

Expediente Núm. 334/2010  
Dictamen Núm. 352/2010

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

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda*  
*Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*  
*Jiménez Blanco, Pilar*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 23 de diciembre de 2010, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 24 de noviembre de 2010, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias formulada por ....., por los daños materiales sufridos en una finca de su propiedad a consecuencia del inadecuado mantenimiento y limpieza de una carretera de titularidad autonómica.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 29 de junio de 2009, tiene entrada en el registro de la Administración del Principado de Asturias una reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida a la Consejería de Infraestructuras, por los daños sufridos a

lo largo de los meses de abril, mayo y junio de 2008 en una finca propiedad del interesado.

El reclamante expone que tales daños son “consecuencia del inadecuado mantenimiento y limpieza” de la carretera de Pravia a Sandamías PV-1, a la altura del punto kilométrico 0,900, “concretamente por la obstrucción de las cunetas y aliviaderos de la citada vía”, y que han sido “provocados por la acumulación de aguas”. Refiere que a causa del “taponamiento ocasionado por hierba, tierra y basura acumulada en la cuneta (...) se produjo una desviación de las aguas hacia el margen derecho”, lo que originó “un estancamiento” que “derribó (el) muro hacia el interior de la finca”. Debido a la pendiente del terreno se formaron “nuevos embalsamientos de agua en el muro inferior de contención, produciéndose el derribo de dicho muro y daños en el camino colindante”.

Valora los perjuicios sufridos en dieciséis mil ochocientos euros (16.800 €) (IVA excluido), conforme a la estimación realizada con fecha 27 de junio de 2008 por una empresa especializada.

Al escrito de reclamación acompaña copias de los siguientes documentos: a) Escritura de segregación y compraventa de la finca propiedad del reclamante. b) Croquis descriptivo de la finca y los daños relatados. c) Trece fotografías de la misma, datadas el 24 de abril de 2008. c) Presupuesto para la ejecución de muros de contención en ella, que asciende a 16.800 € (IVA excluido).

**2.** Con fecha 22 de marzo, se solicitan informes sobre diversos extremos relacionados con la reclamación al Servicio de Explotación de la Dirección General de Carreteras y al Servicio de Expropiaciones.

Con idéntica fecha, se traslada la reclamación presentada a la correduría de seguros del Principado de Asturias.

**3.** El día 29 de marzo de 2010, la Jefa del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería instructora le comunica la fecha de entrada de la reclamación, el plazo para resolver el procedimiento y los efectos del silencio administrativo. Asimismo, se le indica que “con esta fecha, se ha solicitado informe de carácter preceptivo al Servicio/s cuyo funcionamiento pueda haber causado la presunta lesión indemnizable, suspendiéndose el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento durante un mes a contar desde la presente notificación, en los términos que prevé el (artículo 42.5.c) de la LRJPAC), y levantándose dicha suspensión ope legis transcurrido dicho plazo por mor del precitado” artículo 10 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial.

En la misma fecha, se le requiere para que, “con el fin de completar debidamente el expediente (...) y de conformidad con lo previsto en los art. 78 y siguientes de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común” aporte el documento nacional de identidad del reclamante y la referencia catastral de la finca; el interesado presenta ambos el día 8 de abril de 2010.

**4.** Con fecha 12 de abril de 2010, la Jefa del Servicio de Expropiaciones remite informe emitido por un técnico del Servicio. En él se comunica que, personado su autor el 25 de marzo de 2010 en el lugar, “se constata que los elementos de drenaje de la carretera no presentan deficiencias reseñables que puedan comprometer el funcionamiento de los mismos, en los términos señalados en la reclamación. Las cunetas de hormigón y el caño situado en las proximidades de la finca se hallan desprovistos de vegetación”; señala también “que en el pozo del antedicho caño se acumulan sedimentos y hojarasca que no llegan a obstruir la tubería de desagüe. Por el interior del caño discurre una tubería de polietileno de pequeño diámetro cuyo uso se desconoce. Además de lo expuesto, se observa que el bombeo de la carretera conduce las aguas

llovedizas a la cuneta de hormigón situada en la margen contraria a la finca que nos ocupa”.

Además, evalúa los daños reclamados en un total de cuatro mil trescientos setenta y tres euros (4.373 €), conforme al siguiente desglose: a) Cierre derruido colindante con carretera: 1.152 €. b) Cierre “que según el reclamante colapsa como consecuencia de la avenida de agua procedente de la carretera”, y situado en la parte inferior de la finca: 2.885 €. c) “Acondicionamiento del terreno en el trasdós de los muros”, 336 €.

Por último, y como “datos relevantes”, transcribe parte de un informe emitido por el Servicio de Conservación de Carreteras con fecha 18 de junio de 2008, cuya copia adjunta, en el que se pone en conocimiento del Servicio de Explotación la obstrucción del drenaje de la carretera pues en el punto kilométrico citado, “0+800”, “se produce reiteradamente la obstrucción intencionada con tierras del pozo del caño allí existente, con la consecuente aportación de aguas a la calzada que recurrentemente ha afectado bienes de una finca particular colindante con la carretera (...). En la actualidad la obra del pozo ha sido totalmente limpiada por las brigadas de conservación”, adjuntando “fotografías anteriores y posteriores de la obra de paso aludida”, que se incorporan al expediente.

**5.** Con fecha 19 de abril de 2010, un vigilante del Servicio de Explotación de la Dirección General de Carreteras, con el visto bueno de la Jefa de Sección de Apoyo Jurídico de la Consejería y del Capataz de la Zona Central de Explotación, emite informe en el que señala que tuvo conocimiento de los hechos, “pero no fue posible identificar al presunto responsable (...). Hubo una obstrucción intencionada del pozo del caño según el informe de la Sección de Conservación Central” antes citado. Indica que el estado de conservación, mantenimiento y funcionamiento del sistema de drenaje de la vía, cunetas, aliviaderos para el agua, en abril, mayo y junio de 2008 era “aceptable”, que “no había acumulación de aguas en las cunetas de la vía, ni en la vía”,

habiéndose efectuado recorridos por la misma en el periodo de referencia los días “9 y 28 de abril, 15 y 30 de mayo y 17 de junio de 2008”; por último, ante la pregunta de “si las cunetas de la citada vía fueron objeto de limpieza con regularidad durante el año 2008” (solicitándose la aportación de “partes de trabajo”) , el informante precisa que no le corresponde tal cometido.

**6.** El día 13 de agosto de 2010, la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico II de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras notifica al interesado la apertura del trámite de audiencia, adjuntándole una relación de los documentos obrantes en el expediente.

Con fecha 26 de agosto de 2010, el reclamante presenta un escrito de alegaciones en el que se reafirma en sus pretensiones.

**7.** El día 30 de agosto de 2010, la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico de la Consejería instructora formula propuesta de resolución en el sentido de declarar la existencia de responsabilidad patrimonial por “omisión de la diligencia debida en el cumplimiento del deber impuesto a la Administración por el artículo 57.1 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico”, ya que “del análisis de los respectivos informes evacuados (...) se desprende que los recorridos efectuados por la vía no fueron suficientes para evitar o paliar la obstrucción del pozo y evitar los daños que finalmente se produjeron, lo cual conlleva que no puede decirse que las actuaciones practicadas en el presente caso se ajusten al estándar de diligencia exigido al funcionamiento del servicio público de carreteras”.

Respecto a la cantidad a abonar, establece la cantidad de cuatro mil trescientos setenta y tres euros (4.373 €), considerando procedente la valoración económica de los daños efectuados por el Técnico del Servicio de Expropiaciones y teniendo en cuenta el Índice de Precios al Consumo aplicable.

Figura en el expediente el informe de fiscalización previa de la Intervención General.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 24 de noviembre de 2010, registrado de entrada el día 26 del mismo mes, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias objeto del expediente núm. ....., de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, cuyo original adjunta.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

**SEGUNDA.-** Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), está el reclamante activamente legitimado para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que originaron la reclamación.

La Administración del Principado de Asturias está pasivamente legitimada en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

**TERCERA.-** El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se encuentra establecido en los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC, y, en su desarrollo, en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (en adelante Reglamento de Responsabilidad Patrimonial), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, y aunque la duración de la suspensión no sea ya relevante a efectos del cumplimiento del plazo del presente procedimiento, como ya hemos advertido en anteriores dictámenes en los que se planteaba la misma cuestión, hemos de reparar en que la comunicada al reclamante al notificarle el 29 de marzo de 2010 la iniciación del procedimiento no reúne los requisitos exigidos en el artículo 42.5 de la LRJPAC para que sea efectiva. Según el citado precepto, “El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos: (...) c) Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos”. Es decir, se permite la suspensión durante el tiempo que discurra efectivamente entre la petición y la recepción de informes, y a tal fin exige que se comunique a los interesados tanto la fecha de petición como la de recepción de aquellos.

En este caso, se comunica al perjudicado que “con esta fecha, se ha solicitado informe de carácter preceptivo” a los Servicios “cuyo funcionamiento pueda haber causado la presunta lesión indemnizable, suspendiéndose el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento durante un

mes a contar desde la presente notificación, en los términos que prevé el artículo (42.5, letra c), de la LRJPAC), y levantándose dicha suspensión *ope legis* transcurrido dicho plazo por mor del precitado” artículo 10 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial.

La expresada comunicación incumple lo establecido en el ya citado artículo 42.5 de la LRJPAC, sin encontrar amparo en el artículo 75.1 de la misma Ley. En primer lugar, viene a presentar la suspensión como una consecuencia obligada por la petición de informe al Servicio afectado, cuando, de conformidad con el primero de aquellos preceptos, la suspensión del plazo máximo legal para resolver el procedimiento es potestativa y, para que pueda operar, debe adoptarse una decisión expresa en tal sentido por el órgano competente. En segundo lugar, se identifica de forma errónea la fecha de inicio de la suspensión, que no podrá ser la de “la presente notificación”, sino la de petición del informe de las características expresadas. Por último, debemos destacar el incumplimiento legal en que incurre la información dada al reclamante según la cual el plazo máximo legal para resolver el procedimiento se suspende durante un mes y que dicha suspensión finaliza “*ope legis* transcurrido dicho plazo por mor del precitado (artículo) 10” del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. Sobre el particular, es preciso señalar que el referido precepto prevé que el órgano instructor puede ampliar hasta un mes el plazo a otorgar -que ordinariamente será de diez días- para la emisión del informe que recabe. Esta previsión legal ni permite establecer dicho periodo como de suspensión del plazo máximo del procedimiento, ni admite o ampara un criterio por el que se considere finalizado el periodo de suspensión *ope legis* por su mero transcurso.

El artículo 42.5.c) de la LRJPAC establece el tiempo de la suspensión, en su caso, fijando su inicio en el momento de la petición del informe y su final en el día de la recepción (que deberá ser debidamente comunicada a la persona o personas interesadas) con el límite máximo de tres meses. De acuerdo con esta regla del procedimiento administrativo común legalmente establecido, la



conclusión del lapso temporal de la suspensión dependerá de una fecha incierta en el momento de acordarse aquella y no del plazo máximo del que disponga el órgano informante para la emisión de su informe, con la única salvedad de su limitación por ley a tres meses. De este modo, no puede operar la suspensión en los términos en los que ha sido comunicada, porque el informe del Servicio responsable puede ser emitido y recibido por el órgano instructor en un plazo inferior al de un mes, en cuyo caso la suspensión deberá finalizar antes del vencimiento del mes, y, en el supuesto de que la emisión y recepción se efectúe más allá de este plazo (hasta tres meses, como máximo), la suspensión podrá finalizar después de dicho vencimiento. En este sentido, hemos de recordar que, tratándose de un informe que deba conceptuarse como preceptivo y determinante para la resolución del procedimiento, su no emisión en el plazo establecido puede ocasionar la paralización de las actuaciones, al ser posible, a tenor de lo establecido en el artículo 83.3 de la LRJPAC, interrumpir el plazo de los trámites sucesivos.

Por último, se aprecia que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se había rebasado ya el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 13.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. No obstante, ello no impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.3, letra b), de la referida LRJPAC.

**CUARTA.-** El artículo 106.2 de la Constitución dispone que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

A su vez, el artículo 139 de la LRJPAC establece en su apartado 1 que “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus

bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”. Y, en su apartado 2, que “En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

Por otra parte, el artículo 141 de la ley citada dispone en su apartado 1 que “Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.

Este derecho no implica, sin embargo, que la Administración tenga el deber de responder, sin más, por todo daño que puedan sufrir los particulares, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, deberán darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, en aplicación de la citada normativa legal y atendida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública será necesario que concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) que la acción se ejercite en plazo; b) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; c) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y d) que no sea producto de fuerza mayor.

**QUINTA.-** Al examinar los requisitos necesarios para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración procede analizar, en primer

lugar, si la reclamación ha sido ejercitada dentro del plazo establecido al efecto, para lo cual ha de partirse de la identificación de los daños alegados por el interesado. En este caso concreto, solicita una indemnización como consecuencia de que “un estancamiento de agua entre el muro de la finca y la carretera (...) produjo el derribo del muro hacia en interior de la finca (...) y como consecuencia de la pendiente de la finca, se produjeron nuevos embalsamientos de agua en el muro inferior de contención, produciéndose el derribo de dicho muro y daños en el camino colindante”.

El artículo 142.5 de la LRJPAC dispone que “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 la determinación del alcance de las secuelas”.

En el supuesto examinado, la reclamación se presenta con fecha 29 de junio de 2009 y, a fin de realizar un pronunciamiento sobre la prescripción, hemos por tanto de fijar el *dies a quo* del plazo mencionado. Respecto de la cuestión, no arroja ninguna luz la propuesta de resolución, que se limita a afirmar, sin expreso razonamiento sobre el particular, que la reclamación se ha interpuesto en plazo. A estos efectos, resulta oportuno recordar la doctrina, ya acogida por este Consejo, acerca del nacimiento de la acción. En orden a establecer la fecha en que habría de iniciarse el cómputo del plazo de un año, partimos de considerar que tal fecha deberá coincidir con aquella en que el daño y su alcance se ha manifestado de manera efectiva y objetiva, de modo que a partir de ella pudo el perjudicado ejercer su derecho de reclamación, sin que ello pueda depender de la exclusiva voluntad o actuación de la persona afectada. En definitiva, el *dies a quo* para el cómputo del plazo de prescripción habrá de ser aquel en que, por conocerse el perjuicio sufrido en aquellos de sus aspectos -carácter efectivo, evaluable económicamente, individualizado y antijurídico- que han de integrar una lesión indemnizable, puede instarse dicha

indemnización, debiendo realizarse el cómputo de modo flexible, antiformalista y favorable a la reclamación.

En el presente caso, lo primero que hemos de señalar es que el reclamante se limita, en relación con el momento temporal en que tales daños se manifiestan, a indicar que son “provocados por la acumulación de las aguas” “a lo largo de los meses de abril, mayo y junio de 2008”. Sin embargo, en las fotografías “acreditativas” de los daños que el propio interesado aporta, figura la fecha de 24 de abril de 2008. En el mismo sentido, del resto de datos obrantes en el expediente se desprende que la manifestación del efecto lesivo de la actuación administrativa se produjo con anterioridad al informe emitido por el Servicio de Explotación de Carreteras, el 18 de junio de 2008, puesto que si bien en el mismo se recoge, con carácter genérico, que la “consecuente aportación de aguas a la calzada (...) recurrentemente ha afectado bienes de una finca particular colindante con la carretera”, en las fotografías aportadas junto con el citado informe se observa que, a esa fecha, tanto el “muro colindante con la carretera”, como el “muro situado en la parte inferior de la finca”, se encontraban dañados, debiendo lógicamente concluirse que los perjuicios por los que reclama se habían producido antes de la emisión del citado informe. En definitiva, los efectos lesivos que ahora se invocan eran perfectamente evidentes para el reclamante en el mismo momento en que realizó las fotografías ahora aportadas (en abril de 2008) y, en cualquier caso, antes del 18 de junio de 2008, fecha en la que aparecen documentados tales daños en un informe del Servicio de Explotación de Carreteras. Por tanto, tratándose de daños de carácter permanente o de efectos permanentes, y habiéndose presentando la reclamación el día 29 de junio de 2009, hemos de concluir que había transcurrido el plazo legal de un año para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial e incurrido en prescripción, lo que ha de conducir a la desestimación de la reclamación formulada.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada y, en consecuencia, debe desestimarse la reclamación presentada por ....., por los daños ocasionados en su finca como consecuencia del inadecuado mantenimiento y limpieza de una carretera de titularidad autonómica.”

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

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.