

Dictamen Núm. 194/2026

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

Secretaria:
Vera Estrada, Paz de
Letrada Adjunta a la Secretaría
General

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 30 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 4 de mayo de 2026 -registrada de entrada el 13 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Principado de Asturias formulada por, por los daños y perjuicios que atribuye a la falta de medidas de seguridad en su puesto de trabajo.

De los antecedentes que obran en el expediente, resulta:

1. Con fecha 15 de noviembre de 2024, la interesada presenta a través del Registro Electrónico General una reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida al Servicio de Salud del Principado de Asturias.

Expone que el 19 de marzo de 2020, mientras prestaba servicios como Técnico en Cuidados Auxiliares de Enfermería en el Hospital, sufrió un accidente de trabajo durante el cual se lesionó "el primer dedo de la mano

derecha rectora”, motivo por el que solicitó el reconocimiento de una incapacidad permanente, que le fue denegada mediante resolución de 22 de octubre de 2021. Añade que, con carácter previo a su reincorporación al puesto de trabajo, el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales del Sepsa evaluó su situación, concluyendo en su informe de 10 de noviembre de 2021 con la recomendación de “evitar trabajos que requieran uso de fuerza y pinza en mano derecha”. Señala que el 11 de enero de 2022 volvió “a sufrir un accidente de trabajo, lesionando nuevamente la mano rectora limitada”, motivo por el cual le ha sido reconocida con fecha 23 de octubre de 2023 una “incapacidad permanente total, para su profesión habitual”, determinando el Equipo de Valoración de Incapacidades que la afectada padece una “inestabilidad de la articulación metacarpofalángica del primer dedo de la mano derecha. Tendinitis de Quervain derecha. Tercer dedo en resorte”.

La reclamante sostiene que el segundo accidente se produjo como consecuencia de “la inobservancia de las medidas de prevención de riesgos laborales exigidas ante una trabajadora especialmente sensible, desoyendo las recomendaciones del propio Servicio de Prevención del Sepsa”, lo que, a su juicio, supone una vulneración de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales. Afirma, además, que no se adoptaron las medidas de seguridad necesarias, puesto que “la trabajadora tampoco fue previamente destinada a un puesto de trabajo compatible y adaptado a sus limitaciones”, por lo que considera igualmente infringidos los artículos 14 y 15 de la citada ley. En apoyo de su pretensión, señala que mediante resolución de 8 de noviembre de 2023 de la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social “se declara la existencia de responsabilidad empresarial por falta de medidas de seguridad e higiene en el trabajo, en el accidente sufrido (...) el día 11-01-2022, declarando procedente la imposición de un recargo de prestaciones del 40 %”.

Por todo ello, solicita una indemnización de ciento cincuenta mil euros (150.000 €), que desglosa en concepto de “secuelas provocadas por el accidente de trabajo (...) incluidos los daños morales”.

Aporta un escrito privado por medio del cual autoriza a la letrada que identifica para que en su nombre “realiza el trámite pertinente a los efectos de presentar escrito de reclamación previa ante el Servicio de Salud del Principado de Asturias”.

2. Mediante oficio de 22 de noviembre de 2024, la Jefa de Sección de Apoyo del Servicio de Inspección de Servicios y Centros Sanitarios comunica a la interesada la fecha de recepción de su reclamación en el referido Servicio, el nombramiento de instructor y su régimen de recusación, las normas de tramitación del procedimiento y los plazos y efectos de la falta de resolución expresa.

3. Previa petición formulada por la Instructora del procedimiento, el 9 de enero de 2025 la Gerencia del Área Sanitaria le remite un CD que contiene una copia de la historia clínica obrante en Atención Especializada, así como la documentación remitida por el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales en relación al proceso de referencia, que incluye: a) Parte de asistencia por accidente laboral, de fecha 18 de marzo de 2020. b) Informe de reincorporación tras denegación de incapacidad de fecha 22 de octubre de 2021, con diligencia de valoración médica cubierta por el facultativo el 28 de noviembre de 2021. c) Informe del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales de 10 de noviembre de 2021. d) Parte de asistencia por accidente laboral, de fecha 11 de enero de 2022. e) Informe de investigación del accidente elaborado por el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales el 14 de julio de 2022.

4. Mediante oficio de 20 de enero de 2025, la Instructora pone de manifiesto a la Gerencia del Área Sanitaria la ausencia de los informes de los servicios actuantes (Salud Laboral, Servicio de Prevención de Riesgos Laborales y

Dirección de Enfermería) en la documentación remitida, por lo que le concede un nuevo plazo de diez días para que procedan a su emisión.

Atendiendo a dicha solicitud, el 18 de febrero de 2025 se registra de entrada el informe elaborado el 17 de febrero de 2025 por el Servicio de Salud Laboral-Servicio de Prevención de Riesgos Laborales, en el que se expone la asistencia médica recibida por la interesada con ocasión de los dos accidentes laborales sufridos. Se adjunta un informe del Servicio de Salud Laboral-Servicio de Prevención de Riesgos Laborales de 15 de febrero de 2023 sobre la evolución de la paciente, así como un documento denominado "Evaluaciones de riesgos laborales del (Hospital). Edificio: C2 y C2 (nivel +8). Área de Neurociencias", y otro documento denominado "Análisis y descripción del puesto (profesiograma)" de fecha 13 de octubre de 2021, en el que se especifican las características y necesidades del puesto de TCAE en la 8.º C2 en la Unidad de hospitalización de Neurocirugía, en el centro del trabajo Hospital

5. Con fecha 21 de febrero de 2025, la Instructora reitera petición de informe a la Gerencia del Área Sanitaria señalando nuevamente la ausencia de los informes del Servicio actuante (informe de la Dirección de Enfermería).

En respuesta a dicha petición se incorpora al expediente el informe elaborado por la Supervisora de Área de Recursos Estructurales de la Dirección de Gestión de Cuidados y Enfermería, de fecha 6 de febrero de 2025. Expone que según consta en los registros internos, antes de la incorporación de la interesada, se le propuso el cambio de puesto a otra unidad, lo que fue rechazado por la trabajadora, que se incorpora el día 10 de enero de 2022, resultando accidentada al día siguiente. Añade que "en el caso que nos ocupa no nos conta que en el único día que trabajó y los 30 minutos del día siguiente, la interesada solicitara exención de alguna tarea o refiera incapacidad para la realización de alguna, sin que se pueda afirmar que fue obligada a realizar alguna tarea que hubiera manifestado no poder realizar".

6. Mediante oficio de 21 de agosto de 2025, la Instructora requiere a la interesada para que en el plazo de diez días remita las resoluciones de incapacidad del INSS a que hace referencia en el escrito de reclamación.

7. A continuación, obra incorporado al expediente el informe pericial emitido el 1 de diciembre de 2025 a instancias de la compañía aseguradora de la Administración por un especialista en Medicina del Trabajo. Tras analizar el caso, concluye que “existe una clara ruptura del nexo causal imputable exclusivamente a la conducta de la propia trabajadora, quien rechazó de forma voluntaria y expresa la medida de adaptación propuesta (traslado a Salud Mental) para reincorporarse a su puesto habitual en Neurociencias (8.ª B)”. y añade que “el siniestro no se produjo por un defecto en los equipos de trabajo (carro de medicación) ni por un peso excesivo (3,4 kg), sino por una ‘claudicación funcional’ o fallo súbito de la mano de la trabajadora, tal y como ella misma relató (‘me falló la mano’). Respecto a los daños alegados, considera que “son consecuencia exclusiva de la evolución tórpida de su primer accidente laboral (2020)”.

8. Mediante oficio de 26 de enero de 2026 se comunica a la reclamante la apertura del trámite de audiencia por un plazo de quince días, adjuntando una relación de los documentos obrantes en el expediente.

Transcurrido el plazo señalado, no consta que haya formulado alegaciones.

9. Con fecha 14 de abril de 2026, la Instructora del procedimiento elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio con base en los informes emitidos durante la instrucción del procedimiento. Razona que “la actuación Administración ha sido diligente, cumpliendo con la vigilancia de salud de la trabajadora, que tras la evaluación por parte del (Servicio de Prevención de Riesgos Laborales) fue declarada ‘apta con limitaciones’, y, en consecuencia, la

Dirección de Enfermería procedió a ofertar una medida de adaptación concreta y eficaz para proteger su salud, lo cual prueba la voluntad proactiva del Sespa de evitar el riesgo. La trabajadora, rechazó de forma voluntaria y expresa la medida propuesta con la consiguiente ruptura del nexo causal imputable exclusivamente a su decisión”.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 4 de mayo 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, copia autenticada del mismo en soporte digital.

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 la interesada activamente legitimada 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, la reclamación se presenta el día 15 de noviembre de 2024, y en ella la perjudicada expone que ha sufrido un accidente de trabajo debido a la falta de medidas de prevención, y que debido a los daños derivados del mismo fue declarada en situación de incapacidad permanente total mediante resolución del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) de 23 de octubre de 2023. Esta última apreciación exige recordar -como venimos reiterando- que las resoluciones de minusvalía e incapacidad “no sirven para interrumpir ni para hacer ineficaz el plazo transcurrido correspondiente a una reclamación de responsabilidad patrimonial” (por todos, Dictámenes Núm. 8/2019 y 82/2019). En efecto, es constante la jurisprudencia del Tribunal Supremo que, en aplicación de la doctrina de la *actio nata*, sostiene que las declaraciones administrativas sobre incapacidad no pueden ser tenidas en cuenta a la hora de determinar el *dies a quo* del plazo de prescripción. Así, la Sentencia de 24 de abril de 2012 -ECLI:ES:TS:2012:3291- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), con abundante cita de precedentes jurisprudenciales, concluye que “el carácter crónico o continuado de la enfermedad no impide conocer en un determinado momento de su evolución su alcance y secuelas definitivas o al menos de aquellas cuya concreta reparación se pretende (...) ni siquiera al albur que la situación ya determinada fuera sobrevenidamente reconocida a efectos laborales y de Seguridad Social”.

No obstante, este Consejo viene sosteniendo (entre otros, Dictámenes Núm. 320/2012 y 218/2020) que el *dies a quo* del cómputo del plazo no se inicia hasta que no quedan perfectamente determinadas las consideraciones, tanto fácticas como jurídicas, que posibilitan el ejercicio de la acción, debiendo tomarse en cuenta, con carácter general, la fecha del alta sanitaria o, en su caso, la del posterior tratamiento rehabilitador, salvo que ya conste previamente acreditada la irreversibilidad del daño o la secuela y aquel sea entonces meramente paliativo de los síntomas (por todos, Dictamen Núm. 215/2015). También hemos indicado en ocasiones anteriores que para resolver la posible prescripción no podemos considerar aisladamente los aspectos técnico-médicos concurrentes, sino que debemos introducir un elemento subjetivo, el que se deriva del momento en el que la persona perjudicada es informada -y por ello adquiere plena conciencia- del alcance de la lesión que imputa al servicio público.

En el caso planteado, el estado secuelar de las lesiones se pone de manifiesto en el informe correspondiente a la consulta de Cirugía Plástica de 13 de octubre de 2023, en el que el facultativo hace constar que no es posible “garantizar una mejoría con las técnicas paliativas disponibles”, concluyendo que, a su juicio, las lesiones de la paciente “podrían considerarse secuelas definitivas” (folio 8 de la historia del Hospital).

Ahora bien, el título de imputación en el que la reclamante fundamenta su pretensión es la supuesta inobservancia de las medidas de prevención de riesgos laborales exigibles. A este respecto, sostiene que mediante resolución de la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social, de 8 de noviembre de 2023 -notificada, según dice, el día 17 de ese mismo mes-, se declaró “la existencia de responsabilidad empresarial por falta de medidas de seguridad e higiene en el trabajo” en relación con el accidente laboral sufrido el 11 de enero de 2022, resolución que habría dado lugar a la imposición de un recargo de prestaciones del 40 % sobre las prestaciones de la Seguridad Social derivadas de dicho accidente. De ser así, la fecha de notificación de esta última

resolución constituiría el *dies a quo* del cómputo del plazo de prescripción, al entender que en ese momento la interesada conoce el presupuesto jurídico en el que fundamenta su pretensión indemnizatoria, esto es, la declaración de responsabilidad empresarial por incumplimiento de las medidas de seguridad e higiene. Desde esta perspectiva, y conforme al principio de la *actio nata*, el *dies a quo* del plazo de prescripción debe situarse en el momento en que la perjudicada estuvo en condiciones de conocer, con la necesaria certeza, tanto la realidad y alcance del daño como los elementos jurídicos esenciales que sustentan la reclamación.

Sin embargo, la reclamante no ha aportado ninguna de las resoluciones del INSS a las que hace referencia, lo que impide verificar tanto su contenido como su naturaleza y fecha exactas. No obstante, dado que la Administración no ha cuestionado la existencia ni la autenticidad de tales resoluciones, procede, en aplicación del principio *pro actione*, considerar ejercitada en plazo la reclamación presentada el 15 de noviembre de 2024. Ello se entiende sin perjuicio de que, en caso de recaer un pronunciamiento estimatorio, deba requerirse a la reclamante para que aporte las citadas resoluciones del INSS, a fin de incorporarlas al expediente y acreditar de forma fehaciente los extremos alegados. Observación 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.

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, se aprecia que, a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo, se ha rebasado ya 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 que esta se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21.1 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 daños derivados de la falta de adopción de medidas de seguridad durante el desempeño de su puesto de trabajo como técnico en cuidados auxiliares de enfermería en un hospital público.

A la hora de analizar la viabilidad de la reclamación planteada debemos examinar, en primer lugar, la posibilidad de que un empleado público acuda al procedimiento de responsabilidad patrimonial para obtener el resarcimiento de daños padecidos con ocasión o como consecuencia del ejercicio de las funciones prestadas al servicio de la Administración. Al respecto, ya hemos señalado que tanto la Constitución, en el artículo 106.2, como la LRJSP, en su artículo 32.1, reconocen el derecho de los particulares a ser indemnizados por la Administración de toda lesión que sufran como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Aunque estas normas hacen referencia a “los particulares”, la jurisprudencia del Tribunal Supremo no excluye que los empleados públicos reclamen ante la Administración por los perjuicios padecidos con ocasión o como consecuencia del ejercicio de sus funciones. Este Consejo ya ha manifestado en ocasiones anteriores (entre otras, Dictámenes Núm. 12/2013 y 245/2020) que, “con carácter general, el procedimiento de responsabilidad patrimonial es un cauce reparador que tiene carácter subsidiario respecto de otras vías específicas de resarcimiento del daño sufrido, a las que habrá de acudir con carácter preferente para sustanciar en su seno la percepción de las indemnizaciones que procedan”. Ahora bien, también hemos manifestado que esta doctrina, en consonancia en un primer momento con la del Tribunal Supremo, que entendía que nada impide que el funcionario acuda también a la vía de la responsabilidad patrimonial, que tendrá así carácter subsidiario y complementario cuando las vías de resarcimiento específicas sean insuficientes para la entera indemnización del daño, debe ser hoy actualizada con los nuevos pronunciamientos judiciales, que reconocen a los empleados públicos la posibilidad de acudir a esta vía no con carácter subsidiario, sino como una alternativa de primer grado a otros cauces que permiten satisfacer su pretensión -la vía penal, civil o social- (entre otros, Dictamen Núm. 158/2016).

En estos casos, el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial se sujeta también, en cuanto a sus requisitos y a los presupuestos para valorar su procedencia, a los que la ley enuncia con carácter general, con el matiz, a la hora de apreciar el nexo causal y la antijuridicidad del daño, de que solo cabrá indemnizar la lesión que se produzca por un anormal funcionamiento del servicio público (Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2003 -ECLI:ES:TS:2003:602-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª), salvo que sea debido a la conducta del empleado público.

En el presente supuesto, la reclamante fundamenta expresamente su pretensión en el incumplimiento por el Servicio de Salud del Principado de Asturias de las obligaciones que, como empleador, le incumbían en materia de

prevención de riesgos laborales. Así, invoca la vulneración de los artículos 14, 15 y 25 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales. A tales efectos, se apoya en el informe emitido por el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales con ocasión de su reincorporación al trabajo y afirma que, mediante Resolución de 8 de noviembre de 2023 de la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social, se declaró la existencia de responsabilidad empresarial por falta de medidas de seguridad e higiene en el accidente laboral sufrido el 11 de enero de 2022, imponiéndose al Servicio de Salud del Principado de Asturias un recargo del 40 % sobre las prestaciones derivadas de dicho accidente.

Así las cosas, es cierto que la referencia efectuada por la interesada a la existencia de “responsabilidad empresarial” podría inducir cierta confusión, al tratarse de un concepto propio de la normativa laboral y de Seguridad Social, vinculado a las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones preventivas previstas en el artículo 42.1 de la Ley 31/1995, conforme al cual el incumplimiento por el empresario de tales obligaciones puede dar lugar a responsabilidades administrativas, penales y civiles, además del recargo de prestaciones previsto en la legislación de Seguridad Social. No obstante, tal circunstancia no impide examinar la pretensión por el cauce del procedimiento de responsabilidad patrimonial, toda vez que la reclamación se dirige frente a la Administración empleadora imputándole un funcionamiento anormal del servicio consistente, precisamente, en el incumplimiento de sus deberes de protección de la seguridad y salud de la trabajadora.

Sentado lo anterior, la primera cuestión que debe despejarse es, por tanto, la relativa la incidencia que sobre la presente reclamación tienen las prestaciones ya reconocidas en el ámbito de la Seguridad Social y, en particular, el recargo de prestaciones que, según sostiene la reclamante, le fue impuesto al Servicio de Salud del Principado de Asturias. En primer lugar, debe señalarse que el artículo 164 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, regula el

recargo de las prestaciones económicas derivadas de accidente de trabajo o enfermedad profesional, declarando en el apartado tercero que “la responsabilidad que regula este artículo es independiente y compatible con las de todo orden, incluso penal, que puedan derivarse de la infracción”. En el mismo sentido, el artículo 27 del Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social establece que el recargo de prestaciones en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional por falta de medidas de seguridad “es compatible con la responsabilidad administrativa, penal o civil que derive de los hechos constitutivos de la infracción”.

Ahora bien, la compatibilidad legalmente proclamada entre ambos mecanismos resarcitorios no comporta la acumulación automática de indemnizaciones por un mismo concepto dañoso. Como viene reiterando este Consejo (Dictámenes Núm. 142/2015, 50/2020 y 182/2021), en línea con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, las prestaciones derivadas del sistema de Seguridad Social y la eventual indemnización por responsabilidad patrimonial responden a títulos jurídicos distintos y, por ello, son compatibles; pero dicha compatibilidad debe armonizarse con el principio de reparación íntegra del daño y con la proscripción del enriquecimiento injusto. En consecuencia, de prosperar la acción ejercitada, habrá de ponderarse el alcance de las prestaciones ya percibidas por la perjudicada y determinar si subsiste algún perjuicio efectivamente no reparado susceptible de ser indemnizado por la vía de la responsabilidad patrimonial.

En este punto, debe añadirse que recientes pronunciamientos han venido a precisar la delimitación entre la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y las acciones derivadas de la relación laboral en el ámbito del empleo público. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de octubre de 2025 -ECLI:ES:TS:2025:4410- (Sala de lo Social) señala que, cuando la responsabilidad imputada a la Administración deriva exclusivamente de su

condición de empleadora y del incumplimiento de obligaciones laborales o preventivas, la cuestión se sitúa en el ámbito propio de la jurisdicción social, mientras que la responsabilidad patrimonial queda reservada a los supuestos en que el daño trae causa del funcionamiento anormal de los servicios públicos en cuanto tales. En términos similares, el Consejo de Estado en su Dictamen 223/2024, de 18 de abril, ha considerado improcedente esta vía cuando el daño sufrido por el empleado público deriva de la relación laboral y puede obtener adecuada reparación mediante los mecanismos específicos previstos en la normativa laboral y de Seguridad Social.

No obstante, en el presente supuesto la reclamación ha sido formulada expresamente por la interesada como una acción de responsabilidad patrimonial y ha sido tramitada en dichos términos por la Administración consultante, que no ha planteado objeción alguna respecto de la procedencia del cauce elegido. Por ello, corresponde a este Consejo pronunciarse sobre la viabilidad de la pretensión ejercitada, sin perjuicio de que, al resolver sobre su procedencia y alcance, deban ponderarse las especialidades derivadas de la relación estatutaria de la reclamante y de las prestaciones reconocidas en el ámbito de la Seguridad Social.

Entrando ya en el análisis del fondo de la presente reclamación, debemos centrarnos, en primer lugar, en verificar la efectividad del daño alegado. En el presente supuesto consta acreditada la existencia del accidente de trabajo sufrido por la interesada el 11 de enero de 2022 y las lesiones derivadas del mismo, motivo por el cual la reclamante solicita una indemnización por importe de 150.000 euros en concepto de "secuelas provocadas por el accidente de trabajo (...) incluidos los daños morales". Sin embargo, más allá de dicha referencia genérica a la existencia de secuelas y daños morales, no aporta documentación o elemento probatorio alguno que acredite la concreta entidad de los perjuicios invocados, su alcance, ni la relación entre estos y las lesiones derivadas del accidente laboral.

Esta ausencia de concreción resulta especialmente relevante en el presente supuesto, en el que la reclamación se formula respecto de daños producidos en el marco de una contingencia profesional ya reconocida y respecto de la cual la interesada tiene una pensión de incapacidad permanente total por importe mensual de 1.725,23 euros -según dice-, más el recargo correspondiente por falta de medidas de seguridad. Al respecto, ya hemos señalado en asuntos similares que “la eventual insuficiencia de las prestaciones percibidas no se presume, sino que debe ser acreditada por quien reclama” (Dictamen Núm. 142/2015).

Por lo que se refiere a las secuelas, la interesada nada alega respecto a aquella insuficiencia, pues basa su cuantificación en el baremo que rige para los accidentes de tráfico, pero sin aportar ningún documento, ni argumento, que pueda conducir a este Consejo a apreciar la concurrencia de algún daño o perjuicio que merezca una atención distinta. Tampoco prueba en modo alguno, a pesar de que la carga recae sobre ella, si ha utilizado las vías específicas puestas a su disposición, pero en todo caso -y como hemos ella misma indica en la reclamación-, respecto a las mismas se ha declarado ya la procedencia de la aplicación del recargo en caso de reconocimiento futuro.

Por lo que se refiere al daño moral, este Consejo viene reiterando que la exigencia de prueba de un daño moral jurídicamente relevante, si bien liviana, existe, y el atemperamiento en la carga de su demostración no implica que con su mera afirmación resulte suficiente para tenerlo por cierto (entre otros, Dictámenes Núm. 134/2015, 91/2022 y 71/2024). En el supuesto planteado no se acredita ningún padecimiento psicofísico singular, debiendo además repararse en que del contexto examinado no se deduce, en modo alguno, que se haya colocado a la reclamante en una posición generadora de un perjuicio moral.

En definitiva, no consta acreditado que exista un perjuicio distinto o adicional a los ya atendidos mediante los mecanismos propios de protección social que pueda ser objeto de reparación por esta vía. En particular, la interesada no ha acreditado la insuficiencia de las prestaciones percibidas ni la

existencia de conceptos dañosos autónomos que deban ser objeto de una reparación complementaria.

Sentado lo anterior, procede examinar si el daño cuya reparación se pretende guarda la necesaria relación causal con un funcionamiento anormal del servicio público.

El hecho de que el daño se haya producido en el contexto de una situación que pueda calificarse como accidente de trabajo a efectos laborales y de seguridad social no implica que causalmente pueda vincularse al funcionamiento del servicio público sanitario de forma automática pues, como hemos señalado anteriormente, la responsabilidad patrimonial exige que el funcionamiento del servicio público haya sido anormal, esto es, que haya generado en la víctima una situación de riesgo que no tenía el deber jurídico de soportar.

Como elemento previo, debemos abordar la mecánica del accidente. En primer lugar, consta que la perjudicada estaba destinada para prestar servicios como TCAE en la unidad de hospitalización 8.^a B, del Área de Neurociencias, y sufrió un accidente laboral el 19 de marzo de 2020 durante la movilización de un paciente, lesionándose la mano derecha, motivo por el cual permaneció en situación de incapacidad temporal desde el 20 de marzo de 2020 hasta el 21 de octubre de 2021. La trabajadora no llega a incorporarse a su puesto hasta el 10 de enero de 2022, por el disfrute de vacaciones y permisos pendientes. El 11 de enero de 2022, a la media hora de comenzar su turno, sufre un segundo accidente debido a que “le cayeron los cajones de medicación sobre la mano, produciendo un traumatismo en 1º dedo mano dcha.” -según consta en el parte de asistencia por accidente laboral-. En el informe elaborado al efecto por el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales el 14 de julio de 2022, se hace constar que “al trasvasar la carga del carro de transporte al carro de mediación le falla la mano y caen dos cajones de medicación (cada caja tiene 3 compartimentos) sobre la mano al introducirlo en el carro de medicación, quedando atrapada la mano entre el cajón y el carro”. Se recoge igualmente que

la testigo del accidente indica que “la accidentada le comentó que la caída se produce al fallarle la mano”. Asimismo, en el referido informe se indica que el accidente “posiblemente se debe a causas propias de la accidentada, por una lesión previa, que le impide sujetar de manera conveniente los objetos”.

La reclamante sostiene que dicho accidente se produjo como consecuencia de “la inobservancia de las medidas de prevención de riesgos laborales exigidas ante una trabajadora especialmente sensible, desoyendo las recomendaciones del propio Servicio de Prevención del Sespa”, lo que, a su juicio, supone una vulneración de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales. En apoyo de su pretensión, señala que mediante resolución de 8 de noviembre de 2023 de la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social “se declara la existencia de responsabilidad empresarial por falta de medidas de seguridad e higiene en el trabajo, en el accidente sufrido por la dicente, el día 11-01-2022, declarando procedente la imposición de un recargo de prestaciones del 40 %”. Afirma, además que “la trabajadora tampoco fue previamente destinada a un puesto de trabajo compatible y adaptado a sus limitaciones”, por lo que considera igualmente infringidos los artículos 14 y 15 de la citada ley.

Frente a ello, en el informe de la Dirección de Gestión de Cuidados y Enfermería de 6 de febrero de 2025 la Supervisora del Área hace constar que “antes de su efectiva incorporación”, desde el Departamento de Gestión de Personas se contactó por vía telefónica con la interesada “para ofertarle cambio de puesto a otra unidad, 5.º C, del Servicio de Salud Mental, tal y como figura en nuestros registros internos, entendiendo que, a priori, esta unidad podría conllevar menos tareas físicas y adaptarse mejor a sus problemas de salud”. Sin embargo, esta propuesta fue “rechazada por la trabajadora, por lo que se incorpora a su puesto el día 10 de enero de 2022”. La Supervisora subraya que, “aunque por norma general se hace firmar a los trabajadores un documento con la renuncia al cambio de unidad propuesto, en este caso no llegó a materializarse por falta de tiempo (sólo acudió al trabajo 1 día y 30 minutos del

día siguiente) por lo que, confiando (en la buena voluntad mutua, se deja pendiente hasta nueva incorporación que nunca llegó a producirse)". En este sentido, el especialista en Medicina del Trabajo que informa por cuenta de la compañía aseguradora pone de relieve que, tras la valoración efectuada por el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales, la Dirección de Enfermería "procedió a ofertar una medida de adaptación concreta y eficaz: el traslado a la Unidad de Salud Mental (5.ª C)", entendiendo que dicha unidad conllevaba menor carga física y se adaptaba mejor a sus limitaciones, concluyendo que dicha propuesta organizativa era "la idónea para proteger la salud de la trabajadora". Tales actuaciones constituyen precisamente el tipo de medidas preventivas cuya omisión denuncia la reclamante.

A mayor abundamiento, el examen del expediente permite considerar acreditado que tras el primer accidente ocurrido el día 19 de marzo de 2020, la Administración desplegó *a priori* las medidas necesarias. En este sentido, se constata que después del primer accidente, y antes de la reincorporación de la trabajadora, se realizó una valoración médica el 18 de noviembre de 2021 en que se consideró a la trabajadora "apta con limitaciones" para el servicio que ha de desempeñar. En el informe médico-laboral del Servicio de Prevención de 10 de noviembre de 2021 se indican como recomendaciones antes de la incorporación de la trabajadora las de "evitar trabajos que requieran uso de fuerza y pinza con mano derecha". Al respecto, en el informe de la Dirección de Gestión de Cuidados y Enfermería de 6 de febrero de 2025, la Supervisora de Área indica que en caso como en el que nos ocupa en los que no se produce de forma inmediata el cambio de puesto a otro adaptado -en este caso, por rechazo de la propia trabajadora como hemos apuntado-, "las supervisiones directas de los trabajadores son informadas de los informes del (Servicio de Prevención de Riesgos Laborales), con el fin de eximir de aquellas tareas que éstos refieran no poder realizar, en relación a las recomendaciones de dicho informe". Y dice no tener constancia de que "en el único día que trabajó y los 30 minutos del día siguiente, la interesada solicitara exención de alguna tarea o refiriera

incapacidad para la realización de alguna, sin que se pueda afirmar que fue obligada a realizar alguna tarea que hubiera manifestado no poder realizar”.

A la vista de lo anterior, la reclamante, que ni siquiera compareció durante el trámite de audiencia, no ha aportado ningún elemento probatorio que permita acreditar que le fueron encomendadas tareas específicas no recomendables, por intensidad o por frecuencia, ni que las condiciones de seguridad de la Unidad a la que estaba destinada contravinieran las recomendaciones que habría formulado el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales antes de su reincorporación, sin que a tales efectos sirva la mera invocación de la resolución del INSS relativa al recargo de prestaciones a la que alude, que no fue aportada en el procedimiento, pese a que le corresponde la carga de la prueba de los hechos que alega, y desatendiendo además el requerimiento formulado en el 21 de agosto de 2025 para que remitiese las resoluciones del INSS a las que hacía referencia en la reclamación.

Aunque la Administración consultante no cuestiona la existencia del recargo de prestaciones invocado por la reclamante, la resolución que lo habría impuesto no obra en el expediente. En consecuencia, este Consejo desconoce cuáles fueron los hechos declarados probados, las concretas medidas preventivas cuya omisión se imputó al empleador, el razonamiento seguido para apreciar la infracción o, en su caso, la posible incidencia de la conducta de la propia trabajadora en la producción del accidente. En todo caso, estos hechos ya han obtenido la oportuna respuesta a través del procedimiento laboral legalmente previsto para estas situaciones, sin que proceda su enjuiciamiento de nuevo a través de una reclamación de responsabilidad patrimonial.

Asimismo, de la documentación obrante en el expediente resulta que el accidente se produjo al fallarle la mano cuando manipulaba los cajones de medicación, sin que se haya acreditado la existencia de un defecto del carro, de un fallo en los medios materiales, de una carga de trabajo inadecuada o de una concreta encomienda incompatible con las limitaciones funcionales que presentaba. En estas circunstancias, los elementos de juicio disponibles impiden

llegar a la conclusión de que el daño cuya reparación se pretende sea consecuencia del funcionamiento anormal del servicio público a los efectos de la responsabilidad patrimonial.

Finalmente, debe añadirse que la documentación médica obrante en el expediente permite apreciar que las limitaciones funcionales que presentaba la reclamante al reincorporarse al trabajo eran consecuencia de la evolución del accidente sufrido en marzo de 2020 y de las sucesivas intervenciones quirúrgicas practicadas con posterioridad. Desde esta perspectiva, el episodio acaecido el 11 de enero de 2022 aparece vinculado a esa situación funcional previa, sin que los informes médicos permitan afirmar que ocasionara un daño estructural nuevo o un agravamiento objetivable de las lesiones ya existentes. En este sentido, la pericial incorporada al expediente concluye expresamente que el episodio de 11 de enero de 2022 "fue un síntoma de la falta de recuperación de la lesión de 2020, no un evento nuevo causado por falta de seguridad".

En definitiva, del análisis conjunto del expediente no cabe apreciar un funcionamiento anormal del servicio público en relación con las obligaciones que, en materia de prevención de riesgos laborales, incumbían a la Administración en su condición de empleadora. La carga de acreditar los hechos constitutivos de la pretensión indemnizatoria correspondía a la reclamante, quien no ha aportado elementos probatorios suficientes que permitan concluir que el Servicio de Salud del Principado de Asturias incumpliera obligaciones preventivas cuya omisión guarde una relación causal directa e inmediata con los daños cuya reparación pretende. Antes, al contrario, las actuaciones practicadas evidencian que la Administración activó los mecanismos de vigilancia de la salud, evaluó la aptitud de la trabajadora, formuló recomendaciones preventivas y promovió una medida de adaptación de puesto, todo ello en el marco de las obligaciones que le impone el artículo 100.1 de la Ley del Principado de Asturias 7/2019, de 29 de marzo, de Salud. No concurre, por tanto, el presupuesto esencial del funcionamiento anormal del servicio público exigido para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que, atendida la observación esencial contenida en el cuerpo del dictamen, 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.-