en los artículos 54 y 67 de la Ley 30/2015, de 1 de octubre, la mera presentación de la reclamación a instancia de parte supone que el procedimiento se ha iniciado, sin necesidad de acto expreso alguno de la Administración y con independencia de las formalidades que esta considere oportuno realizar para el nombramiento de instructor del mismo>*.

### B. SOBRE EL MOMENTO DE LA COMUNICACIÓN AL INTERESADO DE LA FECHA EN QUE SU RECLAMACIÓN HA SIDO RECIBIDA

El Consejo Consultivo en su Dictamen 199/2020 observa que *<durante su instrucción se ha recabado informe de los distintos servicios implicados con anterioridad a la comunicación al interesado de la fecha en que su reclamación ha sido recibida, así como del plazo de resolución y notificación del procedimiento y los efectos que pueda producir el silencio administrativo; trámite que, de conformidad con lo previsto en el art. 21.4 de la LPAC, debe efectuarse en el plazo de diez días desde la recepción de la solicitud y que en el caso examinado no se realiza hasta diez meses después de presentada la reclamación.>*

### C. SOBRE LA CAPACIDAD SUBJETIVA PARA LA FIJACIÓN DEL QUANTUM INDEMNIZATORIO

En el Dictamen 199/2020 el Consejo Consultivo repara en que *<si bien la reclamación que da inicio al procedimiento que nos ocupa viene firmada por el propio interesado, el quantum indemnizatorio lo fija un despacho profesional en nombre de aquel. Al respecto debemos tener en cuenta que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, apartado 3, de la LPAC, “para formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación. Para los actos y gestiones de mero trámite se presumirá aquella representación”. Y establece en su apartado 4 que la representación podrá acreditarse mediante cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna de su existencia. Ahora bien, debemos recordar que este Consejo viene señalando reiteradamente (por todos Dictamen num 52/2017) que determinados actos de los interesados, como la presentación de la reclamación, la fijación de la petición indemnizatoria o el acceso al expediente –por contener datos personales-, requieren la acreditación de la representación, bien a través de poder notarial, bien confiriéndola ante el funcionario correspondiente –apud acta-, sin que se haya aportado documento alguno que pueda servir a estos efectos.>*

### D. SOBRE LA PARALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

En el Dictamen 199/2020 también indican que *<se aprecia que el procedimiento se ha paralizado en diversas ocasiones, resultando especialmente llamativo que, requerido el interesado para que presente los medios de prueba que estime oportunos –noviembre de 2017-, no se practiquen nuevos actos de instrucción hasta casi dos años después, cuando emite informe el Servicio de Conservación y Explotación de Carreteras –agosto 2019-, sin que aparentemente exista causa que lo justifique, lo que resulta contrario a los principios de eficacia y economía. Esto, unido al tiempo empleado en su tramitación, provoca que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se haya rebasado ya el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 91.3 de la LPAC, si bien, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21.1 y 24.3, letra b), de la referida Ley, ello no impide que aquella se adopte.>*

#### **E. SOBRE EL VALOR PROBATORIO DE LOS INFORMES MÉDICOS**

En ocasiones nos encontramos con que los reclamantes se fundan en informes médicos para justificar la realidad del hecho que determinaba la indemnización y cómo se produce. Al respecto el Consejo Consultivo ha señalado que: *<toda vez que los únicos elementos probatorios que propone son los informes médicos, siendo notorio que no prueban que el percance tuviera lugar tal y como aquel describe, pues como viene reiterando este consejo se limitan a dar cuenta de lo referido por los propios pacientes, careciendo así de valor probatorio a efectos de acreditar el lugar y circunstancias en que se produjeron los hechos (por todos, dictamen núm 113/2020).>* (Dictamen 199/2020)

#### **F. SOBRE LA CARGA DE LA PRUEBA QUE CORRESPONDE AL QUE RECLAMA**

El Dictamen 199/2020 dispone que: *<debemos recordar que este Consejo ha subrayado en diferentes ocasiones que corresponde a quién reclama la prueba de todos los hechos constitutivos de la obligación cuya existencia alega. La ausencia de datos sobre el punto exacto en que tuvo lugar el percance, así como el hecho de que el reclamante haya desatendido el requerimiento para que aportara los medios de prueba a fin de acreditar la realidad de los hechos nos impide determinar el modo y el lugar en el que se produjo la caída. En consecuencia, como viene señalando este Consejo reiteradamente, cuando no existe prueba que permita conocer la forma y circunstancias en que los hechos se produjeron, esta ausencia impide apreciar la relación de causalidad cuya existencia sería inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración y es suficiente, por sí sola, para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante.>*

#### **G. SOBRE EL TRÁMITE DE AUDIENCIA**

El Consejo Consultivo del Principado de Asturias señala en múltiples informes que *<es necesario recordar que, como recoge la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 1989 de la Sala de lo contencioso-administrativo, “el referido trámite de audiencia” ha sido “considerado por la jurisprudencia `esencial`, `esencialísimo`, `importantísimo` y hasta `sagrado` como alguna que otra sentencia se ha atrevido a calificar”. El propio Tribunal Supremo (Sentencia de 22 de septiembre de 1990, Sala de lo contencioso-administrativo) ha afirmado, en cuanto a las consecuencias jurídicas de su omisión, que “como tiene declarado repetida doctrina jurisprudencial (...) el trámite de audiencia no es de mera solemnidad, ni rito formalista, y sí medida práctica al servicio de un concreto objetivo, como es el de posibilitar a los afectados en el expediente el ejercicio de cuántos medios puedan disponer en la defensa de su derecho, quedando así supeditada la nulidad de las actuaciones a que su omisión pueda dar lugar a que con ella se haya producido indefensión para la parte.>* (Dictamen 114/2020).

Partiendo de esta base jurisprudencial, el Consejo Consultivo considera que no puede emitir dictamen entrando a conocer del fondo del asunto cuando se ha omitido el trámite de audiencia. Al contrario de los casos en que se ha omitido la acreditación de la representación de personas jurídicas reclamantes, por poner otro ejemplo, en que sí emite el dictamen, aunque indica que, *<si en el pronunciamiento se apreciara la concurrencia de los requisitos que permiten declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración, no cabría una estimación de la reclamación sin que esta, por el procedimiento legal oportuno, verifique dicha representación.>* (Dictamen 114/2020).

Por el contrario, en otros casos, si bien reconoce que *<no obstante, en el caso de que se trata, teniendo en cuenta el criterio jurisprudencial consolidado según el cual el trámite de audiencia no es de mera solemnidad ni rito formalista, y sí medida práctica al servicio de un concreto objetivo, como es el de posibilitar a los afectados en el expediente el ejercicio de cuantos medios puedan disponer en la defensa de su derecho>*, posteriormente continúa diciendo que *<considerando que los informes incorporados tras la primera audiencia no aportan ningún elemento de juicio relevante sobre la actividad de los servicios administrativos que pudiera generar indefensión a la reclamante, estimamos procedente entrar a analizar el fondo de la cuestión controvertida>*, es decir, permite continuar el procedimiento (Dictamen 168/2021).

#### **H. SOBRE LA FINALIDAD DE LA INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO**

En el Dictamen 295/2020, el Consejo Consultivo recuerda que *<la finalidad de la instrucción del procedimiento no es otra que la de proporcionar al órgano competente para resolver los elementos de juicio imprescindibles para dictar una resolución acertada. Con tal propósito, la tramitación debe integrar la aportación de elementos de decisión, tanto por el propio órgano instructor –de acuerdo con los principios de impulsión de oficio e inquisitivo- como por otros órganos administrativos, mediante la incorporación de informes, preceptivos o necesarios, y por parte de los interesados, quienes, en aras de la ineludible preservación del principio de contradicción, podrán adjuntar cuántos datos consideren pertinentes en defensa de sus derechos e intereses y desplegar la actividad probatoria que estimen suficiente para demostrar la veracidad de los hechos alegados>*.

**I. SOBRE EL INCUMPLIMIENTO DEL PLAZO DE SEIS MESES DE RESOLUCIÓN EN ESTOS PROCEDIMIENTOS**

Es de señalar que en la mayoría de los procedimientos examinados, por no decir casi todos, se ha incumplido el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 91.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Las razones que se aducen por la Administración para justificar el silencio administrativo son muy variadas. Destacan por su frecuencia las siguientes:

- Que no se ha recibido el informe del servicio gestor.
- Que ha cambiado la persona del instructor.
- Que se está a la espera de incorporación de la documentación por parte de la aseguradora.

El Consejo Consultivo llama frecuentemente la atención sobre este extremo en la mayoría de sus informes, incidiendo no obstante en que aun así, pese a rebasarse el plazo de seis meses establecido, ello no impide que la resolución se adopte, como así sucede en la mayoría de los expedientes, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21 y 24.3 letra b) de la referida Ley 39/2015, de 1 de octubre. (Dictamen 97/2021).

En este caso señalado (Dictamen 97/2021), incluso el Consejo Consultivo alerta del incumplimiento, aun teniendo en cuenta que en dicha época se produjo la suspensión de plazos administrativos entre el 14 de marzo y el 1 de junio de 2020, en virtud de lo previsto en la Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y sus prórrogas, y en el artículo 9 del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020.

Con ello concluye el Consejo Consultivo en dicho dictamen 97/2021 que se aprecia una demora injustificada en la instrucción del procedimiento que ha estado paralizado en numerosas ocasiones.

Más llamativo es el supuesto enjuiciado en el Dictamen 93/2020 referente a una responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados en una vivienda que se atribuyen a unas obras llevadas a cabo por encargo de la Administración y vinculadas a la construcción de un colector, interesándose una indemnización de 28.182,90 euros, cantidad en la que fueron presupuestados los trabajos para reparar los desperfectos. El Consejo Consultivo advierte en este dictamen 93/2020 un considerable retraso en la tramitación del procedimiento, cuya instrucción consume al momento de formular la consulta un total de diez años, cinco meses y tres días, sin que a la vista de su contenido exista explicación suficiente para tal dilación temporal. En consecuencia, sigue diciendo el Consejo consultivo *<a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo ya se había rebasado ampliamente el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 13.3 del reglamento de responsabilidad patrimonial. No obstante, ello no impide que esta se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 42.1 y 43.3, letra b) de la LRJSP.>*

Por lo demás, son frecuentes las genéricas remisiones que el Consejo Consultivo hace a que *<se aprecian retrasos injustificados en la tramitación del procedimiento>*, sin, por otra parte, detenerse en su estudio y enumeración caso por caso, lo que dificulta la adopción por parte de los entes gestores de actuaciones prioritarias para solventarlos, máxime cuando en general los retrasos se deben principalmente a la falta de personal para la tramitación de los expedientes. (Dictamen 4/2021).

**J. SOBRE EL PLAZO DE UN AÑO DE PRESCRIPCIÓN Y SU CÓMPUTO**

En cuanto al plazo de prescripción, el art. 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dispone que *<el derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En 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.>*

Así, en el Dictamen 130/2020 sobre la reclamación de unos padres por la declaración de desamparo de su hijo la fecha de inicio del cómputo del año la sitúa el Dictamen del Consejo Consultivo aludiendo a la resolución administrativa por la que se cesa la tutela y al reintegro efectivo del menor que tuvo lugar tres días después, sin matizar si es una u otra fecha, por cuanto que contando el plazo desde ambas fechas la acción siempre ha sido ejercida dentro del plazo de un año legalmente determinado.

El Dictamen 215/2020 precisa: *<este Consejo viene reiterando (por todos Dictámenes núm. 148/2015) que para la determinación del día a quo del cómputo del plazo para el ejercicio de la acción de reclamación es preciso establecer si nos encontramos ante un daño permanente o un daño continuado. Al respecto, se definen los daños permanentes como aquellos en que el acto generador de los mismos se agota en un momento concreto, aún cuando sea inalterable y permanente en el tiempo el resultado lesivo, de modo que producido el acto causante del daño este queda determinado y puede ser evaluado de forma definitiva, y los continuados como aquellos otros que se producen día a día de manera prolongada y sin solución de continuidad, de forma que el resultado lesivo no puede ser evaluado de manera definitiva hasta que no se adoptan las medidas necesarias para poner fin al mismo. El plazo de prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial en este último supuesto no empieza a correr hasta que no cesen los efectos lesivos, a diferencia de lo que ocurre en el caso de los daños permanentes o de efectos permanentes, en los que el plazo empieza a contarse en el momento en que se produce o manifiesta el hecho dañoso.>*

*Pues bien, en el asunto examinado consta que la interesada ha mantenido una relación de empleo temporal con la Administración del Principado de Asturias en el periodo que va del 20 de febrero de 2001 al 7 de julio de 2019 (.....)....el último de los cuales se produjo el 23 de junio de 2015, fecha en la que fue nombrada funcionaria interina en “adscripción provisional a puesto reservado”, y solicita ser indemnizada por los daños morales que se asocian a un “abuso en la interinidad” que vulnera “la normativa europea”. Dado que persiste en el momento de presentarse reclamación la situación de temporalidad, no cabe duda de que se acciona en plazo. Ahora bien, el resarcimiento del daño moral que se persigue no puede articularse como una “sanción” –en sentido estricto y propio- al encadenamiento fraudulento de vínculos temporales por un mismo “empleador”, que continúa y que, por tanto, solo podrá existir a la fecha de su cese definitivo, que es cuando podrían determinarse o cuantificarse sus consecuencias. El daño moral se anuda aquí como una compensación de los daños personales padecidos a resultas de una concreta situación de interinidad prolongada en el tiempo que, a juicio de la reclamante, resulta contraria al Derecho de la Unión Europea. Expresado en otros términos, las medidas “disuasorias” que relama la normativa de la unión Europea para evitar el abuso de la interinidad, que no se articulan como derecho subjetivo, pueden ser de distinta índole, pero en ningún caso alteran las notas características del instituto de la responsabilidad patrimonial ni permiten subvertir el cómputo de la prescripción. Por ello, no procede ahora invocar daños derivados de relaciones extinguidas años atrás –como el contrato de trabajo por obra o servicio finalizado en 2006-, pues aunque el perjuicio invocado presente perfiles de “daño continuado” no puede amparar el resarcimiento de lesiones derivadas de relaciones laborales marcadamente previas a la idea del “abuso”. Es más, al reclamarse por un daño moral asociado a ese fraude procederá aproximarse al momento en el que la continuidad de la relación laboral podrá percibirse subjetivamente como “abuso” por el empleado, con las notas que caracterizan a este procedimiento vinculadas a la zozobra o angustia, lo que excluye del cómputo de la prescripción, cuando menos, los primeros estadios del desempeño y conduce a fijar el día a quo en una fecha sensiblemente distante de la que se postula, pues se entiende generalmente que las pretensiones deducidas del abuso podrían plantearse cuando el empleador mantiene al perjudicado más de tres años una relación temporal. Por otro lado, debe observarse también que cuando transcurre ese plazo y la perjudicada prescinde de accionar por los supuestos daños morales mientras continúa desempeñando sus servicios en el mismo entorno y en idénticas o similares condiciones no cabe inferir que esté reservándose la reclamación de daños para un escenario posterior, pues voluntariamente opta por beneficiarse de la permanencia en el empleo en lugar de reaccionar contra la situación y de promover la regular cobertura del puesto que ocupa, lo que pondría término al detrimento moral que invoca. En suma, si bien se estima que la reclamación se presenta en plazo –en tanto que subsiste la relación interna de servicio-, la dimensión temporal del perjuicio moral debe ponderarse conforme a lo expuesto>.*

En otro supuesto examinado, tras aludir a los mismos Dictámenes como antecedentes, el Consejo Consultivo dictamina de igual forma. *<Pues bien, en el asunto examinado consta que el interesado viene manteniendo una relación de empleo temporal con la Administración del Principado de Asturias que se remonta al 18 de enero de 2008, fecha en la que se dispuso su nombramiento como funcionario interino, con cargo a vacante, del Cuerpo de Oficios Especiales -Escala Conductores Mecánicos-, y solicita ser indemnizado por los daños morales que asocia a una supuesta <actuación abusiva de la contratación con carácter interino (...) por parte de esa Administración y la discriminación para el empleo público que ello le ha supuesto>. Dado que en el momento de presentarse la reclamación persiste la situación de temporalidad en el empleo del reclamante, no cabe duda de que se acciona en plazo.>(Dictamen 23/2021)*

#### **K. SOBRE LA NECESIDAD DE JUSTIFICAR QUE NO SE HA ABONADO CANTIDADES POR LAS ASEGURADORAS**

Ahora bien, en los específicos ámbitos que cuentan con un régimen de aseguramiento de daños también es necesario que se acredite que las lesiones sufridas no han sido ya compensadas por una entidad aseguradora, a fin de excluir la duplicidad indemnizatoria.

En el supuesto ahora planteado, se repara en que el conductor del vehículo accidentado aporta un escrito de la compañía aseguradora expresivo de que *<no ha sido ni va a ser indemnizado en condición de perjudicado por los daños sufridos a consecuencia del accidente>*, pero esa manifestación se refiere únicamente al conductor, excluido del seguro obligatorio de circulación de vehículos a motor. *<De ahí que ante la reclamación presentada por su acompañante -que es un “tercero” amparado por el seguro obligatorio del vehículo- debió la Administración practicar el oportuno requerimiento a fin de que la interesada aportase igualmente la debida certificación de no haber sido indemnizada por la aseguradora del coche. Se advierte que los daños personales por los que acciona son sustancialmente los mismos que los cubiertos por el seguro -incluso su cómputo se sirve del mismo baremo-, por lo que no procede entrar en el examen del nexos causal sin antes despejar la efectividad del daño por el que se reclama. Ello exige retrotraer las actuaciones a fin de que por la Administración se practique el requerimiento reseñado, de modo que pueda acreditarse si la acompañante del conductor ha sido ya indemnizada o no, en todo o en parte, por los daños que ahora reclama. Al mismo tiempo, no puede obviarse que el Consorcio de Compensación de Seguros resarce, entre otros, los daños personales causados por vehículos desconocidos -artículo 11.1, letra a), del Texto Refundido de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor, aprobado 12 por Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre-, y por este concepto viene siendo condenado al abono de las indemnizaciones en supuestos en que el accidente se debe a manchas de aceite o gasóleo derramados en la vía por vehículos sin identificar. De ahí que proceda asimismo acreditar, si la accidentada no ha sido resarcida por la aseguradora del automóvil, si lo ha sido a través del Consorcio, debiendo incorporarse al expediente la certificación referida igualmente a que la aquí reclamante no ha sido indemnizada por el mismo siniestro. Tras las actuaciones señaladas, habrá de formularse una nueva propuesta de resolución e instarse el dictamen de este Consejo.> (Dictamen 20/2021)*

## 21. ASPECTOS DE CARÁCTER PARTICULAR DESTACADOS POR EL CONSEJO CONSULTIVO

### A. SOBRE ACCIDENTES HACIENDO DEPORTE

Es interesante destacar este supuesto sobre accidentes haciendo deporte, que señala así: *<revisada la documentación remitida, parece que efectivamente la caída se produce en el borde de la pista, por lo que no resultaría exigible la instalación de dispositivos de amortiguación en ese punto. En todo caso, se observa que, frente a lo manifestado por el reclamante, el paravientos se encuentra cubierto por unas colchonetas naranjas en los listones segundo y tercero en toda su longitud. En relación con los dispositivos de amortiguación, el reglamento dispone en el punto 4.5 que “son elementos tales como redes y colchonetas que se colocan sobre un obstáculo o en sus inmediaciones, al lado del mismo o alrededor del mismo. Su función es evidenciar la presencia de un obstáculo artificial, así como reducir las consecuencias de un impacto, por ello se utilizarán preferentemente colores que destaquen (...). En todo caso la fuerza del impacto depende de la velocidad del esquiador y de la mecánica del accidente, las consecuencias vendrán determinadas además por la zona corporal que reciba el impacto. La protección que ofrecen estos dispositivos para prevenir las consecuencias de un eventual accidente es limitada./ Se recomienda a los usuarios la utilización de elementos de autoprotección tales como casco, protección de espalda, airbag etc.”. En el caso analizado el paravientos cumplía con lo preceptuado por la normativa, al contar con un recubrimiento acolchado de un color llamativo colocado en la parte superior del mismo, por lo que no se aprecia una omisión o incumplimiento de las medidas de protección exigibles. Al respecto, la reciente Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 13 de 12 mayo de 2021 -ECLI:ES:TSJAS:2021:1593- asume el criterio sentado por la Audiencia Provincial de Huesca en la Sentencia de 18 de febrero de 2002, en el sentido de que “no se puede pretender que todos los recorridos previamente señalizados como zona apta para la práctica del deporte del esquí y acotados con esta finalidad tengan que estar acolchadamente vallados y protegidos en todos los puntos o lugares naturales y en las construcciones o instalaciones sin excepción, de forma tal que las protecciones estuvieran en condiciones de amortiguar absolutamente cualquier golpe o caída (...). La montaña no puede ni debe convertirse en una especie de parque de atracciones de plástico blindado contra cualquier caída posible. Los riesgos de una caída se suponen asumidos por quien decide practicar y disfrutar de un deporte de riesgo”. Por tanto, el hecho de que la parte inferior del paravientos con la que colisionó la menor no estuviese acolchada no constituye un déficit de protección, pues no resulta exigible una amortiguación completa de los obstáculos, tal y como señala la sentencia citada>.*

Tratándose de accidentes sufridos con ocasión de la práctica de deportes de riesgo, y el esquí evidentemente lo es, el Consejo Consultivo ya advirtió en sus Dictámenes Núm. 167/2012 y 79/2019 que dicho Reglamento *<recoge, en suma, los postulados de la doctrina civilista de la asunción del riesgo como liberadora de la responsabilidad expuesta por el Tribunal Supremo con ocasión de accidentes durante la práctica de deportes que considera de riesgo (por ejemplo, Sentencias de la Sala de lo Civil de 20 de marzo de 2006, sobre esquí; 14 de abril de 1999, sobre parapente, y 17 de octubre de 2001, sobre rafting). En el caso concreto de la práctica del esquí, la Sentencia del Alto Tribunal -Sala de lo Civil- de 15 de febrero de 2007 señala que se trata de ‘un deporte de riesgo’, lo que se pone de manifiesto ‘tanto por las condiciones de los lugares en que se practica, como por la necesidad de que sus practicantes tengan un nivel adecuado de preparación técnica, mayor cuanto mayores son las dificultades de las pistas en que se desarrolla’>.* Reiterando esta doctrina, y aplicada la misma a la presente reclamación, nos encontramos con que el accidente sufrido por la perjudicada no puede ser 13 atribuido más que a la concreción del riesgo cualificado que supone practicar una actividad deportiva de riesgo como el esquí, sin que en estas circunstancias resulte posible hacer recaer sobre la sociedad en su conjunto las consecuencias dañosas de sucesos o accidentes derivados de unos riesgos voluntariamente asumidos>. (Dictamen 215/2021).

### B. SOBRE EL DERECHO A INDEMNIZACIÓN POR ANULACIÓN EN VÍA ADMINISTRATIVA O CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE UN ACTO O DISPOSICIÓN DE CARÁCTER GENERAL

En este examen casuístico no hemos encontrado estimaciones de reclamaciones basadas en casos en que proceda reconocer en la Administración del Principado de Asturias un derecho a indemnización por anulación en vía administrativa o contencioso-administrativa de un acto o disposición de carácter general, conforme al cual el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa o sentencia firme.

Sin embargo respecto a dichos casos, aún con informes que proponen la desestimación el Consejo Consultivo, este órgano ha hecho ciertas precisiones que son de nuestro interés.

La primera, respecto al plazo de reclamación sobre el derecho a reconocer indemnización por anulación en vía administrativa o contenciosa administrativa de un acto o disposición de carácter general, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva, aún hoy, tal y como señala el Dictamen 2/2020, *<si bien la LPAC deroga el Real Decreto 423/1993, de 26 de marzo (cuyo artículo 4.2 explicitaba que el plazo se computa “desde la fecha en que la sentencia de anulación hubiera devenido firme”), el Consejo entiende que dicha interpretación ha de mantenerse también en la actualidad a los efectos de interpretar el concepto de “sentencia definitiva” que establece el artículo 67.1 de la LPAC.>*

La segunda, precisa que, a tenor de lo establecido en el art. 32.1 de la LRJSP, *<la anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización”, de modo que la anulación de un acto administrativo se convierte en presupuesto imprescindible pero no suficiente para la declaración de*

*responsabilidad de la Administración autora del mismo, siendo necesaria la concurrencia del resto de los requisitos establecidos con carácter general para apreciar, en su caso, la responsabilidad patrimonial de la Administración. Y, en concreto, el requisito de la efectividad del daño exige que el alegado sea real y efectivo, lo que determina el fracaso de las pretensiones indemnizatorias sustentadas en meras especulaciones o simples expectativas de derechos, de modo que, por regla general, únicamente serán indemnizables los perjuicios ya producidos, aunque por excepción puedan ser indemnizados los daños de futuro acaecimiento cuando los mismos sean, como venimos señalando reiteradamente “de producción indudable y necesaria por la anticipada certeza de su acaecimiento en el tiempo y no, por el contrario, cuando se trata de acontecimientos autónomos con simple posibilidad, que no certeza, de su posterior producción, dado su carácter contingente y aleatorio, que es lo que sucede generalmente con las simples expectativas”.>*

Sin embargo, a nivel estatal es un tema de actualidad que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha determinado en Sentencia de 31 de octubre de 2023 la desestimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial por parte del Estado por los daños sufridos por una empresa originados en la aplicación de la normativa que tenía por objeto la evitación de la propagación del virus COVID-19. No obstante, ésta será la primera de muchas sentencias que, previsiblemente en el mismo sentido, va a dictar el Tribunal Supremo.

## **22. MATIZACIONES CRÍTICAS A EFECTOS DE UNA POSIBLE MEJORA PROCEDIMENTAL EN LOS PROCESOS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL**

Primera: Quizás por ese elevado nivel en el análisis efectuado por todos los Dictámenes del consejo Consultivo en todas las reclamaciones de responsabilidad sometidas a su dictamen, nos ha sorprendido y nos ha resultado cuestionable la mención hecha en el Dictamen 79/2021 cuando señala lo siguiente: *<Existe discrepancia en cuanto a la valoración de la puntuación atribuible a la secuela consistente en “fractura acuñaamiento/aplastamiento” inferior a un 50% de altura vertebral. Dentro del rango posible (entre 2 y 10 puntos), el perito del interesado le concede 8 y el facultativo que informa a instancias de la compañía aseguradora le concede 5.>*

Y ello porque de una forma desprovista aparentemente de fundamentación técnica alguna, el Consejo Consultivo otorga a dicha secuela 6 puntos, motivando su criterio en que *<les parece prudente, en cuanto puntuación intermedia de las dos anteriores>* y sin profundizar realmente en si es más correcto el criterio de uno de los peritos o el del otro, aún siendo una cuestión puramente técnica.

Segunda: En el caso de las reclamaciones a la Administración de Justicia, el Título VI de la CE dedicado al Poder Judicial contiene un precepto (121 CE) cuya dicción literal contempla un doble título de imputación diferenciado de responsabilidad patrimonial a la Administración de Justicia: por error judicial, por un lado, y por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, por otro.

Anualmente, la Administración de Justicia realiza un detallado *<Informe sobre la Justicia Administrativa>*, (escrito y acompañado de estadísticas y gráficos), amparado por el Centro de investigación sobre Justicia Administrativa, el Consejo General del Poder judicial, el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales del Gobierno de España y la Cátedra de Gobierno Abierto de la Universidad de Castilla-La Mancha, en el que detalla con todo detalle las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración desglosando en su análisis:

- Análisis de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en vía administrativa que permite atinar a ver, siquiera de forma indiciaria, el volumen de actividad administrativa en esta materia, así como el volumen de los dictámenes emitidos por los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas, el sector de actividad en el que se producen más reclamaciones de responsabilidad patrimonial, etc.
- Análisis de los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración en la jurisdicción contencioso-administrativa clasificados por los tribunales que los resuelven, el tipo de pretensión (accesoria o principal) que constituye la reclamación de responsabilidad patrimonial, el objeto y las partes en esos litigios, con indicación del nivel territorial en que se plantea la reclamación, y los datos más representativos dignos de señalamiento respecto a ciertos asuntos (reclamaciones relacionadas con la COVID-19) o relativos a las lesiones resarcibles, al título de imputación objetiva, a la teoría del nexo causal, así como al sentido y contenido del fallo en las sentencias sobre responsabilidad patrimonial, a la imposición de costas, etc, entre otros datos del informe.

Sería imitable dicha actuación, e incluso mejorable, mediante la colaboración entre las unidades de tramitación de expedientes de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias y del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, e incluso la Universidad de Oviedo, elaborando entre todos ellos un INFORME SOBRE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS, que aglutinara toda la vía administrativa de estas reclamaciones y la vía judicial.

Ello permitiría poner el foco del análisis en la realidad de la puesta en marcha de un *<Gobierno autonómico abierto e interactivo>* que favorezca la actual referencia que de forma reiterada y consciente dicho Gobierno hace a la *<Gobernanza>* como forma de gestionar actualmente las políticas públicas basada en un gobierno relacional de redes entre la ciudadanía, las Administraciones Públicas, la sociedad civil y empresarial, y la Universidad, poniendo al alcance tanto de los servidores públicos que tramitan estos expedientes, como de los estudiosos doctrinales y de la ciudadanía en general, todo el bagaje jurídico de esta materia desarrollado en el ámbito de la Administración del Principado de Asturias.

Un informe que permitiera tanto comparar la actividad administrativa en distintos sectores de la Administración del Principado de Asturias, a través del detalle de las diferentes reclamaciones por responsabilidad patrimonial por funcionamiento normal o anormal de dichos sectores, y que a partir de datos y análisis empíricos, pudiera ofrecer argumentos que sirvan para mejorar tanto la practica administrativa como el funcionamiento general de nuestra Administración en materia de responsabilidad patrimonial.

Asimismo, la participación del Consejo Consultivo permitiría recoger a modo de COMPILACIÓN JURÍDICA, todas estas previsiones jurídicas que hemos ido examinando, y otras muchas más, a las que de forma reiterada alude una y otra vez el Consejo Consultivo en su dictámenes y, que por desconocimiento, o por su dificultad de aplicación por su dispersión, resultan en muchas ocasiones omitidas por los tramitadores, lo cual conlleva que nuevamente el Consejo Consultivo al informar cada uno de los expedientes se vea obligado una y otra vez a insistir en dichas menciones jurídicas esenciales, o bien en sus recomendaciones para una tramitación de los expedientes más acertada y ajustada a Derecho.

Es cierto que las Memorias del Consejo Consultivo año a año van refiriéndose a aquellos aspectos más novedosos sobre esas previsiones jurídicas en materia de responsabilidad patrimonial, pero este trabajo ahondaría en este proceso y mejoraría la cercanía del Consejo Consultivo a la ciudadanía.

El bagaje de todo el conocimiento tanto de las unidades que tramitan los expedientes de responsabilidad patrimonial como de los dictámenes del Consejo consultivo debiera ser sistematizado y compilado de forma continua para un mejor conocimiento de ello tanto por los empleados/as públicos/as como por la ciudadanía en general, favoreciendo así un mejor y más eficiente uso de los medios administrativos puestos a su alcance.

No olvidemos que el Manual de Simplificación Administrativa aprobado por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias en fecha 8 de noviembre de 2017, propone entre las medidas de simplificación administrativa que la Administración del Principado de Asturias debe adoptar la *<mejora y simplificación de la gestión de los procedimientos>* y la *<generación de modelos o guías>*, entre otras, fácilmente aplicables a este tipo de procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial, lo cual debiera ser tenido en cuenta en el próximo Plan de actuación que sobre Simplificación Administrativa se pretende implantar en la Administración del Principado de Asturias bajo la coordinación del Centro Directivo responsable de este proceso de simplificación administrativa que se pretende impulsar.

### **23. ASPECTOS A DESTACAR SOBRE RECLAMACIONES QUE HAN SIDO ESTIMADAS EN VIA JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA**

Otra parte de este estudio se centra en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que se ventilan ante la Jurisdicción ordinaria. Todas ellas son sentencias emanadas del orden contencioso-administrativo, dado el principio de unidad jurisdiccional que rige en materia de responsabilidad patrimonial en virtud del artículo 2 e) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Tal y como señala la Exposición de Motivos de esta ley respecto al tratamiento jurisdiccional que se debe dar a los procedimientos judiciales en materia de responsabilidad patrimonial: *<los principios de su peculiar régimen jurídico, que tiene cobertura constitucional, son de naturaleza pública y hoy en día la Ley impone que en todo caso la responsabilidad se exija a través de un mismo tipo de procedimiento administrativo. Por eso parece muy conveniente unificar la competencia para conocer de este tipo de asuntos en la Jurisdicción Contencioso-administrativa, evitando la dispersión de acciones que actualmente existe y garantizando la uniformidad jurisprudencial, salvo, como es lógico, en aquellos casos en que la responsabilidad derive de la comisión de una infracción penal.>*

Principalmente, destaca que sobre todo nos encontramos con sentencias de los Juzgados de lo contencioso-administrativo, por conocer estos órganos de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial inferiores a 30.050 euros planteadas frente a las Administraciones autonómicas. (Art. 8 de la LJCA).

También conviene tener en cuenta que se han estudiado sentencias en las que se resuelven litigios en los que la reclamación de responsabilidad patrimonial es la pretensión principal y otras en las que dicha reclamación tiene carácter accesorio con respecto a otra pretensión, como puede ser el caso de peticiones propias de acceso a la función pública.

El Tribunal Superior de Justicia es el órgano competente para conocer en segunda instancia de las apelaciones promovidas contra sentencias de los Juzgados de lo contencioso-administrativo. Además, el Tribunal Superior de Justicia de Asturias conoce en primera o única instancia de reclamaciones de responsabilidad patrimonial superiores a 30.050 euros planteadas frente a la Administración Autonómica.

#### **A. LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS Y EL PAGO DE COSTAS**

Respecto a las costas judiciales en estos procedimientos, cabe señalar que las indicaciones en las sentencias son, generalmente, de tres tipos distintos:

- . No se imponen las costas por las dudas que plantea el procedimiento.
- . Se imponen las costas a la parte vencida (es decir, a la Administración, por cuanto en esta Inspección abarcamos las sentencias estimatorias).
- . Se imponen las costas pero estableciendo por el Juez una cantidad o importe límite (300 euros, 500 euros, etc).

Llamativamente, encontramos alguna sentencia (por todas, LA LEY 45892/2020) en que estimando plenamente la reclamación del afectado y de su aseguradora por la cantidad total reclamada más los intereses legales que procedan desde el momento de la presentación de la reclamación administrativa, sin embargo el Juzgado determina que *<cada parte cargará con sus propias costas>*.

También encontramos alguna sentencia en que si bien se imponen las costas por vencimiento a la Administración del Principado de Asturias, al tener que indemnizar por daños producidos por un accidente causado por la fauna salvaje, *<con dos Jabalís que irrumpieron súbitamente en la vía, sin que nada pudiera hacer el conductor para evitarlo>* sin embargo, solo se abonan las costas causadas a la parte demandante, pero no se abonan las costas causadas a la *<parte codemandada>* (Compañía aseguradora) por entender el juzgador que su comparecencia en el litigio es *<voluntaria>*.

Resultaría interesante plantearse por la clase directiva si desde un punto de vista de eficacia de la Administración del Principado de Asturias es más ventajoso, más necesario y más económico invertir en aumentar los gastos en personal tramitador de estos expedientes en vía administrativa, que no aumentar el pago en pólizas de seguros, costas judiciales, intereses y Letrados/as del Servicio Jurídico que intervengan en nombre de la Administración del Principado de Asturias en las reclamaciones judiciales de la ciudadanía por responsabilidad patrimonial. Y si la respuesta es afirmativa proceder de inmediato a reforzar aquellos departamentos de la Administración Autonómica que gestionan los expedientes de responsabilidad patrimonial, sobre todo en aquellas Consejerías que tramitan un número muy considerable de ellas.

#### **B. LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS Y EL PAGO DE INTERESES**

Respecto al pago de intereses en vía administrativa, es de mencionar el Dictamen 290/2020 del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en el que tras una tramitación administrativa inusual de nueve años, *<sin que a la vista de su contenido exista explicación suficiente para justificar mínimamente tal dilación temporal>*, se considera que la indemnización debe actualizarse *<conforme al Índice de precios al Consumo, que es el que debe aquí aplicarse, de lo que resulta a la fecha un incremento del 8,5 % sobre la cantidad establecida. El fundamento del pago de los intereses descansa en el principio de plena indemnidad>*.

El cálculo de los intereses en vía judicial se hace de la siguiente forma: en cuanto al *<dies a quo>* a partir del cual se deben los intereses legales *<tiene declarado el Tribunal Supremo en su reciente Sentencia de 24 de octubre de 2007 que es jurisprudencia reiterada, y por ello consolidada, la de que en el caso de reconocimiento de indemnización por responsabilidad de la Administración, el principio de plena indemnidad en la reparación del perjuicio exige la actualización de la cantidad a satisfacer, lo que puede lograrse bien aplicando el índice de precios al consumo o bien reconociendo el derecho al abono de interés legal, entendiéndose que tal actualización constituye la justa compensación por la reparación del daño sufrido, lo que ha tenido reflejo en reiterados pronunciamientos del Tribunal Supremo, de los que es suficientemente expresivo el contenido en el fundamento de derecho octavo de la Sentencia de 30 de marzo de 2007 donde se reconoce el derecho al devengo de intereses en aras del principio de plena indemnidad reconocido por la jurisprudencia de esa Sala.>*

Añade la citada Sentencia que *<el principio de plena indemnidad aparece recogido ahora en el artículo 141.3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por lo que ha de reconocerse el derecho de la recurrente al abono de los intereses legales de la cantidad ... desde el día en que se formuló la reclamación en fecha 11 de abril de 1994 --fecha en la que se efectuó la reclamación en vía administrativa-- hasta la fecha de notificación de esta sentencia, y a partir de dicha notificación se deberá proceder en la forma establecida por el artículo 106.2 y 3 de la Ley de la Jurisdicción, aplicable con arreglo a la Disposición Transitoria Cuarta de la misma Ley >*.

#### **C. LA CONCURRENCIA DE CULPAS DEL RECLAMANTE**

Respecto a los casos de concurrencia de causas, la jurisprudencia ha evolucionado hacia entender que ni la conducta de la víctima, ni la de una tercera persona, son capaces de eliminar la totalidad de la influencia en la producción del daño que ha tenido la actuación de la Administración, generando el reparto correspondiente en función de su participación en el daño. Y así, en numerosas sentencias, se reduce la indemnización al considerarse que ha concurrido a la producción del daño la acción del perjudicado.

Se establece por ejemplo que *“debe tenerse en cuenta que consta en el expediente. (folio 32) que en el lugar del accidente existe señalización vertical de peligro desprendimientos debiendo observarse lo dispuesto en el art. 21 de la ley de tráfico que establece que todo conductor está obligado a respetar los límites de velocidad establecidos y a tener en cuenta, además, sus propias condiciones físicas y psíquicas, las características y el estado de la vía, del vehículo y de su carga, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación y, en general, cuantas circunstancias concurren en cada momento, a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a las mismas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse. Por ello, y por más que existiera niebla o en fin las circunstancias que concurrieren en el momento de efectuarse esa conducción, se estima que resultaba exigible del demandante adoptarse las precauciones exigibles para poder dar observancia a dicho precepto más aun con la señalización ya existente de peligro de desprendimiento estimando que en razón a ello y ponderando la concurrencia de culpa en el demandante debe ser reducida la indemnización en un 25% en que se considera ha concurrido a la producción del daño la acción del perjudicado.”* (LA LEY 44480/2020)

#### **24. TERMINACIÓN CONVENCIONAL Y ORDINARIA**

En los casos de procedimientos de responsabilidad patrimonial, cabe, al igual que en otro tipo de procedimientos, una terminación convencional. En los supuestos de terminación convencional, el acuerdo alcanzado entre las partes deberá fijar la cuantía y modo de indemnización

de acuerdo con los criterios que para calcularla y abonarla establece el artículo 34 de la LRJSP (art 86 de la LPACAP). Sin embargo, no hemos podido encontrar muchos supuestos de esta forma de terminación convencional recogida en la normativa expresada.

Los procedimientos que analizamos terminan en vía administrativa de forma ordinaria por resolución. Una vez recibido, en su caso, el dictamen al que se refiere el artículo 81.2 o, cuando este no sea preceptivo, una vez finalizado el trámite de audiencia, el órgano competente resuelve. Y respecto al contenido de la resolución a dictar, además de lo previsto en el artículo 88, en los casos de procedimientos de responsabilidad patrimonial, será necesario que la resolución se pronuncie sobre la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado, la cuantía y el modo de indemnización, cuando proceda, de acuerdo con los criterios que para calcularla y abonarla se establecen en el artículo 34 de la LRJSP.

No podemos olvidar que el artículo 35 de la LPACAP establece que el acto por el que se resuelve el procedimiento de responsabilidad patrimonial será motivado, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, y esto efectivamente si se plasma en las resoluciones que finalizan estos procedimientos y conceden indemnizaciones, que incluyen una descriptiva y suficiente motivación.

Tampoco hemos encontrado ningún procedimiento tramitado por la vía de *<la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común>* del artículo 96 de la LPACAP.

Y ello pese a que la norma si prevé que se puedan tramitar estos procedimientos de responsabilidad patrimonial por este procedimiento de tramitación simplificada con las siguientes matizaciones. En especial, cuando si una vez iniciado el procedimiento administrativo el órgano competente para su tramitación considera inequívoca la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, así como la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización, podrá acordar de oficio la suspensión del procedimiento general y la iniciación de un procedimiento simplificado. Quizás la exigencia legal de que estos procedimientos de tramitación simplificada sean resueltos en un plazo de 30 días hace que sea prácticamente inviable su culminación por esta vía.

#### **25. SILENCIO ADMINISTRATIVO DESESTIMATORIO**

El artículo 91.3 de la LPACAP establece que transcurridos seis meses desde que se inició el procedimiento sin que haya recaído y se notifique resolución expresa o, en su caso, se haya formalizado el acuerdo, podrá entenderse que la resolución es contraria a la indemnización del particular. En todo caso, en estos procedimientos, el silencio tendrá efecto desestimatorio (Art 24.1 de la LPACAP)

Son numerosos los expedientes administrativos de procedimientos de responsabilidad patrimonial resueltos por la vía judicial tras el silencio administrativo denegatorio de la Administración. Frente a algunos que inciden en esta circunstancia como algo notoriamente influyente a la hora de determinar aspectos tales como la carga de la prueba o la imposición de las costas a la Administración del Principado de Asturias, otras sentencias (a título de ejemplo LA LEY 50311/2020), pasan por encima de este hecho, no reprochando esa conducta omisiva de la Administración al no dictar resolución expresa, y ni siquiera invocan tal situación para realizar una condena en costas (LA LEY 116045/2021), incluso cuando, como en dicho caso, la sentencia es de conformidad con el allanamiento del Servicio Jurídico del Principado de Asturias. Aunque cada vez más encontramos Juzgados que hacen un reproche al silencio administrativo de la Administración al resolver estas reclamaciones de responsabilidad patrimonial, sancionando este reproche con la condena en costas. Una vez más resulta destacable la variada casuística en este tipo de procedimientos.

Sin embargo es de reseñar que en el ya citado *<Informe sobre la Justicia Administrativa 2022>*, en sus conclusiones, refiere que casi un tercio de los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración tienen su origen en una reclamación desestimada por silencio administrativo.

#### **26. TRANSPARENCIA Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL**

En materia de transparencia, España hasta finales de 2013 no ha tenido una Ley de transparencia, como la que tenían desde hace décadas muchos países. La falta de dicha ley hasta el año 2013, ha venido dificultando el ejercicio de tres derechos constitucionales: el derecho de acceso de la ciudadanía a los archivos y registros administrativos, del artículo 105.b) de la Constitución; el ejercicio del derecho fundamental a recibir información del artículo 20.1 d) de la Constitución, y el derecho fundamental de participación política del artículo 23 de la Constitución.

En estas tres vertientes, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, (en adelante LTAIBG) supuso y supone un importante avance en esta materia del derecho a saber y establece unos estándares homologables al resto de democracias consolidadas. El impulso que supuso esta ley se verá acompañado en el futuro con el impulso y adhesión por parte del Estado tanto a iniciativas multilaterales en este ámbito, como con la firma de instrumentos internacionales ya existentes en la materia.

Los ejes fundamentales de toda acción política deben ser: la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno. Así se señala en el Preámbulo de la LTAIBG. La acción de los responsables públicos debe someterse a evaluación y crítica. Los ciudadanos deben poder conocer cómo se toman las decisiones que les afectan y como se manejan los fondos públicos. Los poderes públicos deben responder ante una sociedad que sea crítica, exigente y que demande su participación en las decisiones de gestión.

Según el objeto de la LTAIBG, esta ley tiene un triple alcance:

➤ Incrementar y reforzar la transparencia de la actividad pública, que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas.

➤ Reconocer y garantizar el acceso a la información, regulando un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo.

➤ Establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento, lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública.

La información debe abarcar: el funcionamiento de las instituciones (transparencia institucional), los procesos de formación de voluntad (transparencia procedimental) y sobre el contenido de las decisiones y sus motivos (transparencia material). Esta información ayuda a la ciudadanía a facilitar la realización de sus derechos, controlar mejor la actuación de los órganos públicos y a participar en los asuntos públicos, de manera directa o a través de representantes.

En esta materia, destaca también la Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés, que contiene:

- Título Preliminar.
- Título I sobre “transparencia de la actividad pública”.
- Título II sobre “Buen Gobierno”.
- Título III sobre “Grupos de interés”.
- Título IV sobre “Denuncias”.
- Título V sobre “Consejo de transparencia y Buen Gobierno del Principado de Asturias”.

Esta ley explica cómo debe ser la información que el Gobierno del Principado de Asturias debe dar a la ciudadanía. Recoge también el derecho que tiene la ciudadanía a recibir dicha información.

El Gobierno del Principado de Asturias debe realizar un PLAN ESTRATÉGICO DE TRANSPARENCIA, que recoja todas las medidas que tienen que cumplir los organismos y organizaciones para ser transparentes, es decir, para funcionar con transparencia. También recogerá los procedimientos que se usan para controlar el cumplimiento de estas medidas.

Esta ley recoge la obligación de publicidad activa que tienen las entidades del ámbito del Principado de Asturias, las informaciones que deban publicarse cada tres meses y que deben ser claras y de fácil acceso (toda la información que hay que publicar se puede desarrollar tanto como se quiera).

Además, el control y seguimiento del cumplimiento de las obligaciones establecidas por esta ley, se llevará a cabo por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Principado de Asturias (organismo aún no creado).

El Principado de Asturias tendrá un apartado en su página web llamado Portal de Transparencia de la Administración del Principado de Asturias. En este portal se publicarán todas las informaciones obligatorias, además de cualesquiera otras informaciones que puedan ser de interés para la ciudadanía. La ciudadanía puede consultar este portal de forma libre y gratuita. Además, los concejos, la Universidad de Oviedo, y las empresas y fundaciones públicas tienen que publicar sus informaciones obligatoriamente en sus páginas web. El portal de transparencia de la Administración del Principado de Asturias tiene enlaces a todas estas páginas web.

Llegados a este punto podemos señalar que a diferencia de otras comunidades autónomas, en principio, y salvo error u omisión, no hay en transparencia nada reseñable y de interés en materia de responsabilidad patrimonial.

No se publican listados de expedientes en materia de responsabilidad patrimonial que permitan comprobar si se están tramitando muchos o pocos, si se tramitan en plazo, si el Principado de Asturias paga muchas o pocas indemnizaciones, y en qué concepto las paga.

Sería necesario crear un apartado en la Web del Principado de Asturias semejante al que está creado por el Ministerio del Interior en la Administración General del Estado, indicando la normativa, el lugar de presentación de las solicitudes, una solicitud normalizada genérica para solicitar la responsabilidad patrimonial derivada de la actuación de la Administración del Principado de Asturias, etc

En el ámbito autonómico, Madrid y Murcia por poner dos ejemplos, disponen de FORMULARIOS específicos para utilizar en la presentación de reclamaciones de responsabilidad patrimonial por los ciudadanos. Estos formularios contienen solicitudes normalizadas, además de un conjunto de instrucciones y de apartados específicos para la aportación de documentación adjunta.

En dichos formularios se debe indicar al ciudadano/a expresamente que deberá especificar en su reclamación las lesiones producidas, la presunta relación de causalidad entre éstas y el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica del daño, si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo, acompañándose todo ello de cuántas alegaciones, documentos e informaciones se estimen oportunas y de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante. Además, se le sugiere de forma reiterada que exprese con toda claridad la petición, a fin de obtener los hechos de la forma más detallada y específica posible.

En la Administración del Principado de Asturias no hay formularios de solicitud normalizada al servicio de la ciudadanía, con la excepción de un modelo muy simple que la Consejería de Educación dispone para los sucesos acaecidos en los colegios que puedan lugar a la reclamación de responsabilidad patrimonial.

#### **27. RECLAMACIONES ABONADAS POR LA ASEGURADORA**

El Principado suele tener contratado un seguro para cubrir la responsabilidad por este tipo de indemnizaciones por responsabilidad patrimonial de la Administración. Hay, por ello, un grupo no desdeñable de asuntos en que se propone el pago por la aseguradora ya en vía administrativa, como frecuentemente ocurre en asuntos cinagéticos. En el periodo temporal analizado, el Principado de Asturias tenía contratado dicho seguro que cubría la responsabilidad patrimonial con franquicia. A fecha de hoy aún se está tramitando su contrato, estando en la actualidad dichas responsabilidades sin asegurar en el año actual.

Además, en un caso peculiar estudiado (RESP/2020/36), el abono de la cantidad a pagar por daños personales corresponde a la Compañía aseguradora (3947,63 euros) con la que el Principado de Asturias tiene contratado un contrato específico de seguro cuyo objeto es el aseguramiento de riesgos derivados de la propiedad y uso de los espacios que integran la plaza o zona urbanizada del EASMU. Este seguro tiene una franquicia de 300 euros, lo que determina que el pago de la indemnización correspondiera dividirlo en tres partes (Compañía aseguradora del Principado de Asturias, Administración del Principado y Centro Cívico Comercial).

Todo ello ha determinado que en general, haya sido las Compañías Aseguradoras las que han afrontado el pago de las indemnizaciones en el periodo temporal analizado, si bien hay que mencionar que el contrato que gestiona el seguro, es un contrato complejo y con primas elevadas, lo cual implica también un importante coste que el Principado de Asturias debe asumir en su gestión.

#### **28. NECESIDAD DE ACTUALIZAR EL PROCESO INVESTIGADOR DESARROLLADO Y PERSPECTIVAS DE FUTURO**

En el año 2016, bajo el amparo del IAAP, se constituyó una comunidad de prácticas sobre “Responsabilidad patrimonial” código 2016EP0955/1 cuyo coordinador fue Sergio Manuel Gallego Riestra, que, al amparo de tres objetivos principales, llevó a cabo un análisis interesantísimo en esta materia.

También al amparo de otra comunidad de prácticas se realizó bajo el amparo del IAAP y coordinado por Pedro Isidro Rodríguez las “Recomendaciones para la mejor tramitación de los procedimientos para la elaboración de disposiciones de carácter general en la administración del Principado de Asturias”, un estudio acertadísimo muy utilizado por los tramitadores y gestores.

El IAAP ha destacado por su labor continua formadora en estas materias a través de cursos y conferencias. Destaca así, entre otros, el curso sobre <aplicación práctica de la responsabilidad patrimonial> (código 2020 ED0899) para personal directivo del ERA.

También la responsabilidad patrimonial ha sido una de las materias tratadas en el <II Ciclo de Conferencias sobre Derechos fundamentales organizados por el IAAP en 2023>.

En Andalucía, de la mano del Instituto Andaluz de Administración Pública, se ha publicado y agotado en su edición papel, un MANUAL SOBRE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, editado por la Asociación de Letrados y Letradas de la Junta de Andalucía (año de edición 2015). Tal y como señala en su SIPNOSIS y se puede comprobar de su lectura, es <una obra de análisis práctico sobre la responsabilidad de la Administración a través no solo de la legislación vigente, y las próximas novedades legislativas, sino también con un profundo análisis jurisprudencial; enmarcado todo en el ámbito competencial del Estado y de las Comunidades Autónomas. Es el resultado de una importante labor de estudio e investigación llevada a cabo por la Asociación de Letrados y Letradas de la Junta de Andalucía>.

En el campo de la Administración de Justicia, destacan los estudios realizados en materia de responsabilidad patrimonial, así como el Informe al Anteproyecto de Ley sobre responsabilidad patrimonial del Estado legislador por daños derivados de la infracción del derecho de la Unión Europea, aprobado por el Consejo General del Poder Judicial.

Además, el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administraciones públicas es resultado de una constante evolución, partiendo de los principios generales constitucionales y delimitado por una constante y continua labor jurisprudencial, que va modelando el sistema actual y los importantes cambios en esta materia propiciados por el aumento de la responsabilidad patrimonial en determinados campos. Por poner algunos ejemplos, así, en materia de contratación pública (que además de tratarse de uno de los principales causantes de reclamaciones de la ciudadanía perjudicada ostenta especiales particularidades respecto a la imputación de la responsabilidad), en materia de acoso laboral (empleado público que en su prestación de servicio acosa a otro empleado público) o en materia de responsabilidad patrimonial por la anulación de una disposición de carácter general.

Un ejemplo de ello, en un asunto muy complejo, aunque interesante, que además cuenta con un voto particular, fue la STS (3ª) de 22 de enero de 2020, Ponente: Excmo. Sr. D. Luis María Díez-Picazo, fundamento de Derecho sexto y séptimo. [LA LEY 728/2020].

[Recordemos que el céntimo sanitario fue un impuesto que entró en vigor en 2002, pero fue declarado ilegal por el Tribunal Supremo, y como consecuencia de ello muchos obligados al pago pudieron obtener la devolución del dinero pagado del céntimo sanitario. La Sala

*confirma la desestimación de instancia de una reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por quien compró las expectativas de reclamación en un concurso de acreedores, y considera que “con anterioridad al reconocimiento de la obligación, no hay un crédito delimitado, sino el devenir de una relación jurídica a través de un procedimiento administrativo; algo que no es susceptible de ser subsumido en la cesión de créditos contemplado en el artículo 1112 del CC”. Como indica la Sala, “para el sistema de la responsabilidad patrimonial de la Administración globalmente considerado no resulta indiferente quien pueda formular una reclamación de responsabilidad patrimonial, ni tampoco que los derechos de indemnización frente a la Administración –reales o imaginarios- se conviertan en <res intra commercium>”. Por ello, considera que “el derecho de crédito que deriva de la responsabilidad patrimonial de la Administración sólo puede ser cedido, de manera similar a lo que ocurre en el ámbito de los contratos administrativos, una vez que ha sido reconocido por acto administrativo firme o, en su caso, por sentencia firme”, y en ello coincide con la alegación del Abogado del Estado que manifiesta que “lo transmitido fue una expectativa indemnizatoria o el derecho a reclamar una indemnización”. Por ello la Sala niega que el artículo 1112 del CC sea aplicable en este caso. Ese precepto legal “regula la cesión de crédito propiamente dicha; no la cesión de relaciones jurídicas complejas, como lo demuestra que incluso en el ámbito jurídico-privado nunca se ha considerado que la llamada cesión de contrato –es decir, de toda una relación jurídica- sea subsumible en aquél ni, por ello, dependa de la voluntad unilateral de una de las partes.” En cambio, el voto particular aplica otros dos artículos distintos. Señala que “el crédito contemplado en el proceso no es un crédito litigioso del art 1535 del CC, porque cuando se cede no se ha interpuesto siquiera el recurso contencioso-administrativo” para la reclamación de responsabilidad patrimonial. Para el redactor del voto particular, se trata de “una <cesión anticipada> de crédito futuro, posible conforme al artículo 1271 del Código Civil”. Es más, el redactor del voto particular “anima a llevar a cabo una regulación expresa” en un futuro de estas cesiones anticipadas de créditos futuros a fin de alinearse España “con las realidades reguladas en otros ordenamientos jurídicos, en especial del mundo anglosajón, y una práctica cada vez más extendida en nuestro mundo económico y jurídico”.]*

En resumen, la responsabilidad patrimonial es un <ente vivo> , cuyos presupuestos y matices van adquiriendo contenido con el desarrollo normativo y jurisprudencial, siempre dentro de los límites que impone la llamada doctrina jurisprudencial del <margen de tolerancia>, en virtud de la cual, la Administración no responde patrimonialmente de los daños causados por sus actos contrarios a derecho cuando estos son el resultado de una aplicación razonable y razonada del ordenamiento jurídico.

Actualmente, esta materia de responsabilidad patrimonial está sufriendo cambios importantes que poco a poco se van introduciendo en nuestra Administración. El hecho de haber abogados especialistas en estas demandas, la situación derivada del Covid (hoy enjuiciada por el Tribunal Supremo en la STS 1360/2023 de 31 de octubre), o la casuística derivada del Derecho de la Unión Europea en esta materia y en otras relacionadas con ella, hacen que se abra un abanico de situaciones cada vez de más calado y profundidad, introduciéndose asuntos cada vez más novedosos en la Jurisprudencia en materia de responsabilidad patrimonial.

Todo ello nos debe llevar a estar preparados como Administración Pública a un incremento exponencial de este tipo de reclamaciones, debiendo conjugar en su resolución tanto el interés público que subyace a cualquier resarcimiento patrimonial que se debe afrontar con los Presupuestos Generales del Principado de Asturias (bien a través de primas de seguros o bien de forma directa), como el derecho constitucional de la ciudadanía a ser indemnizados por esos daños antijurídicos causados por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos que no tienen la obligación de soportar, de forma justa y sin dilaciones indebidas.

## 29. CONCLUSIONES

Primera: La casuística general de estos expedientes en que se reclaman daños por responsabilidad patrimonial es muy variada. La casuística de los expedientes en que se conceden indemnizaciones es, también, muy variada, aunque algunos supuestos se repiten con mayor frecuencia que otros. Y esta variada casuística incide también incluso muchas veces en el resultado judicial estimatorio o desestimatorio de las reclamaciones judiciales en materia de responsabilidad patrimonial, por el amplio margen de valoración judicial de la prueba en estos procedimientos.

Segunda: La importancia de la prueba en estos procedimientos conlleva que la falta de prueba sobre la realidad del daño reclamado sea por sí sola suficiente para desestimar una reclamación de responsabilidad patrimonial. Todas las sentencias en esta materia inciden también en destacar la importancia de la prueba.

Tercera: En la mayoría de los procedimientos examinados se ha incumplido el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, lo cual no impide, que, en muchos casos, la resolución expresa se adopte transcurrido dicho plazo. Además, son muchas las sentencias judiciales que resuelven supuestos desestimados por silencio administrativo.

Cuarta: En la Administración del Principado de Asturias no parece que a fecha actual existan formularios de solicitud normalizada para efectuar reclamaciones de responsabilidad patrimonial, ni tampoco información abundante y consistente sobre esta materia en la página web del Principado de Asturias.

Quinta: Desde el punto de vista del servicio público, parece claro que el procedimiento de responsabilidad patrimonial no da problemas importantes de procedimiento (salvo la resolución de expedientes por silencio administrativo). Los problemas se centran y se sitúan claramente en la acumulación de asuntos en algún órgano gestor en concreto y en alguna determinada Secretaría General Técnica, aspectos ambos que sería necesario afrontar su solución de forma inmediata si se desea mejorar el servicio a la ciudadanía en estas materias.

Sexta: Desde el punto de vista procedimental y formal, parece sensato aprovechar el brillante estudio que por parte del Consejo Consultivo del Principado de Asturias se hace de estos temas para extenderlo más allá de una forma causal, a una forma genérica y aplicada (transferencia de conocimiento). Es bastante improductivo y contrario a la eficiencia que el Consejo Consultivo tenga que repetir en uno y otro informe sus criterios, no seguidos por falta de tiempo para el estudio de los servicios tramitadores.

Es cierto que las Memorias del Consejo Consultivo (si bien en un formato de *<documento de circulación restringida>* que dificulta y limita su uso) recogen cada año bajo el epígrafe de *<Observaciones y Sugerencias>* y *<Selección de doctrina>* aquellos aspectos más destacados e innovadores en todas las materias y, en especial, en materia de responsabilidad patrimonial (Ejemplo: *<la sustitución de las testificales por declaraciones juradas>* (Memoria del año 2020), *<El registro de las solicitudes de responsabilidad patrimonial presentadas por burofax>* (memoria 2021), *<la necesidad de objetivar la entidad de los desperfectos viarios a los que se imputa una caída>*, (memoria 2022). Pero esta claro, que ello no es suficiente a la vista de los numerosos dictámenes que repiten una y otra vez las mismas indicaciones a los servicios tramitadores de la responsabilidad patrimonial en la Administración del Principado de Asturias.

La suerte que significa disponer de un órgano tan brillante y especializado en la materia (recordemos que el porcentaje de dictámenes del Consejo Consultivo que se ocupan de la responsabilidad patrimonial representa el principal volumen en número de dictámenes de dicho órgano) hace que no se pueda desperdiciar la aportación de su bagaje.

Séptima: Todo ello nos lleva a plantear la necesidad de reflexionar, a modo de conclusión, si el hecho de que existiera una única unidad administrativa especializada en la tramitación de expedientes sobre reclamaciones de responsabilidad patrimonial para todas las Consejerías, podría favorecer un mejor tratamiento de las mismas, aprovechando el bagaje jurídico que aporta el Consejo Consultivo.

Eso sí, respetando siempre la legalidad y la necesidad de que sea el Servicio Gestor del daño el que realice el informe exigido y que siga siendo el presupuesto de cada unidad el que cubra las responsabilidades económicas, a fin de evitar un abandono del interés por minorar sus responsabilidades por el funcionamiento normal o anormal de su sector de la Administración del Principado de Asturias, y sin merma de la garantía del ciudadano, que viene culminada con la consideración de ampliables de los créditos precisos para hacer frente a las obligaciones derivadas del cumplimiento de resoluciones judiciales, entre otras garantías patrimoniales.

Y decimos reflexionar, porque el cambio de implantación de este modelo, si se considerase adecuado y acertado, requeriría previamente un estudio amplio y detallado para evitar que se produjeran más disfunciones de las que se pretenden solucionar.

Su puesta en marcha requeriría siempre de una dotación de medios y de personal suficiente y formado para evitar que el cambio no supusiera más dificultades de las que ya tienen los empleados/as públicas que afrontan la tarea de tramitar estos expedientes.

### 30. RECOMENDACIONES.

Primera: Sería necesario ahondar en la delimitación de lo que es *<funcionamiento normal y funcionamiento anormal de cada Área de la Administración del Principado de Asturias>*. Para ello es imprescindible que, mediante la aplicación de la correspondiente normativa y, eventualmente, mediante las cartas de servicios, se determinen los estándares exigibles a la prestación de servicios relacionadas con aquellas materias en que la Administración del Principado de Asturias es condenada más frecuentemente a abonar indemnizaciones vía responsabilidad patrimonial.

Todo ello facilitaría el encauce de los supuestos en materia de responsabilidad patrimonial en cada departamento, o al menos de los más frecuentes y repetidos supuestos, reconviniendo muchos de ellos al abono de la indemnización mediante acuerdos con los reclamantes que ahorren costes y cargas administrativas.

En este sentido, sería importante diseñar y poner en marcha una *<base de datos conjunta>* u otras herramientas informáticas que permitan aglutinar todas las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, indicando aquellos parámetros que se consideren necesarios, de forma que pueda conocerse con certeza el número y las modalidades de reclamaciones existentes, así como sus devenires de tramitación y sus resultados, y que permita trabajar de forma interna con datos y además, permita realizar publicidad activa en esta materia.

Segunda: En materia de prueba, y teniendo en cuenta la importancia de las pruebas en la resolución de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, es preciso tener en cuenta, tal y como señala el Consejo Consultivo del Principado de Asturias, *<la disponibilidad y facilidad probatoria que asiste a los implicados, a fin de no imponer esfuerzos desproporcionados que entrañen una suerte de “probatio diabólica” o una barrera disuasoria para quien no dispone de prueba directa y cierta>*.

Tercera: En los expedientes de responsabilidad patrimonial procede intentar reducir los plazos de tramitación para evitar que el silencio administrativo sea la pauta normal en estos procedimientos, aprovechando los criterios y los consejos que nos ofrezcan ciertos empleados/as públicos/as que llevan años tramitando estos expedientes y que conocen perfectamente los puntos y aspectos que ocasionan retrasos y dificultades.

En aquellas Consejerías en que la mayoría de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial se resuelven por silencio administrativo, sería importante revisar si los Servicios encargados de su tramitación o los Servicios que deben informar como unidades administrativas causantes del

daño, están dotados de personal suficiente para la tramitación de dichos expedientes, porque es una materia con un número de expedientes no despreciable en alguna Consejería.

Resultaría interesante plantearse por la clase directiva si desde un punto de vista de eficacia de la Administración del Principado de Asturias es más ventajoso, más necesario y más económico invertir en aumentar los gastos en personal tramitador de estos expedientes en ciertas unidades administrativas en vía administrativa, que no aumentar el pago en pólizas de seguros, costas judiciales, intereses y Letrados/as del Servicio Jurídico que intervengan en nombre de la Administración del Principado de Asturias en las reclamaciones judiciales de la ciudadanía por responsabilidad patrimonial. Y si la respuesta es afirmativa proceder de inmediato a valorar si procede un refuerzo de aquellos departamentos de la Administración Autónoma que gestionan muchos expedientes de responsabilidad patrimonial, una vez analizado Servicio a Servicio las concretas necesidades de personal que tienen, favoreciendo así y evitando a la ciudadanía costosas reclamaciones no solo desde el punto de vista patrimonial, sino también emocional, máxime cuando es su derecho constitucional el verse resarcidos por los daños producidos por el funcionamiento normal o anormal de la Administración que no tienen obligación jurídica de soportar.

Para ello sería necesario realizar un estudio detallado y previo sobre el número de expedientes que tramita cada unidad departamental que lleva responsabilidad patrimonial y un estudio también detallado sobre las actuaciones de los órganos gestores cuyos servicios determinan dicha responsabilidad patrimonial, precisándose también un análisis de las cargas de trabajo que soportan, a fin de valorar si proceden actuaciones de refuerzo en algunas unidades administrativas.

Cuarta: Desde el punto de vista de la ciudadanía como destinataria del servicio, parece claro que resulta importante poner a su disposición modelos de solicitudes normalizadas de responsabilidad patrimonial e instrucciones y orientaciones para una presentación de estas más homogénea, facilitando su ejercicio como derecho constitucional que es y haciendo realidad las medidas propuestas por la Comisión de Simplificación Administrativa de la Administración del Principado de Asturias, y fortalecer la presentación digital de este tipo de solicitudes.

Quinta: A fin de mejorar la calidad del servicio ofrecido a la ciudadanía en esta materia, procede promover la implantación de una ficha de servicio del *<procedimiento en materia de reclamación de responsabilidad patrimonial>* que cumpla los estándares establecidos en la Administración del Principado de Asturias exigidos por el Decreto 61/2014, de 25 de junio, por el que se regulan las Cartas de Servicios en el ámbito de la Administración del Principado de Asturias, como instrumento para mejora de la calidad de estos servicios.

Sexta: Sería aconsejable un mayor esfuerzo divulgador y compilador del Consejo Consultivo, referido de forma exclusiva a esta materia de *<responsabilidad patrimonial en el ámbito de la Administración del Principado de Asturias>*, a fin de favorecer que las unidades administrativas encargadas de la tramitación de estas reclamaciones puedan aplicar dicha doctrina sin tener que realizar un esfuerzo ímprobo y laborioso de localización de la misma.

Recomendamos también continuar con la labor investigadora y formadora realizada por el Instituto Asturiano Adolfo Posada, reforzándola aún más, e impulsar, en colaboración con el Consejo Consultivo y la Universidad de Oviedo, estudios y compilaciones jurídicas en esta materia que permitan avanzar en el conocimiento de los problemas más habituales en su tramitación, evitando cargas administrativas a la ciudadanía y ahorrando costes de ineficiencia a la Administración, al permitir tramitar con mayor agilidad y acierto jurídico estos procedimientos, y calcular con exacto detalle el número y cuantía de las indemnizaciones abonadas tanto por el Principado de Asturias como por sus aseguradoras, permitiendo predecir con cierto acierto los nuevos supuestos de responsabilidad patrimonial que se nos avecinan, en un mundo de máxima complejidad, internacionalizado y globalizado, que determinen un avance en las fórmulas de cálculo utilizadas para las propuestas de contratación de los seguros de responsabilidad suscritos, evitando que estos queden desiertos como recientemente ha ocurrido.

De todo lo cual se informa en la fecha indicada en el pie de firma, sin perjuicio de criterio mejor fundado, y se eleva al Inspector General de Servicios, a los efectos de lo establecido en los artículos 7, 8 e) y 9.3 de la Ley del Principado de Asturias 11/2018, de 16 de noviembre, de la Inspección General de Servicios.

La Inspectora

VºBº



**DILIGENCIA** PARA HACER CONSTAR QUE EN EL EXPEDIENTE INSP/2023/625 (PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL / PLAN ANUAL 2023 DE LA INSPECCION GENERAL DE SERVICIOS), NO SE HAN FORMULADO CONSIDERACIONES AL INFORME PROVISIONAL EN EL ASUNTO CITADO POR LO QUE LA INSPECCION GENERAL DE SERVICIOS SE HA RATIFICADO EN EL MISMO Y SE HA ELEVADO A INFORME DEFINITIVO (ARTÍCULOS 7.3 Y 8.3 E) DE LA LEY DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS 11/2018, DE 16 DE NOVIEMBRE, DE LA INSPECCION GENERAL DE SERVICIOS).

Oviedo, a la fecha de la firma digital

EL INSPECTOR GENERAL DE SERVICIOS

