



Dictamen nº 381/2014

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 29 de diciembre de 2014, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Excmo. Sr. Consejero de Fomento, Obras Públicas y Ordenación del Territorio, mediante oficio registrado el día 7 de julio de 2014, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por un accidente de circulación (expte. 204/14), aprobando el siguiente Dictamen.

## ANTECEDENTES

**PRIMERO.-** Con fecha 4 de octubre de 2006, se recibe en la Dirección General de Costas de la Consejería consultante (entonces, Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transporte), un telegrama suscrito por x en el que se expone que "*Al objeto de interrumpir prescripción, reclamamos en nombre de nuestro asegurado x daños y perjuicios ocasionados al ciclomotor matrícula --, así como daños personales sufridos en su persona el pasado día 10/10/2005 por la caída a una zanja en la carretera sin señalizar*".

Un año más tarde, concretamente el 3 de octubre de 2007 se recibe en la sede de la referida Consejería un nuevo telegrama, suscrito por la misma persona, con un contenido sustancialmente idéntico al del telegrama al que se hace alusión en el párrafo anterior. Sin embargo, en esta segunda comunicación sí que se especifica que la caída se produjo en una zanja sin señalizar que existía en la carretera B-15, en la localidad de Ricote.

En una tercera ocasión, el 19 de junio de 2008, se recibe otro telegrama de contenido idéntico, esta vez, al del mes de octubre de 2007, con la salvedad de que, al final del texto, y no al principio como en los dos casos anteriores, se hace alusión al efecto interruptivo de la prescripción que se le atribuye a la referida comunicación. De este modo, se expresa que "*Sirva el presente a fin de interrumpir prescripción según los arts. 1968 y 1973 del Código Civil*".

**SEGUNDO.-** Con fecha 19 de junio de 2009, x, Procurador de los Tribunales, actuando en nombre y representación del reclamante, interpone reclamación de responsabilidad patrimonial en el Registro de entrada de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. La reclamación se recibe en el registro de la Consejería consultante el siguiente día 26 de junio.

En dicho escrito expone que su representado circulaba con su ciclomotor el día 10 de octubre de 2005 por la

carretera B-15 o calle Miguel de Cervantes, de la localidad de Ricote, cuando al pasar a la altura del número -- de la citada calle cayó en una zanja que había en dicha vía y que se encontraba sin señalizar. El representante añade que, como consecuencia de la caída, se produjo diversas lesiones y se causaron ciertos daños materiales en el ciclomotor de su propiedad.

En este sentido, manifiesta que como consecuencia de la denuncia que formuló en su momento en el Puesto de la Guardia Civil de Blanca fue reconocido por el Médico Forense adscrito al Juzgado el día 19 de enero de 2006. A la vista de las lesiones, el facultativo consideró que se le podía reconocer una indemnización, en concepto de días impeditivos (30 días, a razón de 47,28 euros por día, conforme al baremo correspondiente al año 2005), de 1.418,4 euros.

Además, el representante señala que la evaluación de los daños producidos en el vehículo asciende a la cantidad de 698,97 euros.

De ese modo, la parte reclamante reclama una indemnización que asciende a la cantidad total de dos mil ciento diecisiete euros, con treinta y siete céntimos (2.117,37 euros).

Por otro lado, en la Alegación quinta del escrito de reclamación se apunta que, a efectos de interrumpir la prescripción, se han ido enviando a la Consejería consultante los telegramas a los que se ha hecho anterior referencia, en las fechas que también quedaron señaladas.

Junto con el escrito de reclamación se acompaña copia de la escritura de apoderamiento otorgada a favor, entre otros, del compareciente; copia del permiso de conducción del reclamante; copia de determinadas diligencias que obran en el atestado núm. 347/05 instruido por la Guardia Civil de Blanca; diversa documentación médica fechada el día 10 de octubre de 2005 en la que se describen las lesiones sufridas por el reclamante; el informe del Médico Forense emitido el día 19 de enero de 2006 en los trámites de las Diligencias Previas 2994/05 que se seguían ante el Juzgado de Instrucción nº 2 de Cieza, y el presupuesto de reparación del ciclomotor elaborado por un taller de la localidad de Villanueva del Segura, por importe de 698,97 euros.

En relación con la práctica de prueba, la parte reclamante propone en su escrito que se requiera al Juzgado de Instrucción nº 2 de Cieza para que remita copia del atestado instruido por la Guardia Civil de Blanca, al que se ha hecho anterior referencia, y propone que el titular del taller de reparación de motos, x, ratifique el importe del presupuesto emitido.

**TERCERO.-** El día 29 de julio de 2009, la Jefa de Sección de Responsabilidad Patrimonial solicita de la Dirección General de Carreteras que informe acerca de la titularidad de la carretera en la que tuvieron lugar los hechos alegados y sobre determinadas circunstancias relativas a los mismos.

**CUARTO.-** Con fecha 30 de julio de 2009, por medio de oficio de del día anterior, se requiere a la parte reclamante para que subsane y mejore su solicitud y aporte copia debidamente compulsada de los documentos que expresamente se detallan en esa comunicación.

El día 26 de agosto de 2009, el representante del interesado presenta escrito con el que acompaña alguno de los documentos solicitados por el órgano instructor, recuerda que otros documentos ya fueron aportados en su momento junto con el escrito de reclamación inicial, y solicita la ampliación del plazo para presentar los documentos que no ha podido todavía reunir por coincidir el plazo concedido con las fechas estivales.

Más adelante, el 5 de octubre de 2009, la parte reclamante presenta copia de los documentos reclamados por el órgano instructor.

**QUINTO.-** Por medio de comunicación interior de 20 de octubre de 2009, el Director General de Carreteras remite al órgano instructor copia del informe emitido por el Jefe de la Sección de Conservación III, del mismo día, en el que se manifiesta que la carretera en la que se produjo el daño alegado se encuentra incluida en la red de carreteras administradas por la Comunidad Autónoma. También se indica que hasta el momento en que se comunica la existencia del expediente de responsabilidad patrimonial no se había tenido conocimiento del accidente referido. Se apunta asimismo que, de acuerdo con la información que aparece reflejada en el atestado instruido por la Guardia Civil, el accidente pudo producirse por las obras que ejecutaba la empresa "--" para la Comunidad de Regantes de la Hermandad de San Sebastián, de Ricote. Finalmente, acompaña un informe de la Jefe del Servicio Jurídico-Administrativo de esa Consejería, de 9 de octubre, en el que se señala que en la Dirección General de Carreteras no consta ninguna solicitud para la realización de obras.

**SEXTO.-** Por medio de oficio con fecha 20 de noviembre de 2009, se informa a la parte reclamante que se ha admitido la prueba testifical propuesta por ella y se procede a la citación del titular del taller de reparación de motos, x para que comparezca a la práctica de la prueba el día 1 de diciembre siguiente. A pesar de que dicha notificación se realiza en debida forma, el testigo propuesto no comparece a la prueba testifical prevista.

**SÉPTIMO.-** Con fecha 3 de diciembre de 2009 se confiere a la parte reclamante el correspondiente trámite de audiencia, al objeto de que pudiese formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que tuviese por conveniente. Dentro del plazo concedido, x, en representación del reclamante, presenta un escrito de alegaciones, de fecha 21 de diciembre de 2009, en el que, en síntesis, manifiesta que la Administración regional ha incumplido su obligación de mantener la vía pública de su titularidad en las debidas condiciones de seguridad para el tráfico de vehículos y personas y confirma la evaluación económica de la indemnización que solicita en los mismos términos que se recogen en su escrito inicial de reclamación.

**OCTAVO.-** Por medio de oficio de 6 de julio de 2011, el órgano instructor solicita del Juzgado de Instrucción nº 2 de Cieza que remita testimonio íntegro de las Diligencias Previas que se siguen con motivo del accidente de circulación que dio lugar al atestado instruido por la Guardia Civil y al que se hizo referencia más arriba. La solicitud de remisión del testimonio se reitera al Juzgado con fecha 2 de febrero de 2012.

El día 3 de abril de 2012 se recibe la comunicación del Secretario del órgano jurisdiccional citado, de 21 de marzo anterior, por el que se remite el testimonio de las Diligencias Previas núm. 2994/2005, que fueron incoadas a instancias del reclamante y en las que figuraba como imputado la mercantil "--". Además del atestado instruido por la Guardia Civil, en dichas actuaciones obra un Auto, de fecha 22 de marzo de 2006, en el que se decreta el sobreseimiento libre y el archivo de las diligencias por considerar que el hecho denunciado no reviste caracteres de infracción penal.

**NOVENO.-** De nuevo se confiere a la parte interesada trámite de audiencia el día 10 de mayo de 2012, que con fecha 18 de mayo presenta un escrito de alegaciones en el que reitera su pretensión de que se reconozca la responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica.

Por otra parte, el día 13 de noviembre de 2012 se confiere también trámite de audiencia a la mercantil "--", y el día 3 de enero de 2013 a la Comunidad de Regantes de Ricote.

**DÉCIMO.-** Por medio de un oficio de fecha 14 de marzo de 2013, el órgano instructor solicita de la Dirección General de Carreteras que emita informe acerca de las consecuencias que puedan derivarse para la mercantil ya citada del hecho de no disponer de autorización para realizar las obras mencionadas.

El día 3 de abril de 2013 el Director General de Carreteras remite al órgano instructor una comunicación interior con la que acompaña un informe emitido el día 25 de marzo de 2013 por el Servicio de Conservación de la referida Dirección General. En él se explica que *"Las consecuencias que se derivan de no tener autorización para realizar una obra en las zonas de protección de la carretera, son las que determina el Reglamento General de Carreteras, aprobado por RD 1812/1994, de 2 de septiembre. Concretamente en las Secciones 6 Régimen jurídico de autorizaciones fuera de tramos urbanos (artículos 92 a 96), y 7 Medios de protección de la legalidad viaria (artículos 97 a 100). Las condiciones y sus efectos vienen dadas en los artículos 94 Condiciones para el otorgamiento de las autorizaciones y 95 Efectos de la autorización"*.

**UNDÉCIMO.-** Mediante comunicación interior de 8 de julio de 2013, la instructora del procedimiento solicita de la Dirección General de Carreteras que el Parque de Maquinaria emita un informe técnico acerca de los siguientes extremos:

- 1.- Valor venal del vehículo en la fecha del accidente.
- 2.- Valoración de los daños del vehículo atendiendo al modo de producirse el siniestro.
- 3.- Ajuste con la realidad de los daños reclamados en relación a la reparación del vehículo que figura en la factura presentada por el reclamante.
- 4.- Cualquier otra cuestión que se estime de interés.

Obra en el expediente un informe suscrito el día 29 de agosto de 2013 por el Jefe del Parque de Maquinaria en el que se pone de manifiesto que el valor venal del vehículo en la fecha del siniestro era de 1.659 euros, y se señala que se considera correcto el presupuesto de reparación aportado por el interesado.

**DUODECIMO.-** Por medio de oficios de fecha 20 de septiembre de 2013 se confiere nuevamente trámite de audiencia a la Comunidad de Regantes de Ricote, a la mercantil "--", y a la parte reclamante. El día 25 de octubre de 2013 tiene entrada en el Registro de la Consejería consultante un escrito de alegaciones del representante de la parte interesada, de 21 de octubre, en el que se reitera en su solicitud de que se le reconozca el derecho a percibir la indemnización solicitada y se dicte resolución.

**DECIMOTERCERO.-** El día 7 de enero de 2014, el órgano instructor remite una comunicación interior, de 19 de diciembre de 2013, al Servicio Murciano de Salud en el que solicita que se emita informe acerca de la idoneidad de la indemnización pretendida por la parte reclamante.

Con fecha 13 de marzo de 2014 se recibe la comunicación interior del Servicio de Inspección de Prestaciones Asistenciales, de 10 de marzo, con la que se acompaña el informe de 24 febrero de 2014 en el que se concluye que, según se desprende de la documentación aportada, quedan acreditados 7 días de baja impeditiva y 23 de baja no impeditiva.

**DECIMOCUARTO.-** Con fecha 30 de abril de 2014 se confiere nuevo trámite de audiencia a la parte reclamante, que presenta el día 16 de mayo otro escrito de alegaciones en el que reitera su pretensión indemnizatoria.

**DECIMOQUINTO.-** Con fecha 27 de junio de 2014 se formula propuesta de resolución parcialmente estimatoria, por considerar acreditada la concurrencia de los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración regional, que se evalúa en la cantidad de 323,09 euros.

Concluida la tramitación del expediente, y una vez incorporados los preceptivos índice de documentos y extracto de secretaría, se recaba el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico, en cuyo registro tuvo entrada el día 7 de julio de 2014.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## **CONSIDERACIONES**

**PRIMERA.-** Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, ya que versa sobre una reclamación que en concepto de responsabilidad patrimonial se ha formulado ante la Administración regional, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en relación con el artículo 12.1 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (RRP).

**SEGUNDA.-** Legitimación y procedimiento.

I. El reclamante ostenta legitimación activa para deducir la reclamación indemnizatoria objeto de Dictamen, al ser titular del vehículo por cuyos supuestos daños solicita el correspondiente resarcimiento.

La Consejería consultante está legitimada para resolver la reclamación, por dirigirse contra ella e imputarse los daños al funcionamiento de los servicios de conservación de carreteras de su titularidad (Carretera B-15 o calle Miguel de Cervantes de la localidad de Ricote), como se ha acreditado en el procedimiento.

II. En relación con la tramitación del procedimiento resulta necesario formular sucintamente varias observaciones. Así, la primera de ellas se refiere al plazo de resolución de la reclamación, que ha sobrepasado con creces el de seis meses al que se refiere el artículo 13.3 RRP y el que se pudiera haber necesitado para ello a la vista de la naturaleza, de la complejidad que reviste la cuestión que en él se ventila y, particularmente de lo que se dirá en la Consideración Tercera de este Dictamen acerca de la prescripción de la acción indemnizatoria.

En relación con lo que se ha dicho acerca del largo plazo de tramitación empleado, se debe recordar que la reclamación de responsabilidad patrimonial se presentó el día 19 de junio de 2009 y que la propuesta de resolución no se formuló hasta el día 27 de junio de 2014, por lo que han transcurrido cerca de cinco años desde aquel momento inicial. En este sentido conviene recordar el deber que corresponde a la Administración de actuar conforme a los principios de eficacia y celeridad, pues una buena administración supone la obligación de resolver los diferentes procedimientos en un plazo razonable. Tal es así que abundan en el expediente las solicitudes presentadas por la parte reclamante en las que demanda que se impulse la tramitación del procedimiento y que se resuelva con la mayor celeridad posible.

Además, se constata que se han producido numerosas paralizaciones en la tramitación del procedimiento que han demorado su resolución sin razón justificada. A título de ejemplo, puede recordarse que se confirió al reclamante un primer trámite de audiencia el día 3 de diciembre de 2009, pero que en el mes de julio de 2011 se solicitó al Juzgado de Primera Instancia nº 2 de Cieza el testimonio íntegro de la diligencias previas que se seguían en dicho órgano jurisdiccional por los mismos hechos a los que se refiere la reclamación. La reiteración de dicha solicitud no se produjo hasta el mes de febrero de 2012 y no se recibió el testimonio hasta el mes de abril de 2012. Por tanto, y como ha quedado expuesto, el procedimiento quedó paralizado durante casi dos años y medio sin que, por otro lado, el órgano instructor adoptase ningún acuerdo expreso de suspensión del procedimiento.

Por otro lado, también se advierte que abundan en el expediente los actos de concesión de trámites de audiencia a los interesados en momentos procesales que resultan inapropiados, toda vez que el artículo 11 RRP determina que aquél sólo debe conferirse una vez instruido el procedimiento e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución.

Finalmente, se ha tenido ocasión de comprobar que la exposición de los antecedentes que se contiene en la propuesta de resolución no resulta conforme, en algunas ocasiones, con la propia realidad de los hechos que se produjeron, por lo que se recuerda al órgano instructor la necesidad de reproducir los antecedentes fácticos con la mayor exactitud y precisión posible, con la finalidad de tratar de deducir de ellos los efectos y las consecuencias jurídicas que en Derecho correspondan. Así, a título de ejemplo puede señalarse que en el Antecedente de Hecho Primero se pone de manifiesto que "*En fecha 4 de octubre de 2006 se presentó reclamación de Responsabilidad Patrimonial por parte de x...*", en representación del reclamante, cuando lo cierto es que se trataba de un telegrama suscrito en aquella fecha por x, que por otra parte no llegó a acreditar en ningún momento que ostentara la representación de x.

### TERCERA.- Plazo de ejercicio de la acción resarcitoria: Prescripción.

Uno de los requisitos que impone la ley para poder plantear una reclamación de responsabilidad patrimonial se refiere a la necesidad de que se lleve a efecto dentro del plazo de prescripción de un año desde que se produjo el hecho que pueda justificar la indemnización. Así, el artículo 142.5 LPAC establece que "... *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 (dies a quo) empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas*". Se trata de una regulación que también reitera el artículo 4.2 RRP. En este sentido, conviene recordar que el informe del Médico Forense del Juzgado de Instrucción nº 2 de Cieza, de 19 de enero de 2006 (Folio 89 del expediente administrativo) determina que se necesitaron 30 días para que el interesado curara de sus lesiones, por lo que puede fijarse el *dies a quo* hacia el día 11 de noviembre de 2005, de modo que el reclamante ya pudo a partir de ese día, en virtud del principio de la *actio nata*, promover la acción resarcitoria ante la Administración regional.

A pesar de lo que se apunta en el Fundamento de Derecho Segundo de la propuesta de resolución, en el caso que nos ocupa son varias las incógnitas que resulta necesario despejar con carácter previo a la determinación de si la reclamación se formuló dentro del plazo al que se ha hecho referencia.

a) Así, la primera de ellas guarda relación con la eficacia interruptiva que pudiera haber producido sobre dicho plazo de prescripción la iniciación de un procedimiento penal, esto es, las Diligencias Previas núm. 2994/05 que se siguieron ante el Juzgado de Instrucción nº 2 de Cieza, que se incoaron el 29 de noviembre de 2005 después de que desde el Puesto de la Guardia Civil de Blanca, una vez instruido, se remitiese el atestado al Juzgado de Guardia el día 18 de octubre de 2005.

En este sentido, resulta necesario señalar que este Consejo Jurídico viene reconociendo la opinión jurisprudencial que consagra, con carácter general, el criterio de que la iniciación de un proceso penal por los mismos hechos o acontecimientos de los que derivó el daño o perjuicio y que puedan ser relevantes o trascendentales en orden a determinar la responsabilidad patrimonial de la Administración interrumpe como regla el plazo anual de prescripción de la acción para exigirla, aceptado que se trata de un plazo de prescripción y no de caducidad. Así, la previa causa penal, por su carácter atrayente y prevalente, interrumpe el plazo de prescripción para ejercitarse la acción de responsabilidad patrimonial. Pero, de igual forma, también reconoce que esa interrupción deja de operar, iniciándose de nuevo el plazo, una vez que la resolución que pone fin a dicho proceso penal se notifica a quienes, personados o no en él, tienen la condición de interesados por resultar afectados por ella (Sentencia de la Sala 3<sup>a</sup> del Tribunal Supremo de 7 de junio de 2011).

De acuerdo con ello, interesa recordar que por medio de Auto de 22 de marzo de 2006 se decretó el sobreseimiento libre y el archivo de aquellas diligencias. A pesar de que no aparece constancia en el testimonio remitido por el órgano jurisdiccional de la fecha en la que dicha resolución pudo haberse notificado a las partes, lo cierto es que puede fijarse en los días inmediatamente posteriores a esa fecha, momento en el que en todo caso empezaría a transcurrir el plazo de un año para formular la solicitud de reclamación ante la Administración regional. Sin embargo, se aprecia que el plazo para presentar dicha reclamación se habría sobre pasado ampliamente ya que se interpuso el día 19 de junio de 2009, es decir, tres años y tres meses después.

En cualquier caso, conviene poner de manifiesto con absoluta claridad que la interpretación acerca de la eficacia interruptiva de las actuaciones penales que se siguieron en este caso, y a las que se ha hecho anterior referencia, resulta especialmente benevolente y respetuosa con el principio "*pro actione*", atendidos los hechos, pues este Consejo Jurídico considera que dichas actuaciones que se siguieron por los hechos que han dado origen a la reclamación objeto del presente Dictamen no resultaban idóneas para interrumpir la prescripción. Para llegar a

esta conclusión este Órgano Consultivo, como ya pusiese de manifiesto en su Dictamen núm. 337/2013, de 12 de diciembre, e hiciese el Consejo de Estado en su Dictamen 6113/1997, ha tenido presente que en las actuaciones penales de referencia no se vio implicada la Comunidad Autónoma. Así, del examen del atestado policial y de las actuaciones judiciales se desprende que el reclamante sostuvo desde el primer momento la responsabilidad exclusiva de la mercantil autora de las obras, es decir, la empresa "--", a instancias de la Comunidad de Regantes de la Hermandad de San Sebastián de Ricote, pero que no atribuía participación de ninguna clase en los hechos a la Administración regional.

b) De otro lado, la segunda cuestión que se suscita en relación con este procedimiento tiene por objeto tratar de determinar si la presentación de varios telegramas con carácter previo a la formulación de la reclamación de responsabilidad patrimonial ha podido producir también el efecto de interrumpir el plazo de prescripción para reclamar. De igual forma, también se plantea la eficacia de los telegramas enviados por una persona, distinta del perjudicado legitimado, que no acredita de ninguna manera la representación de dicho interesado.

También en relación con esta cuestión se puede apreciar la extemporaneidad de la acción resarcitoria promovida por el interesado desde el momento que los diversos telegramas que se remitieron lo fueron "*a los solos efectos de interrumpir la prescripción*", motivo por el que no se les puede atribuir la eficacia necesaria para provocar la interrupción del referido plazo. Se debe insistir en el hecho de que dichas comunicaciones no contenían una verdadera intención de iniciar un procedimiento de responsabilidad patrimonial, como lo demuestra la posterior conducta del interesado, que formuló su verdadera reclamación casi tres años después de presentar la primera de ellas. Por medio de esa conducta, debemos reiterar, más que promover una pretensión resarcitoria, lo que se pretende no es otra cosa que comunicar a la Administración su futura intención de reclamar, entendiendo el interesado que con tal actuación se producía el efecto jurídico de interrumpir el plazo prescriptivo de su acción.

Con relación a esta cuestión, conviene recordar la doctrina que ha venido sosteniendo de manera ininterrumpida el Consejo de Estado en este punto y que, con total claridad, se expresa en la Memoria de ese Alto Cuerpo Consultivo correspondiente al año 2005, donde se dice que:

*"... No son pocos los expedientes en los que el Consejo de Estado tiene ocasión de comprobar que una reclamación se deduce por el peticionario una vez transcurrido el plazo de un año desde que ocurrió el hecho que motiva la solicitud de indemnización, y que dicha reclamación ha ido precedida de uno y, a veces, hasta de varios telegramas, dirigidos a la Administración, unas veces por el propio peticionario y otras veces por un tercero ajeno a él, y ello a los únicos efectos de interrumpir el plazo de prescripción para reclamar, haciéndose constar expresamente dicha circunstancia en la mayoría de las ocasiones. Cuando tal acontece, no son pocos los expedientes en los que este Cuerpo Consultivo advierte desviaciones en la práctica administrativa, bien porque la Administración instructora da curso a la reclamación sin pronunciarse sobre su eventual extemporaneidad, bien porque hasta se la considera presentada en plazo, por entender que el telegrama ha interrumpido efectivamente el plazo prescriptivo.*

*El Consejo de Estado ha examinado en diversas ocasiones expedientes en los que se ha planteado el valor jurídico de los telegramas a los efectos de iniciar procedimientos administrativos y, en concreto, los de responsabilidad patrimonial. Y ha señalado, con carácter general, que «el telegrama (...) no es medio apto para iniciar un procedimiento administrativo de reclamación de daños y perjuicios, al no concurrir en el mismo los requisitos exigidos por el artículo 70 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para ser calificado de escrito de iniciación» (dictámenes del Consejo de Estado núms. 1.257/93, 1.784/94, 3.731/96, y, más recientemente, los núms. 2.215/2001, 2.280/2002, 2.849/2002, 785/2005, 1.719/2005, 1.069/2006, 1.142/2006, 1.134/2006); y, como tal, «sólo podrá interrumpir el plazo de prescripción, cuando éste tiene un contenido identificable como de ejercicio de*

una reclamación», pero «no lo es, cuando responde a un mero propósito de instar que se tenga por interrumpida la prescripción, lo que, en definitiva, no es más que reflejo de lo que dispone para la prescripción de acciones el artículo 1973 del Código Civil» (dictamen núm. 1.232/99, de 29 de abril de 1999 y 1.719/2005, de 10 de noviembre de 2005). Ahora bien, a los efectos del artículo 1973 del Código Civil, para que se produzca la interrupción de la prescripción, no basta con que se formule una reclamación sustantiva, sino que es preciso, además, que quien lo hace esté legitimado directamente o acredite su representación y que la deduzca en el plazo legalmente establecido.

*En muchos de los casos el telegrama no incorpora una pretensión indemnizatoria en sí misma, sino tan sólo un deseo de que se entienda interrumpido el plazo de prescripción. En otros casos, aun cuando se considere que el telegrama contiene objetivamente una reclamación, no fue deducida por la persona legitimada directamente ni por un tercero que ostente su representación. En ocasiones, el telegrama se envía por un tercero ajeno al perjudicado -unas veces, alguien que dice ostentar la representación del reclamante, y otras veces, alguien que dice actuar como mandatario verbal sin acreditar su representación-. Y de la simple condición de mandatario no puede deducirse tácitamente la existencia de representación conforme a las previsiones contenidas en el artículo 1709 y siguientes del Código Civil, es más, se puede establecer la presunción contraria, puesto que, en el ordenamiento jurídico patrio, el mandato se presume no representativo. En otros términos, el telegrama se remite por quien no consta que estuviera legitimado ni directamente, ni como representante, para deducir la reclamación.*

*Por lo demás, la virtualidad del telegrama en orden a producir los efectos antes señalados debe interpretarse conforme a las exigencias de la buena fe y de interdicción del abuso de derecho (art. 7 del Código Civil), de tal suerte que el telegrama debe contener objetivamente una reclamación, y de no ser así, debe preceder a una reclamación inminente o, por lo menos, deducida en tiempo razonable, sin que sea dable aceptar que el telegrama pueda tenerse por un instrumento que permita tener permanentemente abierta la vía para reclamar. De lo contrario, los plazos de prescripción para reclamar por esta vía serían susceptibles de un uso fraudulento".*

En perfecta concordancia con lo que ahí se expone, este Consejo Jurídico ya tuvo ocasión de considerar extemporáneas determinadas reclamaciones que se habían presentado después de haber transcurrido un lapso de tiempo tan amplio o dilatado que impedían considerar acorde con la buena fe la conducta seguida por los reclamantes. Así, basta hacer alusión a los Dictámenes núms. 37/1999, de 14 de junio; 10/2000, de 21 de febrero; 173/2009, de 5 de octubre en los que se recoge una doctrina coincidente con la que aquí se expone. En fechas más recientes este Órgano Consultivo también se ha pronunciado en términos similares en sus Dictámenes núm. 99/2013, de 15 de abril; 337/2013, de 12 de diciembre, y 20/2014, de 20 de enero.

Todas estas consideraciones conducen a considerar que procede declarar la desestimación de la reclamación por haberse extinguido en su momento la acción resarcitoria para reclamar por los hechos y daños de referencia. No obstante, y en cuanto al fondo del asunto, resulta necesario destacar que tampoco el interesado ha sido capaz de aportar ninguna prueba acreditativa de que el accidente se produjera en el lugar indicado y de que la causa de los supuestos daños que alega se encontrase en la existencia de la zanja en la carretera a la que se ha hecho referencia y que, por ello, sea imputable al servicio de conservación de carreteras dependiente de la Administración regional. Resulta ocioso recordar que la carga de acreditar esas circunstancias le corresponde al reclamante de conformidad con lo que se establece en el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. En cualquier caso, esa sola consideración, expresada por este Órgano Consultivo en numerosos Dictámenes, hubiera resultado suficiente en cualquier caso para fundamentar la desestimación de la reclamación en cuanto al fondo, sin perjuicio de entrar en otras consideraciones.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

## CONCLUSIÓN

**ÚNICA.-** Se dictamina desfavorablemente la propuesta de resolución parcialmente estimatoria de la reclamación interpuesta, ya que se debe considerar que la acción de indemnización se ejercitó cuando ya había prescrito el derecho a reclamar, desde el momento en que había transcurrido en exceso el plazo anual que se contempla en los artículos 142.5 LPAC y 4.2 RPR, circunstancia que debe conducir a la desestimación de la reclamación.

No obstante, V.E. resolverá.

