



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 24 de noviembre de 2005, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de xxxxx*, 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 24 de octubre de 2005 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de xxxxx, representado por yyyyy, debido a los daños ocasionados en su vehículo por el mal estado de la vía por la que circulaba*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 27 de octubre de 2005, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 982/2005, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

Primero.- Con fecha 11 de noviembre de 1999, tiene entrada en el registro de la Subdelegación del Gobierno en xxxxx un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial presentado por yyyyy, en el que solicita a la



Junta de Castilla y León una indemnización por los daños causados en el vehículo de su representado, xxxxx, relatando los hechos del siguiente modo:

“Con fecha 9 de septiembre de 1999 se efectuó reclamación a la Demarcación de Carreteras de Castilla y León Oriental, Ministerio de Fomento (...) fue objeto de cesión a la Junta de Castilla y León, por lo que no es competente la Demarcación.

»xxxxx sufrió un accidente de circulación (...).

»Ninguna responsabilidad puede imputársele al conductor del vehículo siniestrado, que colisionó con el árbol (...).”

Acompaña a su reclamación la escritura del poder de representación conferido, así como una copia del atestado de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, donde consta que el accidente se produjo el 26 de septiembre de 1998, en la xxxx, antigua, término de xxxxx. En el estudio de la vía se observa la presencia de un árbol en la calzada, y como daños en el vehículo se declaran desperfectos en la parte frontal y en el costado delantero derecho. El informe concluye como causas probables del accidente “la caída de un árbol en la calzada, no siendo visible por nocturnidad y escasa visibilidad por la existencia de circunstancias de climatología adversas, estando el firme deslizante”.

Asimismo acompaña al escrito de reclamación el comunicado de la Jefatura Provincial de Tráfico de la baja definitiva del vehículo siniestrado, debido a que, tal como señala en su reclamación, “los daños (...) eran de tal magnitud que desaconsejaban su reparación (...)”.

Segundo.- El 3 de diciembre de 1999 el Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx acuerda el nombramiento de Instructor del expediente de responsabilidad patrimonial, y requiere al interesado para que presente determinados documentos que subsanen su solicitud.

Dicho acuerdo es notificado al interesado el 17 de diciembre de 1999, quien presenta la documentación requerida el 22 de diciembre siguiente.

Tercero.- El Jefe de la Sección de Conservación y Explotación del Servicio Territorial de Fomento de xxxxx emite un informe, el 20 de marzo de



2000, basado en los partes emitidos por la empresa encargada de la conservación de carreteras ppppp y del capataz de la Junta de Castilla y León (que asimismo obran en el expediente). Según éstos “no tiene constancia de la realidad del evento lesivo relatado en el escrito”.

Continúa dicho informe: “Al desconocer el lugar exacto donde ocurrió la presunta caída del árbol y ser la carretera xxxx de una longitud de 1.600 metros, no es posible emitir informe sobre la existencia de señalización permanente; sí confirmamos no había señalización de obras (...).

»No tiene constancia esta Sección ni en el informe de la Policía se refleja, si la actuación del conductor era la adecuada a las condiciones de la vía ni a las condiciones climatológicas existentes, de acuerdo con lo que se señala en el Código de Circulación”.

Cuarto.- El 12 de abril de 2000 el Instructor acuerda la apertura de un periodo probatorio por plazo de treinta días. Se notifica dicho acuerdo a la parte reclamante el 14 de abril de 2000.

Con la misma fecha, el Instructor solicita de la Demarcación de Carreteras de Castilla y León Oriental del Ministerio de Fomento la remisión de las actuaciones que sobre el expediente de referencia obren en dichas dependencias, así como una copia del escrito de reclamación mediante el que se dio inicio al expediente de responsabilidad patrimonial.

Dicho requerimiento es satisfecho por el Ministerio de Fomento el 25 de abril de 2000, donde consta que el escrito inicial de reclamación fue presentado el 9 de septiembre de 1999 en la Subdelegación del Gobierno en xxxxx.

Igualmente, el 12 de abril de 2000 se solicita a la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil de xxxxx el original o una fotocopia compulsada del atestado practicado con motivo del accidente, el cual es remitido el 19 de abril de 2000.

Quinto.- Previo acuerdo de admisión de la prueba testifical propuesta por la parte reclamante, y de acuerdo con su formulario, el 28 de abril de 2000 se practica la prueba testifical con ttttt. Éste declara, el 22 de mayo siguiente, que fue “testigo del accidente referido, al colisionar y resbalar el vehículo por las ramas y hojas caídas en los árboles, (...) las condiciones meteorológicas



eran malas, (...) el vehículo realizó un trompo saliéndose por la margen izquierda al intentar esquivar las ramas pues el suelo estaba muy resbaladizo por las hojas (...) poco visibles, (...) no pudo evitar la colisión”.

Sexto.- Con fecha 28 de marzo de 2003, se solicita al Centro Meteorológico Territorial de Castilla y León un informe sobre las circunstancias meteorológicas existentes en el lugar y fecha del accidente.

Previo abono de las tasas exigibles por este concepto, el 28 de marzo de 2005 el Centro Meteorológico Territorial en Castilla y León emite un certificado sobre las condiciones climatológicas en el día del accidente. El él se manifiesta que “la precipitación con máxima intensidad caía el día 25 de septiembre fue de 11,4 l/m²/h. y el día 26 fue de 3,0 l/m²/h. (...), la racha máxima de viento registrada en dicho observatorio el día 26 de septiembre de 1998 fue de 68 kilómetros por hora (...). El día anterior se registro una racha máxima de 87 km/h”.

Séptimo.- El 18 de mayo de 2005, concluida la instrucción del expediente, se da audiencia del mismo al interesado, siéndole notificado el 24 de mayo de 2005.

El 30 de mayo de 2005 el interesado presenta un escrito en el que viene a ratificar lo solicitado en el inicial.

Durante esas fechas, se procede a sucesivos cambios de Instructor del expediente, notificándose en debida forma al interesado.

Octavo.- El 20 de septiembre de 2005 el Instructor del expediente formula la propuesta de resolución en el sentido de desestimar la pretensión formulada, al considerar la presencia de un árbol en la carretera como causa de fuerza mayor, que exonera a la Administración de responsabilidad.

Por otro lado, se estima en la propuesta de resolución que el derecho a reclamar había prescrito por el transcurso del plazo legal, dado que “la primera noticia que tiene la Junta de Castilla y León es en noviembre de 1999 por lo que ya ha transcurrido el plazo de un año”.



Noveno.- El 30 de septiembre de 2005 la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx emite un informe jurídico sobre la propuesta de resolución indicada.

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.h), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla A), apartado g), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003 del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, 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, hemos de destacar negativamente la dilación a que se ha visto sometido el presente procedimiento, puesto que la reclamación se recibe en la Junta de Castilla y León en noviembre de 1999. El expediente se ha visto suspendido y ha habido varios nombramientos de instructor, lo que, sin embargo, no justifica la excesiva tardanza, dado que la propuesta de resolución no se formula hasta el 20 de septiembre de 2005. Este retraso necesariamente ha de considerarse como una vulneración por 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, sin olvidar el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que como indemnización por responsabilidad



patrimonial de la Administración se pueda conceder al reclamante, en caso de estimar sus pretensiones, mediante la oportuna resolución.

3ª.- Concurren en la parte interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en la provincia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 4.12 del Decreto 93/1998, de 14 de mayo, por el que se desconcentran las atribuciones de la Consejería de Fomento en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León, al ser la cuantía reclamada inferior a 3.005,60 euros.

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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a la que además se remite el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 1 de marzo, 21 de abril y 29 de octubre de 1998; 28 de enero de 1999; 1 y 25 de octubre de 1999), así como la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes de 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3251/2002), 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 la 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 a instancia de xxxxx, representado por yyyyy, debido a los daños causados en su vehículo por el mal estado de la vía por la que circulaba.

En relación al plazo de interposición de la reclamación, hay que partir del hecho de que la reclamación se presenta en el registro de la Subdelegación del Gobierno en xxxxx, dirigida a la Junta de Castilla y León, el 11 de noviembre de 1999, esto es, transcurrido más de un año desde la producción del accidente – el 26 de septiembre de 1998–. Previamente, el 9 de septiembre de 1999, el interesado se había dirigido al Ministerio de Fomento, Demarcación de de Carreteras del Estado Castilla y León Oriental, al haber considerado a este órgano de la Administración del Estado como el competente para resolver. Sin embargo, éste, por escrito con fecha de registro de salida de 3 de noviembre de 1999, comunica a la parte reclamante que “la carretera xxxx, antigua, travesía de xxxxx (...) fue objeto de cesión a la Junta de Castilla y León”.

Es cierto que los perfiles de la institución 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, huyendo así de aplicaciones *contra cives* o contrarias al criterio *pro actione*. De este modo el Tribunal Supremo, en Sentencia de 20 de octubre de 1988, determina:



“(…) 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”.

Sin embargo, en el presente caso, tal flexibilidad de apreciación no puede llevar a olvidar el hecho evidente de que la reclamación se presentó extemporáneamente ante la Administración competente para resolver, que ha tenido conocimiento de la reclamación del interesado más de un año después de ocurrido el accidente, por lo que los criterios anteriormente señalados no resultan aplicables al presente expediente.

Según la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el cómputo del plazo de prescripción de un año establecido para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial, “ésta no puede ejercitarse sino desde el momento en que resulta posible por conocerse en sus dimensiones fácticas y jurídicas el alcance de los perjuicios producidos” (Sentencia de 3 de mayo de 2000). Esta doctrina tiene su origen en la aceptación por ese Tribunal (Sentencias de 19 de septiembre de 1989, 4 de julio de 1990 y 21 de enero de 1991) del principio de *actio nata* (nacimiento de la acción), según el cual “el plazo de prescripción de la acción comienza en el momento en que ésta puede ejercitarse, y esta coyuntura sólo se perfecciona cuando concurren los dos elementos del concepto de lesión, es decir, el daño y la comprobación de su ilegitimidad”.



En el caso que nos ocupa, la acción, según la doctrina expuesta, pudo ejercitarse desde la fecha del accidente –26 de septiembre de 1998–, por lo que ha de concluirse que el interesado no ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pues la acción ejercitada ante una Administración que no era la titular del servicio público que, según el reclamante, originó el perjuicio, determina que su presentación ante la Administración competente –la de la Comunidad Autónoma de Castilla y León– el día 11 de noviembre de 1999, haya sido fuera del plazo legalmente previsto, y por ello ha de considerarse prescrito el derecho a reclamar.

La Ley 25/1988, de 29 julio, reguladora de carreteras y caminos, publica el Catálogo de carreteras de la Red de interés general del Estado. El artículo 4.2 de la ley determina que dicha red de carreteras del estado “podrá modificarse mediante real decreto” en determinados supuestos. Y del mismo modo, el artículo 12 del Reglamento General de Carreteras, aprobado por el Real Decreto 1812/1994, de 2 septiembre, contempla que “el cambio de titularidad de una carretera entre la Administración General del Estado y otras Administraciones Públicas se acordará entre ellas, previa la incoación y tramitación del correspondiente expediente por la Dirección General de Carreteras”. Cambio de titularidad que se ha operado en el supuesto que nos ocupa, de acuerdo con lo manifestado en el escrito de 3 de noviembre de 1999 de la Demarcación de Carreteras Castilla y León Oriental, según el cual “la carretera xxxx, antigua, travesía de xxxxx (...) fue objeto de cesión a la Junta de Castilla y León”.

Por su parte, a la Junta de Castilla y León le asiste la competencia exclusiva sobre las carreteras no incorporadas a la red de carreteras del estado y cuyo itinerario se desarrolla íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en el artículo 32.1.4º de su Estatuto de Autonomía, y en la Ley 2/1990, de 16 de marzo, de Carreteras de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Ésta proclama en su artículo 2 que “la titularidad de las carreteras objeto de esta Ley, según los casos, corresponde a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, a las Diputaciones o a los Ayuntamientos y demás Entidades Locales”. Del mismo modo establece que la Junta de Castilla y León “aprobará la relación y clasificación de las carreteras de la red regional de titularidad autonómica”.



Por lo tanto, es objeto de publicación la relación de carreteras de sendas Administraciones, Estado y Comunidad Autónoma, y, por ende, su titularidad. Ello determina que el interesado tenía, en el momento de formular su reclamación, la posibilidad cierta, y sin un esfuerzo especial por su parte, de conocer a qué Administración había de dirigirse por ser la titular del servicio público cuyo funcionamiento él considera como generador de los daños que alega.

De ello se colige que no debe tomarse en consideración, a los efectos de la interrupción del plazo prescriptivo que ahora examinamos, la presentación de la reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ministerio de Fomento –Demarcación de Carreteras del Estado Castilla y León Oriental–, y por lo tanto el *dies a quo* hay que referirlo, a estos efectos, al día de presentación del escrito dirigido a la Junta de Castilla y León en el registro general de la Subdelegación del Gobierno en xxxxx el 11 de noviembre de 1999, conforme al cual la reclamación habría sido presentada fuera del plazo legalmente establecido y consecuentemente prescrita.

6ª.- Por lo expuesto, no procede entrar en el análisis de las consideraciones de fondo acerca de la imputabilidad o el nexo causal a las que se alude en la resolución, que no se comparte en este sentido, ya que lo procedente en este caso es apreciar la concurrencia de prescripción del derecho a reclamar la responsabilidad patrimonial, por aplicación del artículo 142.5 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Tal y como ha señalado este Órgano Consultivo en otras ocasiones (Dictamen 536/2004, de 21 de octubre), que la reclamación se efectúe en el plazo de un año –plazo de prescripción– no es propiamente un requisito de la responsabilidad administrativa 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.

Sin embargo, y a pesar de lo anteriormente expuesto, en el presente caso, al haberse iniciado y sustanciado la tramitación del procedimiento correspondiente sin limitarse a rechazar de plano la solicitud, llegándose incluso a su fase última de dictamen de este Órgano Consultivo, resulta un tanto forzado llegar a la conclusión de una simple inadmisión de la solicitud, por lo



que este Consejo Consultivo considera que la reclamación presentada ha de ser desestimada.

Se comparte, pues, el criterio desestimatorio de la propuesta, si bien entiende este Consejo Consultivo que el fundamento de dicho pronunciamiento no debe ser el que consta en aquélla, sino la apreciación de concurrencia de prescripción.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución desestimatoria, por prescripción de la acción, en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de xxxxx, representado por yyyyy, debido a los daños ocasionados en su vehículo por el mal estado de la vía por la que circulaba.

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