

Expediente: 56/2003

Objeto: Reclamación de indemnización de daños y perjuicios padecidos como consecuencia de accidente de circulación.

Dictamen: 58/2003, de 20 de octubre

DICTAMEN

En Pamplona, a 20 de octubre de 2003,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo ponente don Francisco Javier Martínez Chocarro,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Consulta

El día 16 de septiembre de 2003 tuvo entrada en el Consejo de Navarra la notificación de la Orden Foral 278/2003, de 10 de septiembre, del Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra, a través de la que, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 19.2 y 16.1.i) de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre (desde ahora, LFCN), se recaba dictamen preceptivo sobre el expediente de responsabilidad patrimonial promovido por doña ..., en nombre propio y en representación de sus hijos menores ... y ..., en solicitud de indemnización por los daños y lesiones padecidos como consecuencia del accidente de circulación ocurrido el día 20 de junio de 2000 en la carretera NA-411 punto kilométrico 25,800 en término municipal de Odieta. Se acompaña el expediente administrativo tramitado como consecuencia de la indicada reclamación de responsabilidad patrimonial (RP 79/01), incluyendo propuesta de resolución y la Orden Foral

278/2003, de 10 de septiembre, del citado Consejero, ordenando la remisión de dicho expediente al Consejo de Navarra para su dictamen.

I.2ª. Antecedentes de hecho

Reclamación de responsabilidad patrimonial

Mediante escrito registrado el día 6 de abril de 2001, doña ..., en su propio nombre y en el de sus hijos menores ... y ..., manifestaba que se produjo un accidente de circulación en el que falleció su esposo don ...debido al estado de la calzada, con numerosos socavones y baches y a la falta de señalización de la carretera, solicitando se le indicase la compañía aseguradora de la responsabilidad civil del Gobierno de Navarra, que se le informase sobre el estado de la carretera y de los accidentes que hubiesen sucedido en dicha carretera en un período de dos años, de los que tuviese constancia la Policía Foral.

La solicitante acompaña a su escrito el certificado de defunción de su marido y se remite al atestado realizado por la Policía Foral con el núm. A0503/2000, solicitando, en otro de sus escritos, copia del atestado referido a la Policía Foral ya que las Diligencias Previas abiertas por el Juzgado de Instrucción núm. 1 de Pamplona con el núm. 3079/2000 habían sido archivadas definitivamente.

Se le facilitó, mediante notificación recibida el 27 de abril de 2001, la información requerida sobre la compañía asegurada y con relación a los demás extremos que debería dirigirse al Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones y al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.

Nuevamente el 8 de junio de 2001 se recibió en la Sección de Contratación y Seguros un nuevo escrito de doña ... en la que manifestaba que sólo se le había informado de la compañía aseguradora del Gobierno de Navarra en la fecha del accidente y del lugar a donde debía dirigirse para obtener otros datos y reiteraba la necesidad de que el Gobierno de Navarra le indicase la información solicitada en su anterior escrito. Acompaña como

documentación adicional copia del Libro de Familia. Nuevamente, por notificación de 27 de junio de 2001, se le comunicó a la remitente que la información interesada ya se le había remitido anteriormente y se le adjuntaba copia de la misma.

Con fecha 26 de octubre de 2001, tuvo entrada en el Gobierno de Navarra nuevo escrito de doña ... interesándose sobre el estado de la que denomina reclamación presentada con motivo del accidente de circulación ocurrido el 20 de junio de 2000, al salirse de la calzada y volcar el camión ..., en la carretera NA-411, punto kilométrico 25,800, término municipal de Odieta, en el que falleció don ..., conductor del vehículo, marido y padre de los reclamantes respectivamente. En cuanto a su cuantificación se remitía a lo dispuesto para estos casos, en la Resolución de 30 de enero de 2001, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, con sus intereses legales. Asimismo volvía a solicitar que se le remitiese informe sobre el estado de la vía, el punto donde se produjo el accidente y los accidentes ocurridos en dicha carretera en un período de dos años, de los que tuviese constancia la Policía Foral.

Iniciación e instrucción del procedimiento

Por Resolución 920/2001, de 18 de diciembre, del Director General de Economía y Asuntos Europeos, se admitió a trámite como reclamación de responsabilidad patrimonial con el núm. RP 79/01, formulada por doña ..., dada su clara voluntad reivindicatoria derivada de los sucesivos escritos presentados, designándose instructor del mismo, ordenándose la tramitación del correspondiente procedimiento y notificándolo a todos los interesados.

El Instructor solicita informe al Departamento de Obras Publicas, Transportes y Comunicaciones, que obra en el expediente y al que luego se aludirá. Asimismo, pide la remisión de copia del atestado sobre el accidente en cuestión a la Policía Foral, así como cualquier información que considere de interés para la resolución del procedimiento.

Informes y documentación

En relación con los hechos acaecidos obran en el expediente los documentos aportados por la interesada, el atestado de la Policía Foral, así como el informe del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones requerido por el Instructor.

a) Atestado número A0503/2000 de la Sección de Tráfico de la Policía Foral:

- Identificación del accidente: Accidente de circulación, ocurrido sobre las 8:25 horas del día 20 de junio de 2000, en el punto kilométrico 25,800 de la carretera comarcal NA-411, término municipal de Odieta y partido judicial de Pamplona (Navarra), consistente en salida de vía con posterior vuelco en tonel del vehículo ..., con el resultado de una persona fallecida (conductor), único ocupante, y daños materiales.
- Se describen en el citado atestado las características del lugar del accidente, como vía comarcal, numeración NA-411, denominación A-15-Ostiz, con calzada única de doble sentido sin separación, con carriles de circulación delimitados por líneas longitudinales continuas de los bordes de la calzada que aparecen y desaparecen a lo largo de la carretera, con una anchura de calzada de 5,60 metros y anchura de los carriles de circulación de 2,80 metros sin arcones. El margen derecho, según el sentido de la marcha del vehículo siniestrado, tiene un talud ascendente que se eleva en forma casi vertical y el margen izquierdo con un camino de acceso a prado, barrera metálica de protección lateral, talud descendente de aproximadamente 3 metros de profundidad y prado. El lugar donde se produce el accidente coincide con la salida de una curva a derechas en tramo ligeramente ascendente sin señalizar. El firme es de aglomerado asfáltico y se encuentra parcialmente desgastado y reparado sobretodo en los laterales; la superficie seca y limpia de sustancias deslizantes; la visibilidad reducida por el trazado de la vía; la iluminación, buena. Respecto de la señalización: no existe vertical y respecto de la horizontal líneas longitudinales

delimitadoras de los bordes de la calzada que aparecen y desaparecen dependiendo del trazado de la vía y de lo parcheado que se encuentre el aglomerado asfáltico. En cuanto a las limitaciones de velocidad: 70 kms/hora genérica para la vía e igual la específica para el vehículo. Se trataba de un martes por la mañana y dada la hora de ocurrencia del accidente, la luminosidad es completa no observándose posibilidad de deslumbramiento debido a la posición del sol, con buen tiempo y tráfico escaso. “Se aprecia una huella de frenado dejada por los neumáticos derechos del camión accidentado con una longitud de 27 metros, dicha huella no se corresponde con la anchura de los mencionados neumáticos debido a que como consecuencia de la salida de vía que se produce de forma progresiva, los neumáticos del lado izquierdo se encuentran fuera de la calzada, lo que provoca que el vehículo se incline, no manteniendo una completa horizontalidad y haciendo que varíe la forma en que el peso se traslada por los neumáticos al pavimento. Se observan arañazos sobre la calzada dejados en su parte izquierda por los bajos del vehículo accidentado en su desplazamiento antes de completarse la salida de la vía; también se observa cómo el vehículo en su salida de vía se monta sobre la barrera metálica de protección lateral, raspándola en toda su longitud.” El conductor fallecido y único ocupante quedó atrapado en la cabina, siendo necesaria la intervención de las asistencias para proceder a su desatrapamiento. Como daños ajenos al vehículo resultaron dañados seis tramos de barrera metálica de protección lateral, así como sus soportes de sujeción algunos de los cuales fueron arrancados de su situación original. Finalmente se hace una pormenorizada explicación de la posición final del vehículo accidentado y daños, con un extenso acompañamiento de fotografías.

- Recoge el atestado la declaración del testigo, don ..., manifestando “que sobre las 8:10 horas del día 20 de junio de 2000 circulaba solo, procedente de Ripa y en dirección hacia Ciaurriz; que cree que desde Ripa hasta el lugar del accidente no se ha cruzado con

ningún vehículo y en todo caso, no lo ha hecho en las proximidades del lugar de los hechos; que no ha visto la salida de la vía del camión sino que, desde la curva a derechas anterior al lugar de los hechos lo que ha visto es una gran polvareda producida por el camión; que ha llegado hasta el lugar en que se encontraba el camión, ha estacionado dando aviso al 112 y se ha puesto a buscar al camionero al que no encontraba en un primer momento; que también ha llamado por teléfono a su hermano que había pasado por el lugar minutos antes por si había visto algo y le ha contestado que no; que tampoco ha observado ninguna circunstancia extraña habiendo sido el primero que ha llegado al lugar.”

- A la vista de ello, el parecer de la Policía Foral expuesto en el informe técnico acompañado al atestado es que el accidente pudo tener las siguientes “causas mediatas”: Relativas al vehículo: se trata de un vehículo camión hormigonera que en el momento del accidente lleva una carga de 9 m³ de hormigón armado; el peso del hormigón varía en función de las proporciones existentes entre el cemento y el agua que lo forman, pero si se tiene en cuenta la información recibida de la empresa transportista en el sentido de que cada metro cúbico de hormigón pesa unos 2.300 kilogramos, obtenemos una carga de 20.700 kilogramos; si a dicha carga le sumamos la tara del vehículo que es de 15.050 kilogramos da un total de 35.750 kilogramos, cantidad muy próxima al Peso Máximo Autorizado que es de 36.000 kilogramos. Dicha gran cantidad de masa hace más difícil para el conductor del camión contrarrestar la inercia que supone el trazar la curva a derechas existente en el lugar y posteriormente salirse la vía. Relativas a la carretera: se trata de una curva a derechas con ligera pendiente ascendente a cuya salida en el margen izquierdo existe un talud descendente con unos 3 metros de desnivel, hecho que favorece el vuelco del vehículo accidentado, reseñando que el accidente se produce en un tramo con curvas, algunas de ellas cerradas, en el que no existe ningún tipo de señalización vertical.

- Como “causas inmediatas” el atestado atribuye la causa eficiente del accidente a la velocidad a la que el vehículo accidentado inicia la curva a derechas existente con anterioridad al lugar en el se produce la salida de vía, que es de 62 kms/hora, que aun no siendo una velocidad excesiva ya que la velocidad máxima permitida es de 70 kms/hora, sí es una velocidad inadecuada al trazado de la vía, lo que supone una infracción del artículo 45 del Reglamento General de Circulación. Por otro lado la inexistencia de restos que indiquen la realización de maniobra evasiva alguna con anterioridad a la materialización del accidente pueden llevar a pensar en la comisión de una infracción del artículo 18 del Reglamento General de Circulación.
- Concluye el atestado considerando que la causa principal o eficiente del accidente es el trazado de forma errónea de la curva a derechas según el sentido de la marcha del conductor por la velocidad no adecuada a las características de la vía, del vehículo y de su carga por parte del conductor fallecido.

b) Informe del Servicio de Conservación del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones de 24 de marzo de 2003:

- La carretera NA-411 pertenece a la Red de Carreteras de la Comunidad Foral de Navarra; acompañándose fotografías desde diversas perspectivas sobre el punto kilómetro 25 obtenidas a tramos de 30 metros.
- Durante el año 2000 la empresa realizó los trabajos correspondientes al contrato de “conservación integral de las carreteras de la zona de Pamplona”. Entre los meses de agosto y diciembre de 2000 se llevó a cabo entre los puntos kilométricos 17 y 28 de la NA-411 un acondicionamiento, ensanche y refuerzo de firme.

- El punto kilométrico 25,800, lugar donde se salió el vehículo de la vía, es una curva a derechas sentido Ostiz-A-15 como se indica en el documento gráfico que se aporta.
- Sobre las posibles causas del accidente, “atendiendo a la hora en que ocurre, alrededor de las 8:15 horas del mes de junio, plenamente de día; por el lugar, salida de curva; así como por las manifestaciones de la primera persona que llegó al lugar, creemos que la posible causa es una velocidad inadecuada o bien un despiste momentáneo del conductor, desde luego nunca el estado de la vía, que aunque con un firme envejecido por el paso del tiempo, a nuestro juicio no representaba un peligro para la circulación, como lo indica el hecho de que no se produjeran antes y después de esta fecha accidentes en dicho punto”.

c) Solicitado por la reclamante, la Policía Foral aportó al expediente a instancias del instructor una relación del número de accidentes de que tuviera constancia en dicho tramo de carretera, como consecuencia del estado de la calzada, desgaste o baches, durante los años 1999 y 2000, manifestándose que en la citada vía se produjeron 2 accidentes en los cuales consta como causa el estado de la vía y 1 en el que consta como causa obstáculo en la calzada; y entre los puntos kilómetros 25 y 27 de la citada vía se produjeron 8 accidentes en los años de referencia en el que ninguno tiene como causa el estado de la vía.

Trámite de audiencia y alegaciones

Mediante escrito de 1 de julio de 2003, el Instructor del procedimiento da por concluida la fase de instrucción y, con entrega al interesado de copia de los informes de la Policía Foral de 13 de febrero y 17 de marzo de 2002 y del Servicio de Conservación, concede a la reclamante un plazo de 15 días hábiles para que pueda formular alegaciones y presentar los documentos que estime procedentes, informándole que el expediente queda de manifiesto en las dependencias de la Sección.

No consta que en dicho plazo se formulara alegación alguna. No obstante, con fecha de entrada en el Registro de 13 de agosto de 2003, fuera de plazo, la reclamante presentó un escrito en el que solicitaba:

- Que la Policía Foral aportara copia del albarán de carga 24888, al que hace referencia en los folios 3 y 4 del atestado, así como el peso de la carga y copia de la documentación de vehículo y de la autorización de transportes. En el supuesto de que la Policía Foral no tuviese dichos documentos que se solicitase el albarán a la empresa cargadora y la documentación y autorización del vehículo a las entidades correspondientes.
- Que la Policía Foral indicase si realizó el pesaje del vehículo o de la carga y de no ser así el motivo por el que no lo hizo.
- Que la Policía Foral indicase el destino final de la mercancía, si lo conoce o en todo caso que averigüe.

Propuesta de resolución

El Instructor propone la desestimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial, dando el valor de tal a los reiterados escritos presentados por la reclamante, por no concurrir la relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos y los daños producidos.

Se argumenta en la propuesta de resolución, partiendo del informe del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones y del atestado e informes de la Policía Foral, que el vehículo siniestrado era un camión hormigonera que llevaba en el momento del accidente una carga de alrededor de 20.700 kilogramos de hormigón en masa que sumado a la tara del vehículo, que era de 15.050 kilogramos, hace un total de 35.750 kilogramos muy próxima al Peso Máximo Autorizado que es de 36.000 kilogramos; la cuba en que se transporta el hormigón va girando y éste se encuentra en continuo desplazamiento dentro de la misma, lo que pudo influir en el accidente al aumentar la inercia que favorece la salida de la vía del camión. Dicha cantidad de masa hace más difícil para el conductor del

camión el contrarrestar la inercia que supone el trazar la curva a derechas existente en el lugar, por eso aunque la velocidad máxima permitida era de 70 kms/hora y el vehículo circulaba a 62 kms/hora, ésta es una velocidad inadecuada dadas las características de la carga del camión y de la carretera, amén de que de los informes citados se concluye que el estado de la calzada no influyó en el accidente, con la infracción que todo ello supone de los artículos del Código de Circulación que a continuación se citan y la ruptura, en consecuencia, del nexo causal necesario para estimar la responsabilidad patrimonial de la Administración. En fin, con cita de varias sentencias del Tribunal Supremo, entiende que no existe en este caso la relación de causalidad.

Por otra parte, la propuesta razona la falta de práctica de la prueba solicitada extemporáneamente por la reclamante, referentes al albarán de carga del camión, documentación del vehículo, destino del mismo, etc. y considera que son innecesarios por constar todos los datos que se solicitan en el atestado elaborado por la Policía Foral y remitido a la reclamante con fecha 21 de julio de 2003; y por lo que respecta al estado de la vía y número de accidentes que tenga constancia la Policía Foral, que también figura aportado, hay que reseñar que en los informes de Obras Públicas y de la Policía Foral, así como en las fotografías que adjuntan a los mismos, que igualmente fueron remitidos a la reclamante, se constata que el estado de la calzada era perfectamente válido para una conducción segura.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El artículo 16.1.i) de la LFCN establece el dictamen preceptivo del Consejo de Navarra en relación con los expedientes administrativos tramitados por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en los que la ley exija preceptivamente el dictamen de un órgano consultivo, que se refieran, entre otras, a “reclamaciones de indemnización por daños y perjuicios de cuantía superior a veinte millones de pesetas” (120.202,42 euros). En tales supuestos la consulta podrá ser recabada directamente por el Consejero competente (artículo 19.2 de la LFCN). En el presente caso, si

bien la reclamante no cuantificó la cantidad reclamada por referencia a la Resolución de 30 de enero de 2001, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, su importe podría ascender a 151.033,21 euros más intereses.

Por su parte, el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (en adelante, RPRP), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, dispone en su artículo 12.1 que, cuando sea preceptivo a tenor de lo establecido en la Ley Orgánica del Consejo de Estado, se recabe el dictamen de este órgano consultivo o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, remitiéndole todo lo actuado en el procedimiento, así como una propuesta de resolución. Asimismo, el apartado 2 de dicho precepto reglamentario añade que “se solicitará que el dictamen se pronuncie sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El dictamen se emitirá en un plazo máximo de dos meses”.

El artículo 22 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado dispone que la Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en los asuntos sobre “reclamaciones que, en concepto de indemnización de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración del Estado” (número 13).

En consecuencia, de acuerdo con los preceptos citados, este Consejo emite dictamen preceptivo al versar la consulta sobre una reclamación de indemnización por daños y perjuicios de cuantía superior a 120.202,42 euros.

II.2ª. La responsabilidad patrimonial de la Administración: regulación, requisitos y competencia

La responsabilidad patrimonial de la Administración es una institución de garantía de los ciudadanos que, ya contemplada en el artículo 106.2 de la

Constitución, encuentra su fundamental régimen jurídico en los artículos 139 a 144 (Capítulo I del Título X) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), parcialmente modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, y en el RPRP.

El punto de partida lo constituye el artículo 139.1 de la LRJ-PAC, a cuyo tenor “los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”. El daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas (artículo 139.2), siendo indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley (artículo 141.1 LRJ-PAC). La indemnización se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación de expropiación forzosa, legislación fiscal y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado (artículo 141.2 LRJ-PAC). Finalmente, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo (artículo 142.5 LRJ-PAC).

Conforme a la doctrina y reiterada jurisprudencia [Sentencias del Tribunal Supremo, Sala 3ª (Sección 6ª) de 28 de enero de 1999 y (Sección 7ª) de 1 y 25 de octubre de 1999; y sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 26 de julio de 2000], los requisitos necesarios para que proceda el derecho a indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, son los siguientes:

a) La lesión patrimonial equivalente a daño o perjuicio en la doble modalidad de lucro cesante o daño emergente. El daño ha de ser real y

efectivo, nunca potencial o futuro, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) La lesión se define como daño antijurídico, que es aquél que la persona que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar.

c) La imputación de la lesión a la Administración como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

d) La relación de causalidad entre la acción producida y el resultado dañoso ocasionado.

e) Ausencia de fuerza mayor.

La responsabilidad patrimonial se configura aquí como una responsabilidad objetiva, en la que es indiferente que la actuación administrativa haya sido normal o anormal, bastando para declararla la concurrencia de los requisitos precitados.

La carga de la prueba de los hechos necesarios para que exista responsabilidad corresponde a quien reclama la indemnización; y, en cambio, corre a cargo de la Administración la prueba del correcto funcionamiento del servicio o de la existencia de fuerza mayor o de circunstancias demostrativas de la existencia de dolo o negligencia de la víctima suficientes para considerar roto el nexo de causalidad (como recuerda la Sentencia de la Sala Tercera, Sección 6ª, del Tribunal Supremo de 13 de julio de 2000).

Como viene recordando este Consejo (entre otros, Dictámenes 34/2000, de 9 de octubre, 58/2001, de 30 de octubre y 57/2003 de 6 de octubre), ese sistema de responsabilidad objetiva no convierte a las Administraciones Públicas “en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados, derivada de la actividad de éstos, por el hecho de que ejerzan competencias en la ordenación de un determinado sector o sea necesaria su autorización, porque, de lo contrario, como pretende la representación procesal de la recurrente, se transformaría aquél en un

sistema providencialista no contemplado por nuestro ordenamiento jurídico” (STS de 7 de febrero de 1998).

Así las cosas, nuestro sistema legal de responsabilidad objetiva de las Administraciones Públicas exige, entre otros requisitos, la relación de causalidad, por referencia a la exigencia de un nexo causal entre la actividad administrativa y la lesión padecida por el particular, sobre cuya existencia o no se pronunciará necesariamente la resolución (artículo 13.2 RPRP). En palabras de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 6ª) del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 1999, “cierto es que la doctrina jurisprudencial más reciente viene sosteniendo la objetivación de la responsabilidad patrimonial de la Administración, pero ello no convierte a ésta en un asegurador que deba responder en todos los casos que se produzca un resultado lesivo a raíz de la utilización de bienes o servicios públicos, sino que es necesario que exista un nexo causal entre el resultado en cuestión y el actuar de la Administración, que en casos como el que nos ocupa requiere que el siniestro del que deriva el resultado dañoso obedezca a las circunstancias de la calzada o a su señalización”.

Finalmente, en cuanto a la determinación del órgano competente para resolver, la disposición adicional tercera de la Ley Foral 18/1999, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2000 (y anteriormente la disposición adicional quinta de la Ley Foral 21/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para 1999; e igual disposición de la Ley Foral 15/1995, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para 1996), atribuye al Consejero de Economía y Hacienda, la competencia para la resolución de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos, previa instrucción de los expedientes por el Servicio de Patrimonio, excepto los procedimientos por responsabilidad patrimonial del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y por responsabilidad profesional del personal sanitario al servicio del mismo, que corresponde al Director Gerente de dicho organismo autónomo.

II.3ª. Sobre la tramitación del procedimiento

El procedimiento de responsabilidad patrimonial ha de tramitarse de acuerdo con las reglas fijadas al efecto en la LRJ-PAC y en el RPRP. Así ha ocurrido en el presente caso, si bien ha de repararse en dos aspectos. En primer lugar, la solicitud de la práctica de diligencias de prueba documental ha sido propuesta por la interesada en su escrito de 13 de agosto de 2003 después de haber concluido la instrucción del expediente y el trámite de audiencia y además, ha sido considerada en la propuesta de resolución, por lo que no se incumplen los artículos 78 y 80.3 de la LRJ-PAC y 9 del RPRP. A mayor abundamiento, en este caso, ello no constituye irregularidad procedimental, ya que, de un lado, la reclamante nada ha alegado sobre ello en el trámite de audiencia y, de otro, puede compartirse el criterio de la Administración sobre el carácter manifiestamente improcedente e innecesario de la prueba propuesta, por tratarse de unas diligencias documentales que ya obraban en el expediente de instrucción.

Y, en segundo lugar, el procedimiento no se ha resuelto en el plazo legalmente previsto, sin que se indique en la propuesta motivación alguna sobre este extremo. Ahora bien, conforme a los artículos 42 y 44.3.b) de la LRJ-PAC, ello no exime a la Administración de resolver, sin vinculación alguna en este caso de desestimación al sentido del silencio. En todo caso, este Consejo ha de encarecer el deber de la Administración de resolver los procedimientos dentro del plazo legalmente establecido para ello.

II.4ª. La relación de causalidad

En el presente caso, el único requisito discutido para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración es la relación de causalidad; es decir, la propuesta de resolución considera que no existe relación de causa a efecto entre el funcionamiento de un servicio público y el daño sufrido por la reclamante, que ésta imputa, en cambio, al funcionamiento anormal del servicio de carreteras. Por ello, es menester examinar a continuación la reciente jurisprudencia sobre el nexo causal para poder después dar adecuada respuesta jurídica a la cuestión planteada.

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 6ª) del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 1999, sobre responsabilidad a consecuencia de accidente de circulación, señala como uno de los requisitos de la responsabilidad patrimonial de la Administración: que el daño o lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en relación directa, inmediata y exclusiva de causa o efecto, sin intervención extraña que pueda influir alterando el nexo causal. Tras ello, respecto de la relación de causalidad fija la doctrina siguiente:

“Ciertamente, el necesario nexo de causalidad entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y la producción del daño puede no existir, cuando el resultado dañoso se deba exclusivamente a la actuación del administrado, y aún cabe la posibilidad de que junto a aquel funcionamiento del servicio público se aprecie la concurrencia de otra concausa o causa trascendente en la producción del suceso, pudiendo entonces apreciarse una concurrencia de culpas, con compensación de responsabilidades, que se da en el supuesto de un anormal funcionamiento de un servicio público que concurre con otro hecho ajeno al mismo, generador también de la lesión de los bienes o derechos de los administrados, y que se proclama como un principio de derecho que atiende al concepto de responsabilidad y a la justicia exigible en cada caso”.

La sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 6ª) del Tribunal Supremo de 4 de mayo de 1999, que versa también sobre un caso de responsabilidad patrimonial a consecuencia de un accidente de circulación, declara que:

“Esta Sala tiene declarado (vgr., Sentencias de 6 de octubre de 1998 y 13 de octubre de 1998) que, aun cuando la jurisprudencia ha venido refiriéndose de modo general a un carácter directo, inmediato y exclusivo para particularizar el nexo causal entre la actividad administrativa y el daño o lesión que debe concurrir para que pueda apreciarse responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, no queda excluido que la expresada relación causal - especialmente en los supuestos de responsabilidad por funcionamiento anormal de los servicios públicos- pueda aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, circunstancia que puede dar lugar o no a una moderación de la responsabilidad (Sentencias de 8 de enero de 1967, 27 de mayo de 1984, 11 de abril de 1986, 22 de julio de 1988, 25 de enero de 1997 y 26 de abril de 1997, entre otras) y que entre las diversas concepciones con arreglo a las cuales la causalidad

puede concebirse, se imponen, en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, aquellas que explican el daño por la concurrencia objetiva de factores cuya inexistencia, en hipótesis, hubiera evitado aquél (Sentencia de 25 de enero de 1997), por lo que no son admisibles, en consecuencia, concepciones restrictivas que irían en contra del carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas (Sentencia de 5 de junio de 1997). Hemos declarado también que el concepto de relación causal se resiste a ser definido apriorísticamente con carácter general, y se reduce a fijar qué hecho o condición puede ser considerado como relevante por sí mismo para producir el resultado final como presupuesto o «conditio sine qua non» esto es, como acto o hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del precedente, aunque es necesario además que resulte normalmente idóneo para determinar el concreto evento o resultado teniendo en consideración todas las circunstancias del caso (Sentencia de 5 de diciembre de 1995)".

Por ello, a decir de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 6ª) del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 2000, sobre responsabilidad con motivo de accidente de tráfico, "la Administración queda exonerada, a pesar de que su responsabilidad sea objetiva, cuando es la conducta de un perjudicado o de un tercero la única determinante del daño aunque haya sido incorrecto el funcionamiento del servicio público". Criterio que aplica la Sentencia de la misma Sala y Sección de 9 de diciembre de 2000, igualmente en materia de responsabilidad patrimonial por accidente de tráfico en carretera.

La jurisprudencia anteriormente expuesta ha sido acogida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en Sentencias, entre otras, de 21 de julio de 2000 (recurso núm. 2734/97) y de 26 de julio de 2000 (recurso núm. 2425/97), aludiéndose en la última de ellas, previa cita de distintas sentencias del Tribunal Supremo, como uno de los hechos determinantes de la ruptura del nexo causal, al comportamiento de la víctima en la producción o el padecimiento del daño, o a la gravísima negligencia de ésta, siempre que estas circunstancias hayan sido determinantes de la existencia de la lesión y de la consiguiente obligación de soportarla en todo o en parte.

En resumen, la Sentencia de la Sala Tercera, Sección 6ª, del Tribunal Supremo de 25 de abril de 2000 condensa la doctrina reseñada, afirmando, con cita de numerosas sentencias, que la Sala ha declarado que “la Administración queda exonerada, a pesar de que su responsabilidad patrimonial sea objetiva, cuando es la conducta del perjudicado o de un tercero la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público, pero también hemos venido repitiendo que la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas o concurrentes, que, de existir, moderan proporcionalmente la reparación a cargo de la Administración”.

En definitiva, la relación de causalidad no ha de entenderse en sentido absoluto, es decir, como un nexo directo y exclusivo, sino en sentido relativo, de forma que la aparición de una pluralidad de causas en la generación del daño, entre ellas en todo caso la obligada relación con el funcionamiento del servicio público, permite apreciar una concurrencia de culpas con la consiguiente distribución equitativa de la indemnización derivada de la lesión sufrida. Ahora bien, para ello es menester que las causas concurrentes tengan un efecto condicionante del resultado dañoso, pues no procede la responsabilidad cuando la culpa o conducta de la víctima es decisiva o determinante del hecho dañoso, en cuanto origen o causa eficiente e idónea del resultado teniendo en cuenta las circunstancias del caso.

II.5ª. Imprudencia de la indemnización de daños y perjuicios solicitada

La aplicación de la doctrina anterior al supuesto ahora considerado exige valorar el presente caso, para determinar, examinando las circunstancias y los elementos de juicio obrantes en el expediente, si el accidente se produjo por el comportamiento exclusivo de la víctima, interrumpiendo esa conducta el nexo causal entre el resultado dañoso y el funcionamiento de los servicios públicos. A tal fin, ha de recordarse que el servicio público consistente en el mantenimiento de las carreteras de su red comporta el deber de la Administración de mantenerlas en estado óptimo de

conservación y protección (artículo 1 de la Ley Foral 11/1986), garantizando la seguridad personal de quienes las utilicen, asegurando a éstos una confianza en las condiciones objetivamente aptas de la vía para la circulación, por lo que ese deber acarrea la obligación de la Administración de indemnizar los daños de los sucesos fortuitos que entrañen una quiebra de las condiciones de seguridad que está obligada a garantizar, por cuanto que el evento lesivo tendría su origen en el funcionamiento, tanto normal como anormal, del servicio público.

Como se ha recogido en los antecedentes, la reclamante funda su petición en que ha sufrido daños y perjuicios debido a que el accidente es consecuencia del deplorable estado de la calzada, con numerosos baches y socavones y de la inexistencia de señalización, que es responsabilidad de la Administración de la Comunidad Foral, que ha incumplido su obligación legal de vigilar por la conservación y mantenimiento del estado de las carreteras para que tengan buen uso. En cambio, la propuesta de resolución concluye que la víctima mantenía una velocidad inadecuada al tramo y características de la vía y demás circunstancias del lugar, 62 kms/hora para un camión con un peso total entre carga y tara de 35.750 kilogramos, muy próxima al Peso Máximo Autorizado de 36.000 kilogramos; que la cuba en que se transporta el hormigón va girando y éste se encuentra en continuo de desplazamiento dentro de la misma, lo que pudo influir en el accidente al aumentar la inercia que favorece la salida de la vía del camión. Dicha cantidad de masa hace más difícil para el conductor del camión el contrarrestar la inercia que supone el trazar la curva a derechas, con la infracción del Código de la Circulación, por lo que se rompe el nexo causal necesario para estimar la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Considerando las circunstancias particulares del presente caso, expuestas en los antecedentes de este dictamen, entendemos que no concurre el requisito de la relación de causalidad para la procedencia de la responsabilidad de la Administración, pues el accidente obedeció a la conducta exclusiva de la víctima, que fue el origen eficiente, normalmente idóneo y determinante del resultado dañoso, por las razones siguientes:

- La vía en que se produjo el accidente tiene las características siguientes; (informe del Departamento de Obras Públicas e informe técnico adjunto al atestado de la Policía Foral): se trata de una carretera comarcal, con una anchura media de 5,60 metros, con carriles de circulación de 2,80 metros delimitados por líneas longitudinales continuas de los bordes de la calzada que aparecen y desaparecen a lo largo de la carretera, sin arcenes, con un firme envejecido por el paso del tiempo pero sin peligro para la circulación, con talud ascendente casi de forma vertical en el margen derecho según el sentido de la marcha y con talud descendente de unos 3 metros en el izquierdo y barrera metálica de protección lateral, con limitación de velocidad genérica de 70 kms/hora.
- Las condiciones de la vía en el momento del accidente eran correctas, pues era un día soleado, a las 8:25 horas del mes de junio, un martes con escaso tráfico, como se constata también con la declaración del testigo que dio parte del accidente, y la calzada seca y limpia. Por otra parte, existe una limitación específica de velocidad para el vehículo siniestrado de 70 kms/hora.
- El proceso de generación del daño fue, a la postre, el siguiente: el conductor fallecido circulaba a 62 kms/hora por una carretera comarcal, cuando en un tramo de curvas, algunas cerradas, en una de ellas a derechas, bien por la carga y peso del camión, bien por un despiste momentáneo, accionó el freno sin que la huella de frenada de 27 metros de los neumáticos derechos ocupara todo el ancho de la rueda al desestabilizarse el vehículo, perdió el control del mismo al resultarle imposible contrarrestar la inercia que supone el trazar la curva, invadiendo el carril contrario, saliéndose de la vía y volcando en tonel por el talud descendente de unos 3 metros hasta el prado.
- Respecto de la causa del accidente, su origen obedeció de forma decisiva y determinante a la conducta de la víctima. El atestado de

la Policía Foral, tras exponer las características de la vía y las circunstancias del suceso, llega a la conclusión de que “la causa principal o eficiente del accidente es “una velocidad inadecuada al trazado de la vía”, por parte del conductor del camión lo que supone una infracción del artículo 45 del Reglamento General de Circulación.

Así pues, el hecho dañoso es consecuencia de la conducta de la víctima, que, al parecer por la velocidad inadecuada a las características de la vía, del vehículo y de su carga, sufrió el accidente, saliéndose de la vía, rompiendo la valla metálica de protección lateral y volcando en tonel con el resultado de muerte del conductor; apuntándose incluso en la propuesta de resolución el incumplimiento del principio de conducción dirigida, que exige respetar los límites de velocidad y tener en cuenta, entre otras, las características y el estado de la vía, para adecuar la velocidad de su vehículo a las mismas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse (artículo 19 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).

Frente a tales elementos de juicio que conducen a considerar que el desgraciado accidente obedeció a la conducta exclusiva de la víctima, no pueden acogerse las alegaciones de la reclamante –por más lamentable que sea el daño sufrido- en el sentido de que la causa del accidente está constituida por la falta de señalización o el deplorable estado de la carretera con numerosos baches y socavones en el lugar de la carretera donde se produjo el accidente, por las razones siguientes:

- La falta de señalización, referida al concreto lugar del accidente, no puede acogerse, pues en el informe del Departamento de Obras Públicas se acredita que la carretera tenía señalizadas las líneas laterales de la carretera y una señal de prioridad en un cruce cercano. Igualmente en el atestado policial se señala que no había señalización vertical pero sí horizontal, líneas longitudinales

delimitadoras de los bordes de la calzada, perfectamente visibles, aunque en parte parcheadas. En dicho atestado no se menciona, como causa inmediata o mediata del accidente ni el estado de la calzada ni la presunta falta de señalización.

- De los informes obrantes en el expediente se desprende que la carretera se encontraba en buen estado, sin peligro para la circulación, pues estaba completamente desbrozada en sus márgenes, el estado de la calzada era bueno y estaba limpio, el día soleado y de escaso tráfico.
- La sola existencia de una zona de curvas en un determinado punto del recorrido, no señalizada, que es el elemento crítico que sustenta la reclamación, no puede apreciarse como generadora de un especial riesgo ni que se pueda producir, por tal causa, un accidente como el ocurrido, si el accidentado hubiera circulado realmente por el lugar con la pericia y diligencia debidas.
- A la vista de los elementos de juicio disponibles, es razonable concluir que el accidente tuvo origen eficiente en la conducta de la propia víctima, que conducía a velocidad inadecuada a las características de la vía, del vehículo y de la propia carga, a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a las mismas de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse. El vehículo siniestrado se salió de la calzada al trazar incorrectamente una curva, invadiendo el carril contrario, produciendo una frenada de 27 metros, bajando de una velocidad de 62 kms/hora al inicio de la curva hasta los 38 kms/hora en el momento de salirse de la vía y rompiendo la valla metálica de protección, lo que apunta a una velocidad inadecuada a las características de la vía, del vehículo y de la carga transportada.
- En definitiva, todos esos datos revelan que el accidente no se debe a un inadecuado estado de conservación de la carretera o por falta de señalización; por lo que la causa generadora del daño no es el

funcionamiento del servicio público, sino que aquél se produjo por causa de un hecho subsumible dentro de la esfera de imputación del conductor accidentado. Estamos, pues, ante un hecho de la víctima que altera las circunstancias fácticas, sin que la causa del accidente sea imputable a la actuación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y, por tanto, ha de apreciarse la inexistencia de nexo causal entre aquélla y el resultado dañoso. La conducta de la víctima aparece, a la postre, como causa decisiva, normalmente idónea y determinante para la producción del hecho dañoso a la vista de todas las circunstancias del caso.

En consecuencia, al resultar acreditado que el comportamiento de la víctima ha sido el exclusivo hecho causante del daño sufrido, la Administración -según reiterada jurisprudencia- queda exonerada de responsabilidad patrimonial cuando la conducta del perjudicado o de un tercero es el único determinante del daño o perjuicio causados. No existe, en suma, causa que de manera total o parcial haga imputable el desgraciado accidente al funcionamiento de un servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

III. CONCLUSIÓN

La reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por doña ... en su propio nombre y en el de sus hijos menores ... y ..., en solicitud de indemnización que pudiera ascender a 151.033,21 euros por los daños y perjuicios sufridos a consecuencia del accidente acaecido el 20 de junio de 2000, debe ser desestimada, por no concurrir la relación de causalidad precisa para la procedencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.