



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

## Dictamen nº 201/2011

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 3 de octubre de 2011, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 20 de abril de 2011, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. **111/11**), aprobando el siguiente Dictamen.

### ANTECEDENTES

**PRIMERO.-** Con fecha 4 de octubre de 2005, x presenta reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de Cartagena, pretendiendo una indemnización de 125 euros por los daños sufridos en un vehículo de su propiedad, cuando el 14 de septiembre de 2005 circulaba con su automóvil por la carretera F-39, desde el Polígono Industrial Cabezo Beaza a Torreciega. Relata el interesado que introdujo una de las ruedas en un socavón existente en el centro de la calzada, a consecuencia de lo cual el neumático delantero izquierdo reventó.

Aporta junto a la reclamación factura de taller mecánico por el importe indicado en concepto de sustitución del neumático afectado, diversa documentación identificativa del reclamante y del vehículo, así como informe de la Policía Local de Cartagena en el que se hace constar que *"ante la reclamación por daños (...) presentada por el implicado en el lugar reseñado a causa de un bache existente, los agentes proceden a personarse en el lugar y comprueban la veracidad de los hechos y observan que las dimensiones son de unos 110 cms. de largo, por 60 cms. de ancho y unos 10 cms. de profundidad"*. La vía en la que ocurre el siniestro se identifica en el aludido informe como la carretera de Torreciega a Los Camachos en Cartagena.

**SEGUNDO.-** Por el Ayuntamiento de Cartagena se tramita procedimiento de responsabilidad

patrimonial que finaliza por Decreto de 10 de marzo de 2008, del Concejal Delegado de Seguridad Ciudadana, Vía Pública y Servicios, que desestima la reclamación por no resultar la aludida Corporación Local competente para su tramitación, al no ser la titular de la vía. El Decreto acuerda, asimismo, dar traslado de la reclamación a la Comunidad Autónoma, Administración a la que considera competente.

Consta en el expediente municipal informe de la Jefa de Patrimonio del Ayuntamiento de Cartagena, según el cual la carretera no está inscrita en el Inventario de Bienes y Derechos Municipales.

**TERCERO.-** Mediante escrito fechado el 29 de mayo de 2008, la Jefa de Sección de Responsabilidad Patrimonial de la entonces Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes comunica al interesado que, remitida la reclamación por él presentada ante el Ayuntamiento de Cartagena, va a ser tramitada por la Administración regional. En el mismo escrito se le requiere para que subsane su solicitud mediante la aportación de diversa documentación.

La notificación del indicado escrito, tras dos intentos infructuosos por vía postal, no se consigue practicar hasta casi ocho meses después, el 15 de enero de 2009. El reclamante presenta escrito, mediante el que procede a cumplimentar lo requerido en el oficio anterior, el 4 de febrero siguiente.

**CUARTO.-** Recabado el preceptivo informe de la Dirección General de Carreteras, se emite el 1 de septiembre de 2008, indicando que dicho centro directivo desconocía la existencia del evento lesivo, dado que no existe constancia de accidentes similares en esa carretera ni de baches en el tramo donde ocurren los hechos. No obstante, afirma que desde septiembre de 2005 hasta la fecha del informe *"se han realizado operaciones de bacheo en ese tramo de carretera"*. Se indica, asimismo, que la vía es de titularidad regional.

**QUINTO.-** Con fecha 3 de diciembre de 2008 se recaba informe del Parque de Maquinaria dependiente de la Dirección General de Carreteras. Emitido casi once meses después, considera adecuado el importe reclamado al daño alegado.

**SEXTO.-** Conferidos sendos trámites de audiencia con fecha 3 de junio de 2009 y 2 de marzo de 2011, no consta que el interesado presente alegación o justificación adicional alguna.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remitió el expediente en solicitud de Dictamen mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 20 de abril de 2011.

**SÉPTIMO.-** Advertida la omisión, en el expediente adjunto a la consulta, de la propuesta de resolución, se dicta Acuerdo núm. 11/2011, por el que se requiere a la Consejería consultante que complete el expediente con el indicado trámite, lo que se cumplimenta el 27 de julio de 2011. La indicada propuesta desestima la reclamación sobre la base de considerar que no ha quedado acreditada la realidad del evento dañoso.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

### **CONSIDERACIONES**

**PRIMERA.-** Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administración regional, concurriendo con ello el supuesto previsto en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia

**SEGUNDA.-** Legitimación y procedimiento.

I. El reclamante ostenta legitimación activa para deducir la reclamación indemnizatoria objeto de Dictamen, al ser el titular del vehículo por cuyos daños solicita el correspondiente resarcimiento; daños que han de considerarse implícitamente imputados a la Administración regional por su deficiente actuación en materia de conservación y vigilancia de una vía pública de su titularidad, por lo que dicha Administración está legitimada pasivamente para resolver la reclamación.

II. Las actuaciones obrantes en el expediente remitido permiten afirmar que se ha seguido, en lo sustancial, lo establecido en la LPAC y normativa de desarrollo en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, sin perjuicio de advertir las

injustificadas paralizaciones que ha sufrido este expediente en diversos trámites y lo que se indica en la Consideración siguiente, acerca de la actuación de la instructora en relación con la iniciación del procedimiento.

**TERCERA.-** Extemporaneidad de la reclamación formulada ante la Administración regional por prescripción del derecho a reclamar.

La acción resarcitoria que da lugar a este procedimiento ha de ejercerse en el plazo de un año previsto en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), a contar desde el momento en que se produjo el evento lesivo, lo que en el supuesto sometido a consulta acaece el 14 de septiembre de 2005.

A la vista del expediente remitido, se advierte, en primer lugar, que el oficio de 29 de mayo de 2008 reseñado en el Antecedente Tercero, por el que se comunica la decisión de tramitar el presente procedimiento, incurrió en el error de considerar que, mediante la remisión del expediente realizada por el Ayuntamiento de Cartagena (previa desestimación de la reclamación, fundada en su falta de competencia sobre la carretera en la que ocurrió el accidente), la reclamación de referencia había de considerarse formulada contra la Administración regional; ello no es así, pues tal mera remisión de documentación no tiene virtualidad jurídica para alterar la voluntad del reclamante, que fue reclamar frente al Ayuntamiento de Cartagena. El que éste no fuera competente sobre la conservación de la carretera en cuestión sólo determina la desestimación de la reclamación por falta de la necesaria relación de causalidad entre los daños alegados y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

De esta forma, y considerando que ni la Jefa de Sección de Responsabilidad Patrimonial tiene competencia para iniciar (ni resolver) esta clase de procedimientos, sino sólo para tramitar los ya iniciados (por reclamación del interesado, dirigida a la Administración regional, o de oficio, por acuerdo del órgano competente de su Consejería), ni que, en todo caso, del oficio antes reseñado se desprende voluntad alguna de iniciar de tal modo esta clase de procedimientos, la conclusión que se extrae es que, por los hechos de que se trata, sólo cabe considerar formulada una reclamación contra la Administración regional, de forma tácita o implícita, cuando el 4 de febrero de 2009 el interesado cumplimenta el requerimiento de documentación previamente realizado a virtud de dicho oficio, pues de tal cumplimentación se desprende con claridad su voluntad de reclamar indemnización a la Administración autonómica, resultando entonces que en tal fecha ya había transcurrido más de un año desde la producción del accidente (el 14 de septiembre de 2005).

De lo anterior se concluye que, cuando otra Administración remita documentación relativa a una reclamación de responsabilidad patrimonial no dirigida a la Administración regional (aun habiendo resuelto la Administración remitente inadmitir la reclamación contra ella dirigida), el órgano encargado de la instrucción de esta clase de procedimientos puede, siempre que la acción resarcitoria no se considere prescrita frente a la Administración regional, bien proponer al órgano competente la iniciación de oficio del correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial (art. 4.2 *"in fine"* y 5.2 RRP), bien comunicar al interesado la recepción de la referida documentación, por si considerase oportuno formular frente a esta Administración la correspondiente reclamación.

Ahora bien, como se ha indicado anteriormente, a la fecha en que cabe considerar formulada implícitamente la reclamación frente a la Administración competente, ya había transcurrido el plazo de un año previsto en el artículo 142.5 LPAC, de forma que sólo cabría considerar que la reclamación habría sido interpuesta en plazo si se reconocieran efectos interruptivos de éste a la acción ejercitada frente a la Corporación Local, lo que, sin embargo, no procede.

En relación con la eficacia interruptiva del plazo de que se trata, por causa de la presentación de reclamaciones de responsabilidad ante Administraciones Públicas distintas de la que resulta responsable del servicio público en cuestión, este Consejo Jurídico abordó la cuestión en su Dictamen nº 131/07, de 1 de octubre, del que ha de partirse.

Dicho Dictamen advertía que la doctrina de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia no ofrece una posición uniforme sobre la cuestión, aunque se decanta por negar eficacia interruptora a los requerimientos y reclamaciones de cualquier naturaleza que no vayan dirigidos contra la Administración a la que finalmente se considere responsable del daño (al margen de los supuestos relativos a la existencia de actuaciones penales). Ello viene fundamentado, en unos casos, en la exigencia a estos efectos de la triple identidad de elementos (sujeto, objeto y fundamento) en la acción de reclamación, como en la STSJ del País Vasco de 28 de enero de 1998 (y, en parecida línea, las SSTSJ de Castilla-La Mancha de 23 de enero de 2002 y de Murcia de 28 de enero de 2004). Otras sentencias fundan tal postura en considerar que es una carga u obligación del reclamante averiguar la identidad de la Administración titular de la carretera en cuestión, para lo cual tiene la posibilidad de dirigir el oportuno requerimiento de información a las que pudiese considerar responsables (SSTSJ de Cantabria de 4 de febrero de 1999 y de Extremadura de 28 de septiembre de 2001), actuación ésta que tiene plena eficacia interruptora del plazo prescriptivo frente a la Administración requerida (STSJ de Aragón de 21 de noviembre de 2003); o bien se estima necesario que en la reclamación presentada en plazo contra una Administración que finalmente resultase no ser la competente sobre el servicio público en cuestión, se hubiese planteado, al menos, la duda sobre tal extremo (STSJ de Asturias de 4 de marzo de 2004). En un sentido análogo, tampoco se reconoce virtualidad interruptora del plazo prescriptivo a la formulación de reclamaciones o requerimientos dirigidos a un concesionario de la Administración, pero no a ésta (SSTSJ de la Rioja de 24 de mayo de 2001, de Andalucía-

Sevilla de 13 de febrero de 2002, y de Murcia de 31 de enero de 2006).

Por su parte, el Dictamen nº 378/98, de 18 de marzo, del Consejo de Estado, señala que *"una actuación, para que tenga efecto interruptivo (del plazo de prescripción de que tratamos) tiene que tener carácter recepticio, es decir, tiene que dirigirse hacia el supuesto "deudor"*.

En la misma línea, su Dictamen nº 579/08, de 24 de abril, expresa lo siguiente:

*"No puede entenderse que el citado plazo quedara interrumpido por las acciones ejercidas por la solicitante contra el Ayuntamiento de Padrón. Y ello por cuanto ninguna de dichas acciones se dirigió contra la Administración General del Estado, lo que es presupuesto imprescindible para que se produzca el efecto interruptivo de la prescripción conforme al artículo 1973 del Código Civil.*

*Tampoco puede apreciarse en el caso presente que el plazo para reclamar frente a la Administración General del Estado quedara interrumpido por aplicación de lo dispuesto en el artículo 1974 del Código Civil, que previene que "la interrupción de la prescripción de acciones en las obligaciones solidarias aprovecha o perjudica por igual a todos los acreedores y deudores". Y es que, aun cuando se afirmare que hay solidaridad entre el Ayuntamiento de Padrón y la Administración General del Estado con relación al hecho causante de los daños, se trataría de una solidaridad impropia. La doctrina y la jurisprudencia han reconocido, junto a la denominada solidaridad propia, regulada en nuestro ordenamiento jurídico en los artículos 1137 y siguientes del Código Civil, la existencia de otra modalidad de solidaridad, llamada impropia, vinculada a la responsabilidad extracontractual. Esta dimana de un ilícito, liga a los sujetos que han concurrido a su producción y surge cuando no es posible individualizar las respectivas responsabilidades. La misma doctrina y jurisprudencia han declarado que a esta última especie de solidaridad no le son aplicables todas las reglas prevenidas para la solidaridad propia y, en especial, no lo es el artículo 1974 del Código Civil, según el criterio sentado con carácter general por el Pleno de la Sala Primera del Tribunal Supremo en Sentencia de 14 de marzo de 2003".*

Sin perjuicio de lo expuesto, que debe considerarse el criterio general sobre la cuestión, existen pronunciamientos que permiten particularizar el análisis en atención a las especiales circunstancias del caso concreto. Así, en el de la STSJ de Andalucía-Sevilla, de 29 de noviembre de 2002, que considera que como el interesado creía razonablemente que la Administración inicialmente reclamada era la responsable del servicio cuestionado, dicha actuación es apta para interrumpir el plazo de prescripción. Y el Tribunal Supremo, aun cuando no puede considerarse que tenga sentada doctrina al respecto, en su Sentencia de 15 de

noviembre de 2002, Sala 3ª, se inclina por dar eficacia interruptora a la formulación de reclamaciones a Administraciones no competentes si concurre alguna circunstancia excepcional que así lo justifique, como en el caso allí planteado, en que la actuación de la Administración responsable llevó a confusión sobre la titularidad del servicio público; y ello en aplicación del principio general que postula una interpretación del instituto de la prescripción de acciones favorable al ejercicio de éstas, por estar fundado dicho instituto en razones de seguridad jurídica y no de justicia intrínseca, lo que se entiende especialmente aplicable en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración.

En este sentido parece ir el Dictamen del Consejo de Estado nº 1616/08, de 13 de noviembre, que expresa que *"ante todo debe destacarse que, en principio y de modo general, las actuaciones hechas ante una Administración que no es la competente no tienen, por sí, virtualidad suficiente para interrumpir el plazo de prescripción. En este caso, sin embargo, debe destacarse que la interesada se dirige ante la Administración gallega porque el atestado de la Guardia Civil considera que la carretera es autonómica y la propia Administración gallega la tramita inicialmente al confundir la vía AC-12 con la AC-211. El error viene de la denominación del tramo, que es en realidad el de la antigua N-VI, de titularidad estatal. Siendo así, debe entenderse que la duda acerca de cuál fuere la titularidad de la vía sólo se desvanece a efectos de interponer la correspondiente reclamación cuando consta efectivamente así, al manifestarlo la Administración gallega"*.

Nuestro citado Dictamen 131/07, dando un paso más en la interpretación favorable a la temporaneidad de la acción, expresaba que *"en el presente caso, y aunque en rigor no puede decirse que la Administración haya inducido a error al reclamante a la hora de determinar la titularidad del tramo de carretera en cuestión (como hubiese podido suceder, por ejemplo, si en dicho tramo se hubiera mantenido -indebidamente- una señalización indicativa del carácter estatal de la carretera, lo que no consta en el expediente), existen circunstancias que justifican que no haya de estimarse prescrita la acción dirigida contra la Administración regional, como el hecho de estar ante un singular y aislado tramo de la carretera (la travesía) que no pertenece al Estado, que, sin embargo, sigue conservando su titularidad sobre el resto de la vía; travesía que tampoco es de responsabilidad del Ayuntamiento (no consta que se le haya cedido su conservación, como sucede en otros casos), sino que fue transferida a la Comunidad Autónoma en el año 1984, como señala el informe de la Demarcación de Carreteras del Estado reseñado en el Antecedente Segundo. Dichas circunstancias, es decir, el carácter de travesía del tramo y su plena inserción en el núcleo urbano, según las fotografías obrantes en el expediente, suscitaban la razonable apariencia de que la Administración responsable de la conservación de la vía pública podía ser la municipal o la estatal, pero no la autonómica; y ello sin perjuicio de que no exista norma jurídica que obligue a las Administraciones Públicas a instalar señalización sobre la titularidad de sus vías públicas"*.

En nuestro Dictamen 103/2010 llegamos a la misma conclusión acerca de la temporaneidad de la reclamación ejercitada, en atención a las circunstancias en que se produce el daño, pues el lugar donde ocurren los hechos y las circunstancias del accidente

(golpe con una instalación del servicio público de agua potable de titularidad municipal instalada en un parque regional y en la zona de dominio público de una carretera de titularidad regional) eran susceptibles de llevar razonablemente a la interesada a creer que la Administración titular de la arqueta es la municipal reclamada.

En el supuesto ahora sometido a consulta, sin embargo, no se advierten tales elementos que pudieran generar una duda razonable en el interesado acerca de la Administración titular de la vía. De la descripción de ésta que se contiene en el expediente no se desprende que se trate de un tramo urbano o que discurra por una población, sino que antes al contrario, el lugar del accidente, según consta en el plano cartográfico obrante al folio 13 de las actuaciones, se encuentra en despoblado. En tales circunstancias, y ante la falta de evidencia de la titularidad de la vía, era exigible del reclamante una actuación previa de averiguación dirigida a establecer a qué Administración eran imputables las deficientes condiciones de mantenimiento y conservación de la infraestructura que ocasionó el percance.

Al respecto, en sentencia núm. 298, de 17 de mayo de 2010, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm.2 de Murcia, tras recordar criterios jurisprudenciales ya expuestos en este Dictamen, se señala que *"en modo alguno puede dotarse de efectos interruptivos a la reclamación antes mencionada, habida cuenta que no se dirigió contra la Administración responsable y no consta, además, que el actor realizara actuación alguna dirigida a averiguar cuál era la Administración responsable, cuando era uno de los elementos constitutivos de su pretensión y, por ello, tenía la carga de averiguarlo con carácter previo al ejercicio de su acción (...) como se desprende de la doctrina del Tribunal Supremo, habrá que entender que la reclamación, para que pueda interrumpir la prescripción debe ser un acto receptivo (sic) y no basta con dirigirlo contra cualquiera, sino contra la Administración responsable. El instituto de la prescripción se fundamenta en un principio de seguridad jurídica que quiebra si se permite que la acción se dirija contra la persona legitimada después de haber transcurrido más de tres años durante los cuales no ha tenido conocimiento alguno de la existencia del siniestro"*.

Negado el efecto interruptivo de la prescripción del derecho a reclamar de la solicitud indemnizatoria formulada ante el Ayuntamiento de Cartagena, la acción ejercitada de forma tácita ante la Administración autonómica el 4 de febrero de 2009, respecto de unos daños producidos el 14 de septiembre de 2005, es extemporánea.

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

## CONCLUSIÓN

**ÚNICA.-** Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución en tanto que desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial, si bien debe sustituirse la motivación que sustenta la decisión desestimatoria, para fundarla en la prescripción del derecho a reclamar, conforme a lo señalado en la Consideración Tercera de este Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.

