



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. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 20 de abril de 2006, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxxxxx*, 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 marzo de 2006 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 D. xxxxx, representado por D. yyyyy, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 20 de marzo de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 322/2006, 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 28 de diciembre de 2004, tiene entrada en el registro de la Subdelegación del Gobierno en xxxxx un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial, presentado por D. yyyyy, en el que solicita a la Junta de Castilla y León una indemnización por los daños causados en el vehículo de su representado, D. xxxxx, relatando los hechos del siguiente modo:



“Sobre las 20,00 horas del día 30 de julio de 2003, a la altura del km. 15,00 de la Carretera xxx (xxxx - xxxx), término municipal de xxxx (xxxxx), circulaba correctamente el turismo modelo xxxx, matrícula xxxx, propiedad de Don xxxxx, dirección xxxx (xxxxx), conducido por D. zzzzz, y al llegar al punto referido, se topó con un badén, bache de grandes dimensiones que no estaba señalizado, (...), lo que propició la pérdida momentánea del control del vehículo, (...); ello propició el inevitable impacto del vehículo contra la valla de protección, sin que nada pudiera hacer el conductor del turismo para evitar la colisión contra la valla a consecuencia del mal estado de la carretera en el punto ya referido. Fue la conducta prudente del conductor, la que propició que los daños únicamente afectasen al vehículo, y no se causasen daños personales, y ello, al circular correctamente, a la velocidad reglamentaria y adecuada.

»(...). Con fecha 25 de junio de 2004, fue presentada la presente reclamación ante la Subdelegación del Gobierno de xxxxx, y como quiera que se dirigía a la Excm. Diputación Provincial de xxxxx; por esta, se nos informa mediante escrito de 30 de septiembre de 2004, notificado el día 7 de octubre, sobre la recepción de la solicitud, el plazo de resolución, y que la carretera citada no figura en la relación de carreteras inventariadas por esa Diputación, sin perjuicio del pertinente informe técnico.

»De nuevo, se notifica a esta parte el día 13 de octubre de 2004, el mismo escrito, adjuntando certificación por la que se informa que la carretera xxx, no figura incluida en los bienes inmuebles de la Diputación.

»(...), con fecha 13 de octubre remitimos escrito de solicitud de información a la Guardia Civil de xxxxx, para que se nos informe sobre la titularidad de la carretera xxx, en el pk. 15,00. Y por esta, se nos informa que la titularidad de la carretera xxx corresponde a la Junta de Castilla y León”.

Cuantifica los daños ocasionados en el vehículo de su representado en la suma de 930,03 euros.

Acompaña a su reclamación la escritura del poder de representación conferido, copia de la factura emitida por el Taller Mecánico ttttt, por el importe que se reclama, copia de los documentos que forman parte del expediente de responsabilidad patrimonial tramitado ante la Diputación Provincial de xxxxx, así



como una copia del atestado de la agrupación de tráfico de la Guardia Civil, puesto de xxxxx, donde consta que el accidente se produjo a las 20 horas del día 30 de julio de 2003, en el km 15 de la carretera xxx, término municipal de xxxx. Se describe el accidente del siguiente modo:

“A la hora reseñada anteriormente el vehículo (...) matrícula xxxx, se golpea contra la valla de protección de la vía xxx. La causa probable pudiera ser el mal estado del firme, apreciando un badén donde comienza la citada valla, pudiendo desestabilizar el vehículo, no habiendo señalización que advierta de tal peligro en la vía”.

Segundo.- El 17 de febrero de 2005 se notifica al interesado un escrito por el que se le requiere para que presente determinados documentos relativos al accidente causante de los daños cuyo importe reclama. El 31 de mayo de 2005 tiene entrada la documentación requerida.

El 9 de junio de 2005 el Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx admite a trámite la reclamación presentada y acuerda el nombramiento de instructor del expediente de responsabilidad patrimonial. Dicho acuerdo es notificado al interesado el 15 de junio siguiente.

Tercero.- Previa solicitud por parte del instructor del expediente, el 22 de agosto de 2005 la Comandancia de la Guardia Civil en xxxxx, puesto de xxxxx, remite, para su incorporación al expediente, el atestado instruido con motivo del accidente sufrido por el vehículo del reclamante.

Asimismo, previo requerimiento por parte del instructor, el Jefe de la Sección de Conservación y Explotación del Servicio Territorial de Fomento de xxxxx emite un informe, el 23 de noviembre de 2005, en el que se señala lo siguiente:

“1º Se acompañan partes de trabajo de los cuales se deduce que no existían baches de especial peligro, tal como consta en el informe del encargado (...).

»2º No existe constancia de incidencias en esta zona.



»3º De acuerdo con la fotografía donde se visualiza la placa kilométrica P.K. 15+00 y la barrera de seguridad se trata de un tramo ligeramente sinuoso y recto con barrera lateral en una margen.

»(...).

»5º Como información complementaria no es cierto lo que dice el reclamante de que la carretera es estrecha (...), y con una señalización horizontal adecuada (bandas laterales) en buen estado. No se aprecia en la fotografía una degradación de la carretera, para tener que señalizar como peligrosa por el estado del firme (...)."

Se adjuntan, además de los partes de trabajo y de una fotografía de la zona, el informe del encargado, emitido el 22 de noviembre de 2005, en el que manifiesta:

"1º Que hasta la fecha de ayer (...) no se tenía constancia de accidente ocurrido (...).

»2º Que no existe ningún parte de incidencia en el que se resalte la existencia de un bache u otra circunstancia de especial peligro o relevancia para tener una actuación extraordinaria de Conservación en ese punto o tramo.

»3º Que en los partes de trabajo de los equipos de conservación, se refleja el trabajo de bacheo en ese tramo en tres ocasiones en todo el año 2003, no haciéndose mención en ellos de algún bache especialmente peligroso.

»4º Que la última actuación en ese tramo por un equipo de bacheo fue (...), sólo 12 días antes de la fecha del accidente, por lo que es presumible el buen estado de la calzada. (...)."

Cuarto.- El 11 de enero de 2006, concluida la instrucción del expediente, se da audiencia del mismo al interesado, siéndole notificado el 13 de enero.

El 27 de enero de 2006 el interesado presenta un escrito en el que viene a ratificar lo solicitado en el inicial.



Quinto.- El 17 de febrero de 2006 el instructor del expediente formula la propuesta de resolución en el sentido de desestimar la pretensión formulada, al considerar que no se ha acreditado la existencia de una conexión causal directa y objetiva entre el daño apreciado y el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Sexto.- El 24 de febrero de 2006 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.

Se echa en falta que el expediente esté debidamente foliado.

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, retraso que 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 conllevaría necesariamente la cantidad que como indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración se pudiera 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 D. xxxxx, representado por D. yyyy, debido a los daños ocasionados en su vehículo por el mal estado de la vía por la que circulaba.

La determinación de si el interesado ha ejercitado su derecho a reclamar en plazo exige tener en cuenta los siguientes hechos cronológicos:

- 30/07/03: Fecha del accidente.

- 25/06/04: Fecha en que se presenta la reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Diputación Provincial de xxxxx.

- 07/10/04: Fecha en que, según las declaraciones del representante legal del reclamante, se tuvo conocimiento del informe de 30 de septiembre del Área de Obras de la Diputación Provincial de xxxxx, en el que se pone de manifiesto que la carretera en que tuvo lugar el accidente "no figura en la relación de carreteras inventariadas" por esa Diputación. En cualquier caso, el 13 de octubre, fecha en que el reclamante solicita a la Guardia Civil



información acerca de la titularidad de la carretera, ya se tenía constancia de que ésta no correspondía a la Diputación Provincial.

- 14/10/04: Fecha del informe de la Guardia Civil, puesto de xxxxx, en el que se pone en conocimiento del interesado que “la carretera xxx, que une las localidades zamoranas de xxxx y xxxx es titularidad de la Junta de Castilla y León”.

- 28/12/04: Fecha en que el representante legal del interesado presenta, en el registro de la Subdelegación del Gobierno en xxxxx, la reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Junta de Castilla y León.

Tal y como puso de manifiesto este Órgano Consultivo en dictámenes anteriores (así, el número 982/2005, de 24 de noviembre), 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”.



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 –esto es, desde el 30 de julio de 2003–, 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 28 de diciembre de 2004, haya sido fuera del plazo legalmente previsto, y por ello ha de considerarse prescrito el derecho a reclamar.

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 (artículo 32.1.4º de su Estatuto de Autonomía, y Ley 2/1990, de 16 de marzo, de Carreteras de la Comunidad Autónoma de Castilla y León), y el artículo 2 de la Ley de Carreteras de nuestra Comunidad establece 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”.

En cualquier caso, y siendo objeto de publicación la relación de carreteras de la Comunidad Autónoma, y, por ende, su titularidad, el



representante legal del 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 consideraba 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 la Diputación Provincial de xxxxx, 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 28 de diciembre de 2004, 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 D. xxxxx, representado por D. yyyy, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

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