

Expediente: 1/2005

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

Dictamen: 46/2005, de 24 de octubre

DICTAMEN

En Pamplona, a 24 de octubre de 2005,

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 5 de enero de 2005 tuvo entrada en el Consejo de Navarra la notificación de la Orden Foral 442/2004, de 24 de diciembre, 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 don ..., en nombre y representación de los herederos de ... y ..., en solicitud de indemnización por los daños y lesiones padecidos como consecuencia del accidente de circulación ocurrido el día 17 de septiembre de 1995 en la carretera NA-121, punto kilométrico 25,200, en término municipal de Barasoain.

Se acompaña el expediente administrativo tramitado como consecuencia de la indicada reclamación de responsabilidad patrimonial (RP 106/96), incluyendo la propuesta de resolución y la Orden Foral 442/2004, de 24 de diciembre, del citado Consejero, ordenando la remisión de dicho expediente al Consejo de Navarra para su dictamen.

El Consejo de Navarra mediante escrito de 2 de febrero de 2005 requirió, con interrupción del plazo para emitir dictamen, se completara el expediente y en concreto se procediera a evacuar el trámite de audiencia a los interesados, teniendo entrada en este Consejo, el 6 de octubre de 2005, la documentación interesada justificando el trámite de audiencia.

I.2ª. Antecedentes de hecho

Reclamación de responsabilidad patrimonial

Mediante escrito registrado el día 17 de septiembre de 1996, don ..., en la representación con la que dice actuar de los herederos de ... y ..., ya que no se ha incorporado al expediente el apoderamiento ni se acredita el título o identidad de los herederos, manifiesta que un año antes se produjo un accidente de circulación en el punto kilométrico 25,200 de la carretera Tafalla-Pamplona en el que fallecieron la conductora del vehículo ... y su madre y ocupante ... imputando el mismo a la falta de señalización por parte de los policías forales y de visibilidad de una retención de vehículos a consecuencia de un accidente previo en una curva.

En concreto se señala en su escrito, que el día 17 de septiembre de 1995, circulaba por la carretera Tafalla-Pamplona el vehículo ..., conducido por ..., cuando a la altura del punto kilométrico 25,200 se produjo una retención de vehículos provocada por un accidente previo. La referida retención llegó a ocupar la totalidad del radio de la curva en la que se había producido el citado accidente, siendo imposible de divisar ésta por mi cliente, que venía circulando tras una recta prolongada, no pudiendo evitar colisionar contra el vehículo que le precedía y al girar instintivamente hacia su izquierda colisionó contra el vehículo ... que circulaba en sentido contrario. Previamente al accidente de mis clientes se encontraban regulando el tráfico

dos agentes de la policía foral, que lo hacían desde el lugar del primer siniestro (final de la curva para mis clientes), sin señalar la situación de peligro al comienzo de la curva y que dieron paso al vehículo ..., que colisionó contra el de mis clientes, siguiéndose por estos hechos las Diligencias Previas .../... en el Juzgado de Primera Instancia a Instrucción de ... número

El reclamante concluye en su escrito que las fallecidas no podían ver la retención de vehículos que se había producido, que los policías forales se encontraban regulando el tráfico al comienzo de la retención (salida de la curva para las fallecidas) y conscientes de que su obligación, también hubiera sido la de regular el tráfico a la entrada de la curva, uno de ellos se dirigió hasta ese lugar y en ese ínterin se produjo nuestro accidente.

Solicita como indemnización de daños y perjuicios, por la muerte de ... 14.553.600 pesetas; y por la muerte de ..., atendiendo a sus circunstancias personales y familiares, especialmente la existencia de un hijo minusválido, 25.023.600 pesetas, en las que se ha incluido el 20% de incremento según el baremo de aplicación de la Orden Ministerial de 5 de marzo de 1991, más 202.348 por gastos de sepelio, por un total de 39.779.548 pesetas, más los intereses legales y daños materiales del vehículo por su valor venal.

Fundamenta su petición en el actuar negligente de los policías forales que no señalaron el riesgo adecuadamente estableciéndose una relación de causalidad entre dicho actuar y el daño producido.

El solicitante acompaña a su escrito copia del Libro de Familia y certificados de convivencia y minusvalía y se remite a efectos probatorios, a los archivos de los juzgados correspondientes. No obstante, reiteramos, que no está acreditada en el expediente la representación con que actúa el reclamante ni la identidad de los representados respecto al título de reclamación que se alega.

Iniciación e instrucción del procedimiento

Desde la fecha de solicitud hasta el mes de diciembre de 2003, por razones que se desconocen, no consta trámite alguno. Desde la última fecha indicada, por el Servicio de Contratación y Seguros del Departamento de Economía y Hacienda se le dio el curso pertinente interesándose los informes y documentación pertinentes.

Informes y documentación

En relación con los hechos acaecidos obran en el expediente, además de los documentos aportados por el interesado, los siguientes documentos y actuaciones:

a) Solicitada información al servicio correspondiente de la Policía Foral se remite la sentencia número 14 de 1997, de fecha 18 de marzo de 1997, dictada por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Tafalla en el Juicio de Faltas número 5/1997 y, se manifiesta, que del citado accidente se instruyeron diligencias por el equipo de atestados de la Guardia Civil.

b) Solicitada información a la Guardia Civil de tráfico y reiterada la misma en varias ocasiones, no se recibe contestación alguna.

c) La sentencia número ... de 1997, de fecha 18 de marzo de 1997, dictada por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número ... de ..., estableció como hechos probados:

“Que entre las 15,45 y 16 horas del día 17 de septiembre de 1995 el turismo ..., conducido por su propietario..., circulaba por la carretera N - 121 (Noain-Los Abetos) en dirección a Pamplona, y al llegar a la altura aproximada del km. 25,100, tramo en el que la vía presenta una fuerte curva hacia la derecha, con amplio radio, a nivel y ligeramente peraltada, con previas señales verticales de velocidad máxima de 80 km/h y de advertencia de la curva peligrosa hacia la derecha, con dos carriles de circulación, separados por línea longitudinal continua, encontrándose la calzada mojada a consecuencia de la lluvia, dicho conductor perdió el control del turismo al pasar por un charco de agua, saliéndose de la vía por el margen derecho, retornando a la misma y quedándose volcado en el carril en sentido Pamplona, permaneciendo dicho conductor atrapado en el interior del vehículo hasta que varias personas le auxilian y logran sacarle del vehículo, siendo conducido

posteriormente, en ambulancia a un centro médico; después, una vez trasladado dicho conductor se forma una retención de vehículos en los dos carriles de circulación y, aproximadamente, a las 16,15 horas se presentan en el lugar del accidente los policías forales ... quienes, tras comprobar que no existen víctimas en el interior del vehículo, deciden dejar el vehículo patrulla en un lugar visible en el carril en sentido Pamplona-Tafalla para que los conductores que circularan en dicha dirección pudiesen apreciar la existencia de peligro en la calzada, teniendo en cuenta que en dicho carril y dirección hay una pendiente que hace que los vehículos adquieran mayor velocidad, acudiendo al mismo tiempo el policía foral... a la parte final de la retención del carril de circulación en sentido Pamplona para señalar y regular el tráfico en dicha zona en la que se encontraba un vecino de ... avisando a los conductores del peligro; a los dos minutos de llegar la patrulla de la Policía Foral el vehículo turismo ..., ... conducido por la hija del propietario D^a ... en dirección a Pamplona, se aproxima a la curva antes descrita y al percatarse dicha conductora de la presencia de varios vehículos detenidos con las luces de emergencia encendidas, frena bruscamente y pierde el control del vehículo, invadiendo el carril de circulación contrario en el momento en que circulaba el vehículo articulado compuesto de cabeza tractora, matrícula ... y semirremolque,... al cual los policías forales habían permitido el paso en dirección a Tafalla y con el que colisiona el turismo matrícula ... de forma frontal-angular, no habiéndose acreditado la velocidad a la que circulaba dicho turismo cuya conductora pudo ver el vehículo final de la retención producida a una distancia de 115 metros, aproximadamente; a consecuencia del accidente fallecieron dicha conductora y la usuaria del turismo D^a ... y con lesiones las ocupantes del turismo D^a ... quien precisó 10 días para su curación durante los cuales estuvo impedida para sus ocupaciones habituales, quedándole como secuelas dos cicatrices de 0,3 cm. en la región malar izquierda y región hipocrómica de 3x2 cms. en la región malar que desaparecerá con el tiempo, y D^a ... quien precisó tratamiento médico y quirúrgico, curando de sus lesiones a los 321 días...”.

Diligencias judiciales practicadas con motivo del accidente

Por los hechos denunciados se abrieron Diligencias Penales que concluyeron en el Juicio de Faltas que con el número 5/97 se siguió ante el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Tafalla frente al causante del primer accidente, a los dos policías forales y al Gobierno de Navarra, si bien se hizo reserva de las acciones civiles para su ejercicio en su correspondiente procedimiento, y que concluyó por sentencia número

14/1997, de 18 de marzo de 1997, que absolvió de toda responsabilidad a los enjuiciados.

Trámite de audiencia y alegaciones

Mediante escrito de 17 de febrero de 2005, en cumplimiento del requerimiento del Consejo de Navarra, el instructor, con entrega al interesado de copia de la sentencia penal referida, concede al 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 de Contratación y Seguros.

El reclamante formuló alegaciones en sentido de que la actuación de la policía foral no fue todo lo diligente que cabía esperar, ya que con carácter previo al accidente acaecido, dos policías forales se encontraban regulando el tráfico al final de la curva y, habiendo dado paso al vehículo que colisionó con el de las fallecidas, no señalaron la situación de peligro existente en la entrada de dicha curva, conducta que considera es merecedora de un reproche culpabilístico toda vez que si no se hubiera dado paso por los policías forales al vehículo que iba en dirección contraria al coche siniestrado y se hubiera señalado la curva a su entrada, se habría evitado el accidente denunciado y, por otra parte, que el fallo penal no es vinculante a los efectos de la reclamación patrimonial que se plantea.

Propuesta de resolución

El Director General de Asuntos Europeos y Planificación propone la desestimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial 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 de los hechos probados de la sentencia incorporada al expediente que, aun sin poder precisar la velocidad, el turismo siniestrado circulaba a bastante velocidad, que la calzada estaba mojada y que, observándose los turismos detenidos

en la curva con las luces de emergencia encendidas, la conductora frenó bruscamente y después de perder el control del vehículo invadió el carril contrario de la circulación, sin que su conducción se atemperara a las circunstancias y condiciones de la circulación deduciendo, por ello, que no cabe apreciar la existencia de una imprudencia imputable a la Administración y, por lo que se refiere a la conducta de los agentes de la policía foral, los mismos actuaron de forma diligente en la señalización y advertencia del peligro, atendiendo a los escasos dos minutos transcurridos entre el momento en que llegaron al lugar de los hechos y el segundo accidente, no habiendo podido realizar ni adoptar ninguna otra medida para evitar éste último, que a la postre, obedeció a la culpa exclusiva de la víctima. En fin, con cita de varias sentencias del Tribunal Supremo, entiende que no existe en este caso la relación de causalidad.

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).

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, como se ha indicado, el expediente ha estado olvidado y traspapelado durante varios años sin que nadie, ni los interesados, advirtieran de ello a pesar del tiempo transcurrido.

Y, en segundo lugar y por lo dicho, 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.

No es de aplicación la Ley Foral 15/2004 de 3 de diciembre de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra que regula esta materia por cuanto el inicio del procedimiento es anterior a su entrada en vigor.

II.4ª. La relación de causalidad

La reclamación se fundamenta en el hacer y actuar de los servicios públicos de ordenación del tráfico de la Administración de la Comunidad Foral, entendiéndose que su mal funcionamiento determinó un resultado fatal al considerar que la actuación profesional de los dos policías forales al regular el tráfico de la vía tras el accidente previo fue determinante en la producción del desgraciado accidente que ocurrió posteriormente.

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 del servicio público y el daño sufrido por el reclamante, que éste imputa, en cambio, al funcionamiento anormal del servicio de carreteras por la actuación poco diligente de la policía foral. 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. Improcedencia 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 la ordenación del tráfico, comporta el deber de la Administración de mantener expedita la calzada y señalar convenientemente la existencia de obstáculos, que garanticen la seguridad personal de quienes la 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, el reclamante funda su petición en que ha sufrido daños y perjuicios debido a que el accidente es consecuencia de no estar convenientemente señalizada una retención de vehículos a la entrada de una curva, que es responsabilidad de la Administración de la Comunidad Foral al no haber actuado diligentemente la

policía foral. En cambio, la propuesta de resolución concluye que la víctima mantenía una velocidad inadecuada al tramo y características de la vía y demás circunstancias climatológicas y del lugar 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:

- El turismo siniestrado circulaba a una velocidad inadecuada a la circunstancias y condiciones de la vía en el momento del accidente, dado que la calzada estaba mojada, pudo percatarse de una retención de vehículos con las luces de intermitencia a unos 115 metros y aunque estaba limitada la velocidad a 80 km./hora y se advertía de la peligrosidad de la curva, no pudo detener el vehículo perdiendo el control del mismo e invadiendo el carril contrario donde se produjo el fatal accidente al chocar con un vehículo que circulaba en sentido contrario.
- Según los hechos probados de la sentencia dictada en los autos penales, el accidente en cuestión se produjo cuando la conductora al percatarse de la presencia de una retención de vehículos a la entrada de una curva, visible a unos 115 metros de distancia y con luces de intermitencia, accionó el freno y no pudo detener su vehículo.
- El proceso de generación del daño fue, a la postre, el siguiente: la víctima iba por una carretera nacional en buen estado y con señalización vertical de limitación de velocidad a 80 km./hora y con una curva pronunciada a derecha, pudo observar unos vehículos que estaban parados con las luces de intermitencia encendidas, accionó el freno, no pudo detener el turismo e invadió el carril contrario de su sentido de circulación, tras un giro instintivo para eludir el choque con los vehículos precedentes, donde colisionó con el camión.

- Respecto de la causa del accidente, su origen obedeció de forma decisiva y determinante a la conducta de la víctima. La sentencia dictada en los autos penales, tras exponer las características de la vía y las circunstancias del suceso, llega a la conclusión de que no cabe imputar negligencia alguna a los policías forales, por lo que la causa eficiente o principal del accidente es pérdida de control del vehículo por la conductora fallecida.

Los hechos que avalan esta conclusión son la propia circunstancia del pavimento mojado y la velocidad a la que circulaba el vehículo siniestrado, que, aunque no se ha podido precisar con exactitud, puede calificarse de excesiva, a lo que hay que unir que el accidente ocurrió en la entrada en una curva y que, siendo cierto que existía una retención de vehículos que se presentó de forma imprevista para la conductora del vehículo accidentado, dicho obstáculo estaba señalado por las propias luces de emergencia de los vehículos retenidos y era visible a una distancia de 115 metros, a pesar de lo cual dicho vehículo tuvo que frenar bruscamente para evitar la colisión con los vehículos parados en la retención, perdiendo el control del vehículo e invadiendo el carril contrario.

Así pues, el hecho dañoso es consecuencia de la conducta de la víctima, que, al parecer, por exceso de velocidad, sufrió el accidente, colisionando con el vehículo que venía en dirección contraria; 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 ser detenido 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 del 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 nula visibilidad en el lugar de la carretera donde se produjo el accidente, por las razones siguientes:

- Los agentes de tráfico de la policía foral, recién llegados al lugar del primer accidente y habiendo adoptado con toda la dilación posible las primeras medidas que en dichos casos son exigibles, después de dejar estacionado su vehículo en el carril de circulación donde consideraron que había más peligro para los conductores por la pendiente existente en el mismo, en dos escasos minutos no tuvieron tiempo de señalizar la existencia de la retención en el carril de circulación dirección Pamplona por el que se dirigía el vehículo siniestrado.
- En el tramo donde se produjo el accidente existe señalización específica de velocidad limitada a 80 km./hora y de peligrosidad de la curva a la derecha, sin que se aprecie la existencia de otros elementos que impidan tal visibilidad.

Así los hechos, no es cierto que existiera, tal como aduce el reclamante, un incorrecto funcionamiento de un servicio público en lo que se refiere a la ordenación del tráfico viario porque no se puede calificar la actuación de los agentes de la policía foral como culposa o negligente, toda vez que resulta acreditado que el tiempo transcurrido desde que llegaron al lugar de los hechos y el segundo accidente fueron dos escasos minutos y que, llegados allí, el protocolo que siguieron los agentes de la policía foral es el que lógicamente se impone en las actuaciones a realizar en un accidente. A este respecto, lo cierto es que una vez personados en el lugar de los hechos, los agentes procedieron inmediatamente a comprobar que no había víctimas resultantes de ese primer accidente y, sin solución de continuidad, dejaron el vehículo patrulla en un lugar visible en el carril en sentido Pamplona-Tafalla para que los conductores que circularan en dicha dirección pudiesen apreciar la existencia del peligro en la calzada.

Al mismo tiempo, como se reconoce en la sentencia aportada al expediente, uno de los agentes acudió a la parte final de la retención del carril de circulación en sentido a Pamplona para señalizar y regular el tráfico

en dicha zona, en la que ya se encontraba un vecino de Barásoain avisando los conductores del peligro, sin que dichos agentes tuvieran la oportunidad de adoptar ninguna otra medida porque, como se ha expuesto, transcurridos dos minutos desde su llegada ocurrió el lamentable accidente.

A ello hay que añadir que el hecho de que los agentes de tráfico permitieran la circulación del vehículo articulado contra el que colisionó el vehículo de las fallecidas no constituye una actuación anómala toda vez que la misma se iba a producir sobre su propio carril de circulación, sin invasión del carril contrario.

Todo lo expuesto, permite deducir que si la conducción del vehículo se hubiera adecuado a las circunstancias de la vía concurrentes el día del accidente, el hecho de existir una retención de vehículos a la entrada de la curva dirección a Pamplona, perfectamente señalizada y divisable a una distancia de 115 metros, no le hubiera impedido detener el vehículo dentro de su campo de visión sin necesidad de frenar bruscamente, evitando así la invasión del carril contrario y la colisión con otro vehículo que circulaba por el mismo.

En definitiva, todos los datos revelan que el accidente no se debió al funcionamiento del servicio público por falta de señalización o de visibilidad, sino que aquél se produjo por causa de un hecho subsumible dentro de la esfera de imputación a la conductora accidentada. 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 el funcionamiento del servicio público y el resultado dañoso. El comportamiento de la víctima aparece, a la postre, como causa decisiva, idónea y determinante para la producción del hecho dañoso a la vista de todas las circunstancias del caso y, por tanto, 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.

Resulta aconsejable tal como se ha comentado con motivo de la reclamación de responsabilidad, que la Administración, antes de resolver el presente expediente, solicite del reclamante la acreditación del título de representación y de la identidad y calidad con que actúan sus representados conforme a los artículos 32.3 y 71 de la LRJ-PAC.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que la reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por don ..., en nombre y representación de los herederos de doña ... y doña ..., en solicitud de indemnización de 239.079,90 euros por los daños y perjuicios sufridos a consecuencia del accidente acaecido el 17 de septiembre de 1995, 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.