



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 3 9 / 1 9 9 6

La Laguna, a 6 de junio de 1996.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno en relación con la *"Propuesta de Resolución del expediente de reclamación de indemnización, formulada por la Entidad E.C., S.L., por los daños producidos en el vehículo"* (EXP. 60/1996 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 por daños referenciado en el encabezado a la legislación de aplicación, constituida, fundamentalmente, por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), y por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP); sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 33.1 de la Ley territorial 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LRJAPC), en relación con los arts. 149.1.18º de la Constitución y 32.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias, EACan.

### II

1. La Propuesta de Resolución sometida a Dictamen concluye un procedimiento, iniciado el 2 de marzo de 1993, mediante escrito de Á.A.C., como representante legal de la entidad mercantil E.C., S.L., según se acredita en la escritura de

---

\* **PONENTE:** Sr. Trujillo Fernández.

constitución de la mencionada sociedad limitada nº 2.122, de 1989, cuya copia obra en las actuaciones, de reclamación administrativa de indemnización por daños -que se evalúan en 54.165 ptas.- producidos en el vehículo propiedad de la mencionada sociedad -según resulta de lo actuado, particularmente en la comparecencia efectuada ante la Guardia Civil el mismo día del accidente, que comprobó tal extremo- a consecuencia del, al parecer, servicio público de carreteras dependiente de esta Comunidad Autónoma, toda vez que el hecho lesivo provino a consecuencia de la caída de una piedra del talud rocoso existente a la derecha del enlace entre las autopistas TF-1 y TF-5, en el sentido de la primera, introduciéndose la misma debajo del vehículo, causándole daños que se especifican en la factura de la que asimismo se acompañó copia con el escrito de reclamación.

La naturaleza de la Propuesta de Resolución determina la competencia del Consejo Consultivo para emitir el presente Dictamen (art. 10.6 de la Ley 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo, en relación con los arts. 22.13 del la Ley Orgánica del Consejo de Estado y 12 RPAPRP) y la legitimación del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno para recabarlo (art. 11.1 de la Ley constitutiva de este Consejo).

2. En el expediente incoado ha resultado acreditada la titularidad autonómica del servicio público en el seno del cual se ha producido el daño (art. 29.13 EACan, la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias, su Reglamento, aprobado por Decreto 131/1995, de 11 de mayo, y al RD 2.125/1984, 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 -disposición transitoria primera LRJAPC- por el proceso de transferencia a los Cabildos Insulares en materia de carreteras -disposición adicional 1ª.k) LRJAPC- pues la vía donde aconteció el siniestro -enlace autopistas TF-1 y TF-5- es de interés regional, de conformidad con lo que dispone el Anexo II al Reglamento de Carreteras de Canarias); la legitimación del reclamante (arts. 31.1 y 139.1 LRJAP-PAC), sin perjuicio de lo que respecto de la representación legal que ostenta aquél se dirá en el Fundamento siguiente; la competencia para la resolución de expedientes como el referenciado (arts. 27.2 y 29, LRJAPC; 49.1 Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma); revistiendo la Propuesta de Resolución la forma que se exige para tal clase de actos (art. 42 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias).

### III

El expediente incoado, como se expresó, se inició a instancia de parte el 2 de marzo de 1993, mediante escrito que Á.A.C. presentó en representación legal de la Entidad Mercantil "E.C., S.L.", concluyéndose el mismo mediante Propuesta de Resolución no datada pero que excede sobradamente del plazo resolutorio que para tal clase de expedientes dispone el art. 13.3 RPAPRP. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el expediente referenciado fue en su día ya concluso mediante Propuesta de Resolución -que lo fue de inadmisión por no acreditación de la legitimación activa del reclamante- habiéndose emitido al respecto el Dictamen 76/1994, de 16 de diciembre que se pronunció por la inadecuación jurídica de aquella Propuesta al concluir que la legitimación estaba ciertamente acreditada, debiendo entonces formularse nueva Propuesta que debía ser nuevamente dictaminada por este Consejo. Esta Propuesta es la que en estos momentos de halla sometida a Dictamen, la cual concluye el procedimiento una vez realizadas ciertas actuaciones procedimentales complementarias a las que el Consejo hizo referencia en el Dictamen anteriormente emitido. Se instruyó, por un lado, requerir al reclamante para que acreditara la vigencia de la representación que ostentaba así como el régimen de autorización de uso del vehículo de la indicada empresa y, de otro, que se aportara a las actuaciones el pliego de cláusulas administrativas particulares que regía el contrato de conservación y mantenimiento de la vía de referencia; requerir a la empresa contratista acreditación documental de las labores realizadas en la zona y en la fecha a la que se refiere la reclamación así como en los días anteriores y posteriores; y, finalmente, recabar informe del técnico del Servicio de carreteras encargado de la comprobación y vigilancia de la correcta realización del servicio contratado en el que se especifique el estado de la zona de la carretera en la que se produjo el desprendimiento y actuaciones de conservación realizadas en la misma.

- El requerimiento hecho al reclamante -cuya cédula de notificación fue firmada por quien resulta ser su hija según la filiación que se desprende de la escritura fundacional de la mencionada sociedad- no fue atendido. Según el art. 13 de la entonces vigente Ley de 17 de julio de 1953, de Régimen Jurídico de las Sociedades de Responsabilidad Limitada (LSRL), "los administradores ejercerán el cargo durante el período de tiempo que señale la escritura social", la cual -de fecha 15 de

septiembre de 1989- en su disposición tercera, atribuye la administración y representación de la Sociedad a Á.A.C. sin limitación temporal alguna. La presunción, pues, es que continúa en el ejercicio del cargo y aunque en efecto podría haber habido un cambio de administrador en los términos que dispone el mencionado art. 13 LSRL que hubiera hecho conveniente una ratificación de su posición societaria, la cuestión no es sustancial o relevante en este punto aunque lo podría ser en una fase final del procedimiento, puesto que declarada la responsabilidad administrativa deberá acreditar su condición de administrador a los efectos de hacerle entrega de la indemnización que corresponda. Aunque, en cualquier caso, la Administración debería comprobar este extremo.

- El Servicio de carreteras informa que de los partes entregados por la mencionada empresa de conservación y mantenimiento "no consta el haber realizado labores de limpieza en la zona que especifica el denunciante".

La empresa de conservación y mantenimiento (S.E.) se limita a informar, genéricamente, "que como responsable de los trabajos que debían efectuarse [en las autovías TF-1 y TF-5], realizaba operaciones de limpieza y mantenimiento, así como de vigilancia de las autovías, tal y como se demuestra en el parte de trabajo adjunto" que, por cierto, no obra en las actuaciones. Lo críptico de esta información motivó que se requiriera nuevamente a dicha empresa aclaración sobre los extremos inicialmente peticionados, no siendo atendido dicho requerimiento, toda vez que como se informa por la Jefatura del Servicio de carreteras (28 de marzo de 1996) "la citada entidad mercantil pudiera haberse disuelto, lo que hace imposible la emisión del informe solicitado", situación que, de ser cierta (de lo daría fe la certificación del Registro mercantil sobre la cancelación de los asientos referentes a la sociedad extinguida y el depósito en dicho Registro de los libros de comercio y documentos relativos a su tráfico, art. 278 del Real Decreto Legislativo 1.564/1989, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, LSA) hubiera debido motivar el aseguramiento previo del pago de los créditos no vencidos (art. 277.2.1ª LSA), situación que se daría respecto de la cuantía indemnizatoria a que hubiera lugar en caso de que la responsabilidad patrimonial en este concreto supuesto fuera de la empresa encargada del mantenimiento y conservación de la vía de referencia.

En estos momentos se desconoce cual es la exacta situación mercantil de la empresa citada, pero por lo que respecta a su posible disolución y efectos debe señalarse que el 15 de febrero de 1995 no se había disuelto aún, pues con tal fecha se remitió por aquélla a la Consejería de Obras Públicas escrito en el que daba cuenta, en relación con el expediente incoado, del correcto cumplimiento del contrato. Todo ello, sin embargo, sólo sería relevante en caso de que, en efecto, la responsabilidad finalmente por los hechos acontecidos se imputara a la mencionada empresa de conservación.

Dicho esto, sí podría interesar -de ser ello posible- que por la empresa o sus liquidadores se remitiera documentación relativa a si ha habido, por contraste de los correspondientes partes, otras ocasiones en las que en el lugar de los hechos ha habido desprendimientos, y en tal caso en qué consistieron tales desprendimientos. Lo que, en cualquier caso, tampoco podría tener carácter definitivo sino indiciario pues lo relevante es si en el día de los hechos cayó o no piedra en el punto de la vía pública que indica el reclamante.

No obstante, existe una contradicción entre sendos informes obrantes en las actuaciones, pues si en el del Ingeniero técnico, no datado, con entrada en la Dirección General de Obras Públicas el 16 de enero de 1996, se indica que "consultada la empresa encargada de la conservación integral en la fecha de la denuncia, reitera que según la documentación en su poder no consta el haber retirado piedras en el lugar indicado por el recurrente" (es decir, que a esa fecha la empresa de referencia no se había disuelto), sin embargo, en el escrito del Jefe del Servicio de carreteras, de 28 de marzo de 1996, se indica que "esta Jefatura tiene conocimiento de que la citada entidad mercantil pudiera haberse disuelto", contradicción no resuelta, aunque esta última afirmación dio pie a la continuación del procedimiento sin intentar nueva petición de documentación a la indicada empresa. En cualquier caso, existen informes en lo actuado de los que resulta que, tras la comprobación de los partes de la indicada empresa obrantes en la Consejería de Obras Públicas, en el día de los hechos no se efectuó actuación alguna en el lugar del accidente.

- Finalmente, el Ingeniero de Obras Públicas -a quien se le solicitó informe sobre la correcta realización del servicio por parte de S.E., así como que interesara de esta

empresa informe complementario en orden a acreditar si en el lugar y fecha de producción del accidente existían piedras en la calzada o indicios de desprendimiento- se limita, por lo que a la primera cuestión atañe, a ratificar informes de 22 de abril de 1993 -según el cual aquella empresa manifestó no tener constancia de accidente alguno y que era improbable que hubiera desprendimiento en tal zona pues los que había habido antes sólo lo fueron de gravilla- y de 23 de febrero de 1995 -según el cual de los partes de aquella empresa no consta haber realizado labores de limpieza en la zona señalada por el denunciante-.

En suma, no se aporta nada sustancial a lo ya actuado, aunque quizás sí hubiera sido oportuno realizar una inspección del lugar de los hechos que, pese al tiempo transcurrido, se supone debe seguir teniendo la configuración que ya tenía en su día. Con tal inspección podría reforzarse la convicción administrativa -sustentada en la apreciación de quien la formuló, informe de 2 de abril de 1993- de que en el indicado lugar era imposible -dada la estructura morfológica del terreno- o improbable -dada sus condiciones- que pudiera caer una piedra o, simplemente, que pudiera caer. Lo que, incluso, podría hacerse en esta fase del procedimiento.

Una última consideración de índole procedimental, ésta ya más sustancial, es la que atañe al cumplimiento del preceptivo trámite de audiencia al interesado (art. 11 RPAPRP) en relación con la Propuesta de Resolución culminatoria del procedimiento incoado. Debe señalarse a este respecto que no consta en las actuaciones tras la emisión por este Consejo de su Dictamen en este mismo asunto (76/1994, de 16 de diciembre) la evacuación del mencionado trámite, aunque sí se cumplimentó tal trámite con ocasión de la anterior Propuesta de Resolución objeto del Dictamen anteriormente señalado que, se recuerda, fue de inadmisión de la reclamación interpuesta. La nueva Propuesta es de desestimación siendo así que la misma se formula tras la realización de los actos de instrucción antes reseñados, de los que la parte no ha tenido conocimiento aunque su posición no ha sufrido cambio sustancial. Ahora bien, sea cual fuere la interpretación que haya de darse al art. 84 LRJAP-PAC en este caso parece claro que debe realizarse el mencionado trámite. No ya porque el anteriormente efectuado no fue atendido por la parte que, pese a ser debidamente notificado, no compareció ni alegó nada en defensa de su derecho, sino porque el trámite anterior tuvo por objeto una Propuesta de Resolución de inadmisión, en tanto que la nueva Propuesta formulada -que es la que ahora es objeto de Dictamen- es de desestimación. La nueva Propuesta resuelve, pues, la

cuestión de fondo -respecto de la que se han efectuado actos de instrucción complementarios de los que el reclamante debiera tener conocimiento- que nunca fue controvertida por la parte, dado el objeto de la primera Propuesta y, sobre todo, dada su no comparecencia en el anterior trámite de alegaciones.

El escaso interés que el reclamante parece tener en el procedimiento incoado - que no puede ser tenido por desistimiento- no libera a la Administración del cumplimiento estricto de las garantías formales a que se contrae el procedimiento administrativo, en este caso de resolución de reclamación de indemnización por daños, por lo que debiera procederse en el sentido señalado.

#### IV

Sin perjuicio de lo expresado en el punto anterior, seguidamente se efectuarán ciertas consideraciones en relación con la cuestión de fondo, por si se estimara que al hilo de lo anteriormente concluido debiera efectuarse alguna actuación de carácter complementario.

Los hechos por los que se reclama se produjeron, según se deduce del escrito de reclamación, el día 2 de marzo de 1992, en la vía pública y por la concurrencia de los hechos que se mencionaron anteriormente. En el mencionado escrito el reclamante expresa que en el lugar de los hechos se personaron efectivos de la Guardia Civil -que identifica del Destacamento de San Benito- quienes procedieron a levantar el correspondiente Atestado, lo que se confirma a petición de la Administración por el Capitán Jefe del Subsector mediante escrito de 26 de marzo de 1993, del que se desprende que las actuaciones incoadas lo fueron por denuncia en comparecencia y no por personación en el lugar de los hechos (que según las actuaciones es un Atestado denuncia realizado por personación del reclamante en las dependencias de la Guardia Civil, no desprendiéndose que miembros de este cuerpo se hubieran personado en el lugar del accidente, como sin embargo alega el reclamante). No hay en las actuaciones ningún otro elemento, indicio o prueba propuesta por el reclamante en apoyo y sostén de su pretensión indemnizatoria.

En lo actuado se aprecia asimismo cómo la vía pública donde aconteció el siniestro en el día de los hechos estaba afectada por un contrato de conservación adjudicado a la empresa S.E., S.A., quien mediante oficio de 11 de marzo de 1993

manifestó ignorar cualquier circunstancia relativa al accidente de referencia - ignorancia que, por principio, no le excusaría de su responsabilidad de conformidad y en los términos dispuestos por la legislación contractual, en el caso, eso sí, de que el presente procedimiento concluya en que los hechos alegados están debidamente acreditados-. Obra asimismo en las actuaciones informe de 22 de abril de 1993, en el que se expresa que en la zona donde al parecer sucedió el siniestro "no es probable el desprendimiento de piedras en la calzada, ya que se trata de un talud muy suave y los desprendimientos que han existido en muy pocas ocasiones fueron de muy escasa cuantía, de tamaño tipo gravilla y siempre se quedaron en la cuneta". Consecuentemente con todo lo actuado y probado, la Propuesta de Resolución se pronuncia por la desestimación de la reclamación interpuesta.

Ciertamente, el reclamante no ha logrado acreditar que los daños producidos lo fueron a consecuencia de una piedra caída del talud rocoso lateral de la vía pública y, por ello, integrante del dominio público viario afecto al servicio público de carreteras. La no probanza de tal extremo impide trabar la necesaria y exigible relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida (art. 6.1 y 12.1 RPAPRP) y, consecuentemente, liberaría de efectuar ninguna otra consideración complementaria en relación con el responsable del abono de la hipotética indemnización (la Administración autonómica como titular del servicio o, en su caso, la empresa responsable contractualmente de su mantenimiento y conservación). Dicho esto, sin embargo no puede dejar de mencionarse que en este caso, como en todos los de responsabilidad patrimonial, la Administración autonómica posee medios técnicos y personales mas que suficientes para efectuar una actividad instructora siquiera mínima en orden a la determinación, conocimiento y comprobación de los datos imprescindibles en virtud de los cuales deba pronunciarse la Resolución (art. 7 RPAPRP). Al particular le es exigible, cuando menos, acreditar el cumplimiento de lo que el art. 6.1 RPAPRP exige a su escrito de reclamación -a lo que se ha procedido- y, lo que no es usual, que actúe con la máxima diligencia posible a los efectos de que la Administración autonómica pueda intervenir comprobando datos, verificando hechos y contrastando pareceres, a ser posible mediante el oportuno ejercicio de la intermediación administrativa. El particular, ciertamente, no actuó de forma diligente, pues aconteciendo el siniestro el 2 de marzo de 1992 formuló el escrito de reclamación el 2 de marzo de 1993; en plazo (art. 4.2 RPAPRP), pero en el día límite de su vencimiento. Esta indiligencia impidió la adecuada intermediación administrativa y la adecuada y correspondiente



comprobación de hechos tras su realización. Sin embargo, tal indiligencia no libera a la Administración de realizar o intentar la actividad instructora posible en orden a resolver el procedimiento incoado, tras la presentación del escrito de reclamación.

La Administración se fundamenta en que el talud del que al parecer se desprendió la piedra -talud que se califica por el reclamante de "rocoso"- no es propensa a desprendimientos y que en las ocasiones en que los ha habido -"muy pocas"- fueron de escasa cuantía, pues lo desprendido siempre fue "gravilla" que quedó en la cuneta. Del informe parece desprenderse que el talud no es rocoso, sino de otra naturaleza. Claro que podría haber sido rocoso y siempre haber caído gravilla menos en la ocasión presente en que lo que cayó fue una roca, que fue la que ocasionó los daños al vehículo del reclamante. La Administración utiliza los precedentes para resolver el presente expediente sin efectuar comprobación alguna del lugar de los hechos, la morfología del talud y la probabilidad de que del mismo cayera una roca de dimensión tal que pudiera ocasionar los desperfectos que le ocasionó al vehículo siniestrado, roca que, en efecto, debía tener un tamaño considerable dada la naturaleza de los daños ocasionados. La no probanza de los hechos por el particular -en lo que no es ajena su indiligencia- no facilita la labor investigadora de la Administración, pero no la libera de adoptar las medidas pertinentes, que además de la indicada podrían extenderse a comprobar la situación mercantil de la empresa S.E., y si agentes del Destacamento de la Guardia Civil de San Benito intervinieron en el lugar de los hechos -como dice el reclamante-.

## CONCLUSIONES

1. De conformidad con lo razonado en el Fundamento III, debe procederse a cumplimentar el trámite de audiencia al interesado en relación con las actuaciones efectuadas tras la admisión por este Consejo de su Dictamen 76/1994, de 16 de diciembre, evacuado en relación con el mismo asunto.

2. La Propuesta de Resolución formulada, desestimatoria, se fundamenta en precedentes de desprendimientos habidos en la misma zona y que fueron inocuos en cuanto a sus efectos. Debiera reforzarse tal convicción con la inspección y valoración de las características geomorfológicas del talud de donde al parecer provino la roca

desprendida y la realización de las actuaciones a que se hace referencia en el Fundamento IV.