



Sr. Amilivia González, Presidente y  
Ponente

Sr. Rey Martínez, Consejero  
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario  
en funciones

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 4 de marzo de 2015, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 17 de febrero de 2015 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite en esa misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 75/2015, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.

**Primero.-** El 4 de diciembre de 2013 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxx1 una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxxx, de 63 años de edad, debido a los daños y perjuicios



derivados de una caída sufrida como consecuencia del mal estado de la acera, por lo que solicita una indemnización de 15.845,92 euros.

En su escrito expone: "Que circulando por la acera de la Avda. cc1 nº 26 de esta ciudad el día 17/05/12 sobre las 19,20 h., sufrí una caída como consecuencia de la existencia en dicha acera de tablonos tirados en la misma que dificultaban el andar normalmente, sin ningún tipo de aviso ni balizamiento ni señalización, lo que motivó que tropezara en dichos tablonos y cayera al suelo, con las consecuencias que según los informes médicos y de hospitalización e intervención quirúrgica se detallan en los informes que se adjuntan, por todo lo cual, y con fecha 12 de diciembre de 2012 presentamos una denuncia en el Juzgado de Primera Instancia nº 3 de xxx1 contra qqq1 S.L., empresa que según nos dice la policía era la que en esos momentos ejecutaba las obras por las cuales existían los impedimentos indicados en la acera.

»Transcurriendo el tiempo y con fecha 14 de marzo de 2013 y en acto de conciliación celebrado en el juzgado indicado, y al no haber conciliación en el mismo ni en sucesivas actuaciones con la empresa y con la aseguradora, me dirijo al Ayuntamiento para presentar la reclamación patrimonial dado que el lugar donde ocurrió el accidente es una acera de uso público y de propiedad municipal por lo cual el Ayuntamiento es responsable subsidiario de cuanto ocurra en la misma por falta de seguridad y/o mantenimiento".

Adjunta a su escrito copias de la denuncia presentada ante la Policía Local el 17 de mayo de 2012, de la inspección ocular del lugar junto con un reportaje fotográfico, del informe de la asistencia sanitaria recibida y del informe médico pericial de valoración de las lesiones sufridas y de las secuelas de fecha 7 de noviembre de 2012.

**Segundo.-** Por Decreto del Concejal de Hacienda de 20 de diciembre de 2013 se admite a trámite la reclamación presentada y se nombra instructor del procedimiento.

**Tercero.-** El 13 de febrero de 2014 el Jefe de la Sección de Vías Públicas, Conservación, Mantenimiento y Señalización emite informe en el que indica:



“1º.- Las obras a las que hace referencia el reclamante se corresponden a las obras de urbanización exterior, aceras de titularidad y dominio público Municipal de la Avenida cc1 del desarrollo urbanístico particular conocido como (...) ejecutadas por qqq2 (promotor y contratista principal), y como subcontratista de la urbanización aparece (según se desprende del parte de intervención) la empresa qqq1. (...).

»2º.- Esta Sección no participó en la vigilancia o recepción de la ejecución de dicha urbanización.

»3º.- Del parte de veracidad de intervención policial se desprende la existencia cierta de unos tabloneros en la vía pública de propiedad municipal, que, además estaba abierta al uso público, presentando obstáculos con desnivel o resalto en el pavimento, y cuya existencia es contraria a las normas básicas de prevención y actuación en la vía pública (independientemente de que su posible finalidad fuera la de preservar un solado recién colocado), (...).”

**Cuarto.-** Consta en el expediente un informe de la Gerencia Municipal de Fomento de 6 de mayo, en el que se señala que la obra fue recibida por el Ayuntamiento de xxx1 el 3 de noviembre de 2006 y que, por deducción, las obras que se estaban ejecutando en la fecha de la caída y en el entorno en que aconteció eran las de reparación de deficiencias provocadas en la urbanización de los espacios de dominio y uso público por las obras de construcción de las edificaciones permitidas por el planeamiento urbanístico en la citada área de transformación.

Adjunta acta de recepción del proyecto de urbanización del Área de Transformación 8.11 “Flex”.

**Quinto.-** Concedido trámite de audiencia a la empresa qqq1, S.L. ésta no presenta escrito de alegaciones.

**Sexto.-** El 5 de noviembre se concede trámite de audiencia a la interesada que presenta escrito de alegaciones en el que solicita la continuación del procedimiento.

**Séptimo.-** El 4 de febrero de 2015 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada, al no haber quedado acreditada la



relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público municipal.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**1ª.-** El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 2.e) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

**2ª.-** El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (4 de diciembre de 2013) hasta que se formula la propuesta de resolución (4 de febrero de 2015). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de principios y criterios relativos a su actuación recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

**3ª.-** Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación Local, o a la Junta de Gobierno Local en el caso de la existencia de la delegación de competencias efectuada por el Alcalde a favor de aquélla, de



acuerdo con lo establecido en los artículos 124.4.ñ) y 124.5 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

**4ª.-** El artículo 106.2 de la Constitución establece 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”.

La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que además se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la reiterada doctrina del Consejo de Estado así como la de este Consejo Consultivo, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) El carácter antijurídico del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley.

c) La imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o actividad, en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexo causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.



f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

**5ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de daños y perjuicios formulada por Dña. xxxx, al haber sufrido una fractura de troquiter izquierdo con leve desplazamiento tras una caída por el mal estado de la acera.

La primera cuestión que debe abordarse, antes de entrar en el fondo del asunto, es si la reclamante ha ejercitado la acción en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que dispone que: "En todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse 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".

Para analizar esta cuestión ha de recordarse la reiterada jurisprudencia (*a.e.*, Sentencia de la Sala 1ª del Tribunal Supremo de 16 de enero de 2003, que cita otra de 30 de septiembre de 1993) según la cual "por ser la prescripción un instituto no fundado en la justicia intrínseca sino en el principio de seguridad jurídica a fin de evitar en la medida de lo posible el ejercicio tardío de los derechos (Sentencias de 7 de enero de 1981, de 30 de septiembre de 1986, de 20 de octubre de 1988 y las en ella citadas, de 14 de octubre de 1991), debe ser aplicada con espíritu restrictivo, de tal forma que cuando se ponga de relieve un simple atisbo de *animus conservandi* en quien la misma se pretende aplicar, habrá de entenderse interrumpido el plazo de prescripción (vid. Sentencia de 18 de septiembre de 1987 y las en ella citadas)". Asimismo, la Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 16 de enero de 2002 señala que "la prescripción, como limitación del ejercicio tardío de los derechos en beneficio de la seguridad jurídica, excluye una interpretación rigorista, por tratarse de una institución que, al no hallarse fundada en la justicia intrínseca, debe merecer un tratamiento restrictivo, hasta el punto de que el plazo prescriptivo no puede ser aplicado en forma absoluta que no permita ponderadas y racionales interpretaciones".

Como se señala en las Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de junio y 14 de julio de 2009, en las que se reitera su precedente criterio, "el *dies a quo*



para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial será aquél en que se conozcan definitivamente los efectos del quebranto». (Sentencia de 31 de octubre de 2000), o, en otros términos `aquel en que se objetivan las lesiones con el alcance definitivo de las secuelas, siendo de rechazar con acierto la prescripción, cuando se pretende basar el plazo anual en la fecha del diagnóstico de la enfermedad´ (Sentencia de 23 de julio de 1997)”.

Los perfiles de la institución de la prescripción apuntan, de acuerdo con una doctrina y jurisprudencia consolidadas, a un criterio razonablemente flexible en la apreciación del cómputo del plazo, más que al formal y abstracto, al huir así de aplicaciones *contra cives* o contrarias al criterio *pro actione*. El Tribunal Supremo señala en su Sentencia de 20 de octubre de 1988:

“(…) que siendo la prescripción una institución no fundada en principios de estricta Justicia sino en los de abandono o dejadez en el ejercicio del propio derecho y en el de la seguridad jurídica, su aplicación por los Tribunales no debe ser rigurosa sino cautelosa y restrictiva –Sentencias de 8 de octubre de 1981, 31 de enero 1983, 2 de febrero y 16 de julio de 1984, 9 de mayo y 19 de septiembre de 1986, 3 de febrero de 1987– (...). Que esta construcción finalista de la prescripción, verdadera «*alma mater*» o «pieza angular» de la misma, tiene su razón de ser tanto en la idea de sanción a las conductas de abandono en el ejercicio del propio derecho o de las propias facultades, como en consideraciones de necesidad y utilidad social (...).

»Consecuencia de todo ello es que, cual tiene igualmente declarado esta Sala reiteradamente en su indicada última fase o etapa interpretativa de la prescripción, cuando la cesación o abandono en el ejercicio de los derechos no aparece debidamente acreditada y sí por el contrario lo está el afán o deseo de su mantenimiento o conservación, la estimación de la prescripción extintiva se hace imposible a menos de subvenir sus esencias”.

Respecto al momento en que se inicia el cómputo de plazo para determinar si entra en juego la institución de la prescripción, en relación con las reclamaciones por daños de carácter físico o psíquico, se ha pronunciado la jurisprudencia en reiteradas ocasiones y distingue si los daños son permanentes o continuados. Al respecto cabe señalar la doctrina recogida en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 4 marzo de 2010:



“(...) La Jurisprudencia del TS tiene reiteradamente establecido entre otras en Sentencia TS de 11-7-06 que:

» `En el caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas el art. 142.5 de la Ley 30/92 exige que la reclamación se ejercite dentro del plazo de un año desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas, precisando la Sentencia de 10 de marzo de 2005, que es cierto que curar significa en rigor recuperar la salud, si bien existen enfermedades o padecimientos en los que no es posible una curación propiamente dicha, pues la salud queda quebrantada de forma irreversible. En estos supuestos entra en juego la previsión legal de que el ejercicio de la acción de responsabilidad ha de efectuarse, siguiendo el principio de la *actio nata*, desde la determinación del alcance de las secuelas, aun cuando en el momento de su ejercicio no se haya recuperado íntegramente la salud, por cuanto que el daño producido resulta previsible en su evolución y en su determinación y por tanto cuantificable’.

» Por otra parte en posterior sentencia de 21-6-07 establece lo siguiente: `Así planteado el motivo de recurso, ha de partirse de lo que es una reiterada jurisprudencia de esta Sala en relación al *dies a quo* para el cómputo del plazo de prescripción. Por todas citaremos la Sentencia de 20 de junio de 2006 donde se dice: Se cuestiona en este recurso la determinación del *dies a quo* en el cómputo del plazo de prescripción de un año, establecido en el art. 142.5 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial, según el cual el derecho a reclamar prescribe al año de la producción del hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. Entiende la jurisprudencia (Ss. de 27 de diciembre de 1985, 13 de mayo de 1987 y 4 de julio de 1990, que son citadas por la de 6 de julio de 1999) que es de aplicación el principio general de la *actio nata*, que significa que el cómputo del plazo para ejercitar la acción sólo puede comenzar cuando ello es posible y esta coyuntura se perfecciona cuando se unen los dos elementos del concepto de lesión, es decir, el daño y la comprobación de su ilegitimidad, criterio recordado por la posterior Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de enero de 1991 y en las anteriores de 5 de abril de 1989 y 19 de septiembre de 1989.

» A tal efecto, como se indica en la Sentencia de 11 de mayo de 2004, la jurisprudencia ha distinguido entre daños permanentes y daños continuados, entre otras, las siguientes sentencias de 12 de mayo de 1997, 26





de marzo de 1999, 29 de junio del 2002 y 10 de octubre del 2002, según la cual, por daños permanentes debe entenderse aquellos en los que el acto generador de los mismos se agota en un momento concreto aun cuando sea inalterable y permanente en el tiempo el resultado lesivo, mientras que los continuados son aquellos que, porque se producen día a día, de manera prolongada en el tiempo y sin solución de continuidad, es necesario dejar pasar un período de tiempo más o menos largo para poder evaluar económicamente las consecuencias del hecho o del acto causante del mismo. Y por eso, para este tipo de daños, el plazo para reclamar no empezará a contarse sino desde el día en que cesan los efectos, o como señala la Sentencia de 20 de febrero de 2001, en estos casos, para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial el *dies a quo* será aquél en que se conozcan definitivamente los efectos del quebranto (sentencias, entre otras, de 8 de julio de 1993, 28 de abril de 1997, 14 de febrero de 1994, 26 de mayo de 1994 y 5 de octubre de 2000)´.

»Del mismo modo es de tener en cuenta lo que hemos dicho en reiteradas Sentencias, por todas las de 28 de febrero de 2.007, en la que se señala: el día *a quo* para el ejercicio de la acción de responsabilidad por disposición legal ha de ser aquél en que se conozcan definitivamente los efectos del quebranto o aquél en que se objetivan las lesiones con el alcance definitivo de secuelas, y una vez establecido dicho alcance definitivo de la enfermedad y sus secuelas, los tratamientos posteriores encaminados a obtener una mejor calidad de vida o a evitar ulteriores complicaciones en la salud del paciente o la progresión de la enfermedad, no enervan la situación objetiva en que la lesión, enfermedad o secuela consisten”

De los razonamientos expuestos se pone de manifiesto que la fecha que se considera como el *dies a quo* para el cómputo del plazo para el ejercicio de la acción es la de la determinación del alcance de las secuelas.

En el presente caso, la caída de la reclamante tiene lugar el 17 de mayo de 2012 y recibe el alta en traumatología el 25 de mayo de 2012 en la que se le indica que acuda a su centro de salud el 5 de junio para retirar el material de sutura y a consulta externa de traumatología en el Hospital hhhh el 5 de julio. El 30 de agosto de 2012 recibe el alta en rehabilitación en la que se indican las secuelas que presenta. Por lo tanto, a partir de este momento ya se ha determinado el alcance de las secuelas y comienza el cómputo del plazo de un



año para reclamar, plazo ampliamente sobrepasado en la fecha de la reclamación, que se interpone el 4 de diciembre de 2013. Incluso teniendo en cuenta el informe pericial aportado por la reclamante en el que se valoran las secuelas, la reclamación se habría interpuesto fuera de plazo pues el informe pericial data de 7 de noviembre de 2012.

Por otra parte, la reclamante alega que el 12 de diciembre de 2012 había ejercitado acción civil por responsabilidad contra qqq1 S.L., la empresa que, según la Policía Municipal, estaba realizando en ese momento las obras por las cuales existían los impedimentos en la acera.

Ahora bien, ha de tenerse en cuenta que el ejercicio de la acción civil no interrumpe la prescripción para ejercitar la acción de responsabilidad patrimonial frente a la Administración, a no ser que la acción civil se dirigiera también contra la Administración, lo que no sucede en el presente caso.

Al respecto cabe señalar la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, de 17 de noviembre de 2010, que hace referencia a la doctrina jurisprudencial sentada al efecto y así se remite a la sentencia de esta misma sala de 3 de mayo de 2000, Sección Sexta, recurso de casación 1473/1996, que expresa que: "Esta Sala tiene declarado, ciertamente, que el ejercicio de una acción civil encaminada a exigir la responsabilidad patrimonial de la Administración, salvo que sea manifiestamente inadecuada, comporta la eficacia interruptiva del plazo de prescripción de un año establecido por el art. 142.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común (sentencia de 26 de mayo de 1998 y sentencia de 4 de julio de 1980, dictada bajo el régimen equivalente integrado por el art. 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado).

»Parece evidente, sin embargo, que dicha eficacia interruptiva no puede ser apreciada cuando, como en el caso presente, la acción civil invocada no se dirigió contra la Administración, sino contra otro sujeto privado, y por tanto en modo alguno puede considerarse que implicara el ejercicio de una iniciativa encaminada a hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de la Administración".

En consecuencia, no procede entrar en el análisis de las consideraciones de fondo acerca de la imputabilidad o el nexo causal, ya que lo correcto en este



caso es apreciar la concurrencia de la prescripción del derecho a reclamar la responsabilidad patrimonial, por aplicación del artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Como ha señalado este Órgano Consultivo en otras ocasiones (Dictámenes 536/2004, de 21 de octubre; 982/2005, de 24 de noviembre; o 567/2007, de 5 de julio), la formulación de la reclamación en el plazo de un año -plazo de prescripción- no es propiamente un requisito de la responsabilidad patrimonial de la Administración, sino del ejercicio de la acción para hacerla efectiva, puesto que la obligación de presentar la solicitud en plazo y con todos los requisitos legalmente exigidos recae en el solicitante, por lo que este Consejo Consultivo considera que la reclamación debe desestimarse.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede, sin entrar en el fondo del asunto, dictar resolución desestimatoria, por prescripción, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

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