

Dictamen Núm. 166/2026

V O C A L E S :

Baquero Sánchez, Pablo
Presidente
Díaz García, Elena
Menéndez García, María Yovana
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Santiago González, Iván de

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 23 de julio de 2026, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 25 de marzo de 2026 -registrada de entrada el día siguiente-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Principado de Asturias formulada por, por los daños y perjuicios derivados de la tramitación del procedimiento de reconocimiento de su grado de discapacidad.

De los antecedentes que obran en el expediente, resulta:

1. Con fecha 28 de agosto de 2025, el interesado presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios que atribuye a la tramitación del procedimiento de reconocimiento de su grado de discapacidad.

Expone que permaneció ingresado por una “neumonía intersticial bilateral secundaria a COVID-19” desde marzo hasta octubre de 2020, siendo dado de alta con diversas secuelas. Refiere que, tras la solicitud formulada ante la Consejería de Salud del Principado de Asturias, mediante resolución de 29 de

agosto de 2024 le fue reconocido un grado de discapacidad del 83 %, con efectos desde el 28 de diciembre de 2020. Y añade que el Equipo de Valoración y Orientación del Centro de Valoración de Personas con Discapacidad de Oviedo, reunido el 7 de agosto de 2024, valoró "la documentación medica que en mes de diciembre de 2020 incorporó al expediente el solicitante, sin que se hubiere aportado documentación medica complementaria".

Asimismo, señala que es funcionario de carrera del Cuerpo de Maestros del Principado de Asturias y que, iniciado el procedimiento de jubilación por incapacidad permanente, esta le fue denegada mediante resolución de 21 de junio de 2021, confirmada posteriormente por sentencia de 4 de octubre de 2022 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias. Indica que, tras prolongar voluntariamente su permanencia en el servicio activo hasta la finalización del curso escolar en que cumplía 65 años, se jubiló el 31 de agosto de 2021.

Sostiene que percibe una pensión inferior en 584,12 euros mensuales respecto de la que le habría correspondido de haber sido jubilado por incapacidad permanente absoluta y atribuye este perjuicio al retraso en el reconocimiento de su grado de discapacidad. A su juicio, las secuelas que determinaron el reconocimiento de una discapacidad del 83 % eran coincidentes con las valoradas en el procedimiento de incapacidad permanente, por lo que la demora en la actuación del Equipo de Valoración y Orientación le habría ocasionado un perjuicio económico irreversible.

Por todo ello solicita el resarcimiento de los daños y perjuicios que le ha provocado el retraso en la concesión de la discapacidad solicitada el 29 de diciembre de 2020, lo que califica de "defectuoso funcionamiento de los Servicios Públicos", y que se concreta en la "merma" mensual de su pensión.

Adjunta a su escrito copia de los siguientes documentos: a) Dictamen del Centro de Valoración de Personas con Discapacidad emitido en sesión celebrada el 7 de agosto de 2024 y Resolución de la Directora General de Cuidados y Coordinación Sociosanitaria, de 29 de agosto de 2024, por la que se reconoce al interesado el grado de discapacidad del 83 %. b) Sentencia de 4 de octubre

de 2022 de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias. c) Documentación relativa al procedimiento de jubilación forzosa.

2. Mediante resolución de 23 de septiembre de 2025, la Consejera de Salud comunica al interesado la fecha de recepción de su reclamación y el nombramiento de instructor y su régimen de recusación.

3. Previa petición formulada por el Instructor del procedimiento, el 21 de octubre de 2025 la Directora General del Servicio de Cuidados en Atención Sociosanitaria emite un informe en el que explica que “el presente expediente fue iniciado el 28 de diciembre de 2020, en un contexto marcado por las restricciones derivadas de la pandemia de COVID-19, que afectaron de forma significativa al funcionamiento ordinario de los servicios públicos”, produciéndose una “acumulación de solitudes” y “una sobrecarga de los equipos técnicos y una alargamiento de los plazos de tramitación”. Por otra parte, señala que la aprobación del Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, “conllevó una reorganización significativa del modelo técnico y operativo a nivel autonómico”; mientras que en virtud del Decreto 77/2023, de 18 de agosto, se produjo el traspaso de la competencia en materia de valoración del grado de discapacidad desde la Consejería de Derechos Sociales y Bienestar a la Consejería de Salud, “lo que supuso un proceso adicional de integración funcional y ajustes administrativos, con el consiguiente impacto en los tiempos de tramitación de los expedientes en curso”. Y concluye que “el retraso en la resolución (...) parece debido tanto a la subsanación de la fase documental como a circunstancias extraordinarias y sobrevenidas, derivadas tanto del contexto sanitario como de transformaciones normativas y organizativas”.

4. Con fecha 30 de octubre de 2025 el Instructor del procedimiento acuerda admitir la prueba documental consistente en la incorporación al expediente de los documentos adjuntados al escrito de reclamación y requerir al Servicio de

Cuidados en Atención Sociosanitaria para que, en el plazo de treinta días hábiles desde la notificación de la presente providencia, remita el expediente administrativo relativo al reconocimiento del grado de discapacidad.

El 16 de diciembre de 2025, la Directora del Centro de Valoración de Personas con Discapacidad remite una copia del expediente solicitado.

5. Mediante oficio de 13 de enero de 2026 el Instructor comunica al reclamante la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días, facilitándole los códigos seguros de verificación (CSV) para que pueda acceder por vía electrónica al expediente.

Consta en el expediente que la comunicación fue notificada al interesado el día 30 de enero de 2026, habiendo transcurrido el plazo concedido al efecto sin que este haya formulado alegaciones.

6. Con fecha 18 de febrero de 2026, el Instructor del procedimiento elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Tras exponer la cronología de los hechos, razona que “a efectos dialécticos, incluso en el supuesto de que hubiera contradicción o incoherencia entre ambos pronunciamientos técnicos, en la hipótesis de que se hubieran producido con pocos meses de diferencia, la presunción de legalidad y acierto del informe del Equipo de Valoración de Incapacidades debería desvirtuarse en el marco de la valoración de la incapacidad permanente, no del reconocimiento del grado de discapacidad, dado que cada procedimiento tiene una finalidad diferente y en cada uno se aplican sus propios criterios”.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 25 de marzo de 2026, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Principado de Asturias, objeto del expediente núm. de la Consejería de Salud, adjuntando a tal fin los enlaces correspondientes para el acceso al mismo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- 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 del 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.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), está el interesado activamente legitimado para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

El Principado de Asturias está pasivamente legitimado, como titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

TERCERA.- En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), 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”.

En el caso examinado, el interesado formula una reclamación de responsabilidad patrimonial debido al retraso producido en la resolución de la

solicitud de reconocimiento del grado de discapacidad, presentada el 28 de diciembre de 2020. Dicha solicitud no fue resuelta hasta el 29 de agosto de 2024, fecha en la que se dictó la correspondiente Resolución de la Directora General de Cuidados y Coordinación Sociosanitaria por la que se resolvió el procedimiento de reconocimiento del grado de discapacidad (según el escrito de reclamación, la resolución del procedimiento tendría fecha de 29 de agosto de 2022, mientras que el informe de la Dirección General de Cuidados y Coordinación Sociosanitaria la sitúa en 29 de agosto de 2024, lo que coincide con la documentación aportada por el reclamante como anexo 1 -documento número 3 del expediente-). Si bien en el expediente administrativo remitido no consta la fecha de notificación de dicha resolución, el informe emitido por la Dirección General de Cuidados y Coordinación Sociosanitaria señala expresamente que la misma fue notificada al interesado el 4 de septiembre de 2024. Por tanto, habiéndose presentado la reclamación el 28 de agosto de 2025, resulta claro que la acción se ha ejercitado dentro del plazo de un año legalmente establecido.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se rige por las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV de la LPAC, teniendo en cuenta las especificidades previstas en materia de responsabilidad patrimonial en los artículos 65, 67, 81, 91 y 92 de dicha Ley.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe del servicio afectado, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, advertimos que la Administración ha emitido una resolución por la que dispone “tramitar el correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial”. Pues bien, debemos recordar aquí lo ya dicho en anteriores dictámenes (por todos, Dictamen Núm. 21/2019) acerca de que en los procedimientos de responsabilidad patrimonial iniciados a solicitud de persona interesada, como el que caso que nos ocupa, la mera presentación de

la reclamación supone que el procedimiento se ha iniciado y, con ello, surgido para la Administración el deber legal de impulsar de oficio su tramitación y resolver, sin necesidad de acto expreso alguno al respecto y con independencia de las formalidades oportunas para la designación de quien haya de asumir la instrucción.

Finalmente, observamos que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se había rebasado el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 91.3 de la LPAC; no obstante, ello no impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21 y 24.3, letra b), de la referida Ley.

QUINTA.- 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 este 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 aquellos, 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, concurren, 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.

SEXTA.- Se somete a nuestra consideración una reclamación de responsabilidad patrimonial por los perjuicios que el interesado atribuye al retraso producido en la tramitación y resolución del procedimiento de reconocimiento del grado de discapacidad.

En el caso analizado, el reclamante sostiene que percibe una pensión inferior en 584,12 euros mensuales respecto de la que le habría correspondido de haber sido jubilado por incapacidad permanente absoluta y atribuye este perjuicio al retraso en el reconocimiento de su grado de discapacidad. Sin embargo, no aporta ninguna prueba que permita acreditar ni la realidad ni la cuantía del perjuicio cuya reparación pretende. A estos efectos, obra incorporada al expediente una Resolución de 16 de septiembre de 2021 de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social (Documento número 5 del expediente, folio 22) por la que se le reconoce una pensión ordinaria de jubilación forzosa por importe anual de 33.498,68 euros, distribuida en catorce

pagas, sin que conste certificado alguno de retenciones o de las deducciones fiscales efectivamente practicadas, de modo que ni siquiera resulta posible determinar el importe líquido efectivamente percibido. Del mismo modo, el reclamante no aporta documento alguno que permita conocer la cuantía de la pensión que, según sostiene, le habría correspondido en caso de haber sido declarado en situación de jubilación por incapacidad permanente, ni acredita si la diferencia invocada se obtiene mediante la comparación de importes brutos o líquidos, ni el método de cálculo seguido para alcanzar la cifra de 584,12 euros mensuales.

Como viene reiterando este Consejo (por todos, Dictamen Núm. 10/2014), el primer requisito que debe satisfacer toda reclamación de responsabilidad patrimonial es que el daño alegado ha de ser efectivo, esto es, real, y que su existencia ha de quedar acreditada en el expediente. Este requisito constituye el núcleo esencial de cualquier reclamación, de modo que su ausencia determina el fracaso de toda pretensión indemnizatoria que se sustente en meras especulaciones, lo que implica que, por regla general, únicamente sean indemnizables los perjuicios ya producidos. En consecuencia, al no obrar en el expediente los elementos objetivos necesarios para verificar la realidad de la diferencia económica alegada y su concreta cuantificación, no cabe considerar acreditado un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en los términos exigidos para apreciar la responsabilidad patrimonial de la Administración.

A mayor abundamiento, aun cuando se entendiera acreditada la existencia del perjuicio económico alegado, nuestro pronunciamiento no variaría. En el caso analizado, el interesado es funcionario de carrera del Cuerpo de Maestros y en diciembre de 2020 inició un proceso de reconocimiento del grado de discapacidad que no fue resuelto hasta agosto de 2024. Durante ese lapso temporal, le fue denegada la jubilación por incapacidad permanente mediante Resolución de la Consejería de Educación de 21 de junio de 2021, confirmada por sentencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, de 4 de octubre de

2022, en la que se desestimaba el recurso del interesado poniendo de manifiesto que en el informe de 27 de abril de 2021 el Equipo de Valoración de Incapacidades de la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social en Asturias dictaminó que el interesado “no estaba afectado por una lesión o proceso patológico, estabilizado e irreversible o de incierta reversibilidad, que le imposibilite para el desempeño de las funciones propias de su Cuerpo, Escala, Plaza o Carrera”. Debe añadirse que no consta que el interesado hubiera ejercitado los mecanismos de impugnación previstos, por lo que el pronunciamiento judicial desestimatorio devino firme, sin que pueda obviarse que la eventual disconformidad con la denegación de la jubilación por incapacidad permanente debió, en su caso, hacerse valer a través de los cauces procesales oportunos.

El hecho de que posteriormente se reconociera una discapacidad del 83 % no implica que en el año 2021 se le hubiese reconocido el derecho a la jubilación por incapacidad permanente absoluta. Como se indica en la propuesta de resolución, es posible que la evaluación realizada en el año 2024 por el Equipo de Valoración y Orientación considerase como “definitivas” las secuelas del reclamante “debido a su nula mejoría”; mientras que en el año 2021 el Equipo de Valoración de Incapacidades “tuvo un criterio diferente” dado que “no descartaba completamente una mejoría” en aquel momento”.

En todo caso, el procedimiento administrativo para el reconocimiento de la jubilación por incapacidad permanente y el correspondiente al reconocimiento del grado de discapacidad están sometidos a distinta normativa, con órganos competentes y criterios de valoración propios, sin perjuicio de que los elementos médicos obrantes en uno de ellos puedan, en su caso, ser valorados como prueba en el otro.

En este caso, el interesado es funcionario de la Administración del Principado de Asturias y pertenece al cuerpo de maestros desde 1979, por lo que su régimen jurídico viene establecido en el texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, cuyo artículo 28.2.d) establece que la jubilación por incapacidad

permanente se declarará “cuando el interesado venga afectado por una lesión o proceso patológico, somático o psíquico que esté estabilizado y sea irreversible o de remota o incierta reversibilidad, cuya lesión o proceso le imposibiliten totalmente para el desempeño de las funciones propias de su Cuerpo, Escala, plaza o carrera”. Es decir, la finalidad de este procedimiento consiste en valorar si existe incapacidad permanente y su grado, en relación con la capacidad laboral. La competencia para la evaluación en el marco de este procedimiento corresponde al Equipo de Valoración de Incapacidades de la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social, según lo establecido en la Orden de 22 de noviembre de 1996 por la que se establece el procedimiento para la emisión de los dictámenes médicos a efectos del reconocimiento de determinadas prestaciones de Clases Pasivas.

Por otra parte, para la calificación del grado de minusvalía “serán objeto de valoración tanto las discapacidades que presente la persona, como, en su caso, los factores sociales complementarios relativos, entre otros, a su entorno familiar y situación laboral, educativa y cultural, que dificulten su integración social”, según establecía el artículo 4 del Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía, aplicable aquí *ratione temporis*. La competencia para reconocer el grado de discapacidad corresponde al Principado de Asturias, a través de los órganos competentes en materia de salud. En el caso analizado, obra incorporado al expediente el dictamen técnico facultativo del Equipo de Valoración y Orientación del Centro de Valoración de Personas con Discapacidad de Oviedo, de fecha 27 de abril de 2021 (documento 3 del expediente administrativo).

En consecuencia, nos encontramos ante procedimientos diferenciados e independientes, de modo que el reconocimiento de un determinado grado de discapacidad no puede erigirse, por sí solo, como “hecho causante” (*ex art. 28 de la Ley de Clases Pasivas del Estado*) para declarar la jubilación por incapacidad permanente, ni determina la cuantía de la correspondiente pensión de jubilación. Por ello, la tesis que mantiene el reclamante de que la demora en

la resolución del grado de discapacidad le ha impedido alcanzar la jubilación por incapacidad permanente no puede ser acogida en tales términos, al no existir una vinculación automática entre ambos procedimientos.

Finalmente, en cuanto al tiempo transcurrido desde la solicitud del grado de discapacidad hasta su resolución, en el informe de la Dirección General de Cuidados y Coordinación Sociosanitaria se ponen de manifiesto las razones que han contribuido a esta demora, señalando que el procedimiento se inició “en un contexto marcado por las restricciones derivadas de la pandemia de COVID-19”, lo que provocó una “acumulación de solicitudes”, generando “una sobrecarga de los equipos técnicos y un alargamiento de los plazos de tramitación”. Además, en el referido informe se alude a las transformaciones normativas y organizativas que tuvieron un impacto en los tiempos de tramitación de los expedientes en curso. Asimismo, el informe incorpora una relación cronológica de las principales actuaciones realizadas durante la tramitación del expediente, de la que se desprende que el procedimiento no permaneció inactivo, sino que se fueron desarrollando diversas actuaciones administrativas dirigidas a la comprobación y valoración de la situación del interesado, incluyendo requerimientos de documentación, aportación de informes y actualización de la información necesaria para la resolución del expediente. En consecuencia, el tiempo transcurrido no responde a una ausencia de actividad administrativa, sino a la propia complejidad de la tramitación y a las circunstancias concurrentes expuestas en el informe, sin que pueda apreciarse una paralización injustificada del procedimiento.

En suma, no concurre el necesario nexo causal entre el tiempo empleado en la tramitación y resolución del procedimiento de reconocimiento del grado de discapacidad y el perjuicio económico invocado por el reclamante, al no haberse acreditado que dicha demora haya sido la causa directa e inmediata de la imposibilidad de acceder a una pensión de jubilación por incapacidad permanente o de la minoración de su cuantía.

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 por

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a la fecha de la última firma electrónica

V.º B.º

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.-