

Expediente Núm. 226/2019  
Dictamen Núm. 278/2019

**V O C A L E S :**

*Sesma Sánchez, Begoña,*  
Presidenta  
*González Cachero, María Isabel*  
*Iglesias Fernández, Jesús Enrique*  
*Menéndez Sebastián, Eva María*  
*García García, Dorinda*

Secretario General:  
*Iriondo Colubi, Agustín*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 28 de noviembre de 2019, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 19 de septiembre de 2019 -registrada de entrada el día 23 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Avilés formulada por ....., por las lesiones debidas a una caída provocada por unas baldosas en mal estado.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 16 de febrero de 2017, el interesado presenta en el registro del Ayuntamiento de Avilés una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de una caída acaecida el 14 de marzo de 2015.

Expone que “sobre las 10:30 horas del día 14 de marzo de 2015 (...) se dirigía a su domicilio caminando por la acera cuando, a la altura del (...) n.º 17 de la avenida ....., de Avilés, sufrió una caída al tropezar con una de las

baldosas de la acera levantada por dos de sus laterales”, y señala que “avisada telefónicamente la Policía Local” uno de sus “agentes acudió al lugar momentos después (de) que (...) hubiese sido trasladado al Hospital .....”.

Indica que “la caída se produce como consecuencia del mal estado en que se encontraba la acera, y más en concreto de tener varias baldosas levantadas”.

Interesa la testifical de la persona que identifica, y que los servicios municipales informen acerca del estado de la vía pública y de si se han producido más caídas en el mismo lugar.

Fija la cuantía indemnizatoria en catorce mil ciento quince euros con setenta y cuatro céntimos (14.115,74 €), y acompaña a su escrito los siguientes documentos: a) Diversas fotografías del lugar donde se produce la caída, del estado en el que se encontraba el pavimento de la zona y de la baldosa en la que tropezó. b) Informe de alta del Servicio de Traumatología del Hospital ....., de 25 de marzo de 2015, en el que se establece el diagnóstico principal de fractura cervical de cadera derecha (operada el 17 de marzo de 2015), precisándose que ante la favorable evolución de la clínica procede cursar alta ambulatoria. c) Informe de un especialista en Traumatología y Cirugía Ortopédica, de 30 de diciembre de 2016, en el que además de baremar las secuelas se señala que el interesado tras el alta hospitalaria “necesitó revisiones periódicas en consultas externas”, y que “se le prescribió deambulación con dos muletas y descarga de la extremidad durante 3 meses”. Reseña que “en la revisión del día 26-08-2015 se informó de `no dolor, flexión de cadera derecha limitada a 90º, acortamiento radiográfico cérvico-diafisario de la cadera derecha´”. Finaliza recordando que se “cursó alta clínica por el (Servicio) de Traumatología con fecha 02-06-2016, aunque se recomendaron revisiones anuales”, y que “no obstante, desde el punto de vista médico-legal, (el reclamante) se considera estabilizado de sus lesiones desde la revisión del día 26-08-2015, ya que se apreció un estancamiento en su evolución”.

**2.** Mediante escrito de 5 de abril de 2017, el Concejal Responsable del Área de Urbanismo y Planificación del Ayuntamiento de Avilés comunica al interesado la

fecha de recepción de la reclamación, el plazo para resolver el procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

**3.** Tras las oportunas notificaciones al interesado y al testigo propuesto, el 25 de abril de 2017 se practica la prueba testifical. El interrogado manifiesta que trabaja en un bar sito a la altura de la vía pública donde sucedieron los hechos, que no presenció la caída, sino que ya vio al accidentado en el suelo -acudiendo en su auxilio-, y que en aquellas fechas y lugar había varias baldosas que se encontraban despegadas y elevadas respecto de la rasante general de la acera, por lo que ya había tropezado más gente allí. Indica que él mismo fue quien avisó a la ambulancia y que la Policía Local llegó cuando el accidentado ya había sido trasladado al hospital.

**4.** Con fecha 20 de julio de 2017, se recibe en el registro municipal el informe emitido por la compañía aseguradora de la Administración el día 12 de ese mes. En él se reproduce el proceso evolutivo de las lesiones y coincide con la pericial aportada por el reclamante en que las secuelas quedan determinadas con ocasión de la revisión del día 25 de agosto de 2015, momento en el que también se informa de la no existencia de dolor.

**5.** Mediante escrito presentado en el registro del Ayuntamiento de Avilés el 20 de julio de 2017, el interesado incorpora al expediente el informe del Servicio de Traumatología del Hospital ..... de fecha 11 de ese mismo mes. Este informe señala que tras la realización de una radiografía, no existen cambios radiológicos respecto a marzo de 2015, y en lo que concierne a la exploración física indica que no hay dolor en la cadera, que deambula con bastones y que presenta una discreta cojera. No hay anotación alguna ni en el capítulo de diagnóstico ni en el de tratamiento. Finalmente, advierte que se procederá a una revisión en un año con Rx de caderas "para valoración y posible alta con secuelas".

**6.** El día 3 de julio de 2018, el perjudicado presenta un escrito en el que procede a subsanar el error advertido en la indemnización que solicita, que cifra ahora en 17.242,00 €

**7.** Con fecha 8 de marzo de 2019, se emite informe por la Jefa de la Sección de Mantenimiento y Conservación del Ayuntamiento de Avilés, donde se señala que “no consta en este Servicio el incidente reclamado./ Tampoco consta informe de la Policía Local que constate los hechos./ Girada visita de inspección se comprueba que a fecha de hoy existe un defecto o desperfecto en el pavimento de baldosa en la citada dirección, estando unas baldosas levantadas, según se muestran en las fotografías, oscilando lo más desfavorable entre 1 cm y 1,5 cm de desnivel”. Al escrito se acompañan fotografías del estado en el que se encuentra el pavimento de la zona y de las baldosas que presentan irregularidades.

**8.** Mediante escrito notificado al interesado el 25 de junio de 2019, el Instructor del procedimiento le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días

No consta en el expediente que se hayan formulado alegaciones.

Con fecha 22 de julio de 2019, el Instructor del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio razonando que los “tratamientos paliativos o de rehabilitación ulteriores no son aptos para interrumpir o impedir el nacimiento del plazo de reclamación de un año, puesto que el alcance de las secuelas se encuentra plenamente determinado”. Por ello, considera que el reclamante “pudo presentar su reclamación a partir del 25-3-15, fecha en que causó alta hospitalaria tras ser intervenido quirúrgicamente, sin perjuicio de su posterior tratamiento de rehabilitación”, por lo que a la fecha de la reclamación había prescrito el derecho.

**9.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 19 de septiembre de 2019, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de

reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Avilés objeto del expediente núm. ....., adjuntando a tal fin copia del expediente 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 de la Alcaldía del Ayuntamiento de Avilés, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), 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 Ayuntamiento de Avilés está pasivamente legitimado en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

**TERCERA.-** 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 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante 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 de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, se advierte una paralización injustificada de las actuaciones, pues tras el escrito que el reclamante presenta en julio de 2017 no se reanudan aquellas hasta febrero de 2019, lo que provoca que a la fecha de emisión de este dictamen se haya rebasado ya el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 91.3 de la LPAC. No obstante, ello no exime del deber de resolver, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21 y 24.3, letra b), de la referida Ley.

**CUARTA.-** 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 “Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de

producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.

En el ámbito de la Administración local, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL), dispone que “Las Entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa”.

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 concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) que la acción se ejercite en plazo; b) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; c) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y d) que no sea producto de fuerza mayor.

**QUINTA.-** Al examinar los requisitos necesarios para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración se impone verificar si la reclamación ha sido ejercitada dentro del plazo establecido al efecto; aspecto este en el que justamente la propuesta de resolución que se somete a nuestra consideración justifica su sentido desestimatorio. Al respecto, razona la citada propuesta que el tiempo transcurrido entre la fecha en la que el reclamante recibió el alta hospitalaria (25 de marzo de 2015) y la presentación de la reclamación (16 de febrero de 2017) excede el plazo de un año establecido en

el artículo 67.1 de la LPAC, conforme al cual “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”.

Como ya se ha indicado en líneas precedentes, *ex* artículo 67.1 de la LPAC, el primer criterio legal para la determinación del *dies a quo* del cómputo del plazo para el ejercicio de la acción de reclamación es el del momento del hecho dañoso, pero si el efecto lesivo se manifiesta con posterioridad habrá que estar a dicho momento, salvo que sea incierto e imprevisible el curso de la enfermedad y sus manifestaciones, en cuyo caso el *dies a quo* será el del momento de la curación o el de la determinación definitiva del alcance de las secuelas o de su estabilización.

En el caso que se somete a nuestra consideración, y en orden a establecer la fecha en la que se ha fijado el alcance del daño alegado es necesario, en primer término, definir su naturaleza y, a tal fin, analizar si nos encontramos ante un efecto lesivo de carácter continuado, de evolución incierta y con manifestaciones imprevisibles, que da lugar a secuelas novedosas cuya evaluación definitiva no resulta posible efectuar en un momento temporal concreto, o si, por el contrario, nos hallamos ante un daño de carácter permanente, en tanto que determinado o estabilizado en un momento preciso, y previsible en sus manifestaciones y evolución.

Como ya hemos señalado en ocasiones anteriores (por todos, Dictámenes Núm. 1/2011 y 81/2016), un importante cuerpo jurisprudencial distingue de forma clara y precisa entre estos dos tipos de daños, los permanentes y los continuados (valga como ejemplo la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2015 -ECLI:ES:TS:2015:746-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.<sup>a</sup>). El Tribunal Supremo define el daño permanente como aquel en el que el acto generador del mismo se agota en un momento concreto, aun cuando sea inalterable y permanente en el tiempo el resultado lesivo, de modo que producido el acto causante de la lesión esta queda determinada y puede ser evaluada de forma definitiva. En el daño

continuado, sin embargo, las manifestaciones lesivas, con base en una unidad de acto, se producen día a día de manera prolongada e imprevisible y sin solución de continuidad, de forma que el resultado lesivo no puede ser evaluado de manera definitiva hasta que no se adoptan las medidas necesarias para poner fin al mismo. El plazo de prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial no empieza a correr en este último supuesto hasta que no cesen o dejen de manifestarse los efectos lesivos, a diferencia de lo que ocurre en el caso de los daños permanentes, o de efectos permanentes y perdurables en el tiempo, en el que el plazo empieza a contarse en el momento en el que se produce la conducta causante del daño o se manifiesta su efecto lesivo (Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 2013 -ECLI:ES:TS:2013:5201-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª), puesto que de lo contrario las reclamaciones por daños de este tipo se convertirían en imprescriptibles.

A juicio de este Consejo, los daños sufridos por el reclamante no pueden calificarse como continuados, sino que tienen el carácter de permanentes, pues el acto generador del daño se agota en un momento concreto -con la lesión cervical-, y aunque persista en el tiempo el efecto lesivo sus manifestaciones no son inciertas o imprevisibles. En este sentido, 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 jurisdiccionales, 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”.

Calificado el daño como permanente, procede analizar la fecha en la que habría de iniciarse el cómputo del plazo de un año, tomando en consideración el día en que se han fijado y estabilizado los efectos lesivos. En el cómputo del plazo hemos de operar, de acuerdo con la jurisprudencia y con la doctrina del Consejo de Estado, de modo flexible, antiformalista y favorable a los perjudicados. Tal como venimos señalando reiteradamente (por todos, Dictamen Núm. 8/2019), no hemos de considerar aisladamente los aspectos técnico-médicos de la lesión producida, sino también el elemento subjetivo que

se deriva del momento en que el interesado es informado -y por ello adquiere plena conciencia- del alcance de la lesión que imputa al servicio público.

En la propuesta de resolución se estima que el reclamante "pudo presentar su reclamación a partir del 25-3-15, fecha en que causó alta hospitalaria". Ahora bien, nada acredita que ese alta coincida con la determinación del alcance de las secuelas, pues el único informe médico en el que pudiera fundarse tal conclusión -el de alta del Servicio de Traumatología de 25 de marzo de 2015- se refiere únicamente a una "favorable evolución de la clínica", por lo que se cursa "alta ambulatoria", sin que de ahí pueda deducirse la estabilización secuelar.

Al respecto, es el propio reclamante quien acompaña a su escrito inicial el informe de un especialista en Traumatología y Cirugía Ortopédica en el que se recoge que, tras el alta hospitalaria del 25 de marzo de 2015, el paciente "necesitó revisiones periódicas en consultas externas" y que aunque cursó "alta clínica" el 2 de junio de 2016, "desde el punto de vista médico-legal, se considera estabilizado de sus lesiones desde la revisión del día 26-08-2015", momento en el "que se apreció un estancamiento en su evolución". El perito de la entidad aseguradora de la Administración corrobora esas apreciaciones y estima que las secuelas quedan determinadas en la revisión del 25 de agosto de 2015, momento en el que también se informa de la no existencia de dolor.

Con posterioridad, el interesado incorpora al expediente un informe del Servicio de Traumatología del Hospital ..... de 11 de julio de 2017 en el que se alude a una nueva revisión con Rx "para valoración y posible alta con secuelas". Sin embargo, no puede desconocerse que, frente a la contundencia de lo manifestado en la pericial que acompaña a la reclamación, el novedoso informe es impreciso o incompleto, pues constata al mismo tiempo que no existen "cambios radiológicos con respecto a Rx marzo 2015" y que pasados más de dos años sigue presentando "discreta cojera", sin incluir anotación alguna en los apartados relativos a diagnóstico y a tratamiento. En definitiva, este postrero informe que el interesado aporta, en aparente contradicción con lo recogido en el que el mismo adjunta a su escrito inicial, resulta insuficiente -por su parquedad, y en ausencia de otros elementos probatorios- para enervar las

conclusiones vertidas en las periciales que le anteceden, en las que se aborda con precisión y rigor el momento de estabilización de las secuelas.

Ha de advertirse que, de acuerdo con el principio de la *actio nata*, debemos entender que el perjudicado conoce el alcance del daño en el momento en que “concluye el tratamiento rehabilitador y recibe el alta por estabilización del proceso” (por todos, Dictamen Núm. 247/2019), aun cuando no se haya recuperado íntegramente la salud, pues el daño resulta previsible en cuanto a su determinación, pudiendo ser cuantificado. Este Consejo viene señalando que no interfieren en el curso del plazo de prescripción los actos asistenciales tendentes a paliar los efectos de la lesión mejorando la calidad de vida del paciente (Dictamen Núm. 8/2019), ni la remisión a servicios sanitarios cuyo objeto es ajeno a la reversión de las secuelas ya consolidadas, ni la emisión de nuevos informes médicos que no reflejan actuaciones posteriores al tratamiento rehabilitador con incidencia en el resultado secuelar (Dictamen Núm. 214/2016).

En definitiva, se estima que no es la fecha del alta hospitalaria que se recoge en la propuesta de resolución, sino la de 26 de agosto de 2015, la que debe tomarse en consideración como *dies a quo*, pues consta que en ese momento se produce la estabilización de las lesiones sin que se aporte elemento alguno que alcance a contradecirlo. Por ello, el plazo de un año para reclamar se había rebasado ampliamente cuando el interesado presenta su escrito inicial -el 16 de febrero de 2017-, debiendo desestimarse la reclamación por extemporánea.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe observar que aunque se hubiere accionado en plazo, el sentido desestimatorio de nuestro dictamen no variaría. Este Consejo viene señalando que los defectos del pavimento de escasa entidad no pueden erigirse en factor determinante de una caída ni generan un riesgo distinto al que de ordinario asume el viandante cuando se desplaza por los espacios comunes, sin que pueda imponerse a la Administración un estándar de mantenimiento desproporcionado o inasumible (entre otros, Dictámenes Núm. 31/2006 y 213/2018). En el presente caso el desnivel denunciado oscila entre 1 y 1,5 centímetros, según medición practicada por la Sección de Mantenimiento

y Conservación, evidenciándose también su limitada relevancia en las fotografías que se acompañan al escrito de reclamación, por lo que carece de la entidad suficiente como para entender que se incumple el estándar exigible al servicio público y no puede erigirse en causa determinante del siniestro.

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. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE AVILÉS.