

En Logroño, a 7 de noviembre de 2001, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón, D. José M^a Cid Monreal y del Letrado Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, actuando como ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

52/01

Correspondiente a la consulta trasladada por la Excm. Sra. Consejera de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial por el funcionamiento de servicio público de carreteras promovido por D. D.O.M.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

D. D.O.M., mediante escrito, datado en Bilbao el 16 de agosto de 2000, que tiene entrada en el Registro de la Consejería de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda del Gobierno de La Rioja el 18 de agosto de 2000, presenta solicitud de reclamación de responsabilidad de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja por los daños sufridos en su vehículo Volkswagen, Golf, matrícula BI- XXX, como consecuencia del mal estado de la carretera LR-113, titularidad de la Comunidad Autónoma.

Segundo

Tales daños se produjeron, según manifiesta en su escrito, el 16 de agosto de 1999, en el punto kilométrico 51.700, situado entre Anguiano y Bobadilla, en un tramo en obras

debidamente señalizadas, con limitación de velocidad a 40 km/h. y en un desvío provisional, también debidamente señalado. El percance se produce en ese desvío provisional al existir un cambio de rasante en curva y «*un tramo de carretera descendente lleno de gravilla y de piedras, que no pudo ver hasta que estuvo encima de él*». Aunque acomodó su velocidad a la limitación establecida en las señales, la gravilla y piedras acumuladas en la calzada provocaron un reventón del neumático delantero izquierdo, con pérdida del control del vehículo y colisión con la valla de la parte izquierda de la calzada. Los daños producidos son de 632.817 pesetas de acuerdo con la valoración hecha por un perito de la Compañía W. (cuya fotocopia adjunta).

En su escrito da cuenta de que el 18 de agosto de 1999 presentó denuncia en la Guardia Civil del puesto de Baños del Río Tobía, contra los responsables de la situación de la calzada (del que adjunta fotocopia), así como pidió a dicha fuerza pública su presencia en el lugar donde se produjo el accidente, para que fueran testigos de las fotografías que tomó y que acompaña con su escrito.

Propone, finalmente, diversas pruebas documentales y testificales.

Tercero

Con fecha 1 de septiembre de 2000, el Director General de Obras Públicas y Transportes da traslado de este escrito a R.A., S.A. como contratista de las obras de «*Acondicionamiento de la carretera LR-113 del L.P. de Burgos a la N-232 en Cenicero. Tramo: Anguiano-Bobadilla, p.k. 119 al p.k. 126*».

Cuarto

Ese mismo día, si bien con registro de salida de 5 de septiembre, el Jefe del Servicio de Carreteras, comunica al reclamante la información procedimental correspondiente a su reclamación por daños (en aplicación de lo establecido en el art. 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones

Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), así como le requiere para que aporte diversos documentos y los pliegos de preguntas a realizar en la prueba testifical.

Quinto

El Director General de Obras Públicas y Transportes, el 22 de septiembre y registrado el 27 del mismo mes, solicita al Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de los de Logroño, testimonio de las actuaciones practicadas por dicho Juzgado en relación con la denuncia formulada por D. D.O.M., que es cumplimentado por escrito de 3 de octubre y registrado el 16 de octubre de 2000. De acuerdo con el testimonio remitido resulta lo siguiente:

a) Que se instruyeron Diligencias Previas 806/99, el 26 de agosto de 1999, sobre daños, siendo «denunciante» D.O.M. y «denunciada», R.A. S.A.

b) Que las mismas se practican a partir del Atestado núm. 54/99 instruido por la Guardia Civil del Puesto de Baños del Río Tobía. Entre otros datos de interés, constan los mismos denunciante y denunciado y como «Fecha del hecho», figura la de «14 de agosto de 1999»; como «Fecha instrucción diligencias», la de «18 de agosto de 1999»

c) En la «Diligencia de Exposición» consta que la denuncia se formula el día 18 de agosto de 1999, y en cuanto al día en que se produjeron los daños el de «14 de agosto, sobre las 13'30 horas». Se afirma textualmente que «pretende denunciar...el estado de este desvío ya que considera que está mal señalado su estado, siendo este el motivo ya que ni avisa de posible gravilla y aunque así fuera el tamaño de las piedras no se puede considerar gravilla. Asimismo el desvío se encuentra en un desnivel no anunciado al pasar una curva por lo que no es visible...». Consta que una vez leída y encontrada conforme por el denunciante es firmada en unión con el Instructor.

d) En la «Diligencia de Inspección ocular», realizada el día 18 de agosto por dos miembros de la Guardia Civil, se dice literalmente «el citado lugar es un desvío provisional de tierra y grava con una pendiente de unos cinco metros. Desde el inicio de la obra hasta el lugar del accidente hay aproximadamente un kilómetro perfectamente señalado, indicadores de obras, limitaciones de velocidad a 60 km y a 40 km. Etc. A su

vez, el desvío provisional está señalado con estrechamiento de calzada, desvío provisional y flechas indicando el camino. El vehículo debió impactar, por los desperfectos observados en la valla de seguridad, en el lado contrario al sentido de la marcha del vehículo, apreciándose desperfectos en tres soportes de sujeción de la misma».

e) Se aporta el «Auto de Incoación de Previas» y el «Auto de sobreseimiento libre», ambos de 26 de agosto de 1999.

Sexto

Que con fecha de entrada de 27 de septiembre de 2000, D. D.O.M., remite la documentación reclamada.

Séptimo

Con fecha 17 de octubre y registro de salida 23 de octubre, el Jefe de Servicio de Carreteras remite al reclamante acuerdo sobre práctica de prueba testifical, que se realiza el día 7 de noviembre de 2000.

Octavo

El Jefe del Servicio de Carreteras, mediante escrito de 9 de noviembre de 2000, pide informe sobre los hechos que motivan la reclamación al funcionario, Director Técnico de las obras donde se produjo el accidente, quien lo emite con fecha de 16 de noviembre de 2000. Del mismo merece destacarse lo siguiente:

a) El accidente se produce en un tramo en obras de «Acondicionamiento de la carretera LR-113. Tramo: Anguiano-Bobadilla», de las que es contratista Riojana de Asfalto, S.A., cuya Acta de replanteo es de 23 de noviembre de 1998 y las obras debían ser entregadas el 30 de noviembre de 2000.

b) Advierte la diferencia de fechas de producción del accidente: el 16 de agosto de 1999 (lunes) según el reclamante y el 14 de agosto de 1999 (sábado), según la denuncia efectuada ante la Guardia Civil.

c) Señala que las obras y el desvío provisional estaban debidamente señalizadas según resulta del reportaje fotográfico y de la inspección ocular practicada por la Guardia Civil y ésta en su informe *«no indica la presencia de piedras sobre la calzada»*.

d) Concluye a la vista de los informes de la Guardia Civil, de las circunstancias de visibilidad y de los daños provocados al vehículo que la causa sin ninguna duda es una velocidad excesiva por un tramo de velocidad limitada (40 Km/h), coincidente con un desvío provisional, lo cual provocó la pérdida del control del automóvil y un fortísimo impacto contra la barrera colocada en el margen izquierdo de la calzada, que afectó a tres tramos de barrera (12 metros), choque que fue el determinante de que reventara la rueda.

Noveno

Con fecha 28 de diciembre de 2000, el Jefe del Servicio de Carreteras solicita informe interno sobre la valoración de los daños realizada por el perito de la compañía de seguros, que es realizado el 8 de enero de 2000 (el año debe ser 2001), señalando que nada tiene que objetar a la peritación, puesto que *«no se ha visto el vehículo accidentado para poder cotejar la peritación»*.

Decimo

Con fecha 9 de enero de 2001, el Director General de Obras Públicas y Transportes da trámite de audiencia al interesado (notificada el 15 de enero de 2001), así como a R.A., S.A. Solo comparece el reclamante, mediante escrito de alegaciones registrado el 29 de enero de 2001, en el que discrepa de la valoración de las pruebas testificales y documentales que se recoge en el expediente. Merece destacarse que, según su criterio, *«lo que aquí se está enjuiciando es la responsabilidad de la Administración por una mala conservación de la calzada, que motivó el reventón de un neumático y la consiguiente pérdida de control del vehículo que acaba estrellándose»*. Insiste, a partir de

las declaraciones testificales, que ha quedado probado convenientemente, en su opinión, que la velocidad era reducida; que nadie de la Administración ha examinado *in situ* la zona ni el vehículo, si no que se hacen deducciones a partir del atestado de la Guardia Civil y del reportaje fotográfico por él aportado, razón por la que niega credibilidad al informe de parte emitido por el Ingeniero Técnico de Obras Públicas. Concluye reclamando los daños producidos valorados en 632.817 pesetas.

Undécimo

Con fecha 24 de julio de 2001, el Jefe del Servicio de Carreteras, formula propuesta de resolución del expediente por la que se deniegue la responsabilidad de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma *«al no existir nexo causal entre el siniestro y el funcionamiento del servicio público, siendo la conducta del perjudicado la única causa de dicho accidente»*. De su contenido interesa señalar, ahora, los siguientes extremos:

a) En cuanto a los *«Hechos»*, se parte de que el accidente se produjo el día 16 de agosto de 1999. Que se dio traslado de la reclamación a R.A., S.A., contratista de las obras que se estaban realizando en el punto kilométrico donde se produjo el accidente; que el Ingeniero Técnico de Obras Públicas que emite el informe al que se refiere el Antecedente de Hecho Octavo es el Director de las Obras.

b) En cuanto a las *«Consideraciones»*:

–Se resalta la reconocida experiencia del referido Ingeniero Técnico, quien si no pudo reconocer la zona en el momento del accidente, se debió exclusivamente a la conducta del reclamante *«que presentó su escrito un año después de producirse aquél, momento en el cual, ya no podían apreciarse las circunstancias que concurrieron, así como al hecho de que la denuncia se presentase dos días después, concretamente el 18 de agosto de 1999, lo que imposibilita el levantamiento del correspondiente atestado de la Guardia Civil y un adecuado reconocimiento de la zona que permitiera contrastar los hechos»*.

–Que de la realización de la prueba documental y testifical concluye que la causa del accidente fue la excesiva velocidad del reclamante.

–Que el accidente se produce en un tramo de carretera en obras que ejecuta la empresa R.A., S.A. quién, según el art. 98 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, vigente en el momento de celebrarse el contrato, tendrá la obligación de indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato.

–Que no existe mal estado de conservación de la carretera, sino que la existencia de tierra y grava, y no la existencia de piedras son consecuencia lógica de las obras que se estaban realizando.

– Que la causa del accidente es el exceso de velocidad y no el funcionamiento de la Administración.

Duodécimo

Con fecha 26 de julio de 2001, el Secretario General Técnico de la Consejería remite el expediente a la Dirección de los Servicios Jurídicos para su informe que se cumplimenta y registra de entrada el 31 de agosto de 2001, en sentido favorable a la propuesta de resolución.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito fechado el 10 de octubre de 2001, registrado de entrada en este Consejo el 19 de octubre de 2001, la Excm. Sra. Consejera de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

En su escrito solicita que el dictamen debe versar, además de sobre los extremos previstos en el art. 12 del Reglamento de los Procedimientos en materia de responsabilidad de las Administraciones Públicas (R.D. 429/1993, de 26 de marzo), sobre la cuestión de la extemporaneidad de la reclamación administrativa, habida cuenta del plazo prescriptivo del art. 145.2 LPC, en relación con la duplicidad de fechas declaradas sobre el día del acaecimiento del accidente y las de presentación de la reclamación administrativa.

Segundo

Mediante escrito de 19 de octubre de 2001, registrado de salida el día 22 de octubre de 2001, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Designado ponente el Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo señalada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad y ámbito del dictamen del Consejo Consultivo .

El artículo 12.1 del Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real

Decreto 429/1993, de 26 de marzo, dispone que, concluido el trámite de audiencia, se recabará el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando dicho dictamen sea preceptivo para lo que se remitirá todo lo actuado en el procedimiento y una propuesta de resolución.

El art. 11.g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, califica de preceptivo el dictamen en las reclamaciones que, en concepto de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración Públicas. Igual carácter preceptivo se establece en el art. 8.4.H) del Reglamento de este Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 33/1996, de 7 de junio.

En cuanto al contenido del dictamen, éste, a tenor del art. 12.2 del citado Real Decreto 429/1993, ha de pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del caño causado y la cuantía y modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Contenido mínimo del informe que puede extenderse, obviamente, al examen del cumplimiento de los demás requisitos necesarios para el ejercicio de la acción de responsabilidad, como es, en el presente caso, y así nos lo solicita la Excm. Sr. Consejera, su posible extemporaneidad.

Segundo

Sobre la posible prescripción de la pretensión resarcitoria.

El presente expediente de responsabilidad patrimonial, se ha tramitado de acuerdo con las disposiciones contenidas en 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, dictado en virtud de lo previsto en el art. 142.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por ser demandada la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Desde su inicio se ha tramitado por los servicios correspondientes como un supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración derivado del funcionamiento del servicio de carreteras, dado que el accidente se produjo en un tramo en obras de la carretera autonómica LR-113. En el procedimiento se ha dado audiencia a la empresa contratista de las obras que se realizaban en ese tramo –que nada ha alegado– y al interesado. La Propuesta de Resolución propone, en cuanto al fondo, denegar la reclamación por ser los daños producidos responsabilidad exclusiva del propio perjudicado.

De acuerdo con la consulta hecha, procede, antes de entrar a examinar la cuestión de fondo –única cuestión jurídica considerada en la Propuesta de Resolución–, que nos pronunciemos acerca del posible ejercicio extemporáneo de la acción de responsabilidad, extremo sobre el que la Excm. Sra. Consejera expresamente nos pide que nos pronunciemos, habida cuenta del plazo prescriptivo que establece el art. 142.5 LPC.

En efecto, de acuerdo con este precepto: *«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 determinación del alcance de las secuelas».*

Plazo de prescripción que corre, en el presente caso, desde que se produjo el hecho causante de los daños (*dies a quo*), esto es, el accidente de circulación cuya producción atribuye el reclamante al deficiente estado de conservación de la carretera en obras.

En el presente caso, la determinación precisa del *dies a quo*, por paradójico que pueda parecer, no aparece establecida en el expediente de manera indubitable. En efecto, existe una duplicidad de fechas acerca de la fecha del accidente, sin que este extremo se haya depurado suficientemente y, en su caso, sacado las debidas consecuencias jurídicas, como puede ser la posible prescripción de la pretensión resarcitoria.

El reclamante, manifiesta en su escrito de iniciación de la reclamación que el accidente se produjo el día *16 de agosto* de 1999; y, en los pliegos de preguntas a formular a los testigos que él propone, esa es la fecha que señala como de producción del

mismo. Sin embargo, ninguna de las dos testigos sabe precisar en sus respuestas en qué día de la semana se produjo el accidente (respuestas a la pregunta 3ª, formulada a propuesta de los servicios administrativos que instruyen el expediente) y, en concreto, Doña Mª A.M., a la pregunta 14ª de las propuestas por el reclamante (donde se hace referencia expresa al día 16 de agosto de 1999) contesta que «*no estoy segura del día exacto, era a mediados de Agosto...*».

Sin embargo, en el atestado de la Guardia Civil del Puesto de Baños del Río Tobía aportado al expediente, en la carátula, como queda recogido en el Antecedente de Hecho Quinto, consta como «*Fecha del Hecho*», la de «*14 de agosto de 1999*) y de nuevo se recoge tal fecha en la «*Diligencia de Exposición*», en la que, expresamente y con detalle de la hora, consta esa fecha que, una vez leída, es encontrada conforme y firmada por el reclamante en unión del Instructor. Tanto la denuncia que presenta como el atestado de la Guardia Civil se practicaron el día 18 de agosto de 1999. El Informe al que se refiere el Antecedente de Hecho Octavo, ya llama la atención acerca de esa diferencia de fechas, que, sin embargo, no merece ninguna valoración jurídica ni en la Propuesta de Resolución, ni en el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos. Es sólo con ocasión de la remisión del expediente para nuestro informe, cuando la Excm. Sra. Consejera requiere nuestro parecer sobre este particular.

Ante la discordancia de fechas sobre el *dies a quo* de la producción del hecho lesivo y, pese a que este extremo no ha sido depurado como debiera en el curso del procedimiento, este Consejo otorga mayor veracidad y validez a la fecha que consta recogida en un documento público (el atestado de la Guardia Civil) que, además, ha sido leído y firmado de conformidad por el reclamante. Ese documento se redacta en los días inmediatos a producirse el accidente (cuatro, según una versión oficial o dos días, según la versión que de dichos hechos presenta el reclamante el 16 de agosto de 2000, esto, es un año después de acaecido el accidente).

Pues bien, si se admite que el accidente se produjo el 14 de agosto de 1999, la reclamación se habría presentado pasado el año que la Ley establece para su ejercicio y, por tanto, la acción dirigida contra la Administración ha prescrito, habida cuenta, de que el escrito de reclamación de responsabilidad tiene entrada en el Registro de la Consejería el 18 de agosto de 2000.

Pero es que, aun admitiendo la tesis del reclamante – es decir, que el accidente se produjo el día 16 de agosto de 1999–, la acción de responsabilidad ha prescrito igualmente, dado que, si bien la misma está datada el 16 de agosto de 2000, en Bilbao, la misma tiene registro de entrada de 18 de agosto de 2000 esto es, pasado el plazo que concluía, en esa hipótesis, a las 24 horas del día 16 de agosto de 2000.

Esa es una consecuencia propia del instituto de la prescripción extintiva. En efecto, el transcurso del tiempo puede provocar, por la fuerza de la ley, con independencia de la voluntad de los afectados, la extinción de aquellas pretensiones que estuvo en su poder ejercitar y, por las razones que sean, no han hecho efectivas en el plazo habilitado al efecto. El plazo legal de un año parece más que suficiente para presentar la reclamación en un caso como éste en el que el daño es instantáneo (el causado al vehículo) y no continuado en el tiempo, como suele ocurrir con los daños corporales o personales, inexistentes afortunadamente en el presente caso. Queda, por tanto, a la diligencia del perjudicado ejercer en plazo la pretensión resarcitoria que la ley le reconoce.

En estos supuestos, el interés general en la seguridad y certeza de las relaciones jurídicas determina que, pasado ese plazo sin actuar la reclamación de responsabilidad, nazca a favor del sujeto pasivo contra el que se ejercita la pretensión resarcitoria una excepción permanente que la neutraliza. Máxime cuando, como ocurre con las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, la reclamación ha de ser presentada ante la propia Administración, en virtud del principio de autotutela administrativa. En ese caso, recibida la reclamación por la Administración, bien *prima facie* en el trámite de admisión de la solicitud, al que se refiere el art. 6.2 del Reglamento de los Procedimientos en materia de Responsabilidad (R.D. 429/1993, de 26 de marzo) o bien, iniciado éste, en el curso del procedimiento, puede aquélla apreciar de oficio el efecto prescriptivo de la acción y declarar finalizado el procedimiento (art. 42.1, segundo párrafo LPC).

Hecha esta constatación, resulta paradójico que, en la dilatada duración del presente procedimiento, ninguno de los servicios que han intervenido haya advertido esta circunstancia prescriptiva y haya sido necesario llegar hasta el final y concluirlo –pasado holgadamente el plazo para resolver el procedimiento– con dicha declaración.

Seguramente, ello se hubiera evitado si hubiera existido acto expreso de admisión a trámite de la reclamación, como establece el art. 6.2 del referido Reglamento y se hace en otros expedientes de responsabilidad tramitados por la Administración regional. Ese es el momento adecuado para resolver sobre la admisión misma de la reclamación, a la vista de los requisitos formales exigidos, así como para acordar si se tramita por el procedimiento ordinario o por el abreviado.

En segundo lugar, parece conveniente que la tramitación de estos procedimientos se encomiende a funcionarios con formación jurídica adecuada, capaces de valorar jurídicamente los elementos fácticos sometidos a la consideración de la Administración, sin perjuicio de los informes técnicos imprescindibles para apreciar debidamente los hechos. Se evitará así en el futuro situaciones como la presente en que, tras una injustificada larga tramitación (en este sentido, no hay constancia razonada para que entre las alegaciones presentadas por el reclamante en el trámite de audiencia –el 29 de enero de 2001– y la propuesta de resolución –el 24 de julio de 2001– medie un plazo de seis meses, equivalente al plazo para resolver, según la información comunicada al interesado, sin que conste actividad instructora alguna), se acabe concluyendo que no debió admitirse a trámite la solicitud por haber prescrito la pretensión del reclamante.

Así las cosas, este Consejo Consultivo debe apurar el examen de las circunstancias concurrentes en el presente expediente e indagar si el plazo de prescripción de la acción de responsabilidad ha podido ser interrumpido, judicial o extrajudicialmente, como admite la doctrina legal del Consejo de Estado y la jurisprudencia, por aplicación analógica del art. 1.973 del Código Civil.

En efecto, en el expediente ha quedado acreditado que el reclamante presentó denuncia ante la Guardia Civil del puesto de Baños del Río Tobía contra los responsables de la situación de la calzada en las obras de acondicionamiento de la LR-113 (resguardo de la denuncia que aparece en el expediente como documento número 15, y página 20 del mismo). Esa denuncia, de acuerdo con el atestado de la Guardia Civil, fue presentada el 18 de agosto de 1999 contra R.A., S.A. –la empresa contratista que ejecuta las obras realizadas en el tramo donde se produjo el accidente– en calidad de «denunciado» y dió lugar a la tramitación, el 26 de agosto de 1999, de unas Diligencias Previas por el Juzgado de Instrucción número Dos de Logroño, que concluyeron ese mismo día, mediante Auto

de sobreseimiento libre. Caso de admitirse la eficacia interruptiva de la esta actuación penal, el plazo comenzaría a correr desde esa fecha y la reclamación se habría presentado dentro de plazo.

Sin embargo, la actividad penal realizada es meramente rituarial y no sustantiva, puesto que las diligencias previas se incoan y sobreseen el día 26 de agosto de 1999, como manifiesta la utilización de impresos estandarizados y genéricos. Como tal, no puede considerarse válida y suficiente para interrumpir el plazo de prescripción de la acción de responsabilidad por las siguientes razones:

Es verdad que el plazo para instar la responsabilidad extracontractual de la Administración Pública debe computarse de modo flexible, antiformalista y favorable al perjudicado. Así lo reitera la doctrina legal del Consejo de Estado (entre otros, Dictámenes núms. 1474, 3764 y 3851, los tres de 1996), de manera especial cuando se han producido daños continuados, razón por la que el cómputo del plazo en esos casos comienza en el momento en que cesan, quedan consumados o se consolidan los efectos lesivos en el afectado. Así también lo ha señalado la Sentencia de 25 de enero de 2000, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso *Miragall Escolano y otros contra España*, en relación con el cómputo del plazo del año para reclamar la responsabilidad patrimonial de la Administración a partir de una sentencia judicial que anuló un reglamento. Pero ninguna de estas circunstancias concurre en el presente expediente dado que los daños se produjeron el día 14 de agosto de 1999.

El Consejo de Estado ha señalado, en relación con la interpretación de lo dispuesto en el art. 146.2 LPC, que el ejercicio de las acciones penales interrumpe la prescripción del plazo para reclamar de la Administración cuando la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal «sea necesaria» o «pueda razonablemente serlo» (aunque finalmente se demuestre que no ha sido así) para la fijación de la responsabilidad patrimonial (Dictamen 2124/96).

Ninguna de esas circunstancias concurre en el presente caso, puesto que la responsabilidad patrimonial de la Administración es objetiva con independencia de que en la producción del daño haya existido culpa o negligencia de sus autoridades, personal o colaboradores necesarios (como es el caso del contratista). Y para reclamarla bastaba

presentar la oportuna solicitud sin necesidad de ventilar cuestión alguna ante la jurisdicción penal. Desde esta perspectiva, nada añadía o quitaba a la posición jurídica del perjudicado respecto de la Administración que se tramitasen las Diligencias Previas. Como ha quedado señalado, éstas son meramente rituarías sin contenido sustantivo y sin actividad instructora alguna, que se inician y se cierran en el mismo día.

Por esa razón, no podemos reconocer trascendencia interruptiva a las mismas cuando, además, no existe identidad sustancial, que no absoluta, de sujetos, objeto y causa de lo que se pide, entre la actuación penal y la reclamación administrativa, como exige la doctrina legal del Consejo de Estado (Dictámenes núms.3764 y 3851/96), dado que la denuncia fue dirigida contra persona –el contratista– distinta de la Administración y por ser, además, innecesaria, para el logro de su pretensión resarcitoria, caso de que concurran los requisitos legalmente establecidos para ella.

Y es que, en efecto, aun cuando el daño lo haya producido un contratista de la Administración, la reclamación puede formularse directamente contra la Administración, como así ha hecho el perjudicado en el presente caso. Así lo hemos señalado en nuestro Dictamen 59/2000, en plena sintonía con la jurisprudencia (STS de 11 y 13 de febrero de 1987, Arz. 897 y 2975); la doctrina legal del Consejo de Estado (Dictamen 1459/1993, de 10 de marzo de 1994, vigente la anterior Ley de Contratos del Estado, cuyo art. 72 era coincidente con el 97.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas –antes 98.3–) y de otros Consejos Consultivos (por todos, el de la Comunidad Valenciana, Dictámenes núms. 214, 708/1998 y 371 y 496/2000).

Todo ello, a pesar del equívoco tenor literal del referido art. 97.3 TRLCAP, que permite, si así lo desea el perjudicado, reclamar directamente contra el contratista. Como ha quedado señalado, D. D.O.M. reclama los daños a la Administración. En ningún momento, la Administración ha considerado su escrito como ejercicio de la facultad de requerimiento a la que se refiere el actual art. 97.3 TRLCAP (antes art. 98.3 LCAP).

Si ello es así, si el perjudicado puede reclamar contra la Administración y así lo ha hecho en el presente expediente, su pretensión, sin embargo, ha prescrito al haberse presentado la misma pasado el plazo de un año establecido en el art. 145.2 LPC, sin que

pueda considerarse interrumpido dicho plazo por la denuncia presentada ante la Guardia Civil, por las razones señaladas.

Cuarto

Inexistencia de responsabilidad imputable a la Administración o al contratista por ser los daños culpa exclusiva de la víctima.

De acuerdo con lo señalado en el Fundamento de Derecho anterior, resulta innecesario entrar en el tema de fondo suscitado en el presente expediente, dado que ha prescrito la pretensión resarcitoria ejercida contra la Administración. Ahora bien, guiados por el espíritu antiformalista que informa el ordenamiento jurídico administrativo, así como los principios *pro actione* y *pro cives*, existen elementos suficientes en el expediente para abordar el fondo del asunto. En relación con la existencia de responsabilidad que pueda ser imputable a la Administración (prescrita, como hemos señalado), este Consejo Consultivo comparte la valoración de los hechos que recoge la propuesta de resolución, apoyada en el informe del Director de las obras.

Para el perjudicado, la causa del accidente fue la existencia de piedras en la calzada en un lugar sin visibilidad al existir un cambio de rasante con una fuerte pendiente. Sin embargo, como ha quedado demostrado, la señalización era la adecuada y las limitaciones de velocidad bien claras (primero 60 y luego 40 kms/h.). Así lo reconoce el propio reclamante.

El desvío provisional donde se produjo el accidente era de tierra y piedras compactadas. El interesado afirma que había gravilla y piedras gruesas sueltas. Pero la Guardia Civil, cuando realiza la inspección ocular cuatro o dos días después –según las versiones– para la que es requerido por el reclamante, no constata que existan piedras sueltas. Y sí que deja constancia de que tres soportes de la valla lateral han recibido el impacto del vehículo accidentado.

El perjudicado manifiesta que adecuó la velocidad a los 40 km/h. establecidos en las señales de tráfico en ese tramo, pero esa afirmación es poco creíble por los resultados

producidos, esto es, a la vista de los daños sufridos por el vehículo y los ya referidos en un tramo de doce metros de la valla lateral izquierda. Cualquier perito experimentado puede deducir esa conclusión a la vista de los daños peritados que afectan a la parte delantera izquierda del vehículo y a las dos puertas laterales, así como a los desperfectos que la Guardia Civil observa en la valla de seguridad que afectan a tres soportes (doce metros en total). Si el reclamante hubiera ajustado la velocidad de su vehículo a 40 kms/h. es presumible que hubiera podido controlar perfectamente su vehículo en el supuesto hipotético de un reventón producido, según su versión de los hechos, a consecuencia de las piedras.

Por el contrario, los daños del vehículo difícilmente se hubieran producido si el reclamante hubiera conducido de acuerdo con los límites de velocidad establecidos, afirmación que, ciertamente, resulta difícil a la Administración probar un año después de sucedido el hecho, cuando ya no existe el desvío provisional donde se produjo el accidente y el coche dañado ha sido reparado. Pasado ese dilatado plazo, solo pueden valorarse los hechos y llegar a esa conclusión a partir de indicios objetivos. Por esa razón, no es el estado de la carretera el causante del accidente, en un tramo donde debía extremar la precaución por estar en obras, debidamente advertidas, existir un desvío provisional y con limitaciones de velocidad específicas, sino, a juzgar, por las consecuencias del fuerte impacto que sufre el vehículo y la valla protectora, que solo cabe atribuir en exclusiva a una velocidad inadecuada del vehículo.

Llegados a esa conclusión el daño producido es imputable en exclusiva a la conducción inadecuada del reclamante, sin que pueda ser imputable a la Administración titular de la carretera.

CONCLUSIONES

Primera

La pretensión de D. D.O.M. por la que reclama de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja los daños sufridos por el vehículo matrícula BI-XXX-BP de su propiedad ha prescrito, dado que, tanto si el accidente se produjo el día 14 de agosto de 1999 como si ocurrió el 16 de agosto de ese mismo año, su solicitud ha tenido entrada en el Registro de la Consejería de Obras Públicas el día 18 de agosto de 2000, esto es pasado el año establecido en el art. 142.5 LPC.

Segunda

No obstante, los daños sufridos por el vehículo de D. D.O.M. le son exclusivamente imputables al mismo sin que exista responsabilidad de la Administración, dado que el desvío provisional estaba debidamente señalizado y limitada la velocidad a 40 kms./hora. El fuerte impacto sufrido por el vehículo y los desperfectos observados en la valla de protección son indicios objetivos suficientes para deducir que su conducción no se ajustó a la limitación de velocidad establecida.

Este es nuestro dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

**CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA**



DICTAMEN

52/02

**EN RELACIÓN CON EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR EL FUNCIONAMIENTO DE
SERVICIO PÚBLICO DE CARRETERAS PROMOVIDO POR D. D.O.M.**