



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 0 5 / 2 0 1 7

(Sección 2ª)

La Laguna, a 4 de julio de 2017.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de Tenerife en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por lesiones personales y daños ocasionados en su motocicleta, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 162/2017 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Se dictamina sobre la Propuesta de Resolución (PR) de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Cabildo Insular de Tenerife por los daños que se alegan derivados del funcionamiento del servicio público de carreteras, de su competencia administrativa.

2. Es preceptiva la solicitud de Dictamen, en virtud de lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), remitida por el Presidente del Cabildo Insular de Tenerife, conforme con el art. 12.3 de la LCCC.

3. El afectado manifiesta que el día 11 de mayo de 2015, alrededor de las 22:45 horas, cuando circulaba con su motocicleta por la carretera TF-652, en las inmediaciones del punto kilométrico 005+200, perdió el control de la misma a causa de las graves deficiencias existentes en el firme de asfalto de dicha vía pública, tropezando con un gran trozo de conglomerado asfáltico del propio firme, que se desprendió a su paso, lo que finalmente causó su caída.

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

Este siniestro le produjo diversas lesiones de gravedad, entre ellas, fracturas costales múltiples (página 31 del expediente) y fractura del tercio distal de la clavícula izquierda, que requirieron para su curación de 10 días de baja hospitalaria, 52 días de baja impeditiva y le dejaron secuelas funcionales que valora en 3 puntos, cuantificando económicamente estos daños físicos en 5.792,32 euros.

Asimismo, su motocicleta sufrió graves desperfectos, al igual que las gafas que portaba el reclamante, a lo que se añaden gastos de farmacia.

Por la totalidad de los daños físicos y materiales sufridos reclama una indemnización total de 8.037,18 euros.

4. En este supuesto son de aplicación, aparte de la Ley 9/1991 de Carreteras de Canarias, de 8 de mayo, y su Reglamento, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), ley aplicable en virtud de lo que dispone la disposición transitoria tercera, letra a), en relación con la disposición final séptima, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, puesto que el procedimiento dio comienzo antes de la entrada en vigor de esta última Ley. Asimismo, resulta aplicable el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

II

1. El presente procedimiento comenzó mediante la presentación de la reclamación, efectuada el 11 de mayo de 2016 en oficina de Correos, con registro de entrada en el Cabildo Insular el 12 de mayo de 2016.

2. En lo que se refiere a su tramitación, cuenta con el preceptivo informe del Servicio, el afectado propuso como prueba la citación personal al propio interesado para la valoración de las lesiones sufridas por perito designado por la Corporación insular, lo que es desestimado por la Propuesta de Resolución motivadamente puesto que corresponde la carga de la prueba al reclamante. Finalmente, se le otorgó el trámite de vista y audiencia, efectuado a través de anuncio en el Boletín Oficial del Estado, comprobándose mediante la documentación adjunta al expediente que, previamente, se había intentado infructuosamente realizar dicha notificación en el domicilio que el interesado estableció como preferente [calle (...)], quien finalmente no presentó escrito de alegaciones.

Sin embargo, este no es el único domicilio consignado a tal fin en el escrito de reclamación del interesado, pues se observa en dicho escrito inicial que consignó como domicilio a efectos de notificaciones la calle (...); pero, pese a ello, la Administración actuó incorrectamente al decidir utilizar la notificación edictal antes que intentar notificarle en dicho domicilio, lo que, en principio, podría causar indefensión al interesado.

En relación con ello, este Consejo Consultivo en el reciente Dictamen 202/2017, de 21 de junio, ha considerado que:

«Los edictos suponen un sistema de notificación en vía extraordinaria cuando no queda ningún otro recurso para notificar personalmente la ejecución en apremio o cualquier actuación administrativa previa, siendo por tanto, un medio de notificación de los actos administrativos supletorio y excepcional y, en consecuencia, como ha afirmado el Tribunal Constitucional, debe utilizarse como remedio último, lo cual significa que previamente han de agotarse todas aquellas modalidades que aseguran en mayor grado la recepción por el destinatario de la correspondiente notificación.

Al acudir al emplazamiento edictal, realizado a mayores, a nombre de un tercero ajeno que no es el obligado tributario, siendo nula la notificación, no satisfizo las exigencias derivadas del derecho a la tutela judicial efectiva, causando a los interesados indefensión al no poder personarse en el procedimiento para defender sus derechos e intereses.

(...) A los efectos de abordar esta cuestión, conviene traer a colación nuestros recientes Dictámenes 133/2017, de 27 de abril y 96/2017, de 23 de marzo, recaído también en relación con la nulidad de determinados actos tributarios, en el que se ha condensado de la siguiente forma la doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo en la materia.

Dijimos entonces:

“(...) Ahora bien, esta precisión de partida no impide que se puedan establecer una serie de parámetros que permitan abordar la eficacia de las notificaciones tributarias con un cierto grado de homogeneidad en su tratamiento, como ha venido a señalar esta Sala en las recientes Sentencias de 2 de junio de 2011; de 26 de mayo de 2011 (...):

“Admitido, de acuerdo con una consolidada doctrina constitucional, que en el ámbito de las notificaciones de los actos y resoluciones administrativas resulta aplicable el derecho a la tutela judicial efectiva (STC 59/1998, de 16 de marzo, FJ 3; en el mismo sentido, SSTC 221/2003, de 15 de diciembre, FJ 4; 55/2003, de 24 de marzo, FJ 2), debemos recordar que, como presupuesto general, lo trascendente en el ámbito de las notificaciones es determinar si, con independencia del cumplimiento de las formalidades legales, el interesado llegó a conocer el acto o resolución a tiempo para -si lo deseaba- poder reaccionar contra el mismo,

o, cuando esto primero no sea posible, si, en atención a las circunstancias concurrentes, debe presumirse o no que llegó a conocerlos a tiempo”.

Pues bien, el análisis pormenorizado de la jurisprudencia de esta Sala y Sección en materia de notificaciones en el ámbito tributario -inevitablemente muy casuística- pone de relieve que, al objeto de determinar si debe entenderse que el acto administrativo o resolución notificada llegó o debió llegar a conocimiento tempestivo del interesado, los elementos que, con carácter general deben ponderarse, son dos. En primer lugar, el grado de cumplimiento por la Administración de las formalidades establecidas en la norma en materia de notificaciones, en la medida en que tales formalidades van únicamente dirigidas a garantizar que el acto llegue efectivamente a conocimiento de su destinatario. Y, en segundo lugar, las circunstancias particulares concurrentes en cada caso, entre las que necesariamente deben destacarse tres: a) el grado de diligencia demostrada tanto por el interesado como por la Administración; b) el conocimiento que, no obstante el incumplimiento en su notificación de todas o algunas de las formalidades previstas en la norma, el interesado haya podido tener del acto o resolución por cualesquiera medios; y, en fin, c) el comportamiento de los terceros que, en atención a la cercanía o proximidad geográfica con el interesado, pueden aceptar y aceptan la notificación.

En particular, el máximo intérprete de nuestra Constitución, subrayando el carácter “residual”, “subsidiario”, “supletorio” y “excepcional”, de “último remedio” -apelativos, todos ellos, empleados por el Tribunal- de la notificación mediante edictos (SSTC 65/1999, de 26 de abril, FJ 2; 55/2003, de 24 de marzo, FJ 2; 43/2006, de 13 de febrero, FJ 2; 163/2007, de 2 de julio, FJ 2; 223/2007, de 22 de octubre, FJ 2; 231/2007, de 5 de noviembre, FJ 2; 2/2008, de 14 de enero, FJ 2; y 128/2008, de 27 de octubre, FJ 2), ha señalado que tal procedimiento “sólo puede ser empleado cuando se tiene la convicción o certeza de la inutilidad de cualquier otra modalidad de citación” (STC 65/1999, cit., FJ 2); que el órgano judicial «ha de extremar las gestiones en averiguación del paradero de sus destinatarios por los medios normales a su alcance, de manera que el acuerdo o resolución judicial que lleve a tener a la parte en un proceso como persona en ignorado paradero debe fundarse en criterios de razonabilidad que conduzcan a la certeza, o cuando menos a una convicción razonable, de la inutilidad de los medios normales de citación” (STC 163/2007, cit., FJ 2) (...).

Pero también hemos puesto énfasis en el hecho de que la buena fe no sólo resulta exigible a los administrados, sino también a la Administración. En particular, esta buena fe obliga a la Administración a que, aun cuando los interesados no hayan actuado con toda la diligencia debida en la comunicación del domicilio (bien porque no designaron un domicilio a efectos de notificaciones, bien porque los intentos de notificación en el indicado han sido infructuosos), antes de acudir a la notificación edictal o mediante comparecencia, intente la notificación en el domicilio idóneo, bien porque éste consta en el mismo expediente (SSTC 76/2006, de 13 de marzo y 2/2008, de 14 de enero), bien porque su localización resulta extraordinariamente sencilla, normalmente acudiendo a oficinas o registros públicos (SSTC

135/2005, de 23 de mayo; 163/2007, de 2 de julio; 223/2007, de 22 de octubre; 231/2007, de 5 de noviembre; y 150/2008, de 17 de noviembre), (...)».

En consecuencia, esta doctrina se ha de aplicar igualmente en el presente asunto, ya que la Administración no agotó todas las posibilidades de notificación personal al interesado en un domicilio que constaba en el expediente, antes de acudir a la citada notificación edictal.

Sin embargo, esta deficiencia formal no impide un pronunciamiento de este Consejo Consultivo sobre la Propuesta de Resolución, puesto que, como se desarrollará posteriormente, está debidamente probado que el interesado circulaba con la documentación correspondiente a la ITV caducada, lo que implica que en el supuesto de que el reclamante hubiera acreditado en el trámite de vista y audiencia que contaba con el seguro obligatorio, en su caso, ello no alteraría el resultado desestimatorio de la resolución jurídica de la cuestión de fondo. Por tanto, razones de economía procesal, nos obligan y permiten dictaminar sobre el fondo del asunto.

3. Por último, el 9 de mayo de 2017, se emitió la Propuesta de Resolución, vencido el plazo resolutorio tiempo atrás. Esta demora, sin embargo, no obsta para resolver expresamente, existiendo deber legal al respecto, sin perjuicio de los efectos administrativos que debiera conllevar y los legales o económicos que pudiera comportar (arts. 42.1 y 7, 141.3 y 142.7 LRJAP-PAC).

4. Por otra parte, concurren los requisitos legalmente establecidos para hacer efectivo el derecho indemnizatorio previsto en el art. 106.2 de la Constitución, desarrollados en los arts. 139 y ss. LRJAP-PAC.

5. Por parte del reclamante se ha presentado recurso contencioso-administrativo contra el acto presunto de desestimación de la reclamación, que se tramita ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Santa Cruz de Tenerife, procedimiento abreviado con número de autos 374/2016, sin que conste que haya recaído sentencia en el mismo, lo que no impide que este Consejo dictamine en el procedimiento de responsabilidad patrimonial de referencia, ni obsta, ni condiciona el cumplimiento de la obligación legal de resolver el procedimiento por parte de la Administración (art. 42.1 LRJAP-PAC).

III

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación efectuada, puesto que el órgano instructor considera que, si bien los hechos son ciertos, no se ha demostrado

la existencia de relación causal entre el funcionamiento del Servicio y el daño padecido, pues la actuación negligente del propio interesado ha ocasionado la plena ruptura del mismo y ello es así porque en el momento del accidente el mismo circulaba con una motocicleta de 33 años de antigüedad con la documentación correspondiente a la inspección técnica de vehículo (ITV) caducada, lo que se había producido diez meses antes del accidente y careciendo del seguro obligatorio de circulación de vehículos a motor, presentando documentación relativa al mismo cuya fecha de contratación y vigencia era posterior a la fecha del siniestro, todo lo cual denota que circulaba por la vía pública cuando no debía hacerlo.

Además, no se considera que los daños personales estén acreditados debidamente, especialmente en lo que se refiere a los días de baja reclamados.

2. En este caso, el accidente relatado por el interesado, cuya realidad no se pone en duda por la Administración, está debidamente acreditado en virtud del Atestado de la Policía Local del Ayuntamiento de Arona, cuyos agentes acudieron poco después de acontecido el mismo en auxilio del interesado.

Sin embargo, también está demostrado que en el momento del accidente el interesado carecía del seguro obligatorio de circulación de vehículos a motor, estableciéndose en el art. 3.1.a) del Texto Refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, que el incumplimiento de la obligación de asegurarse determinará la prohibición de circulación por el territorio nacional de vehículos no asegurados. En el art. 2 de dicho Texto Refundido se dispone que todo propietario de vehículos a motor que tenga su estacionamiento habitual en España estará obligado a suscribir y mantener en vigor un contrato de seguro por cada vehículo del que sea titular.

Todo ello supone, que pese a que le estaba prohibido circular con su motocicleta lo hizo, asumiendo con la comisión de tal infracción toda la responsabilidad dimanante de tal hecho.

3. Además, en el art. 5.1 del Reglamento que regula la inspección técnica de vehículos, aprobado por el Real Decreto 2042/1994, de 14 de octubre, se establece la obligación que tienen todos los vehículos incluidos en el ámbito de la norma, es decir, todos aquellos matriculados en España (art. 2), de someterse a la inspección técnica periódica en los plazos señalados en el art. 6 de dicho Reglamento, la cual no cumplió el interesado pese a que su motocicleta tenía 33 años de antigüedad, lo que

implica que no ha acreditado que la misma se hallara en las condiciones mínimas de funcionamiento que la habilitaban para circular por vías públicas.

Además, en el art. 9 de dicho Reglamento se dispone que «En los casos de incumplimiento de lo establecido en materia de inspecciones en los artículos 3 y 6 de este Real Decreto, los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico, sin perjuicio de la denuncia, que habrán de formular por las infracciones correspondientes, intervendrán el permiso o licencia de circulación del vehículo, entregando en su sustitución un volante en el que se refleje al menos la matrícula, la fecha de la primera matriculación y servicio que presta, concediéndosele al titular del vehículo un plazo de diez días, con el único objetivo de continuar el viaje y proceder a su traslado para someterse a la inspección técnica, y si transcurriese el plazo indicado sin que se haya justificado haber presentado el vehículo a la citada inspección, se acordará por el órgano competente que tramita la denuncia el precintado del mencionado vehículo».

A su vez, este último precepto se ha de poner en relación necesariamente con el art. 61.1 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, que establece que:

«La circulación de vehículos exigirá que éstos obtengan previamente la correspondiente autorización administrativa, dirigida a verificar que estén en perfecto estado de funcionamiento y se ajusten en sus características, equipos, repuestos y accesorios a las prescripciones técnicas que se fijen reglamentariamente. Se prohíbe la circulación de vehículos que no estén dotados de la citada autorización».

Todo lo cual implica que con este incumplimiento del interesado se infringía la prohibición de circular por las vías públicas careciendo de dicha documentación acreditativa, salvo que se estuviera dirigiendo a una estación de ITV, lo que a la hora del accidente resultaba ser del todo imposible.

4. Por tanto, este Consejo considera que la conducta del interesado, quien imprudentemente decidió circular, cuando lo tenía prohibido por carecer del seguro obligatorio para ello y con la documentación de la ITV caducada, lo que, a su vez, implicaba que su vehículo carecía de la documentación que acreditara que el mismo reunía las condiciones mínimas de funcionamiento exigidas por la normativa reguladora de la materia para circular por vías públicas, causa la plena ruptura del

nexo causal existente con un deficiente funcionamiento del Servicio, pues las deficiencias en la vía están sobradamente probadas, y los daños reclamados.

En este sentido se manifiesta este Consejo Consultivo, por ejemplo, en los Dictámenes 16/2014, de 17 de enero y 112/2016, de 8 de abril, al señalar que:

«Finalmente, no cabe afirmar, tal como hace la Propuesta de Resolución, que no ha quedado acreditada la existencia de nexo causal entre el daño producido y el funcionamiento del servicio público, pues para que exista ruptura de nexo causal no sólo debe de tratarse de un conducta negligente o inadecuada al menos, extraordinaria y ajena al servicio, sino que, como afirma el Tribunal Supremo (cfr. Sentencias de 27 de noviembre de 1995 y de 30 de septiembre de 2003, entre otras), “se precisa que la intervención del afectado o de un tercero ha de ser relevante para excluir el nexo causal”».

A mayor abundamiento, el Tribunal Supremo en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, de 8 noviembre 2010, señala que:

«(...) En lo que atañe al nexo causal, se ha superado la inicial doctrina que supeditada la responsabilidad de la Administración a la existencia de una relación no solo directa sino exclusiva entre el funcionamiento del servicio y el resultado lesivo (STS 28-1-1972), lo que suponía excluir dicha responsabilidad cuando en el proceso causal incidía el comportamiento del perjudicado o la intervención de tercero, de manera que la jurisprudencia viene manteniendo que dicha intervención no supone excluir la responsabilidad de la Administración, salvo que aquella resulte absolutamente determinante.

(...) No obstante, el carácter objetivo de esta responsabilidad no supone que la Administración haya de responder de todas las lesiones que se produzcan en el ámbito del servicio público, siendo preciso para ello que la lesión pueda imputarse al funcionamiento del servicio, quedando exonerada la Administración cuando la intervención de tercero o del propio perjudicado reviste la suficiente intensidad para resultar determinante del resultado lesivo, quebrando la relación con el servicio público en cuyo ámbito se han producido los hechos, aun cuando el funcionamiento del mismo sea defectuoso”».

Esta doctrina resulta ser aplicable a este caso, pues la imprudencia del interesado, por las razones expuestas anteriormente, reviste la suficiente entidad para quebrar dicha relación casual.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución desestimatoria de la reclamación de indemnización formulada por (...), es conforme a Derecho de acuerdo con las razones señaladas en el Fundamento III de este Dictamen.