



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero y
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en xxxx2 el día 28 de junio de 2012, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. 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 30 de mayo de 2012 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 D. xxxx debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 1 de junio de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 355/2012, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

Primero.- El 18 de mayo de 2011 D. xxxx, de 70 años de edad, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1 (xxxx2), debido a los daños sufridos en una caída acaecida el 1 de abril de 2008, sobre las 14 horas, al cruzar el paso de peatones sito en la confluencia de la calle xx y la calle xx1 de la citada localidad, a causa del



defectuoso estado de la calzada en la que se estaban ejecutando obras sin protección, sin señalización, sin vallas y sin personal, que había dejado de trabajar durante la hora de la comida.

Reclama una indemnización de 28.373,36 euros. Adjunta copias de informes médicos, de la documentación clínica y de las Diligencias Previas 334/2008 seguidas ante el Juzgado de Instrucción nº 1 de xxxx1, que concluyeron mediante Auto de 5 de octubre de 2010 por el que se decretó el sobreseimiento libre, sin perjuicio de las acciones civiles que se pudieran ejercitar.

Segundo.- Por Decreto de la Alcaldía de 18 de enero de 2012 se acuerda admitir a trámite la reclamación presentada y se nombra instructor del procedimiento, lo que se notifica al interesado.

En la misma fecha y por Acuerdo del órgano instructor se acuerda la apertura del período probatorio.

Tercero.- El 7 de febrero el ingeniero asesor municipal informa de que "(...) no se encuentra en el proyecto constructivo especificación alguna por la que se debieran ejecutar unidades de obras, sin protección ni señalización suficiente, por lo que se entiende que caso de haberse producido los hechos denunciados, no serían en ningún caso responsabilidad del proyecto constructivo".

Cuarto.- El 29 de febrero el director de la obra informa de que "(...) desde el día de la fecha del replanteo de la obra hasta la fecha de la recepción de la misma, se marcó por parte de la dirección de obra a la empresa contratista que respetara y cumpliera las normas en materia de seguridad y salud marcadas en el estudio del proyecto y en su plan de seguridad y salud".

Quinto.- Concedido trámite de audiencia a la empresa contratista y al interesado, éste presenta escrito en el que reitera la pretensión indemnizatoria. La empresa adjudicataria no presenta alegaciones ni documentación alguna.

Sexto.- El 26 de abril de 2012 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada por prescripción de la acción y por considerar que la actuación lesiva es atribuible al contratista.



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 C), por analogía con la 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, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (18 de mayo de 2011) hasta que se formula la propuesta de resolución (26 de abril de 2012). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de principios y criterios que han de regir 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.

A este respecto, debe tenerse presente que los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la



tramitación de procedimientos; y que los términos y plazos establecidos en esta u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos. Ello en virtud de lo dispuesto en los artículos 41.1 y 47 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

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-Presidente del Ayuntamiento, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21.1.s) y 23.2.b) 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 se 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 la actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexos causales 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.

En la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece 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 precepto, reproducido casi de forma literal por el artículo 223 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2.568/86, de 28 de noviembre, se remite a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de modo que resulta igualmente exigible la concurrencia de los requisitos anteriormente señalados.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.

Con carácter previo es preciso analizar si la reclamación se ha presentado en el plazo legalmente previsto. Para ello es necesario entrar a valorar, en primer lugar, si este plazo ha podido verse interrumpido como consecuencia del ejercicio de acciones en la vía penal.

El plazo de prescripción establecido en los apartados 4 y 5 del artículo 142 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en los casos de responsabilidad patrimonial de la Administración, es de un año, sin perjuicio de que el procedimiento quede



suspendido cuando la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 146 de dicha Ley.

Dicho artículo 146.2 disponía, en su redacción inicial, que la exigencia de responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones Públicas “no suspenderá los procedimientos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial que se instruyan ni interrumpirá el plazo de prescripción para iniciarlos, salvo que la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial”.

Por tanto, el plazo para el ejercicio de la acción administrativa era de un año; “pero dicho plazo quedaba interrumpido cuando la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal fuera necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial. Sin embargo, este último criterio distaba de ser claro en su aplicación práctica, lo que llevó a aplicarlo con cierta flexibilidad, a partir del principio general favorable al ejercicio de la acción” (Dictamen del Consejo de Estado número 2.817/2001, de 5 de diciembre de 2001).

Ahora bien, la Ley 4/1999, de 13 de enero, introduce una modificación en el referido precepto, al suprimir el inciso “ni interrumpirá el plazo de prescripción para iniciarlos”. De acuerdo con la doctrina expuesta por el propio Consejo de Estado, “se mantiene la regla de la suspensión del procedimiento administrativo ya iniciado cuando sea necesaria la determinación de los hechos en el orden penal, con lo que no se cuestiona la posibilidad de ejercicio separado de ambas acciones; sí se suprime, en cambio, la regla especial relativa a la interrupción del plazo de prescripción cuando exista aquella necesidad, con lo que se subraya la independencia entre una y otra acción (administrativa y penal). Queda así más claro el distinto régimen de la prescripción de cada una de tales acciones. En definitiva, el perjudicado por el delito puede ejercitar la acción penal (junto con la civil derivada del delito, o reservándose ésta), la acción administrativa o ambas, pero debe tener en cuenta que, siendo independiente la segunda de la primera, no se produce la interrupción del plazo para su ejercicio (sin perjuicio de que, si fuera necesaria la determinación de los hechos en la vía penal, la Administración suspenda la tramitación del procedimiento)”.

Una vez que se ha concluido que el plazo para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial no ha podido verse interrumpido (como conse-



cuencia de la redacción actual del artículo 146.2), ni tampoco suspendido el procedimiento de responsabilidad patrimonial (ya que no se había iniciado), es necesario valorar si la reclamación se ha presentado dentro del plazo de prescripción de un año establecido en los preceptos ya señalados para el ejercicio de aquella acción.

El accidente se produjo el 1 de abril de 2008 y la reclamación se presentó el 18 de mayo de 2011, por lo que ha transcurrido más de un año. La secuencia temporal de los hechos que llevan a determinar que la reclamación de responsabilidad patrimonial se interpuso transcurrido el año establecido por la ley, se inicia con la incoación de diligencias previas en abril de 2008, en el Juzgado de Instrucción nº 1 de xxxx1 que, por Auto de 5 de octubre de 2010, decreta el sobreseimiento libre y el archivo de las actuaciones, contra el que posteriormente se interponen recursos de reforma y apelación. El archivo de las actuaciones es confirmado por la Audiencia Provincial de xxxx2.

La denuncia formulada por el interesado no se dirigía contra la Administración Municipal ni contra ninguno de sus funcionarios. Tampoco ejercitaba acciones civiles contra la Administración como posible responsable civil subsidiario. Se dirigía únicamente contra la empresa adjudicataria de las obras y su aseguradora.

Es numerosa la jurisprudencia que señala que el ejercicio de acciones penales no interrumpe el plazo de prescripción cuando no se han dirigido contra la Administración. Por otro lado, la vía para exigir responsabilidad a la Administración es la contencioso-administrativa y ésta no se ha utilizado por el reclamante. Al haber interpuesto la reclamación de responsabilidad patrimonial el 18 de mayo de 2011 se ha producido la prescripción de la acción en relación con el accidente ocurrido el 1 de abril de 2008.

Al respecto cabe citar, entre otras, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 26 de julio de 2004, que señala: "Sin embargo, la lesionada no dirigió su acción contra la Administración hasta la presentación de la reclamación por responsabilidad patrimonial, en fecha 10 de junio de 2002, más de año y medio después, sin que pueda considerarse interrumpido dicho plazo por el procedimiento penal seguido contra el interno (...), ya que dicho procedimiento se dirigió únicamente contra él, y pese a estar personada la lesionada en forma y estar asistida de Letrado, no solicitó en el ámbito penal la condena vía



responsabilidad civil subsidiaria del Estado, ni se reservó en ningún momento el ejercicio de acciones civiles contra el Estado.

»No se efectuó, por lo expuesto, ninguna reclamación en el ámbito penal encaminada a lograr el resarcimiento del daño o perjuicio frente a la Administración del Estado a la que se estima responsable, sino únicamente se reclamó contra el tercero causante del daño, por lo que el procedimiento penal seguido contra aquél carece de eficacia para interrumpir la prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial, conforme la doctrina jurisprudencial expuesta.

»Tampoco se efectuó reserva de acciones civiles contra la Administración, lo que hubiera sido necesario para evitar la prescripción de la acción, sino se iban a ejercitar frente a ella en el procedimiento penal, por lo que cabe apreciar la prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial efectuada por la resolución recurrida”.

A mayor abundamiento, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 30 de mayo de 2003 señala: “(...) no cabe oponer el argumento de la demandante, de supuesta interrupción de la prescripción por el hecho de haber promovido unas actuaciones penales, cuando notoriamente no era la jurisdicción penal procedente, como lo prueba que recayera auto de archivo que equivalía a un sobreseimiento a los seis días del accidente, y en ningún momento durante la tramitación del expediente administrativo alegó la demandante esta causa como supuesto motivo para interrumpir la prescripción. (...) Por otra parte, en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial ante la Administración se establece el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, como único para resolver las cuestiones de esta índole y así se expresa en el artículo 2 e) de la LJCA”.

Por otra parte, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el cómputo de este plazo de prescripción, la acción “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 presente caso la acción, según la doctrina expuesta, sólo pudo ejercitarse desde que el interesado tuvo conocimiento de la lesión producida y, al tratarse de un supuesto de daños de carácter físico, desde la curación o desde la determinación del alcance de las secuelas, 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, citada.

Así, de la documentación obrante en el expediente y, en concreto, del informe de alta forense de lesiones resulta que el 1 de diciembre de 2008 se da el alta forense por estabilización de las lesiones producidas el 1 de abril de 2008. Si se tiene en cuenta que la reclamación se presentó el 18 de mayo de 2011, la acción del interesado ha de considerarse prescrita.

Tal y como ha señalado este Órgano Consultivo en otras ocasiones (Dictámenes 536/2004, de 21 de octubre de 2004, o 169/2005, de 10 de marzo de 2005), 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, al haberse iniciado y sustanciado la tramitación del procedimiento correspondiente sin limitarse a rechazar de plano la reclamación, llegándose incluso a su fase última de dictamen por 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 debe desestimarse.

III CONCLUSIONES

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



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

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 D. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.

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