



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 5 / 1 9 9 4

La Laguna, a 27 de julio de 1994.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente de Gobierno en relación con la *Propuesta de Resolución formulada del expediente de indemnización por daños producidos en el vehículo propiedad de D.I.S. (EXP. 37/1994 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

A consulta preceptiva del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, se interesa de este Organismo su parecer en relación con la adecuación de la Propuesta de Resolución formulada en el expediente de indemnización de referencia, incoado por daños sufridos en vehículo de propiedad particular, a consecuencia del servicio público de carreteras, dependiente de la Consejería de Obras Públicas, y cuya adecuación a la legislación que resulta de aplicación (constituida, fundamentalmente por la Ley 4/84, de 6 de julio, de este Consejo; la Ley Orgánica 3/80, de 23 de abril, del Consejo de Estado; la Ley y el Reglamento de Expropiación Forzosa, así como las Leyes de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y de Procedimiento Administrativo) ha de constituir el objeto del presente Dictamen.

II

La Propuesta de Resolución sometida a Dictamen concluye un procedimiento, iniciado el 19 de febrero de 1993, de reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias. La naturaleza de dicha Propuesta de Resolución determina la competencia del Consejo Consultivo para emitir el presente Dictamen y la legitimación del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno para recabarlo, según resulta, para la primera, del art.

* **PONENTE:** Sr. Reyes Reyes.

10.6 de la Ley del Consejo Consultivo de Canarias en relación con los arts. 22.13 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado y 134.3 del Reglamento de Expropiación Forzosa (RExF); y, para la segunda, del art. 11.1 de la Ley 4/84.

En el expediente de referencia, se considera de aplicación la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que entró en vigor el 27 de febrero de 1993, así como el Reglamento de Procedimiento de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por RD 429/93, de 26 de marzo. Sin embargo, dada la fecha de iniciación del procedimiento, su tramitación ha de regularse por los arts. 122 de la Ley de Expropiación Forzosa (LExF), 134 al 138 del RExF, 40.3 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (LRJAE), y, supletoriamente, por la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA), según el art. 1.2 y disposición final primera 3 de esta última en relación con el Decreto de 10 de octubre de 1958; ya que éste es el Derecho procedimental aplicable según la disposición transitoria segunda.1 de la Ley 30/92, ya citada, en relación con la disposición transitoria del RD 429/1993. Por lo demás, la aplicación de esta regulación estatal es impuesta por el art. 33.1 de la Ley territorial 14/90, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LRJAPC) en relación con el art. 149.1.18º de la Constitución y el art. 32.3 del Estatuto de Autonomía (EACan).

III

1. El procedimiento se inicia por el escrito que la compañía de seguros A.E. presenta en nombre y representación de D.I.S. en la Consejería de Obras Públicas solicitando el resarcimiento de los daños que sufrió el vehículo de su propiedad, a consecuencia de la colisión sufrida contra unas vallas no señalizadas en la entrada al túnel que va a la calle Pérez Muñoz (autovía marítima), el día 18 de octubre de 1992.

En relación con la legitimación del reclamante, debe tenerse en cuenta a tenor de la normativa aplicable, art. 23, a) LPA en relación con los arts. 106.2 CE y 40 LRJAE, vigente cuando la producción del daño, que el procedimiento habrá de promoverse por el interesado, quien podrá actuar por medio de representante (art. 24 LPA), siempre que dicha representación resulte acreditada. En el expediente de referencia, sólo consta un documento privado por el que la propietaria del vehículo autoriza a A.E. a efectuar la reclamación de los daños producidos. De acuerdo con el art. 24.2 LPA, para formular reclamaciones deberá acreditarse la representación

mediante documento público, documento privado, con firma notarialmente legitimada y, en su caso, legalizada o poder *apud acta*. La Administración actuante, tras la presentación de la reclamación por la compañía de seguros, en escrito dirigido a ésta solicitando documentación, requirió a la interesada para que en el plazo de diez días se personase en el Servicio de Carreteras a fin de ratificar la representación conferida. Sin embargo, el cumplimiento de este trámite no consta en el expediente, aunque ello no puede implicar perjuicio alguno para la interesada puesto que la Administración no ha cuestionado posteriormente dicha representación, dirigiendo todas las notificaciones a la aseguradora. Como señala la STS de 26 de enero de 1981, el reconocimiento por la Administración de la representación impide que en fase ulterior pueda desconocerse por cuanto ello implicaría la derogación del principio de vinculación de los actos propios.

En relación con la legitimación pasiva de la Administración actuante, cabe señalar que es la Administración responsable del funcionamiento del servicio público de carreteras quien ha de responder de los daños que a ella puedan imputársele. La titularidad del servicio a cuyo funcionamiento en este expediente se imputa la causación del daño corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, conforme a los arts. 29.13 EACan, 2 de la Ley 2/89, de 15 de febrero, de Carreteras de Canarias (LCC) y al Real Decreto 2.125/84, de 1 de agosto, de traspaso de funciones y servicios en materia de carreteras a la Comunidad Autónoma, sin que esa titularidad haya sido alterada (art. 2 LCC y disposición transitoria primera LRJAPC) por la transferencia a los Cabildos Insulares en materia de carreteras (art. 47.2 de la Ley 8/86, de 18 de noviembre; Decreto 65/88, de 12 de abril; disposición adicional primera k) LRJAPC pues no ha tenido efectividad (disposición transitoria tercera LRJAPC y disposición adicional del Decreto 65/88). Ahora bien, del expediente se extraen dos circunstancias que pudieran influir en la posible responsabilidad de la Administración autonómica:

El jefe de conservación de carreteras informa que en ese tramo de la vía no se están ejecutando obras por parte de E., S.A. Es ésta la única referencia que consta en el expediente acerca de un posible contratista. Concuera esta alusión con antecedentes documentales obrantes en este Consejo incorporados a otro expediente trasladado para Dictamen, referido a un accidente que ocurrió igualmente en la autovía marítima y en el que consta copia de la adjudicación a esta empresa de la

asistencia técnica para la ejecución de operaciones de conservación de carreteras, así como del pliego de condiciones particulares. Ello implica la necesidad de notificar a aquélla el inicio del procedimiento. En el contrato celebrado con la empresa adjudicataria, se señala que se rige por el Decreto 1005/74, de 4 de abril, por los que se regulan los contratos de asistencia, cuyo art. 1 declara de aplicación supletoria las disposiciones relativas a los contratos de obras, así como por la Orden de 8 de marzo de 1972, por la que se aprueba el pliego de cláusulas administrativas generales para este tipo de contratos cuya cláusula 12 establece la obligación para el adjudicatario de indemnizar por los daños que se originen a terceros conforme a lo dispuesto en el art. 134 del Reglamento General de Contratación. La aplicación de estas disposiciones supone el traslado de la posible responsabilidad a la empresa por los daños producidos, por lo que, como se ha señalado, debió ser notificada a fin de que manifestara si se estaba ejecutando algún tipo de actividad de las incluidas en el pliego de condiciones que implicaran la colocación de vallas.

En segundo lugar, el tramo de la vía donde, según manifestaciones de la interesada, ocurrió el accidente tiene la consideración de tramo urbano (art. 45.2 LCC). De acuerdo con el art. 49.1 LCC, la conservación de éstos corresponde al titular de la carretera, al igual que la señalización (art. 57.1 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial). Ahora bien, el otorgamiento de las licencias para usos en las zonas de dominio público, de servidumbre y de afección de los tramos urbanos compete al Ayuntamiento correspondiente previo informe preceptivo del titular de la misma (art. 48 LCC). Como se ha señalado en el Dictamen 3/94, esta competencia municipal comporta la correspondiente potestad de policía administrativa para garantizar que los usos que ha autorizado se ciñan a las prescripciones impuestas en las autorizaciones otorgadas y no pongan en peligro el uso de la vía, art. 39 a) LCC, en relación con los arts. 11.1 y 114.6 del Reglamento General de Carreteras). Ello implica que si por algún uso de la vía el Ayuntamiento ha autorizado la colocación de vallas, se traslada a esta Corporación la responsabilidad por los daños que pudieran producirse puesto que está bajo su vigilancia y responsabilidad. En el expediente ha intervenido el Ayuntamiento, manifestando éste que no se han colocado vallas a su cargo y que no se tiene conocimiento del accidente producido. Ello contradice lo indicado por el agente de la Policía Municipal ante el que se formalizó la denuncia, que expresamente hace constar, a pesar de que el manifestante dice no saber quién colocó las vallas, que el accidente se produjo "contra vallas municipales" y que de la

misma se da traslado al jefe del Servicio así como a la sala de transmisiones, probablemente debido a que la denuncia se produce 40 minutos después de ocurrido el accidente y el denunciante manifiesta que las vallas han quedado en el lugar. Sin embargo, al ser requerida la Policía Municipal por la Administración autonómica para que informase sobre el accidente, no se hace indicación alguna de si los agentes locales se personaron o no en el lugar.

Si la empresa adjudicataria de la conservación de la vía no ha colocado la valla en el lugar, se derivaría que la posible responsabilidad administrativa por el evento dañoso se imputa a la Administración local y no a la autonómica, aunque sea ésta la titular de la carretera. En este sentido, la Propuesta de Resolución que concluye el expediente no justifica su legitimación pasiva, a pesar de que a lo largo del procedimiento se han realizado diversas referencias a la posible responsabilidad de la Corporación municipal.

2. En el supuesto de que se concluyera y justificara la legitimación de la Administración autonómica, debe señalarse que, con respecto a su actuación en el presente procedimiento, se constata que el trámite de audiencia y vista del expediente al perjudicado se ha realizado en momento inoportuno, pues conforme al art. 91 LPA debe concederse una vez instruido el expediente e inmediatamente antes de redactar la Propuesta de Resolución. Sin embargo, tras la apertura de este trámite y una vez finalizado sin alegaciones por el interesado, se recaban informes posteriores que inciden en aquélla, pues si bien en el informe del que se da traslado al interesado se concluye que la responsabilidad debe imputarse a la Administración municipal, en la Propuesta de Resolución la Administración autonómica se considera pasivamente legitimada por ser la titular del servicio a cuyo funcionamiento se liga el evento dañoso y, en consecuencia, resuelve sobre la reclamación, que desestima. Como ha señalado el Tribunal Supremo "no basta considerar cumplido este trámite de dar audiencia a los interesados el realizarlo en cualquier momento de la tramitación, sino que, precisamente, ha de verificarse, para que tenga eficacia y validez legal, cuando unidos todos los informes conducentes a la formulación del Dictamen preparatorio de la Resolución puedan los interesados, conociéndolos, rebatirlos y aportar los documentos y justificantes de sus alegaciones, a fin de que éstas puedan ser tenidas en cuenta al redactarse tal Dictamen, sin que, válidamente, pueda anticiparse tal audiencia (SSTS de 25 de junio de 1948 y 27 de marzo de 1984).

Ciertamente que, en orden a la concreta reclamación, ya obraban en el expediente los informes del jefe de conservación de carreteras y de la Corporación municipal, en los que se señalaba que no se tenía constancia de la colocación de las vallas, ni de la producción del accidente, por lo que puede mantenerse que no se han tenido en cuenta otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por los interesados. Ahora bien, al manifestar la propia Administración que no se considera pasivamente legitimada, ha podido causar perjuicio al interesado, al poder desistir éste de su pretensión y dirigirse a la Administración municipal, por lo que tal trámite, al haberse practicado en el momento en que se hizo, podría considerarse viciado de anulabilidad.

En definitiva, se aprecian en el expediente diversos defectos que impiden un pronunciamiento sobre el fondo y cuya subsanación se presenta como condición indispensable para que la Administración pueda válidamente resolver la reclamación planteada.

C O N C L U S I O N

1. La apreciación de defectos de forma en la tramitación del expediente determina la procedencia de retrotraer las actuaciones a la fase de instrucción para subsanar los defectos señalados en el F. III.1 y 2.

2. Además, procede se determine con claridad la titularidad de la vía donde se produjo el accidente y si la valla con la que colisionó el vehículo era o no municipal.