

**Expediente:** 23/2011

**Objeto:** Responsabilidad patrimonial por daños y perjuicios derivados de accidente en carretera.

**Dictamen:** 27/2011, de 13 de junio

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 13 de junio de 2011,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Consulta**

El 20 de abril de 2011 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el expediente de responsabilidad patrimonial promovido por don ..., en representación de don ... y doña ... y por éstos en nombre y representación de don ..., a consecuencia del accidente por salida de la vía padecido por éste último.

Se acompaña el expediente administrativo tramitado como consecuencia de la indicada reclamación de responsabilidad patrimonial (RPOP 92/2010), incluyendo propuesta de resolución y la Orden Foral 27/2011, de 15 de abril, de la Consejera de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, acordando solicitar dictamen preceptivo de este Consejo.

## **I.2ª. Antecedentes de hecho**

### **Primero.- Reclamación de responsabilidad patrimonial**

Mediante escrito de 14 de mayo de 2010, don ..., en representación de don ... y doña ..., quienes a su vez actúan en representación de su hijo don ..., formula al Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones del Gobierno de Navarra reclamación de indemnización de daños por responsabilidad patrimonial del citado Departamento a consecuencia del accidente de circulación sufrido por el último el día 23 de mayo de 2009 en el punto kilométrico 79,300 de la carretera N-134 (Eje del Ebro), término municipal de Mendavia, consistente en la salida de vía por el margen izquierdo del vehículo ... y posterior choque contra dos árboles. En dicho escrito se exponen sustancialmente las alegaciones que a continuación se relatan.

Don ... sufrió el día 23 de mayo de 2009, en el punto kilométrico 79,300 de la carretera N-134 (Eje del Ebro), término municipal de Mendavia, un gravísimo accidente de tráfico consistente en la salida de vía por el margen izquierdo del vehículo ... y posterior colisión contra dos árboles. Dicha carretera está declarada como Carretera de Interés de la Comunidad Foral de Navarra según establece la Ley Foral 5/2007, de 23 de marzo, de Carreteras de Navarra. A fin de acreditar la dinámica y circunstancias del accidente, adjunta copia del atestado nº AT-04239/09 incoado por la Policía Foral de Navarra, que dio origen al Procedimiento de Diligencias Previas nº 1094/2009 por parte del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Estella.

El accidente le produjo a don ... severas lesiones y secuelas que finalmente le han dejado en estado tetraplégico, hallándose actualmente postrado en una silla de ruedas pudiendo mover únicamente la cabeza. A tal fin acompaña informe médico acreditativo de las lesiones y secuelas, con el diagnóstico siguiente: "Síndrome de Lesión Medular Transverso C4 ASIA A de etiología traumática, insuficiencia respiratoria neuromuscular severa, traqueostomía, vejiga neurógena, intestino neurógeno, disfunción eréctil y

eyaculatoria, síndrome espástico”, con expresión de los condicionantes que de ello se derivan.

En el lugar del accidente y discurriendo paralelo al margen izquierdo de la calzada, existen un canal de riego, así como una serie de árboles (chopos) en su día plantados por el Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Navarra. El primer árbol con el que impactó el vehículo y provocó el accidente se encuentra a una distancia de 2,55 metros, medidos en horizontal y perpendicularmente al eje de la misma, desde la arista exterior de explanación. A efectos del artículo 4 de la Ley Foral 11/1986, de 10 de octubre, de Defensa de las Carreteras de Navarra, dicho árbol (chopo) se encontraba plantado dentro de la denominada zona de dominio público. Y el artículo 9.b) de la Ley Foral 11/1986 dispone que en las zonas de dominio público no podrán autorizarse plantaciones de arbolado de ningún tipo o especie. Por tanto, la plantación de dicho árbol infringía lo dispuesto en precitado precepto legal. La vigente Ley Foral 5/2007, de 13 de marzo, de Carreteras de Navarra, es más restrictiva pues prohíbe la plantación de árboles en la zona de dominio público e incluso en la zona de servidumbre, esto es, a menos de 8 metros medidos en horizontal y perpendicularmente al eje de la carretera desde la arista exterior de la explanación. El Gobierno de Navarra, de acuerdo con el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, de Seguridad Vial, tenía la obligación de mantener dicha carretera en perfecto estado de seguridad e infringió dicha obligación tanto al permitir la plantación de una línea de arbolado a la altura del punto kilométrico 79,300 de la carretera N-134 con infracción del artículo 9 de la Ley Foral 11/1986, como al no proceder a la adecuación de dicha vía a la nuevas exigencias tras la Ley Foral 5/2007, retirando los árboles de la zona de dominio público y de la zona de servidumbre, precisamente por el riesgo que conlleva la posibilidad de colisión contra los mismos, que puede agravar considerablemente los efectos de un hipotético choque y las lesiones del conductor. En este caso, cuando se salió el vehículo por el margen izquierdo de la calzada colisionó con unos árboles que no deberían haber estado allí, lo que le supuso un notable agravamiento de las lesiones y secuelas.

Para acreditar que, de no haber estado los árboles plantados en dicho lugar, las consecuencias del accidente hubieran sido menos lesivas para el conductor, adjunta informe pericial emitido por el Centro de Experimentación y Seguridad Vial ..., del que deriva que “si el vehículo no hubiese golpeado contra los árboles, su conductor hubiese soportado menos esfuerzos y cargas cinemáticas, por lo que sus lesiones habrían sido mucho menores de no haber colisionado contra los chopos”. Por tanto, la Comunidad Foral de Navarra es responsable del agravamiento de las importantes lesiones y secuelas que, a consecuencia de tal accidente, sufrió el conductor, dado que de no haber estado plantados dichos árboles en la margen izquierda de la carretera, las lesiones y secuelas padecidas se hubiesen visto notablemente reducidas.

A la vista de ello, considera, de acuerdo con los artículos 106.2 de la Constitución y 139 y siguientes de la Ley 30/1992 y con cita de distintas sentencias, que concurren todos los requisitos para la procedencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración, destacando el carácter objetivo y directo, “que no se requiere culpa o ilegalidad en el autor del daño, ya que dicha responsabilidad surge al margen del cual sea el grado de voluntariedad y previsión del agente”. En concreto, en cuanto al requisito del hecho imputable a la Administración, se acredita que la competencia para velar por la seguridad y estado de conservación de la vía NA-134 (Eje del Ebro) es inexcusablemente de la Comunidad Foral de Navarra, procediendo la responsabilidad de la Administración no sólo en caso de funcionamiento anormal sino también de funcionamiento normal de los servicios públicos, sin que en el presente caso concorra fuerza mayor.

En cuanto a las indemnizaciones procedentes, considera que, partiendo del baremo fijado por la Resolución de 20 de enero de 2009, son procedentes, en un cálculo provisional, las indemnizaciones siguientes:

- Atendiendo al diagnóstico de lesiones y secuelas padecidas por don ..., es claro que superan con creces la puntuación máxima establecida en el baremo (Resolución de 20 de enero de 2009), por lo que, por tal concepto, le correspondería una indemnización (dada su edad de 20 años) no inferior

a 317.501 euros, a la que habría que añadir, como factor de corrección con un mínimo del 10% por los perjuicios económicos, la cantidad de 31.750,10 euros.

A continuación alude a distintos factores de corrección, que resultan de aplicación.

- El factor relativo a los daños morales complementarios dado que las secuelas exceden la puntuación de 100 puntos y la precaria situación de dicha persona, dependiente absolutamente de terceras personas para realizar las tareas más elementales de su vida cotidiana, una indemnización no inferior a 87.364,59 euros.

- El factor relativo a la situación de gran invalidez (tetraplejía) derivada del accidente, con necesidad de asistencia permanente de terceras personas, con una indemnización de 349.458,38 euros.

- El factor relativo a las necesidades de adecuación de la vivienda a las circunstancias del conductor accidentado y reclamante, en la cantidad de 87.364,39 euros. A tal fin, aporta solicitud cursada al Ayuntamiento de Mendavia pidiendo la venta de una parcela para la construcción en planta baja de una vivienda y adaptarla a las necesidades del conductor lesionado.

- Por incapacidad temporal derivada de la estancia hospitalaria, teniendo en cuenta que todavía se encuentra ingresado en el Hospital Nacional de Paraplégicos de Toledo, una indemnización de 23.900,20 euros; a la que habría de aplicarse un factor de corrección al 10% por los perjuicios económicos, añadiendo la cantidad de 2.390,02 euros.

Por tanto, sumando los anteriores conceptos, le corresponde al conductor accidentado una indemnización aproximada de 899.728,28 euros.

- Y en aplicación del factor relativo a los perjuicios morales de familiares, a sus padres, don ... y doña ..., una cantidad de 131.046,89 euros a cada uno, pues es claro que va a necesitar la ayuda de sus padres de por vida para las tareas más elementales del día a día, cantidad que se considera la más ajustada sin perjuicio de otros daños que se acreditarán.

En la causación de las lesiones y secuelas del conductor -continúa diciendo la reclamación- intervino una concurrencia de culpas entre la Administración, que contribuyó notable y decisivamente a la agravación de las mismas al permitir la plantación de dichos árboles infringiendo la ley de carreteras vigente en esos momentos, así como posteriormente por no retirarlos, y su representado, pues es un hecho cierto que éste se salió de la vía con su vehículo, por lo que se distribuye la responsabilidad con una imputación a la Administración de un porcentaje del 75% de dicha responsabilidad, habida cuenta de que la colisión con los árboles determina la mayor gravedad del siniestro y el estado de tetraplejia; por lo que reclama las indemnizaciones pecuniarias siguientes:

- Para don ..., 670.000 €
- Para los padres, don ... y doña ..., 131.046,89 €, para cada uno, esto es, 262.093,78 €, pues aquí no procede ninguna moderación, ya que la distribución de responsabilidad no afecta a los familiares que no tuvieron ninguna culpa del accidente.

Todo ello más los réditos que legalmente sean de aplicación y sin perjuicio de que las indemnizaciones indicadas hayan sido calculadas de modo provisional a la fecha de la reclamación.

El informe técnico acompañado, emitido por el Centro de Experimentación y Seguridad Vial ..., en marzo de 2010, tras señalar el objeto del informe, la descripción del lugar del accidente, las huellas y vestigios y los daños del vehículo Seat Ibiza, realiza la simulación del accidente mediante el programa de Reconstrucción de Accidentes “V-Crash”, tanto golpeando el vehículo contra los árboles como sin golpear el vehículo contra los árboles, y formula las conclusiones siguientes:

“• Se puede observar en las diferentes gráficas que se adjuntan en los anexos, donde se comparan entre sí las gráficas obtenidas sin colisionar el vehículo y colisionando contra el árbol, como:

- La velocidad que pierde el vehículo sin golpear contra los árboles es menos brusca que cuando golpea contra ellos, lo que implica una menor deceleración.

- Los picos de velocidad angulares de giro, balanceo y cabeceo son menores cuando el vehículo no colisiona contra los árboles. Ocurre lo mismo con los ángulos de balanceo y cabeceo del vehículo.
- Las aceleraciones que sufre el vehículo se llegan casi a triplicar de golpear contra el árbol a no hacerlo.
- A la vista de los valores obtenidos en las gráficas, se puede apreciar que los esfuerzos y las cargas cinemáticas a los que se ve sometido el vehículo cuando colisiona contra los árboles son muy superiores a las que se hubiesen obtenido en el caso de no golpear contra ningún árbol y hacerlo únicamente contra el canal de riego.

Esto indica, que si el vehículo no hubiese golpeado contra los árboles, su conductor hubiese soportado menores esfuerzos y cargas cinemáticas, lo que implicaría que sus lesiones hubiesen podido ser menores a las que presentó como consecuencia del accidente.”

#### **Segundo.- Iniciación del procedimiento. Trámite de admisión de la reclamación**

La Administración, con fecha 17 de junio de 2010, requirió al representante compareciente, de una parte, aclaración sobre si los reclamantes actúan en nombre propio o a través de representante, debiendo acreditarse en este caso la representación, y aceptándose la representación del conductor accidentado por sus padres; y, de otra, acreditación de que ninguno de los reclamantes habían sido indemnizados en forma alguna por parte de la compañía aseguradora del vehículo siniestrado u otras entidades aseguradoras, o instituciones públicas o privadas, por el accidente, ni se perciben prestaciones de cualquier naturaleza derivadas de ese mismo accidente o como consecuencia de las secuelas sufridas por el conductor accidentado.

El representante actuante, en respuesta a dicho requerimiento, adjuntó, de un lado, escrituras de poder acreditativa de su representación otorgada por los padres y de la representación del hijo por éstos; y, de otro lado, copia del recibo de la indemnización concedida por el seguro en concepto de invalidez permanente absoluta (un total de 100.000 €), copia del certificado del grado de minusvalía concedido por el Gobierno de

Navarra y copia de la resolución del INSS por la que se reconoce a don ... una pensión por incapacidad permanente en el grado de gran invalidez.

Mediante Resolución 285/2010, de 3 de agosto, del Secretario General Técnico del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, se admite a trámite la reclamación patrimonial formulada por don ..., en representación de don ... y doña ... y por éstos en nombre y representación de don ..., se nombra instructor del procedimiento y se informa a los interesados sobre el plazo máximo para resolver y el sentido desestimatorio del silencio. Esta resolución se notifica al representante, así como a la correduría de seguros ...

### **Tercero.- Instrucción del procedimiento. Atestado e informes**

#### ***A) Informes***

El instructor del expediente, mediante oficio de 10 de agosto de 2010, solicitó del Servicio de Conservación información acerca de, entre otros, los siguientes extremos: sobre el estado de la vía con anterioridad al accidente; croquis detallado de la carretera N-134, Eje del Ebro, a la altura del P. K. 79,300 (sentido Mendavia) comprensivo de los árboles contra los que impactó el vehículo matrícula 4426-GHT, así como de los elementos de la vía y zonas de protección de la misma; sobre el origen y propiedad de dichos árboles, así como si éstos afectan a la seguridad de la vía o han existido quejas por su proximidad a la carretera; y sobre el nivel de tráfico que soporta la vía en dicho punto y si tiene noticia de otros accidentes motivados por la presencia de arbolado.

El Servicio de Conservación, en su informe de 18 de agosto de 2010, contestó a los particulares requeridos, informando en síntesis lo siguiente: a) El Centro de Control de Carreteras del Servicio de Conservación tuvo noticia del accidente a través del positrón por lo que se realiza llamada a la Policía Foral; b) El estado de la vía se encuentra en las debidas condiciones de limpieza y conservación para que no afecten al adecuado funcionamiento del servicio público; c) El volumen de tráfico de la citada vía, según datos de Aforos de 2.009, es una Intensidad Media Diaria de 2.901 vehículos, con un



5,8 % de pesados, sin que se tenga constancia de ningún accidente en este tramo de carretera por el motivo anteriormente citado; d) Se acompaña croquis detallado conforme al cual el árbol se sitúa a 3 metros del arcén; y e) “El accidente se desarrolla en un tramo de curva a la derecha de amplio radio, 3450 m, que está precedido por un trazado en curva a la derecha de radio 350 m. En sentido Mendavia, la visibilidad del punto del accidente se produce en el p. k. 79+050, donde está situada la señalización horizontal y vertical de fin de prohibición de adelantar hasta llegar al p.k. 79+250 donde se señala la prohibición de adelantamiento”.

A este informe se acompaña informe del Servicio de Proyectos, Ferrocarriles y Obras Hidráulicas, fechado el 25 de agosto de 2005, en el que se informa que la alineación existente de *Populus alba* “bolleana” se plantó en el invierno 1991-1992, como parte del proyecto de revegetación del proyecto general de obra de “Acondicionamiento de la carretera de Lodosa a Mendavia, PK 4,626 al PK 10,000”, así como que en la zona del accidente la alineación dista de 4 a 5 metros de la línea blanca de la calzada y hasta el día de la fecha no se ha recibido ninguna queja por su proximidad a la carretera, ni por deficiencias en la visibilidad.

### ***B) Atestado***

Mediante escrito de 20 de agosto de 2010, el instructor solicita del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Estella copia autenticada del atestado N° AT-04239/2009, elaborado a raíz del accidente, que, una vez enviado, se incorpora al expediente.

El citado atestado elaborado por la Policía Foral incluye las diligencias siguientes: inicio y exposición de los hechos; manifestaciones donde se recogen las declaraciones de los testigos del accidente; inspección ocular con referencia a la identificación de accidente, las características de la vía, las huellas y vestigios; los vehículos y persona implicada; informe y terminación y remisión. Se acompañan como anexos, croquis e informe fotográfico complementario. Del atestado pueden destacarse los aspectos siguientes:

a) En cuanto a las características de la vía, indica que:

**Clase de Vía:**

- Carretera: NA-134. Tipo: Red de interés de la Comunidad Foral. Denominación: Eje del Ebro.
- Anchura de la calzada: 10,00 metros.
- Anchura de los carriles de circulación: 3,50 metros.
- Anchura de los arcenes: 1,50 metros.
- Márgenes: Talud descendente a la izquierda, con una inclinación aproximada de un 13,51%, previo a un canal de riego y a un campo de labor. Talud ascendente a la derecha.

**Trazado:**

El lugar del accidente describe una recta, a la que se accede tras superar una curva a derechas, de una curvatura irregular entre 420 y 320 metros, con un peralte de 1,1 % y una pendiente descendente de 0,2% en dirección a Mendavia.

**Firme:**

Clase: Aglomerado asfáltico. Estado conservación: Bueno.  
Arcenes, firme clase: Aglomerado asfáltico. Estado circunstancial: Bueno.

**Visibilidad y Deslumbramiento.**

No se aprecian obstáculos visuales ni posibilidad de deslumbramiento.

**Señalización:**

- Vertical:

**Previas al punto de conflicto**

- Señal P-14 a (Curva peligrosa a la derecha).
- Señal R-305 (Prohibido adelantamiento).
- Paneles direccionales (2) de curva a derechas.
- Señal R-502 (Fin de prohibición de adelantar).
- Señal R-305 (Prohibido adelantamiento).

**Después del punto de conflicto**

- Señal R-502 (Fin de prohibición adelantar).

- Horizontal:

- Líneas blancas longitudinales continuas delimitadoras de los márgenes de la vía.
- Líneas blancas longitudinales adosadas separadoras de los carriles de circulación, continua hacia Mendavia y discontinua hacia Lodosa.
- Limitación genérica de velocidad: 100 kilómetros por hora.

- Limitación específica de velocidad para los vehículos: 100 kilómetros por hora.

**Condiciones Atmosféricas:**

En el momento de producirse el siniestro el tiempo atmosférico era soleado y despejado.

**Otras Características:**

- Tipo de Circulación: Fluida.
- Otras características del momento: Elevada temperatura, víspera de festivo a primera hora de la tarde.
- Otras características del lugar: Lugar cercano a la entrada al casco urbano de Mendavia, a 1,250 kilómetros, aproximadamente.

b) Dentro del apartado “Huellas y vestigios” son dignos de mención los aspectos siguientes:

1. “Huellas producidas por los neumáticos de los vehículos:
  - o Surco: Marcas de 22,50 metros dibujadas por el vehículo implicado que abarcan desde su salida del aglomerado asfáltico hasta el primer punto de conflicto.
  - o Gubiazos: se observan dos, a 3,30 metros y 4,05 metros el punto fijo de referencia, producidos como consecuencia de la deriva del vehículo”.
2. Probables puntos de conflicto: “Se sitúan en los troncos de una serie de chopos ubicados en el margen izquierdo de la vía, en el tercer y cuarto ejemplar, en sentido Lodosa-Mendavia”.
3. En cuanto al examen del vehículo implicado en el accidente, se hacen constar, entre otros datos, los referidos a los neumáticos, donde, en particular, se indica respecto del delantero izquierdo: marca Firestone, tipo Firehawk SZ 80, sin presión, dibujo 1 mm, reventado.

c) Y, a la vista de todo ello, el parecer de los instructores sobre el desarrollo del accidente es el siguiente:

“Sobre las 16:38 horas del día 23 de mayo de 2009 el vehículo con matrícula ... circulaba por la vía NA-134 (Eje del Ebro) en sentido Lodosa-Mendavia (ascendente). En dicha carretera, a la altura del punto kilométrico 79,300, marchaba, según las versiones recogidas,

una caravana de vehículos a reducida velocidad, encabezada por un tractor agrícola. A ese lugar, tramo recto, se accede tras superar una curva a derechas, con un radio irregular que oscila entre los 320 y 420 metros. Cuando el turismo accidentado se acercó a la posición del grupo, tras análisis de las manifestaciones de los testigos, imposibilidad de poder tomar declaración al implicado y después de evaluar los indicios recogidos, los hechos pudieron haber sucedido de dos formas:

-Hipótesis 1: El conductor del Seat Ibiza ..., para evitar una colisión por alcance con los vehículos que le antecedían, intentó una maniobra evasiva hacia su izquierda, saliéndose por la cuneta de dicho lado y chocando, tras dejar marcas de surco en el talud descendente, contra un primer chopo con la parte trasera izquierda del turismo (punto de conflicto 1), para romperse la carrocería en dos partes y volver a chocar la parte delantera contra otro árbol contiguo (punto de conflicto 2). Finalmente, ambas secciones derivaron a la plataforma de la vía.

-Hipótesis 2: La persona herida intentaba realizar un adelantamiento al grupo que le precedía en una zona con línea continua en el sentido de su marcha, cambiando al carril izquierdo y, tras perder el control de turismo, salirse de la vía y chocar sucesivamente contra los dos chopos ubicados en la cuneta, del modo descrito anteriormente.

En ambos casos, las consecuencias del siniestro se materializaron en UN HERIDO MUY GRAVE Y DAÑOS MATERIALES.

#### **“CAUSAS DEL ACCIDENTE:**

Se considera **CAUSA EFICIENTE O PRINCIPAL** del accidente, en el supuesto de la hipótesis 1, sin la cual éste no se hubiera producido, el error en la maniobra evasiva por parte del conductor implicado en el siniestro.

Asimismo, en este caso, se estimaría CAUSA INMEDIATA la infracción del conductor al artículo 45 del Reglamento General de Circulación, el cual establece textualmente:

*“Todo conductor está obligado a respetar los límites de velocidad establecidos y a tener en cuenta, además, sus propias condiciones físicas y psíquicas, las características y el estado de la vía, del vehículo y de su carga, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación, y, en general, cuantas circunstancias concurren en cada momento, 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”.*

En el supuesto de la hipótesis 2, se considera **CAUSA EFICIENTE O PRINCIPAL** del accidente, sin la cual éste no se hubiera producido, el error en la ejecución de la maniobra de adelantamiento. Dicha acción, por otra parte, se habría producido en un sitio no habilitado al afecto, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 167 del Reglamento General de Circulación.

*“Marca longitudinal continua Una línea continua sobre la calzada significa que ningún conductor con su vehículo o animal debe atravesarla ni cruzar sobre ella ni, cuando la marca separe los dos sentidos de circulación, circular por la izquierda de la misma.”*

Del mismo modo, también se consideraría CAUSA INMEDIATA la infracción al artículo 45 del Reglamento General de Circulación, que establece:

*“Todo conductor está obligado a respetar los límites de velocidad establecidos y a tener en cuenta, además, sus propias condiciones físicas y psíquicas, las características y el estado de la vía, del vehículo y de su carga, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación, y, en general, cuantas circunstancias concurren en cada momento, 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”.*

En ambos casos, se estimaría CAUSA MEDIATA que habría contribuido a la materialización del accidente el mal estado del neumático delantero izquierdo, con un relieve inferior al reglamentariamente establecido.”

#### **Cuarto.- Alegaciones de la compañía aseguradora**

Remitida la documentación obrante en el expediente a la compañía aseguradora ..., ésta, mediante escrito de 22 de noviembre de 2010, manifestó que la salida de la vía se produjo según el atestado por un adelantamiento antirreglamentario y pérdida del control del vehículo por parte del lesionado, sin que sea de recibo el argumento dado por la familia quien achaca el resultado de las lesiones a los árboles contra los que colisionó, por lo que entiende que no existe nexo causal entre la indemnización reclamada y el funcionamiento de la Administración, y por tanto debería desestimarse la reclamación.

### **Quinto.- Trámite de audiencia y alegaciones de los interesados**

Una vez concluida la fase de instrucción del procedimiento, se informó al representante de los reclamantes de la documentación obrante en el expediente y se le confirió trámite de audiencia, conforme a lo previsto en el artículo 82.1 de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, LFACFN), concediéndole un plazo de 10 días hábiles para formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimase pertinentes.

Don ... presentó el correspondiente escrito de alegaciones, fechado el 19 de diciembre de 2010, en el que se ratifica en todo lo expuesto con anterioridad y en particular manifiesta lo siguiente:

a) En cuanto a los informes emitidos por el Servicio de Conservación y por el Servicio de Proyectos, Ferrocarriles y Obras Hidráulicas, señala que los mismos se limitan a verificar hechos y circunstancias en relación con la vía y el lugar del accidente, sin pronunciarse sobre la legalidad o ilegalidad de la alineación de arbolado que discurre paralelo a la margen izquierda de la calzada. Añade que sus representados en ningún momento han manifestado que la culpa del accidente fuese imputable a la Administración por el estado de la vía, sino del hecho de que la citada alineación de arbolado contribuyó decisiva y notablemente tanto en el accidente, pues de no haber estado el árbol contra el que impactó el conductor en el lugar en que se encontraba, el accidente habría sido muy distinto, así como el resultado del mismo, esto es, la agravación de las lesiones y secuelas; por lo que el debate ha de centrarse en si los árboles contra los que impactó cumplían o no la legalidad vigente. Además, advierte un importante error en el croquis adjunto al informe del Servicio de Conservación, que sitúa la línea de arbolado a 3 metros del arcén, ya que en la realidad el primer árbol del impacto estaba situado a 2,55 metros del arcén, esto es, en la zona de dominio público según el artículo 4 de la Ley Foral 11/1986.

b) Respecto del informe emitido por la compañía aseguradora ..., expresa su absoluta disconformidad, porque incurre en premisas erróneas (adelantamiento antirreglamentario), que no son objeto de debate, pues lo

que se ha planteado por los reclamantes estriba en que, de no haber estado el árbol contra el que impactó el conductor, la mecánica del accidente hubiera sido muy diferente y las lesiones y secuelas notablemente inferiores.

c) Finalmente, propone la apertura de un período de prueba y la práctica de una prueba pericial para acreditar la distancia real existente entre los árboles y la finalización del arcén de la calzada.

### **Sexto.- Actuaciones instructoras complementarias**

El instructor, a la vista del anterior escrito de los reclamantes, solicitó con fecha 17 de enero de 2011 del Servicio de Conservación que se efectuase una comprobación de las distancias en que aparecen los chopos 3º y 4º de la alineación situada en el P. K. 79,300 de la carretera NA-134, Eje del Ebro (margen izquierdo; sentido Mendavia), especificando la cualificación técnica del responsable de dicha medición.

A tal fin, constan en el expediente dos informes. El informe del Servicio de Conservación, suscrito por Ingeniero Técnico de Obras Públicas con fecha 19 de enero de 2011 (por error material, dice 2010), en el que se informa lo siguiente: “Las distancias desde el borde exterior del arcén hasta el punto más cercano al árbol son: Para el tercer árbol= tres con diez (3,10) metros; Para el cuarto árbol= tres con sesenta y cinco (3,65) metros”.

Y el informe del Servicio de Proyectos, Ferrocarriles y Obras Hidráulicas, de 17 de enero de 2011, en el que se informa lo siguiente:

“En relación con el expediente RPOP 92/2010 esta Sección de Protección Ambiental informa que la alineación existente de *Populus alba* “*bolleana*” se plantó en el invierno 1991-1992, como parte del proyecto de revegetación del proyecto general de obra de “Acondicionamiento de la carretera de Lodosa a Mendavia, PK 4,626 al PK 10,000”.

Este proyecto de revegetación se realizó de acuerdo con el “Manual de plantaciones en el entorno de la carretera” publicado por el Ministerio de Obras Públicas. Que recoge textualmente: “Las funciones que pueden satisfacer las plantaciones se pueden clasificar en dos grupos: FUNCIONALES Y ESTETICAS.

Dentro del primer grupo se encuentran aquellas funciones cuyo

objetivo es complementar técnicamente la calidad de las obras a realizar o ya ejecutadas. Pueden ser:

- Protección contra la erosión.
- Protección contra los agentes atmosféricos: soleamiento, viento, nieve, etc.
- Seguridad del tráfico.
- Complemento del balizamiento: comodidad y orientación óptica.
- Protección contra el deslumbramiento.
- Protección acústica.
- Protección contra el polvo y gases de escape.

Aunque las plantaciones deben ser ante todo funcionales, no debe renunciarse a su aspecto estético y de mejora del paisaje, pudiendo, a veces, llegar a confundirse, como sucede al considerar el efecto psicológico que produce en el viajero la impresión estética de un marco vegetal adecuado. Además, no puede considerarse como mero afán de perfeccionismo el deseo de embellecimiento de la obra pública, sino que por el contrario es adoptar una actitud positiva y necesaria si se quiere lograr el acabado armónico de la misma. La mejora de la calidad visual de la carretera nos lleva al enfoque ambiental de intentar integrar estas obras en el paisaje mediante la implantación de árboles, arbustos, matorrales y herbáceas autóctonos en los taludes y espacios anejos que han sufrido alteraciones por efecto de las obras.”

En el caso de la alineación que nos ocupa fue así diseñada, de manera discontinua, para reducir la monotonía en la conducción y abrir ventanas al paisaje en tramos, además de favorecer la integración paisajística de la nueva carretera, reducir la erosión de los taludes, favorecer la percolación de aguas en la cuneta y sobre todo para señalar los puntos singulares del recorrido, advirtiendo al conductor con la suficiente antelación del cambio de trazado en curva. (Manual de plantaciones en el entorno de la carretera. Ministerio de obras públicas y transportes. Pag. 17 curvas “Es aconsejable disponer vegetación en la parte exterior de la curva. Cuanto más cerrada sea la curva, tanto más densa deberá ser la vegetación. (Fig.5)

En la zona del accidente la alineación dista de 4 a 5 metros de la línea blanca de la calzada y hasta el día de la fecha esta Sección no ha recibido ninguna queja por su proximidad a la carretera, ni por deficiencias en la visibilidad.”

### **Séptimo.- Nueva audiencia a los interesados**

Por el instructor se remitieron los informes referidos en el apartado precedente a la representación de los reclamantes, confiriéndoles un nuevo trámite de audiencia por plazo de 10 días hábiles.



Don ... presentó escrito de alegaciones, fechado el 16 de febrero de 2011, en el que se manifiesta que las mediciones indicadas en los informes del Servicio de Conservación no son correctas, aportando a tal fin informe pericial elaborado por Arquitecto acreditativo de que al menos el árbol contra el que colisionó su representado en primer lugar se encontraba plantado a una distancia de 2,44 metros medidos perpendicularmente al eje de la calzada, desde la arista exterior de la explanación o arcén hasta la base del árbol y de 2,72 metros medidos hasta el eje central del árbol, por lo que dicho árbol se encuentra plantado a una distancia inferior a la reglamentaria. La colisión contra dicho árbol, y sin perjuicio de las circunstancias del accidente, fue la que determinó la importancia de las lesiones y secuelas padecidas por el conductor a consecuencia del mismo, contribuyendo notablemente a su agravación. Finalmente, reitera que se ha producido una infracción tanto del artículo 9 de la Ley Foral 11/1986 como de la vigente Ley Foral 5/2007 al no haberse retirado los árboles existentes de la zona de dominio público.

Asimismo, mediante escrito de 2 de marzo de 2011 acompañó Acta de Presencia Notarial de 16 de febrero de 2011 en la que se hace constar lo siguiente:

“Se persona en el indicado lugar el arquitecto Don ..., arquitecto colegiado número 846, a quien conozco y que será el encargado de ejecutar las mediciones.

Observo la existencia de unos árboles en el lateral izquierdo de la carretera Lodosa-Mendavia, según se llega desde Lodosa. Nos colocamos frente al segundo de los árboles, en el punto kilométrico 79,300. Procedemos a medir, con una cinta métrica, en línea recta, la distancia existente desde el eje de la línea de pintura blanca que separa el arcén del carril de la misma, hasta dicho árbol y observo la existencia de aproximadamente tres metros con noventa y cuatro centímetros.

A continuación procedemos a medir, en línea recta, la distancia existente desde el eje de la línea de pintura blanca que separa el arcén del carril de la misma, hasta el árbol tercero y observo la existencia de cuatro metros con cincuenta y siete centímetros.”

### **Octavo.- Propuesta de resolución**

La propuesta de resolución, precedida de un informe jurídico de 29 de marzo de 2011, de la que es fiel reflejo, desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por don ..., en representación de don ... y doña ... y por éstos en nombre y representación de don .... Tras referir la tramitación del expediente y los hechos, alude al régimen de la responsabilidad patrimonial, discrepando de las partidas indemnizatorias pretendidas por estimar que no se acreditan los importes solicitados en concepto de indemnización.

A continuación, pasa a analizar el fundamento de la reclamación referido a la protección de la carretera y presencia de arbolado, considerando, de un lado, que no existe infracción del artículo 57.1 del Texto articulado de la Ley sobre el Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor pues este precepto contempla la responsabilidad del titular de la vía en lo que se refiere a aspectos derivados de su señalización (instalación, conservación y autorización en general, así como la señalización circunstancial en caso de emergencia y obras). Tanto la literalidad de esta norma como su ubicación ("Título III. De la señalización") muestran que nada tiene que ver con el caso que nos ocupa, por cuanto la señalización en el lugar del accidente en ningún caso aparece cuestionada.

Y, de otro, en cuanto al incumplimiento de la legislación foral de carreteras, respecto de la prohibición de plantaciones de arbolado en las zonas de protección establecidas, señala lo siguiente:

- El sistemático error de los reclamantes en considerar que el impacto del vehículo fue contra los árboles segundo y tercero, cuando es claro que, según el atestado de la Policía Foral, el punto de conflicto se encuentra en el tercero y cuarto chopo, que se encontrarían a 3,10 metros (3,07 metros en la medición de parte) y 3,65 metros del borde exterior del arcén afirmado (plataforma de la carretera). Indica también que es menor la relevancia de la distancia desde el momento en que la línea de árboles se encuentra situada en plena explanación de la carretera (artículo 8.1 de la Ley Foral 5/2007, de 23 de marzo); así resulta de las fotografías y del perfil transversal

incorporados al expediente, que permiten comprobar que los chopos aparecen en la superficie terraplenada situada en el exterior a la calzada de la carretera NA-134, Eje del Ebro, a la altura del P. K. 79+300, en el sentido Lodosa-Mendavia. Es sabido que la extensión y superficie que comprende la explanación de una carretera es una cuestión de hecho que depende de la orografía del terreno en que se asienta la propia infraestructura, por lo que la línea exterior de la explanación no admite ni presenta una longitud común en todas las carreteras.

- La normativa de carreteras no impide la existencia de arbolado en las márgenes de las carreteras, ya que lo que se prohíbe es que en las distintas zonas de protección puedan autorizarse plantaciones de arbolado, lo que lleva al régimen de autorizaciones que viene referido a usos y actuaciones ajenos a la actividad propia de la Administración; es decir, está pensado para utilidades privadas respecto de las cuales la figura de la autorización cabalmente cobra sentido. En este plano de cosas, conviene recordar la larga tradición normativa de actuaciones públicas referidas a la plantación de arbolado en las proximidades de las carreteras. En tal sentido, el informe de la Sección de Protección Ambiental de 17 de enero de 2011, señala que la alineación de chopos dispuesta en el invierno de 1991-1992 como parte del proyecto de revegetación de la obra de acondicionamiento de la carretera se efectuó con arreglo al *“Manual de plantaciones en el entorno de la carretera”*, a la vez que recuerda la inexistencia de incidentes o quejas en todos estos años derivados de la presencia del arbolado en las proximidades de la citada carretera; por lo que el arbolado situado en la margen izquierda (sentido Mendavia) de la carretera NA-134, Eje del Ebro, a la altura del P. K. 79+300, no pretende una simple mejora estética del entorno de la carretera sino que, a la vista del trazado, sirve a concretos fines de una evidente utilidad, como son evitar confusiones al conductor (elemento de balizamiento en la transición en tramos curvos/rectos) y proteger contra el deslumbramiento (actuando como pantalla frente al sol al presentar la carretera una orientación Este-Oeste).

En conclusión, señala que el riguroso respeto de los hechos acreditados en el expediente evidencia un supuesto de culpa exclusiva de la

víctima en la producción del lamentable resultado lesivo (velocidad excesiva, maniobra errónea, mal estado de un neumático). La causa del accidente ha de referirse, por tanto, a la salida del vehículo de la calzada y no a la peligrosidad de unos árboles en las proximidades de la carretera (como lo demuestra la ausencia de incidentes en todos estos años y el hecho de que los vehículos que precedían al siniestrado, sin excepción, hicieran uso de la vía sin contratiempo alguno). En definitiva, no concurre la relación de causalidad y procede desestimar la reclamación.

## **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 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).

Por su parte, el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, 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. 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”.

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

### **II.2ª. Sobre la tramitación del procedimiento**

La LFACFN regula en sus artículos 80 y siguientes el procedimiento en materia de responsabilidad patrimonial. En el procedimiento general se contemplan sucesivamente la práctica de las pruebas que se declaren pertinentes, solicitud de otros informes necesarios, audiencia del interesado por un plazo de diez días hábiles, dictamen del Consejo de Navarra cuando sea preceptivo, propuesta de resolución y, finalmente, resolución definitiva por el órgano competente y notificación (artículo 82 LFACFN).

De otra parte, en orden a la determinación del órgano competente para resolver, a tenor de lo dispuesto en el artículo 78 de la LFACFN, la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial corresponderá al Consejero titular del Departamento cuya actuación haya podido generar aquélla.

En el presente caso se ha dado cumplimiento a aquellas previsiones normativas, por lo que la tramitación del procedimiento se estima correcta.

### **II.3ª. La responsabilidad patrimonial de la Administración: regulación y requisitos. En particular, la relación de causalidad**

Como hemos dicho repetidamente en dictámenes anteriores, 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 Española, 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, modificada, entre otras, por la Ley 4/1999, de 13 de enero (en adelante, LRJ-PAC).

El punto de partida lo constituye así 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.

La jurisprudencia viene exigiendo para que resulte viable la reclamación de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, que el particular sufra una lesión en sus bienes o derechos que no tenga obligación de soportar -antijuridicidad- y que sea real, concreta y susceptible de evaluación económica; que la lesión sea imputable a la Administración y consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y que, por tanto, exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, sin que ésta sea producida por fuerza mayor (sentencias del Tribunal Supremo de 28 de marzo de 2006; 9 de mayo de 2005; 9 de noviembre de 2004 y 3 de octubre de 2000, entre otras muchas).

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). 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).

La carga de la prueba de los hechos necesarios para que exista la 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 del Tribunal Supremo de 13 de julio de 2000).

Como viene recordando este Consejo (entre otros, dictámenes de 30 de octubre, 39/2004, de 22 de noviembre, 30/2007, de 30 de julio, 41/2010,

de 26 de julio, y 56/2010, de 8 de noviembre), 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 y 13 de septiembre de 2002, entre otras).

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 accidente del que se derivan los daños para los reclamantes, que éstos imputan, en cambio, al funcionamiento del servicio de carreteras. Por ello, resulta oportuno examinar a continuación la 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

conurrencia 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 trata también sobre un caso de responsabilidad patrimonial a consecuencia de un accidente de circulación, declara que:

“Esta Sala tiene declarado (v. gr., 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)”.



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), de 26 de julio de 2000 (recurso núm. 2425/97), 29 de mayo de 2008 (recurso núm. 140/2007), 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 30 de octubre de 2006 condensa la doctrina reseñada, afirmando, con cita de numerosas sentencias, que “el carácter objetivo de esta responsabilidad no supone que la Administración haya de responder de todas las lesiones que se produzcan en el ámbito del servicio público, siendo preciso para ello que la lesión pueda imputarse al funcionamiento del servicio, quedando exonerada la Administración cuando la intervención de tercero o del propio perjudicado reviste la suficiente intensidad para resultar determinante del resultado lesivo, quebrando la relación con el servicio público en cuyo ámbito se han producido los hechos, aun cuando el funcionamiento del mismo sea defectuoso”.

#### **II.4ª. Improcedencia de la indemnización de daños y perjuicios**

Una vez expuesto el marco legal de aplicación, así como la doctrina y jurisprudencia referidas al requisito de la relación de causalidad, que es el nudo gordiano en el que se centra la discrepancia entre los reclamantes y la propuesta de resolución, es precisa su proyección o aplicación en el caso aquí considerado ponderando las circunstancias concurrentes y las alegaciones y motivos esgrimidos en los distintos escritos e informes.

En el caso examinado, la reclamación se fundamenta en el hacer y actuar de los servicios públicos de carreteras de la Administración de la Comunidad Foral, entendiendo los reclamantes que el vehículo accidentado

al salirse de la vía colisionó contra dos árboles que se encontraban situados en las zonas de protección de forma ilegal por infringirse las distancias mínimas de prohibición de arbolado establecidas tanto en la Ley Foral 11/1986 como en la Ley Foral 5/2007, por lo que la Comunidad Foral de Navarra es responsable del agravamiento de las importantes lesiones y secuelas sufridos por el conductor, a consecuencia de tal accidente, dado que de no haber estado plantados dichos árboles en la margen izquierda de la carretera, las lesiones y secuelas padecidas se hubiesen visto notablemente reducidas. A tal fin, acude a un mecanismo de concurrencia de culpas, imputando un 75% de la responsabilidad a la Administración.

En cambio, la propuesta de resolución considera que no concurre en este caso el requisito consistente en la relación de causalidad, pues se está ante un supuesto de culpa exclusiva de la víctima en la producción del lamentable resultado lesivo (velocidad excesiva, maniobra errónea, mal estado de un neumático), ya que la causa del accidente ha de referirse a la salida del vehículo de la calzada y no a la peligrosidad de unos árboles en las proximidades de la carretera (como lo demuestra la ausencia de incidentes en todos estos años y el hecho de que los vehículos que precedían al siniestrado, sin excepción, hicieran uso de la vía sin contratiempo alguno).

Del atestado elaborado por la Policía Foral, que se ha reseñado ampliamente en los antecedentes y cuyos datos no son cuestionados e incluso de él parte el informe de simulación aportado por los reclamantes, cabe entresacar los siguientes datos sobre el estado de la carretera y el vehículo siniestrado, así como respecto del desarrollo del accidente. El accidente consistió en salida de vía por el margen izquierdo del vehículo y posterior choque contra dos árboles. El accidente se produjo en una recta a la que se accede tras superar una curva a derechas y próximo al núcleo urbano de Mendavia. El estado del firme era bueno, sin apreciarse obstáculos visuales y el tiempo era soleado. El vehículo chocó contra el tercer y cuarto chopo de la serie de chopos existentes en sentido Lodosa-Mendavia. La rueda delantera del vehículo siniestrado tenía un dibujo de 1 mm. De otro pasaje del informe se deriva que el accidente tuvo lugar cuando

el vehículo que circulaba en sentido Lodosa-Mendavia (ascendente) se encontró con una caravana de vehículos a reducida velocidad, encabezada por un tractor agrícola que circulaban a velocidad más reducida en un lugar donde no se podía adelantar, en un tramo recto al que se accede tras superar una curva a derechas y cuando el vehículo se acercó a superior velocidad a la posición del grupo se produjo una maniobra del conductor a la que siguió la salida de la vía por el margen izquierdo y la colisión contra dos árboles ubicados en la cuneta con el resultado de un herido muy grave y daños materiales.

Las hipótesis, y correlativas causas del accidente, que se consideran más razonables en el atestado son las dos siguientes:

1. El conductor para evitar una colisión por alcance con los vehículos que le precedían, intentó una maniobra evasiva hacia su izquierda, saliéndose por la cuneta de dicho lado y chocando, tras dejar marcas de surco en el talud descendente, contra un primer chopo con la parte trasera izquierda del turismo (punto de conflicto 1), para romperse la carrocería en dos partes y volver a chocar la parte delantera contra otro árbol contiguo (punto de conflicto 2). En esta hipótesis, la causa principal o eficiente del accidente, sin el cual éste no se hubiera producido, fue el error en la maniobra evasiva por parte del conductor implicado en el siniestro, añadiéndose como causa inmediata la infracción del artículo 45 del Reglamento General de Circulación, referido al respeto por el conductor de los límites de velocidad establecidos y la consideración a las circunstancias concurrentes en cada momento.

2. La persona herida intentaba realizar un adelantamiento al grupo que le precedía en una zona con línea continua en el sentido de su marcha, cambiando al carril izquierdo y, tras perder el control de turismo, salirse de la vía y chocar sucesivamente contra los dos chopos ubicados en la cuneta, del modo descrito anteriormente. En esta segunda hipótesis, se considera causa eficiente o principal del accidente, sin el cual éste no se hubiera producido, el error en la ejecución de la maniobra de adelantamiento, que,

por otra parte, se habría producido en un lugar no habilitado al efecto, adicionándose como causa inmediata la misma que en el supuesto anterior.

Finalmente, según el citado atestado, en ambos casos, se estima como causa mediata, que habría contribuido a la materialización del expediente, el mal estado del neumático delantero izquierdo, con un relieve inferior al reglamentariamente establecido.

Así pues, a la vista de este informe técnico, no discutido por los reclamantes, resulta una primera conclusión: la causa originaria y eficiente del accidente, sin la cual éste no habría acaecido, obedece a circunstancias atribuibles en exclusiva al propio conductor accidentado; cuya conducta quiebra o rompe el necesario nexo causal.

Ahora bien, como precisa e insiste en sus alegaciones la representación de los reclamantes, lo que por ella se plantea no es propiamente ni el estado de la carretera ni que otro factor desencadenante de la salida de la vía distinto a la acción del conductor, sino el agravamiento de las lesiones y secuelas padecidas por el conductor accidentado a consecuencia de la posterior colisión del vehículo contra dos árboles situados en las proximidades de la vía, que, a su juicio –como se ha recogido ampliamente en los antecedentes- se encontraban en situación ilegal por hallarse dentro de la zona de protección de la vía a una distancia inferior a aquélla donde la legislación foral de carreteras prohíbe la plantación de arbolado. Se trataría de una interferencia causal de los árboles en la producción de los daños y en particular en su agravación; esto es, una concurrencia de causas, con la consiguiente distribución de la responsabilidad entre el conductor y la Administración.

No puede, empero, este Consejo compartir el planteamiento de los reclamantes por las razones siguientes:

a) Ha de partirse del hecho no controvertido resultante del expediente de que la alineación de árboles existentes cerca de la vía donde tuvo lugar el accidente se plantó en el invierno 1991-1992, como parte del proyecto de revegetación del proyecto general de obra de “Acondicionamiento de la

carretera de Lodosa a Mendavia, PK 4,626 al PK 10,000”, realizándose con la finalidad de satisfacer fines funcionales y estéticos; en particular, tal alineación fue así diseñada, de manera discontinua, para reducir la monotonía en la conducción y abrir ventanas al paisaje en tramos, además de favorecer la integración paisajística de la nueva carretera, reducir la erosión de los taludes, favorecer la percolación de aguas en la cuneta y sobre todo para señalar los puntos singulares del recorrido, advirtiendo al conductor con la suficiente antelación del cambio de trazado en curva. Así pues, la plantación de arbolado fue realizada por la propia Administración de carreteras con una funcionalidad protectora de la vía y de seguridad del tráfico.

b) La previsión legal de las zonas de protección de las carreteras tiene su razón de ser en las correlativas limitaciones o régimen de usos en cada una de ellas respecto de las propiedades colindantes o contiguas a la carretera; esto es, se fijan los usos prohibidos o autorizables para los propietarios o administrados.

Ya la exposición de motivos de la Ley Foral 11/1986, de defensa de las carreteras, lo explicaba así: “Se establecen, en las distintas clases de vías de comunicación, las zonas de dominio público, servidumbre y afección, que implican una serie de limitaciones, y la denominada línea de edificación, que delimita una zona en la que rigen determinadas prohibiciones para la construcción, reconstrucción o ampliación de todo tipo de edificaciones. Se contemplan por la Ley Foral los usos autorizados en cada una de las zonas, el procedimiento autorizante, así como las infracciones y sanciones aplicables, mereciendo una preocupación especial la garantía de los derechos de los administrados tanto en el procedimiento sancionador como en el de concesión de autorizaciones, manteniéndose el silencio positivo, previa denuncia de mora, en el otorgamiento de dichas autorizaciones”. Y en su articulado fijaba las zonas de protección de las carreteras, determinando respecto de la zona de dominio público, en concreto, que “se podrán realizar cultivos agrícolas y ornamentales, previa autorización, siempre que no perjudiquen la visibilidad de los vehículos. No podrán autorizarse plantaciones de arbolado de ningún tipo o especie” [artículo 9.2.b)], cuya

autorización será otorgada, en su caso, por el órgano foral competente, sin perjuicio de otras competencias concurrentes (artículo 9.2), de acuerdo con el régimen de autorizaciones previsto en los artículos 12 y siguientes.

Idéntica funcionalidad y similar sistema se recogen en la Ley Foral 5/2007, de Carreteras de Navarra, ya que, a decir de su exposición de motivos, “en el Título IV se dispone el régimen para la protección del dominio público viario, para lo que se sigue en los Capítulos I y II el tradicional sistema de limitaciones a las propiedades contiguas y de control de usos, estableciéndose y delimitándose las zonas de protección de la carretera (zonas de dominio público adyacente y de servidumbre) y la línea de edificación”. Y en su articulado se prevé el establecimiento de zonas para la protección del dominio público viario y la debida prestación del servicio público viario (artículo 33.1), de modo que “los propietarios de los terrenos, construcciones o cualesquiera otros bienes situados en las zonas de protección de las carreteras y los titulares de las actividades que se desarrollen en los mismos, están obligados a conservarlos en las debidas condiciones de limpieza y seguridad para que no afecten al adecuado funcionamiento del servicio público viario, debiendo ejecutar las obras y actuaciones necesarias para mantenerlos en las debidas condiciones” (artículo 33.5). A ello sigue la delimitación de cada una de las zonas de protección (artículos 34 a 36) y la fijación de los usos autorizables (artículo 39 a 42), así como del régimen de las autorizaciones (artículos 46 y siguientes). Así pues, al igual que en la normativa precedente, también aquí las prohibiciones de plantación de arbolado (artículos 40.3 y 41.3) se incardinan dentro de los usos autorizables en la zona de dominio público (rótulo del artículo 40) y en la zona de servidumbre (rótulo del artículo 41) referidos a particulares o terceros y sometidos al régimen de autorización administrativa a resolver por el Departamento competente en materia de carreteras (artículos 46 y concordantes).

c) No obstante lo anterior, conviene, siguiendo dialécticamente la argumentación de los reclamantes, analizar el imputado incumplimiento del régimen de distancias para la plantación de arbolado en la citada legislación foral de carreteras. Y a tal fin, procede, con carácter previo, determinar la

legislación aplicable en este caso, pues los reclamantes alegan tanto la Ley Foral 11/1986 como la Ley Foral 5/2007. En el presente caso, la plantación se realizó (invierno 1990-1991) durante la vigencia de la Ley Foral 11/1986, por lo que sería de aplicación su normativa.

En cambio, en contra de lo pretendido por los reclamantes, no resulta de aplicación la Ley Foral 5/2007, ya que, de un lado, es una ley con vocación de futuro que lógicamente será de aplicación a las plantaciones que se realicen bajo su vigencia; y, de otro, el nuevo régimen de las zonas de protección por ella dispuesto no tiene efectos retroactivos ni exige la inmediata y directa reforma de todas las carreteras, pues, como explicita su artículo 37.1 (Derechos preexistentes), el establecimiento y la delimitación de las zonas de protección de la carretera y de la línea de edificación, así como las limitaciones señaladas en esta Ley Foral y el régimen de usos autorizables que se regula en la misma, no alteran la situación de propiedad preexistente de los terrenos a los que afecta ni la titularidad de los derechos de terceros sobre ellos; tratándose, por tanto, como apunta el artículo 38 de la misma Ley Foral, de obligaciones por construcción de nuevas carreteras.

d) La Ley Foral 11/1986, bajo la indicada perspectiva del régimen de autorizaciones administrativas para usos en propiedades contiguas, sólo establecía la prohibición de plantación de arbolado para la zona de dominio público [artículo 9.1.b)], pero no para la zona de servidumbre (artículo 10). Y, de acuerdo con su artículo 4.1, “constituyen la zona de dominio público los terrenos ocupados por la carretera y sus elementos funcionales y una franja de terreno de tres metros de anchura a cada lado de la carretera, medidos en horizontal y perpendicularmente al eje de la misma, desde la arista exterior de la explanación”.

En el presente caso, los referentes a tener en cuenta son los árboles contra los que impactó el vehículo, que, a decir del atestado, son el tercer y cuarto ejemplar de una serie de chopos ubicados en el margen izquierdo de la vía, en sentido Lodosa-Mendavia.

De acuerdo con los informes departamentales, las distancias desde el borde exterior del arcén hasta el punto más cercano al árbol son: para el

tercer árbol, tres con diez (3,10) metros; y para el cuarto árbol, tres con sesenta y cinco (3,65) metros.

Los reclamantes discrepan de dichas mediciones y han aportado las realizadas a su instancia por un arquitecto. Sin embargo, como acertadamente indica la propuesta de resolución, no existe realmente tal discrepancia, ya que los reclamantes, por error, sitúan en el segundo árbol el primer punto de conflicto, cuando es lo cierto –como se ha señalado- que la colisión fue contra el tercer y cuarto ejemplar de los chopos.

En consecuencia, desde esta perspectiva, los dos chopos contra los que impactó el vehículo estaban fuera de la zona de dominio público, por lo que no concurre la infracción de la Ley Foral 11/1986 denunciada por los reclamantes.

e) Finalmente, no puede ignorarse otra circunstancia señalada en el atestado como causa mediata del accidente en cualquiera de las dos hipótesis consideradas, que es también imputable a la conducta del conductor accidentado: la contribución a la materialización del accidente del mal estado del neumático delantero izquierdo, con un relieve inferior al reglamentariamente establecido.

Así pues, en el presente caso, resulta acreditado que solo el comportamiento del conductor accidentado dio origen al accidente con la colisión contra los árboles (chopos) y a los subsiguientes daños y secuelas padecidos, sin que se aprecie, por las razones antedichas, la concurrencia de otra causa imputable a la Administración respecto del agravamiento de las lesiones padecidas. Esta es, igualmente, la conclusión a la que llega la propuesta de resolución, considerando que, por triste y lamentable que sea el suceso, no concurre el necesario nexo causal, siendo la lesión consecuencia de la acción exclusiva del conductor accidentado, sin interferencia de otras causas.

En definitiva, como este Consejo de Navarra tiene declarado (entre otros, dictámenes 57/2003, 46/2005 y 39/2006) 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 –como es el presente supuesto- 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.

En suma, a juicio de este Consejo, no concurre en el presente caso el requisito de la relación de causalidad, faltando, por tanto, criterio de imputación para que deba responder la Administración, lo que conlleva la desestimación de la solicitud de responsabilidad patrimonial.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que la reclamación formulada por don ..., en representación de don ... y doña ... y por éstos en nombre y representación de don ..., por los daños y perjuicios sufridos por éste último en accidente de circulación, debe ser desestimada.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.