

Expediente: 62/2005

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

Dictamen: 1/2006, de 11 de enero

DICTAMEN

En Pamplona, a 11 de enero de 2006,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Francisco Javier Martínez Chocarro, 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 23 de noviembre de 2005 tuvo entrada en el Consejo de Navarra la notificación de la Orden Foral 491/2005, de 14 de noviembre, del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones 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 solicitud de indemnización por los daños y lesiones padecidos como consecuencia del accidente de circulación ocurrido, el día 27 de diciembre de 2001, en la carretera NA-231 punto kilométrico 7,100 en término municipal de Aranguren. Se acompaña el expediente administrativo tramitado como consecuencia de la indicada reclamación de responsabilidad patrimonial (RP 47/2004), incluyendo propuesta de resolución y la Orden Foral 491/2005, de

14 de noviembre, 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 presentado el 17 de febrero de 2004 en el Registro General del Gobierno de Aragón, registrado el día 1 de marzo de 2004 en el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones del Gobierno de Navarra, don ... presenta reclamación de responsabilidad patrimonial en solicitud de indemnización por los daños y lesiones sufridos como consecuencia del accidente de circulación ocurrido el día 27 de diciembre de 2001 en la carretera comarcal NA-231, punto kilométrico 7,100 en término municipal de Aranguren, debido a la existencia de placas de hielo en la calzada.

El solicitante acompaña a su escrito copia del atestado instruido por la Guardia Civil, así como informes médicos acreditativos de sus lesiones y asistencia médico hospitalaria recibida.

A consecuencia del accidente el solicitante resultó con heridas muy graves que a la fecha del alta médica el 26 de junio de 2003, consistían en “Paraplejia traumática, D5 izquierda, D10 derecha, ASIA A; vejiga neurógena; intestino neurógeno, personalidad tipo B por trastorno adaptativo y estado de ánimo deprimido”.

Señala como causas del accidente, sin perjuicio de la posible concurrencia de culpas en el siniestro en cuanto conductor del vehículo siniestrado ..., la existencia de placas de hielo sin que se hubiera vertido ese día ni los anteriores sustancia salina de ninguna clase o cualquiera otra para mitigar el efecto de las bajas temperaturas y, además, que en el tramo en el que se produjo el accidente no existía señal que advirtiera a los usuarios de la vía de la presencia de hielo en la calzada.

Cuantifica la reclamación en 544.543,70 euros por los 548 días de baja impeditivos de los que 345 fueron de hospitalización, secuelas, perjuicio por

invalidez permanente absoluta, daños morales complementarios y ayuda de tercera persona, y adecuación de vivienda, si bien, estima existe una concurrencia de culpas asumiendo el solicitante un 50% como conductor y el otro 50% lo imputa a la Administración, solicitando, en consecuencia, la cantidad de 272.271,85 euros de indemnización.

Asimismo, solicita la práctica de prueba interesando se acredite por el centro de conservación de carreteras informe sobre los siguientes extremos: 1º) Si el día 27 de diciembre de 2001 y los días previos al mismo se arrojó sobre la calzada sal u otros derivados al objeto de evitar la presencia y creación de placas de hielo; 2º) Medidas que fueron tomadas; y 3º) Si en el punto kilométrico 7,100 existe señal advirtiendo de la posible presencia de hielo en la calzada.

Iniciación e instrucción del procedimiento

Por Orden Foral 379/2004, de 26 de abril, del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones del Gobierno de Navarra, se admitió a trámite como reclamación de responsabilidad patrimonial con el número RP 47/2004, formulada por don ..., designándose instructor del mismo, ordenándose la tramitación del correspondiente procedimiento y notificándolo a todos los interesados e informándoles que en el plazo de seis meses debería dictarse resolución y de los efectos desestimatorios de la solicitud del silencio administrativo, todo ello, al amparo 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).

El instructor solicita información del Servicio de Conservación sobre las labores de vialidad invernal referidas al tramo en que se produjo el accidente, la cual obra en el expediente y a la que luego se aludirá. Asimismo, pide la remisión de copia del atestado sobre el accidente en cuestión a la Guardia Civil, así como cualquier información que considere relevante para la resolución del procedimiento. Y, por último, solicita del reclamante aporte originales o copia autenticada de diversa documentación y cuantos documentos o pruebas estime oportunas para la valoración de los hechos alegados en los que fundamenta su derecho.

Informes y documentación

En relación con los hechos acaecidos y solicitados por el instructor obran en el expediente: los documentos aportados por el interesado, el atestado de la Guardia Civil, así como, el informe del Servicio de Conservación del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones.

a) Don ..., en nombre y representación de don ..., aporta los informes médicos de la asistencia médica y hospitalaria recibida por su representado y de lesiones y secuelas. Acompaña un informe de la doctora doña ..., especialista en valoración del daño corporal, muy detallado, analizando cada una de las secuelas diagnosticadas, determinando la causalidad entre el accidente, las lesiones sufridas y su evolución hasta su estabilización, determinando un total de 98 puntos como resultado de aplicar el baremo contenido en la Ley 30/1995, de 8 de noviembre de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados. También aporta certificado de la Jefatura Provincial de Tráfico de Zaragoza acreditando la titularidad del permiso de circulación de don ..., ya que anteriormente, no había podido ser verificado.

b) Atestado número 288/2001 del Equipo de Atestados de Pamplona de la Agrupación de Tráfico de Navarra de la Guardia Civil, del que resultan como relevantes los datos siguientes:

- Identificación del accidente: Accidente de circulación, ocurrido sobre las 9 horas del día 27 de diciembre de 2001, en el punto kilométrico 7,100 de la carretera comarcal NA-231 (NA-30-Valle de Aranguren), término municipal de Aranguren y partido judicial de Aoiz (Navarra), consistente en salida de la vía por el margen izquierdo, sentido NA-30, caída en cuneta y salida de vía nuevamente por el mismo margen de la furgoneta Ford Transit C846, matrícula ... y, para evitar este accidente, salida de la vía igualmente por el margen izquierdo con el mismo sentido de la marcha, y caída en cuneta del camión caja Iveco 35C11, matrícula ..., con el resultado de una persona herida muy grave, tres heridas graves, dos heridos leves y daños materiales de gran consideración en los vehículos accidentados.

- Se describen en el citado atestado las características del lugar del accidente, como vía interurbana, carretera comarcal de doble sentido de circulación, numeración NA-231, denominación NA-30-Valle de Aranguren, provista de calzada de 7 metros de anchura dividida en dos carriles de circulación, arcén derecho pavimentado de 0,70 metros de anchura seguido de bordillo y carril para bicicletas de 2 metros de anchura y terrenos de labor en desnivel; arcén izquierdo pavimentado de 1 metro de anchura seguido de cuneta de tierra en desnivel y terreno de labor. El lugar del accidente es un tramo de carretera representado por una recta posterior a una curva a la izquierda, de buena visibilidad, sin obstrucciones visuales. Respecto de la señalización: existe señal vertical de prohibición de efectuar adelantamiento que afecta al tramo donde se produjo el accidente y respecto de la horizontal línea longitudinal discontinua central separando los carriles de circulación en el tramo posterior a la curva y continua adosada a la misma, en el sentido estudiado en el tramo del accidente.

- Huellas: Cabe destacar la existencia de una impresión de rodadura en el margen izquierdo a 5 metros del punto fijo de referencia producida por el neumático izquierdo de la furgoneta Ford Transit y que determina el punto de salida de la vía. Dicha impresión se proyecta por la tierra de la cuneta hasta el punto de choque con talud y posteriormente se observa un surco con restos de chapa de color blanco en el borde de la calzada a 29,80 metros del punto fijo tomado como referencia, que determina el punto donde volcada sobre su lateral derecho vuelve hacia la vía para quedar en su posición final 8,40 metros después. Finalmente se hace una pormenorizada explicación de la posición final de los vehículos accidentados, ambos fuera de la vía en el margen izquierdo.

- El día del accidente se trataba de un jueves por la mañana con fluidez en la circulación y condiciones atmosféricas desfavorables a la conducción, mal tiempo, temperaturas muy bajas que en el transcurso de la noche y madrugada provocan placas de hielo.

- Recoge el atestado la declaración del conductor del camión Iveco, matrícula ..., don ..., "que circulaba sentido Pamplona, detrás de la furgoneta del mismo centro (...). Que de repente dicha furgoneta se salió de la vía por

la izquierda, que volvió a la vía y él para no colisionar frenó su vehículo, que por ello perdió el control del mismo y también se salió de la vía por el mismo margen. Que ambos vehículos quedaron en la cuneta de la izquierda, que no colisionaron entre ellos”.

- A la vista de ello, el parecer de la Guardia Civil, concluye el atestado, considera que la causa eficiente del accidente es la velocidad inadecuada para las condiciones de la vía por parte de los respectivos conductores al existir placas de hielo formadas como consecuencia de las bajas temperaturas sufridas en la zona durante el día de ocurrencia de los mismos así como los anteriores.

c) El informe del Servicio de Conservación del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, de 18 de junio de 2004, establece:

- Que se actuó correctamente en las labores de vialidad invernal del tramo de carretera en que se produjo el accidente tanto con medidas de conservación y mantenimiento como de vigilancia y control. Que la prioridad de realizar tratamiento preventivo anti-hielo en las diversas carreteras se determina basándose en el análisis de las previsiones meteorológicas suministradas por el Instituto Nacional de Meteorología y en aplicación del Plan de Vialidad Invernal.

- El día en que se produjo el accidente y el día anterior había sido tratada la calzada en toda la extensión de su anchura con material fundente (cloruro sódico), para prevenir la formación de hielo, con el quitanieves de guardia de la empresa de conservación integral UTE ...-..... al cual se le encomendó aquella misión, siendo realizada el día 26 a las 19:30-20:00 y el día 27 a las 5:00-6:00 y 11:30-12:30. Al informe se adjuntan los partes de recorrido del quitanieves que trabajó en aquella zona, así como una fotografía de la zona del accidente, donde se muestra el trazado escasamente sinuoso y la amplitud de la calzada en el punto del siniestro.

- Sigue diciendo el informe que “el tratamiento preventivo dado a esa carretera, desde el punto de vista técnico es perfecta, pasando el quitanieves la tarde anterior y antes del amanecer, momentos en los cuales al aumentar la humedad relativa (mayor del 90%) es más propicia la

condensación de agua en superficies muy frías (calzada) pudiéndose producir hielo en calzada (hielo negro). A pesar de ello, y en circunstancias climatológicas complicadas, la prudencia y suavidad en la conducción deben ser las bases de una conducción segura”.

- Desde el punto de vista técnico se considera adecuada la actuación preventiva realizada momentos antes de producirse el accidente, a pesar de lo cual en circunstancias climatológicas adversas el conductor debe extremar las medidas de precaución y prudencia en la conducción, aunque no exista señalización específica al respecto, ya que en circunstancias de climatología adversa los puntos potencialmente peligrosos de formación de hielo se generalizan en prácticamente toda la red de carreteras de Navarra.

- La señalización de peligro hielo (según especifica la normativa técnica en vigor 8.1 I.C artículo 9.19 Vialidad Invernal), se emplea de forma exclusiva en aquellos tramos de carretera donde el pavimento resulta deslizante por formación de hielo, debido a un elemento no fortuito ni circunstancia climatológica puntual como son los elementos estructurales o circunstancias de trazado (tableros de puente o zonas umbrías por trazado en desmonte, etc.). En el punto donde se produjo el accidente no se observan circunstancias análogas que indiquen la necesidad de disponer la señalización de peligro hielo, ni se tiene registrado históricamente dicho punto como una zona de especial sensibilidad a la formación de hielo.

Trámite de audiencia y alegaciones

Con fecha 28 de abril de 2005, a petición del abogado del reclamante, el instructor del expediente le informó sobre el estado de la instrucción y trámites pendientes, remitiéndole copia del informe del Servicio de Conservación.

Mediante escrito de 10 de agosto de 2005, el instructor del procedimiento da por concluida la fase de instrucción, al no haber sido posible obtener el informe solicitado de la aseguradora ... ni de la correduría ..., y en el que consta una relación detallada de los documentos que componen el expediente, se 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 Régimen Jurídico de la Secretaría Técnica del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones y de que se le facilitará copia si lo solicitare.

El escrito de alegaciones formulado por el reclamante insiste, a la vista de los informes obrantes, en la tesis de que el accidente fue debido a la concurrencia de dos causas: la velocidad excesiva (imputable al conductor del vehículo) y la presencia de placas de hielo (responsabilidad de la Administración titular de la vía), por lo que, de una parte, han de compartirse los daños que han resultado y, de otra, será la Administración la que deberá acreditar que impulsó las medidas necesarias para evitar la situación de riesgo a los usuarios ante unas condiciones climatológicas tan adversas y generalizadas.

Propuesta de resolución

El Instructor 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 informes obrantes en el expediente, que se habían adoptado las medidas adecuadas al plan de vialidad invernal, con medidas concretas como quitanieves y vertido de sal inmediatamente antes del accidente, y que los medios y medidas empleados eran equiparables a los empleados normalmente en las regiones del entorno y, como concluye la Guardia Civil, la causa principal era la velocidad inadecuada, dadas las características especialmente adversas de climatología, amén de que de los informes citados se desprende que la carretera era amplia, con un trazado nada sinuoso, en buen estado y ese día había buena visibilidad, por lo que no concurre el nexo causal necesario para estimar la responsabilidad patrimonial de la Administración. En fin, con cita de varias sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, 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).

Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en lo sucesivo, LFACFN), contempla en sus artículos 76 y siguientes el procedimiento administrativo que debe seguirse en materia de responsabilidad patrimonial, si bien esas determinaciones no son aplicables en este supuesto atendiendo a la fecha de presentación de la reclamación, 17 de febrero de 2004, a la de entrada en vigor de la citada ley foral, 1 de marzo de 2005, y a lo dispuesto en su disposición transitoria segunda, conforme a la cual “a los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la presente Ley Foral no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior”.

Por ello, será aquí de aplicación 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, y en particular lo establecido en su artículo en su artículo 12.

En consecuencia, el Consejo de Navarra emite dictamen preceptivo, pues la consulta atañe a una reclamación de indemnización por daños u perjuicios de cuantía superior a 120.202,42 euros al versar la consulta sobre una reclamación de indemnización por daños y perjuicios de cuantía superior a 120.202,42 euros, teniéndose en cuenta lo prevenido en el citado artículo 12.2 del RPRP.

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, a tenor de lo previsto en los artículos 78 y 116 de la LFGACFN, la resolución de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos corresponderá al Consejero titular del Departamento cuya actuación haya podido generar aquélla o al Presidente o Director Gerente del organismo autónomo, respectivamente.

II.3ª. Sobre la tramitación del procedimiento

La LFACFN contempla en sus artículos 76 y siguientes el procedimiento administrativo que debe seguirse en materia de responsabilidad patrimonial, si bien esas determinaciones no son aplicables en este supuesto, como se ha dicho, atendiendo a la fecha de presentación de la reclamación, 17 de febrero de 2004, a la de entrada en vigor de la

citada ley foral, 1 de marzo de 2005, y a lo dispuesto en su disposición transitoria segunda, conforme a la cual “a los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la presente Ley Foral no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior”.

El procedimiento de responsabilidad patrimonial se ha de tramitado de acuerdo con las reglas fijadas al efecto en la LRJ-PAC y en el RPRP, como así ha ocurrido en el presente caso, si bien ha de repararse en que el procedimiento no se ha resuelto en el plazo legalmente previsto, motivándose en la propuesta de resolución por la actitud mantenida por ... y ... que no han atendido las reiteradas peticiones de valoración del alcance de la reclamación. 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.

II.4ª. La relación de causalidad: improcedencia de la indemnización de daños y perjuicios

En el presente caso, la propuesta de resolución considera que no existe relación de causalidad entre el funcionamiento de un servicio público y el daño sufrido por el reclamante, que éste imputa, en cambio y sin perjuicio de la concurrencia de culpas que entiende procede, al funcionamiento anormal del servicio de carreteras. Por ello, la cuestión a dilucidar es examinar la concurrencia del nexo causal para poder dar adecuada respuesta jurídica a la cuestión planteada.

Este Consejo, haciéndose eco de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, ya ha expuesto su doctrina en anteriores dictámenes (53, 57 y 58 de 2003) estableciendo, igualmente en materia de responsabilidad patrimonial por accidente de tráfico en carretera, que 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.

A su vez, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en supuestos parecidos al presente en accidentes de tráfico ocurridos con ocasión de la formación de placas de hielo en la carretera, tiene declarado y constituye ya doctrina consolidada que “si con carácter general, a tenor de los deberes que son exigibles a la Administración esta debe señalar los obstáculos que surjan, e incluso eliminar la nieve o el hielo, ya sea de forma mecánica o arrojando productos que palien o eviten sus efectos, estas obligaciones ante la anomalía que suponen efectos meteorológicos como los que nos ocupan, está en función de las condiciones de tiempo y lugar, pues como estándar de las obligaciones exigibles a la Administración, no puede entenderse que la misma pueda dar una respuesta inmediata evitando tales efectos meteorológicos que solo son debidos a causas naturales. Por consiguiente, siempre se deberá mediante los servicios de limpieza viaria proceder a evitar los efectos propios del hielo, pero la intervención de tales servicios no puede surgir por generación espontánea siempre que se produce un descenso de temperaturas. Tal nivel de eficacia de los servicios públicos no es el exigible, se reitera como estándar en función de los valores aceptados al momento actual, y de lo que a tenor de los mismos puede resultar exigible a la Administración”. Sentencias, entre otras, de 21 de mayo de 2004 (recurso núm. 541/03); de 10 de diciembre de 2003 (recurso núm. 420/2001); de 21 de junio de 2002 (recurso núm. 819/2000); 1 de marzo de 2002 (recurso núm. 477/2000); y 1 de diciembre de 2000 (recurso núm. 817/1998). En conclusión viene a establecerse que la formación de hielo en la calzada es una consecuencia meteorológica inevitable y no puede imputarse a la Administración las consecuencias que se deriven de esta circunstancia.

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, el reclamante funda su petición en que ha sufrido daños y perjuicios debido a que el accidente es consecuencia de la existencia de placas de hielo en la calzada 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 a las especiales circunstancias climatológicas adversas a pesar de que por la Administración se habían adoptado las medidas previstas y empleado los medios adecuados para evitar o disminuir la formación de hielo, 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 del conductor reclamante, 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 Servicio de Conservación del Departamento de Obras Públicas y atestado de la Guardia Civil): se trata de una carretera comarcal, con una anchura 7 metros, dividida en dos carriles de circulación, con arcenes pavimentados, el derecho de 0,70 metros de anchura seguido de bordillo y carril para bicicletas de 2 metros de anchura y terrenos de labor en desnivel; y el izquierdo de 1 metro de anchura seguido de cuneta de tierra en desnivel y terreno de labor. El lugar del accidente es un tramo de carretera representado por una recta posterior a una curva a la izquierda, sin obstrucciones visuales.
- El día del accidente era un jueves por la mañana con fluidez en la circulación y condiciones atmosféricas desfavorables a la conducción, mal tiempo, temperaturas muy bajas que en el transcurso de la noche y madrugada habían provocado placas de hielo.
- El proceso de generación del daño fue, a la postre, el siguiente: el conductor circulaba, no consta el dato de velocidad, por una carretera comarcal, cuando, probablemente por efecto de un deslizamiento en una placa de hielo, se salió de la calzada por el carril contrario, chocando con talud, vuelta a la calzada y nueva salida quedando volcado a más de 30 metros del punto de salida inicial.
- Respecto de la causa del accidente, su origen obedeció de forma decisiva y determinante a la conducta de la víctima. El atestado de la Guardia Civil, 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 a las condiciones de la vía”, por parte del conductor de la furgoneta.

Así pues, el hecho dañoso es consecuencia de la conducta de la víctima, que, al parecer por la velocidad inadecuada a las condiciones de la vía sufrió el accidente, saliéndose de la vía y volcando, a la postre, con el resultado de lesiones muy graves para el propio conductor; apuntándose incluso en la propuesta de resolución el incumplimiento del principio de conducción dirigida, que exige 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 del conductor reclamante, no pueden acogerse las alegaciones del mismo –por más lamentable que sea el daño sufrido- en el sentido de que la causa del accidente está constituida por la omisión de la Administración en adoptar las medidas oportunas para que no se formase hielo en la calzada y la falta de señalización específica de hielo en la carretera, por las razones siguientes:

- La falta de señalización específica de peligro hielo, referida al concreto lugar del accidente, no puede acogerse, pues en el informe del Servicio de Conservación del Departamento de Obras Públicas se acredita que dicha señal se emplea de forma exclusiva en aquellos tramos de carretera donde el pavimento resulta deslizante por formación de hielo, debido a un elemento no fortuito ni circunstancia climatológica puntual como son los elementos estructurales o circunstancias de trazado. En el punto donde se produjo el accidente no se observan circunstancias análogas que indiquen la necesidad de disponer la señalización de peligro hielo, ni se tiene registrado históricamente dicho punto como una zona de especial sensibilidad a la formación de hielo. Tampoco en el atestado de la Guardia Civil se menciona como causa inmediata o mediata del accidente la falta de esta señalización.
- De los informes obrantes en el expediente se desprende que tanto el día en que se produjo el accidente como el día anterior había sido tratada la calzada con material fundente (cloruro sódico), para prevenir la formación de hielo. Y añade el Servicio de Conservación que “desde el punto de vista técnico se considera adecuada la actuación preventiva realizada momentos antes de producirse el accidente, a pesar de lo cual en circunstancias climatológicas adversas el conductor debe extremar las

medidas de precaución y prudencia en la conducción, aunque no exista señalización específica al respecto, ya que en circunstancias climatológicas adversas los puntos potencialmente peligrosos de formación de hielo se generalizan en prácticamente toda la red de carreteras de Navarra”.

- 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, 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 invadiendo el carril contrario, haciendo un recorrido de más de 30 metros, lo que apunta a una velocidad inadecuada a las condiciones especialmente contrarias a la circulación.
- En definitiva, todos esos datos revelan que el accidente no se debe a una inadecuada prevención o vigilancia 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 la propia conducta de la víctima, pues no han de olvidarse los especiales deberes que pesan sobre el conductor a tenor de lo que se establece en el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial (Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo). 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 don ... 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.