



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

**Dictamen nº 263/2021**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 5 de noviembre de 2021, 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 Fomento e Infraestructuras (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 19 de julio de 2021 (COMINTER 224134\_2021\_07\_19-00\_11), sobre responsabilidad patrimonial instada por D.ª X, debida a accidente en carretera (exp. 2021\_226), aprobando el siguiente Dictamen.

**ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** El día 26 de octubre de 2020 tuvo entrada en la sede de la Consejería de Fomento e Infraestructuras de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM) un escrito que, a su vez, había tenido entrada en el Ayuntamiento de Murcia el día 19 de ese mismo mes, por el que D.ªX formulaba una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada frente a dicha Consejería, por los hechos acaecidos el 22 de septiembre de 2019 cuando D. Z, conduciendo la motocicleta marca Kawasaki, modelo 2800, matrícula ----, sufrió un accidente en el punto kilométrico 2.100 de la carretera RM-D6 (de RM-332 de Mazarrón a Bolnuevo) saliéndose de la vía por el margen derecho chocando con la valla metálica de protección (bionda) resultando muerto. Acompañaba a la reclamación:

- Atestado nº 542/2019, de 22 de septiembre de 2019, de la Guardia civil, Agrupación de Tráfico, Subsector de Murcia, Destacamento de Lorca.
- Resolución del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, de 18 de septiembre de 2019 inadmitiendo la reclamación presentada ante él.
- Informe Médico Forense de 14 de octubre de 2019.

En este último se hace la siguiente consideración: *“La causa inmediata de la muerte fue la decapitación completa con avulsión del cerebelo. De no haberse producido esta lesión, la víctima habría fallecido igualmente por dos mecanismos distintos, uno de ellos, un shock hemorrágico severo ocasionado por la hemorragia externa consecuencia de la sección completa de arteria y vena femoral izquierdas, así como por un taponamiento cardíaco consecuencia del hemopericardio ocasionado por el desgarró de aorta ascendente. Todas estas lesiones son consecuencia del traumatismo sufrido al salir de la calzada la motocicleta que conducía la víctima”. En razón a ello, se formula como conclusión que la etiología médico legal de la muerte fue “Violenta accidental. Conductor de motocicleta que se sale de la calzada por motivos desconocidos, sin participación de otros vehículos, y que colisiona con obstáculo fijo, concretamente, la valla perimetral de la carretera por la que circulaba.”*

Terminaba la reclamación solicitando una indemnización de 134.528,80 euros por considerar a la Administración

regional responsable del fallecimiento de su padre al incumplir la normativa y circulares sobre los criterios de aplicación de los sistemas de contención de vehículos. La cantidad se reclamaba por aplicación de Ley 35/2015 en cuanto a la indemnización por causa de muerte, concretamente el Anexo Tablas de Indemnización “, sin mayores precisiones.

**SEGUNDO.-** El 27 de octubre de 2020, el Jefe de Sección de Responsabilidad Patrimonial de la Consejería dirigió un escrito a la Comandancia de la Guardia civil de Murcia solicitando la remisión de las diligencias instruidas como consecuencia del accidente.

Ese mismo día, se dirigió a la interesada comunicándole la recepción de la reclamación, el inicio la tramitación del procedimiento y las normas por la que se regiría advirtiéndole de la suspensión del mismo en tanto no se produjera la aportación de la documentación que le relacionaba.

Igualmente ese día dirigió un escrito a la Dirección General de Carreteras solicitando la emisión de un informe sobre la reclamación presentada.

**TERCERO.-** El día 10 de noviembre siguiente tuvo entrada en el registro de la CARM de un escrito del Comandante Jefe del Subsector de Tráfico de Murcia de la Guardia civil en el que comunicaba que “[...] examinados los archivos obrantes en esta Unidad consta que por los hechos que D. X reclama, se instruyó en su día por el Destacamento de Tráfico de la Guardia Civil de Lorca atestado nº 2019-002558-121 (nº registro interno 542/2019AD), actuaciones que fueron remitidas al Juzgado de Instrucción número 2 de Totana (Murcia), por lo que no se les puede remitir copia de las diligencias realizadas”.

**CUARTO.-** El día 16 de noviembre de 2020 se recibió en el Servicio Jurídico de la Secretaría General el informe de la Dirección General de Carreteras, en el que se reconocía la titularidad autonómica de la RM-D6, se afirmaba no tener constancia del accidente hasta ese momento, ni de accidentes similares en el mismo lugar. Negaba la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio y el daño por el que se reclamaba al considerar que la normativa citada en la reclamación (Orden FOM 2523/2014 y Circular 35/2014 del Ministerio de Fomento) no eran de aplicación en el ámbito de la CARM y tenían carácter de recomendaciones a seguir en los proyectos de carreteras de nueva construcción y de acondicionamiento de las existentes, lo que no era el caso, teniendo en cuenta además que en el apartado tercero de esta última decía expresamente se pronunciaba del siguiente modo: *“Considerar eficaces las instalaciones de sistemas de contención actualmente en servicio, cuyo mantenimiento o reposición puntual podrá seguir realizándose mediante elementos o sistemas semejantes a los existentes ...”*. Como quiera que la carretera en la que se produjo el accidente fue construida hacía casi 20 años, no era de aplicación la Orden alegada. Además de ello aludía al hecho de que en el apartado 8.1 de la Orden, con relación al sistema de protección para motocicletas, se recomendaba que *“En las carreteras interurbanas y periurbanas con velocidad máxima igual o superior a 60 km/h (en este caso la velocidad máxima es de 90 km/h) en la alineación correspondiente, estará justificado el empleo de los sistemas para protección de motociclistas de tipo continuo cuando en los márgenes haya obstáculos o desniveles próximos al borde de la calzada (en este caso hay un desnivel próximo al borde de la calzada), y simultáneamente alguna de las configuraciones siguientes:*

*- En el lado exterior de las alineaciones curvas en que la velocidad específica sea inferior en más de 30 km/h a la máxima permitida en la alineación inmediatamente anterior (en este caso no disminuye la velocidad específica).*

*-En carreteras de calzadas separadas ... (no es el caso).*

*-En el lado exterior de las alineaciones curvas de radio inferior al indicado en la tabla 13 en función del tipo de carretera. (En este caso con carretera de calzada única y arcén de 1,5 m. el radio es de 250 m.)”*

*En el caso que nos ocupa el radio de la curva es de 304 m. por lo que aplicando las citadas Recomendaciones no es necesario disponer los sistemas de protección para motociclistas”.*

**QUINTO.-** En contestación a la petición de mejora de su solicitud, la interesada presentó un nuevo escrito el día 18 de noviembre de 2020 adjuntando la documentación solicitada, entre ella el libro de familia para acreditar su parentesco con el fallecido.

**SEXTO.-** Acordada la apertura del trámite de audiencia el 18 de noviembre de 2020, se notificó a la interesada que lo recibió por correo el día 3 de diciembre siguiente, según queda acreditado en el expediente con copia del acuse de recibo. Tras ello tuvo entrada en el Registro de la CARM un nuevo escrito de la Interesada adjuntando documentación acreditativa del pago del seguro, tras lo cual se dictó un nuevo acuerdo de apertura de trámite de audiencia notificado a la interesada el día 25 de enero de 2021 según consta en el expediente.

**SÉPTIMO.-** Obra en el expediente diligencia de la comparecencia de la interesada el día 4 de febrero de 2021 solicitando y obteniendo copia de las diligencias de la Guardia civil y del informe de la Dirección General de Carreteras.

El día 17 de febrero de 2021 presentó un escrito de alegaciones en el que ratificaba los argumentos utilizados en su reclamación inicial en contra del criterio sostenido por la Dirección General de Carreteras, citaba diversa jurisprudencia en apoyo de su pretensión y adjuntaba dos documentos (un artículo de prensa sobre la existencia de puntos negros en las carreteras españolas, entre los que se incluía a la carretera RM-D6, y otro titulado “Freno a las barreras asesinas”)

**OCTAVO.-** El instructor del procedimiento formuló su propuesta de resolución el día 16 de julio de 2021, considerando que debía ser desestimada la reclamación al no haberse acreditado la relación de causalidad entre el hecho acaecido con el defectuoso funcionamiento del servicio de público de carreteras.

**NOVENO.-** En la fecha y por el órgano indicado en el encabezamiento del presente, se solicitó el preceptivo Dictamen de este Consejo Jurídico, acompañando el expediente y su extracto e índice reglamentarios.

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, 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 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

### **SEGUNDA.- Legitimación, plazo de la acción.**

I. La reclamante está legitimada para solicitar indemnización al haber acreditado su relación de filiación con el fallecido.

La Consejería consultante está legitimada para resolver la reclamación que se le dirige, por imputarse los daños al funcionamiento de los servicios de conservación de carreteras de su competencia.

II. El instructor ha considerado presentada dentro de plazo la reclamación *“Dado que los hechos sucedieron, según manifiesta el interesado en su reclamación, el día 22/09/2019 y la reclamación tiene entrada en la Consejería de Fomento e Infraestructuras el día 23/1/2020 [...]”*. Pero la realidad es otra.

La reclamación dirigida a la CARM se presentó ante el Ayuntamiento de Murcia el día 19 de octubre de 2020, una vez transcurrido el plazo de un año previsto en el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), que habría de contarse desde la fecha del accidente, 22 de septiembre de 2019. No obstante, con carácter previo, según la reclamante (documento no adjuntado a la solicitud), presentó una reclamación ante el Ministerio de Transportes, Movilidad y

Agenda Urbana el 10 de junio de 2020, siendo inadmitida por resolución de 18 de septiembre de 2020. Se plantea así la duda sobre si tal reclamación produjo o no la interrupción del plazo de prescripción lo que permitiría calificar como temporánea la ahora tramitada.

En relación con este tema el Consejo de Estado se ha pronunciado en su Dictamen 428/2019 de 27 de junio de 2019 según el cual *"Con carácter previo al análisis de cualquier otra cuestión, debe examinarse si la reclamación ha sido formulada dentro del plazo de un año previsto en el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, aplicable al presente procedimiento por cuanto el mismo se incoó después de su entrada en vigor.*

*El accidente tuvo lugar el 3 de enero de 2017 y la interesada recibió el alta el 18 de agosto de 2017, por lo que, en principio, el plazo de un año para formular la reclamación habría finalizado el 18 de agosto de 2018, de tal manera que la presentación de aquella ante el Ministerio de Fomento el 29 de agosto de 2018 resultaría extemporánea.*

*Sin embargo, previamente a la expiración de dicho plazo, el 1 de agosto de 2018, D.ª ..... presentó una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de Zamora, que la inadmitió por falta de competencia al ser el Ministerio de Fomento el titular de la vía, lo que fue notificado a la reclamante el 28 de agosto de 2018. Se plantea, a la vista de este hecho, la cuestión de si la presentación de la reclamación ante el Ayuntamiento de Zamora surte o no efectos interruptivos de la prescripción.*

*El artículo 1973 del Código Civil establece que "la prescripción de las acciones se interrumpe por su ejercicio ante los Tribunales, por reclamación extrajudicial del acreedor y por cualquier acto de reconocimiento de la deuda por el deudor". Este precepto se ha venido interpretando en el sentido de que solo la reclamación que se formula ante el posible deudor -en este caso, la Administración General del Estado- tiene eficacia interruptiva de la prescripción. En ocasiones, el Consejo de Estado no ha aplicado esta regla (ver, entre otros, los dictámenes números 1.300/2011, de 26 de enero de 2012, y 2.156/2010, de 3 de febrero de 2011) por considerar que resultaba excesivamente gravoso imponer a los administrados la carga de realizar una interpretación competencial correcta relativa a cuál era la Administración prestataria del servicio o titular de la actividad -cuando podían serlo dos o más- para no errar en la reclamación frente a ella. En estos casos, si el interesado había formulado una reclamación de responsabilidad patrimonial en plazo, aunque fuera frente a una Administración que no era la competente, se ha considerado que dicha reclamación interrumpía el plazo de prescripción.*

*No obstante, se trataba de supuestos en los que habían sido los propios agentes de la Administración (por ejemplo, la Guardia Civil), los que habían remitido al lesionado a una Administración que luego resultó no ser la competente y en los que, además, el retraso en la inadmisión de la reclamación por incompetencia había provocado que en el momento en que la resolución de inadmisión se había notificado al interesado y este pudo presentar la reclamación frente a la Administración competente, hubiera transcurrido el plazo de un año legalmente fijado para formular la reclamación de responsabilidad patrimonial".*

El asunto ahora examinado presenta innegable analogía con el examinado por el Consejo de Estado. El error en que incurrió la interesada al interponer su reclamación ante el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana pretende imputarlo a una indicación que se le realizó en el Ayuntamiento de Mazarrón, sin aportar mayores pruebas en su apoyo. No hay nada en el expediente que permita confirmar tal afirmación, no pudiendo admitirse sin más. Debe recordarse que, en materia de distribución de la carga de la prueba, y en virtud de la remisión normativa establecida en el art. 60.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, rige en el proceso contencioso-administrativo el principio general que atribuye la carga de la prueba a aquél que sostiene el hecho (*"semper necessitas probandi incumbit illi qui agit"*), así como los principios consecuentes recogidos en los brocardos que atribuyen la carga de la prueba a la parte que afirma, no a la que niega (*ei incumbit probatio qui dicit non qui negat*) y que excluye de la necesidad de probar los hechos notorios (*notoria non egent probatione*) y los hechos negativos indefinidos (*negativa non sunt probanda*).

Ha de unirse a lo dicho que la propia conducta de la interesada ha propiciado la pérdida de su derecho puesto que:

1º Para la interposición de la primera reclamación dejó transcurrir 9 meses del plazo legalmente establecido.

2º. Si tenía duda sobre la titularidad de la vía en la que se produjo el accidente lo más prudente hubiera sido despejarla acudiendo a una de las dos Administraciones que podían serlo, no a aquella que no lo sería



ciertamente.

3º. La actuación de la Administración estatal respondiendo su reclamación en el plazo de tres meses (entre el 10 de junio y el 18 de septiembre de 2020) ha sido diligente. En ese plazo, se solicitó el informe de la Demarcación de Carreteras del Estado en Murcia que se evacuó el 13 de julio de ese año. No debe olvidarse que se trataba del periodo estival al que la jurisprudencia del Tribunal Supremo presta una especial consideración como causa justificadora de la ampliación de los plazos legales por tratarse de una época vacacional que dificulta el cumplimiento de los trámites de notificación y vista del expediente por parte de los interesados (STS, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 4ª, nº 1.038/2017, de 13 de junio).

Como consecuencia procede desestimar la reclamación presentada por haber prescrito el derecho en el momento de su presentación ante la Administración autonómica.

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

## **CONCLUSIÓN**

**ÚNICA.-** Procede acordar la desestimación de la reclamación por considerar que en el momento de la presentación de su presentación ante la Administración autonómica se había producido la prescripción del derecho a reclamar.

No obstante, V.E. resolverá.

