

Expediente: 5/2012

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

Dictamen: 16/2012, de 20 de abril

DICTAMEN

En Pamplona, a 20 de abril de 2012,

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 Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Consulta

El 1 de marzo de 2012 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta 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..., don... y don...

Se acompaña el expediente administrativo tramitado como consecuencia de la indicada reclamación de responsabilidad patrimonial (RPOP 6/2011), incluyendo propuesta de resolución y la Orden Foral 17/2012, de 10 de febrero, del Consejero de Fomento y Vivienda, disponiendo solicitar dictamen preceptivo de este Consejo.

I.2ª. Antecedentes de hecho

Primero.- Reclamación de responsabilidad patrimonial

Mediante escrito de 13 de enero de 2011, don..., don... y don..., formulan reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración en relación con los daños y perjuicios padecidos como consecuencia del fallecimiento de doña..., esposa de don... y madre de don... y don..., en accidente de circulación acaecido el 15 de enero de 2010, solicitando se declare esa responsabilidad y el derecho de los reclamantes a ser indemnizados por todos los daños y perjuicios en la cantidad total de 149.486,92 euros.

El escrito de reclamación relata que el 15 de enero de 2010, sobre las 8,50 horas, doña..., de 65 años, sufrió un accidente de circulación a la altura del punto kilométrico 27,900 de la carretera A-21 (Autovía del Pirineo) sentido Pamplona, término municipal de Ibargoiti, cuando conducía el vehículo BMW matrícula..., como consecuencia del cual se produjo su fallecimiento.

El escrito de reclamación identifica la causa del accidente con “la existencia de una gran placa de hielo en la calzada”. En el mencionado escrito, tras recoger parcialmente el contenido del atestado de la Guardia Civil e informes técnicos que obran en el expediente, se mantiene que el accidente se produce en un lugar en el que minutos antes se habían producido dos accidentes por la presencia de hielo en la calzada, afectando el primero de ellos al vehículo “Ssangyon, matrícula..., conducido por Dª..., que había perdido el control del vehículo 200 metros antes y había colisionado contra la bionda 158 metros antes del lugar donde quedo definitivamente parado a la derecha de la vía”. Respecto al segundo accidente, refiere la reclamación que “posteriormente sufrió un accidente igual el camión DAF matrícula..., conducido por D..., que también había perdido el control del vehículo 300 metros antes y había colisionado contra la bionda 128 metros antes del lugar donde quedó definitivamente parado a la derecha de la vía”.

En relación a las circunstancias en las que se produce el accidente, los reclamantes señalan que “cuando venía circulando por la vía, sentido Pamplona, la Sra... con el vehículo BMW, matrícula..., se encontraban en el arcén derecho del punto kilométrico 27,900 los dos vehículos mencionados antes, con sus dos conductores fuera de los vehículos, el Jeep de la Guardia Civil matrícula..., y los dos agentes de la Guardia Civil”. En la situación descrita, “al aproximarse a dicho punto la Sra... posiblemente al apercibirse de la presencia de los vehículos estacionados en el arcén derecho, hizo un cambio de carril desplazándose hacia la izquierda, momento en el cual debido a la existencia del hielo en la calzada perdió la adherencia, y al tratar de controlarlo para evitar chocar con la bionda del margen izquierdo, perdió totalmente su control y se desplazó hacia la derecha, atropellando a la Sra... y chocando posteriormente contra el jeep de la Guardia Civil..., falleciendo la Sra...en el lugar”.

De todo ello resulta, concluye la reclamación, que “la causa del accidente es imputable a la actuación negligente de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra”, identificando como motivos el que la citada Administración no hubiera “realizado durante ese día y los días previos, las actuaciones y medidas de seguridad necesarias para evitar la presencia de hielo en la calzada en ese punto kilométrico, teniendo en cuenta la época invernal, el frío de esos días, la humedad y altura del lugar, el conocimiento de la previsión meteorológica de la zona con antelación, que hacía previsible la presencia de hielo, etc.” Junto al expuesto, identifica un segundo motivo para la imputación de responsabilidad en el hecho de “no tener señalizado la vía con las señales de advertencia de peligro por posible deslizamiento a causa del hielo”, destacando que se trata de “una vía principal donde el límite de velocidad está en 120 kms./h, cuando curiosamente, en las vías auxiliares próximas sí había las señales de advertencia de peligro por deslizamiento por hielo”, denunciando por ello que “la Administración debía haber avisado expresamente al usuario de la posibilidad de esas circunstancias con una señalización específica”, e incluso “podía haberse planteado la Administración la posibilidad de reducir el límite de velocidad en esa zona por debajo de los 120 kms./h.”. Por la concurrencia de esos motivos se afirma en la reclamación que se está ante “un supuesto claro de

funcionamiento anormal del servicio público en relación causal con el daño producido, y no estamos, en ningún caso, ante un supuesto de fuerza mayor”.

En orden a la determinación de la indemnización por el fallecimiento de doña..., adopta la reclamación los criterios fijados en el “baremo anexo a la Ley sobre Responsabilidad y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor, con las adaptaciones de cuantías hechas en el B.O.E. publicado el 5 de febrero de 2010”, de los que extrae que corresponde a don..., cónyuge viudo de la Sra... “una indemnización de 105.676,22 euros por el fallecimiento de la Sra... más una indemnización por la pérdida del vehículo BMW matrícula... de 26.208,00 euros”, y a favor de los hijos, “D... y D... la cantidad de 8.906,35 euros a cada uno de ellos”, debiendo actualizarse la indemnización que reclaman con el “IPC desde la fecha de esta reclamación hasta su completo pago”.

Los fundamentos jurídicos de su reclamación los sitúa en los artículos 106.2 de la Constitución y 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como en los artículos “77 y ss. de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, el art. 49.f de la LORAFNA, el art. 57 de la Ley sobre Tráfico y Seguridad Vial, y el art. 139 del Reglamento General de Circulación”, deduciendo de estos últimos que “corresponde al titular de la vía, en este caso la A-21, y su titular es la Comunidad Foral de Navarra, la responsabilidad en el mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales”.

Concluye el escrito de reclamación interesando se practique prueba testifical tomando declaración a los agentes de la Guardia Civil y a los conductores de los vehículos accidentados con anterioridad que se encontraban en el lugar cuando se produjo el accidente de doña..., además de solicitar la aportación al procedimiento de informes sobre las previsiones meteorológicas y previsiones sobre existencia de hielo en la calzada en el lugar del accidente y respecto de los días 10 a 15 de enero de 2010, entre

los puntos kilométricos 26 y 29 de la carretera A-21, así como sobre las actuaciones ordenadas por el Servicio de Conservación en ese punto para el día 15 de enero de 2010, las efectivamente llevadas a cabo los días 14 y 15 de enero, y las ejecutadas con posterioridad al accidente, requiriendo información sobre si existe “constancia registrada de la presencia de hielo en la calzada a la altura de ese punto kilométrico, e incluso la existencia de otros accidentes por dicha circunstancias en ese lugar en los últimos dos años anteriores” y la unión al procedimiento de todas las resoluciones que consten por procedimientos de responsabilidad “que se hayan podido incoar como consecuencia de los accidentes ocurridos previamente y en el mismo lugar”. Finaliza el escrito de reclamación poniendo de manifiesto la presentación simultánea de reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Dirección General de la Guardia Civil por su posible responsabilidad en el accidente”.

Se acompaña al escrito de reclamación copia del libro de familia acreditativa de la relación de parentesco de los reclamantes con la fallecida; certificado de defunción de doña...; copia de las actuaciones seguidas en los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción de Aoiz, en las Diligencias Previas 78/2010 y 189/2010, y posteriormente en el juicio de faltas 90/2010, en las que se integra el atestado instruido por el Equipo de Atestados e Informes de la Guardia Civil, posteriormente completado por un “informe técnico”, acompañado de croquis e informe fotográfico, emitido por el mismo equipo de atestados; así como informes periciales sobre la valoración de la reparación de los daños del vehículo accidentado, su valor venal y el valor medio de mercado, así como certificado de destrucción y baja definitiva del vehículo BMW 530D, matrícula...

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

Mediante Resolución 40/2011, de 7 de febrero, del Secretario General Técnico del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, se admite a trámite la reclamación patrimonial formulada por don..., don... y don..., nombrándose instructor del procedimiento e informando a los interesados sobre el plazo máximo para resolver y el

sentido desestimatorio del silencio. Esta resolución se notifica a los reclamantes, así como a la correduría de seguros...

Tercero.- Atestado e informes

A) Atestado e informe técnico de la Guardia Civil

Consta en el expediente remitido a este Consejo el atestado instruido por accidente de circulación 10/2010, emitido por el Equipo de Atestados e Informes de la Guardia Civil, que incluye las diligencias siguientes: conocimiento del hecho y traslado; aviso a la autoridad judicial y levantamiento del cadáver; identificación del cadáver y aviso a familiares; identificación del accidente; reseña de documentación de los vehículos y conductores; manifestaciones de testigos del accidente; y parte de atención sanitaria confeccionado en el lugar del accidente. Dicho atestado se completó posteriormente con el "Informe Técnico", al que se acompañan como anexos, croquis e informe fotográfico complementario.

Constituye el objeto del atestado e informes técnicos emitidos por la Guardia Civil el "accidente de circulación ocurrido a las 08:50 horas del día 15 de enero de 2010, a la altura del punto kilométrico 27,900 de la carretera A-21 (Autovía del Pirineo), sentido Pamplona, término municipal de Ibargoiti (Navarra) y Partido Judicial de Aoiz (Navarra), consistente en SALIDA DE VÍA Y CHOQUE CONTRA VEHÍCULO por parte del turismo marca BMW, modelo 530d, matrícula..., contra el vehículo oficial, tipo todo-terreno, perteneciente al Puesto de Fiscal de la Guardia Civil de Beriain (Navarra), marca NISSAN, modelo Patrol GR matrícula..., con el resultado de UN FALLECIDO (conductor del turismo), DOS HERIDOS GRAVES y daños materiales de gran consideración en los vehículos implicados". Del atestado y su documentación complementaria pueden destacarse los aspectos siguientes:

a) En cuanto a las características de la vía, indica los siguientes aspectos sustanciales:

Clase de Vía:

- Autovía A-21 (Autovía del Pirineo), que consta de una plataforma configurada en dos calzadas, una para cada sentido de circulación, estando la calzada sentido Pamplona configurada por dos carriles de circulación, y un carril de incorporación, siendo este último el de entrada a la vía principal, así como a ambos lados de los carriles, arcenes del mismo tipo de asfalto que los carriles.
- Anchura de la calzada: 10,30 metros.
- Anchura de los carriles de circulación: 7 metros.
- Anchura de los arcenes: Derecho 2,65 metros. Izquierdo de 1,00 metros.
- Márgenes: Derecho; caz vierteaguas de cemento y altiplano ascendente de tierra. Izquierdo; barrera lateral semirrígida tipo bionda y mediana entre calzadas, de 5,00 metros de anchura.

Trazado:

Tramo curvo con trazado orientado a la derecha, perfil ligeramente descendente, según el sentido de la inspección ocular.

Firme:

Calzada: Aglomerado asfáltico, en buen estado de conservación y mantenimiento; sin anomalías.

Estado circunstancial del mismo “resbaladizo y con hielo en el momento de producirse el accidente”. Dadas las condiciones atmosféricas “era posible la formación de placas deslizantes de hielo sobre la calzada”.

Especifican los informes que “cuando el hielo se forma en condiciones tranquilas al enfriarse lentamente la superficie húmeda del pavimento se denomina hielo negro”, que es “una capa delgada de hielo, transparente que permite ver el asfalto que está debajo. Esto hace que el asfalto ofrezca la sensación de estar humedecido. Suele aparecer tras varias jornadas con temperaturas por debajo del punto de congelación, formándose con mucha rapidez sobre la superficie de la carretera. Las láminas, muy delgadas, pueden surgir en un tiempo mínimo y confundirse con el fondo negro del asfalto pasando inadvertidas ya que se pueden confundir con humedad o charcos”.

Se añade que “igualmente fueron inspeccionadas las vías auxiliares y el paso elevado existente en las proximidades del lugar de los hechos, lugar donde sí eran perfectamente visibles las capas de hielo por encontrarse los carriles con barro y suciedad”.

Visibilidad y Deslumbramiento:

La visibilidad del tramo era buena, con un campo visual despejado, descartándose la existencia de obstrucciones visuales fijas o móviles. Aparentemente no existen circunstancias de deslumbramiento solar, por la situación del astro sobre el eje de la vía, a la hora de ocurrencia del accidente.

Señalización:

Describe el informe la señalización vertical y horizontal existente, refiriendo la existencia de señales de “Advertencia de peligro: intersección con prioridad sobre la vía a la derecha” (P-1ª); “De obligación: sentido obligatorio” (R-400c) y “De prohibición o restricción: velocidad máxima” (R-301- 120).

Junto a ello refiere la Guardia Civil las “posibles deficiencias observadas: se observa la ausencia en los carriles de ambos sentidos de circulación de señalización de advertencia de peligro por pavimento deslizante por hielo o nieve, denominada P-34, que debería situarse en ambos márgenes de la vía que finalizan en el paso elevado existente en las proximidades del lugar de los hechos”.

Agentes de tráfico u otra señalización:

“El vehículo policial implicado en el accidente se encontraba haciendo uso de las señales ópticas del puente de señalización prioritaria estroboscópica y de las luces de emergencia del vehículo. Los vehículos accidentados que se encontraban detenidos en el arcén derecho de la vía se encontraban con las luces de emergencia accionadas”.

Sobre las velocidades genéricas y específicas de la vía y de la conductora, se identifican ambas en el atestado con la de 120 Km./hora.

Condiciones atmosféricas:

En el momento del accidente, las condiciones atmosféricas eran temperaturas frías y cielo despejado. Por otro lado, las condiciones atmosféricas eran propicias para la congelación de la humedad en las horas de temperaturas mínimas.

Recoge también el informe que según datos tomados por la estación meteorológica del Gobierno de Navarra ubicada en

Monreal, a una distancia del lugar de los hechos de 9,0 kms. y situada a una altitud de 528 metros, en horario solar, con fecha 15 de enero de 2010 la temperatura máxima fue de 9,0 grados y de 3,0 la mínima, siendo esas temperaturas el día anterior 14 de enero las de 6,0 grados de máxima y 0,0 de mínima.

Otras circunstancias:

La circulación era escasa y fluida.

La altitud del lugar de los hechos es aproximadamente de 695 metros.

“Los vehículos implicados en accidentes sufridos con anterioridad al presente accidente objeto de estudio, identificados con matrículas ..., y ..., se encontraban estacionados en el arcén derecho, sentido Pamplona, situados respectivamente a 158,8 y 128 metros de distancia del punto de impacto sufrido por los vehículos implicados, y el vehículo matrícula ..., había continuado viaje, no afectando al desarrollo del presente accidente. Las causas de salida de vía sufridas por todos los vehículos fueron motivadas por una pérdida de control con motivo de la existencia de hielo en la calzada”.

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

Se puede apreciar cuatro huellas de fricción lateral correspondientes al turismo BMW, modelo 530D, matrícula... producidas por los hombros de los neumáticos cuando las ruedas bloqueadas se deslizan de costado, debido a la pérdida de control del vehículo cuando se encontraba entre los carriles izquierdo y derecho, siendo de trazado continuo y formando un arco hacia la derecha respecto al eje longitudinal de la vía.

Dichas huellas evidencian el comportamiento del conductor que habría accionado el freno y realizado una frenada de emergencia bloqueando las ruedas, así como un volantazo hacia la derecha marcándose las citadas huellas hasta el lugar de impacto contra el vehículo policial.

Existen otras huellas de las mismas características que las descritas y que fueron producidas por otro vehículo, matrícula... que sufrió una salida de vía en el mismo tramo de calzada, breves instantes antes que el presente accidente estudiado.

c) Manifestaciones: De las manifestaciones realizadas por las personas

implicadas en el accidente, o de quienes se encontraban en el lugar del mismo, se extraen en el atestado las siguientes:

- Doña..., conductora del vehículo Ssanyong, modelo Rodius, matrícula ..., accidentado momentos antes del accidente de doña, y que se encontraba en el arcén derecho de la vía resultando atropellada en el accidente, señala que circulaba sentido Pamplona, y nada más entrar en la autovía, detrás de un camión y a una velocidad de 60 u 80 km/h, cuando “ha saltado el “ESP” que es un control de estabilidad y tracción”, y tratando de evitar colisionar con el camión que circulaba por el carril derecho el vehículo no le respondía, colisionando contra la bionda izquierda y parando en el arcén del lado derecho donde ya había otro turismo parado. Señala la declarante que los guardias civiles “venían del carril de Izco. Que ha parado y atendido el accidente. Que su vehículo y el de los guardias tenían el alumbrado encendido y las luces azules de policía. Que estaban los policías regulando el lugar”. Sobre el lugar donde se encontraba manifiesta que “la calzada estaba muy mal y estaban fuera del arcén en la tierra porque resbalaba al andar por el arcén”, y sobre las consecuencias padecidas manifiesta que “ha sido atropellada”, declarando finalmente que “los guardias llevaban el chaleco amarillo porque estaban atendiendo otro accidente”.
- Don..., guardia civil que resulta atropellado en el accidente, manifiesta que “había un vehículo atravesado en el vierteaguas de la autovía en sentido Pamplona. Que cambiaron de sentido para auxiliarlo. Que el vehículo oficial marca Nissan GR, en la entrada de la rotonda de Izco ha saltado el ABS, cree que por hielo. Que han sacado el vehículo accidentado, turismo de color oscuro, que no tenía daños. Que estaban parados en el arcén con los rotativos, las luces de emergencia y el alumbrado de cruce. Que llevaban el chaleco reflectante. Que ha parado otro vehículo negro”. Su declaración se interrumpió por necesitar ser atendido por los servicios sanitarios, no constando que la misma fuera completada con posterioridad.
- Don..., guardia civil que intervenía en el auxilio de los vehículos accidentados, señala que “sobre las 09:00 h, se encontraba auxiliando a dos vehículos accidentados y se encontraba esperando equipo de tráfico. Que ve venir al BMW dando trompos y grita a las personas que estaban todas en el arcén, que el BMW atropella a la señora, pasa delante del deponente, choca contra el Patrol y a la vez arrastra al Alférez. El Patrol estaba en el arcén con las luces de avería y el puente de señales encendido. El deponente y el Alférez estaba con el chaleco reflectante. El Alférez fue el que conducía y

estacionó el vehículo”.

- Don..., conductor del camión marca DAF, matrícula..., que se encontraba en la cabina de su vehículo, aparcado en el arcén derecho tras haber sufrido un accidente, manifiesta que “notó que el camión perdía la dirección se iba por donde quería por culpa del hielo, que la placa de hielo no se veía. Que cree que ha golpeado primero con la bionda izquierda. Que la dirección no respondía, que después ha golpeado contra la bionda derecha y otra vez con la izquierda. Que ha parado en el arcén derecho. Que se ha bajado del vehículo y se ha resbalado. Que cuando estaba en la cabina recogiendo, que ha escuchado el golpe del turismo contra el vehículo policial. Que ha visto a todo el mundo tirado en el suelo”.

d) A juicio de los policías que instruyen el atestado, y según la inspección ocular, investigaciones realizadas, desperfectos de los vehículos, manifestaciones de las personas implicadas y demás circunstancias, el accidente tuvo el siguiente desarrollo:

“Sobre las 08:50 horas del día 15 de enero de 2010, circulaban y se encontraban en la autovía A-21 los siguientes vehículos y personas:

El turismo BMW 530d, matrícula..., conducido por D^a..., circulaba por el carril derecho de dicha autovía en sentido Pamplona, con las luces de cruce accionadas.

D^a..., se encontraba en el arcén derecho del p.k. 27,900 de dicha vía, fuera del vehículo, la cual se encontraba en el lugar por haber sufrido un accidente de circulación minutos antes, con su vehículo monovolumen marca SSANGYONG modelo Rodius, matrícula ..., se encontraba estacionado en el citado arcén.

D..., conductor del camión matrícula..., el vehículo se encontraba estacionado en el citado arcén, el cual, también había sufrido un accidente de circulación minutos antes.

Los agentes D. ..., y el identificado con T.I.P. nº ... que estaban detenidos auxiliando a los conductores antes anotados, el vehículo matrícula..., se encontraba estacionado en el citado arcén, con los prioritarios, luces de cruce y de emergencia accionadas.

La vía en cuestión se encontraba cubierta de una fina película de hielo, haciéndola muy deslizante, no existiendo ningún tipo de señalización de peligro que advirtiera a los usuarios de la misma.

Cuando la conductora del vehículo BMW matrícula..., se aproximaba al p.k. 27,900, y posiblemente al aperibirse de la presencia de los vehículos estacionados en el arcén derecho, hizo un cambio de carril desplazándose hacia la izquierda, momento en el cual debido a la existencia de hielo en la calzada, el vehículo pierde la adherencia y su conductora intenta controlarlo, girando hacia la derecha y pisando el pedal de freno, para evitar chocar contra la bionda del margen izquierdo, entonces pierde totalmente el control sobre su vehículo que se desplazaba hacia la derecha de la vía.

Mientras se va desplazando sin control el vehículo, atropella con la parte delantera a D^a ..., que se encontraba en el arcén, siendo proyectada y cayendo en el talud del margen derecho de la vía.

Inmediatamente después el vehículo choca con su lateral izquierdo, a la altura de la puerta delantera izquierda con el ángulo trasero izquierdo del vehículo policial, matrícula..., que se encontraba estacionado en el margen derecho.

Tras este impacto el vehículo policial efectúa un giro sobre su eje en el sentido contrario de las agujas del reloj arrollando al Guardia Civil D. ..., que sale despedido hacia la cuneta vierteaguas. Asimismo el turismo BMW, matrícula..., tras el impacto efectúa un giro sobre su eje en el sentido de las agujas del reloj, quedando detenido formando un ángulo oblicuo sobre el arcén derecho de la calzada y la conductora atrapada en su interior”.

Sobre las consecuencias del accidente se reseña también que “resulta UNA PERSONA FALLECIDA EN EL LUGAR (conductor del turismo) y DOS PERSONAS HERIDAS GRAVES (peatones), así como daños materiales de gran consideración en los vehículos implicados.”

e) Sobre las causas del accidente los informes de la guardia civil señalan que:

- Causas mediatas (aquellas que en sí mismas no dan lugar al accidente, pero que ayudan a que se produzca), entre las que se señala, relativas a los vehículos, que “pudo intervenir de alguna forma negativa el tipo de propulsión del vehículo, pues con tracción trasera se necesita mucha práctica para reaccionar adecuadamente, es más difícil controlar en un derrapaje de las ruedas traseras, si bien, citado vehículo incorpora controles electrónicos de tracción y estabilidad para corregir este comportamiento y tener una conducción segura en mojado”.

Desde la perspectiva de las condiciones de la carretera se menciona la “Señalización: Incorrecta, omisión de señalización de peligro de deslizamiento”, así como un “Firme: Deslizante por existencia de hielo en el pavimento”, señalando el informe también que “la inexistencia de señalización de peligro, o de limitación de velocidad al inicio del tramo curvo, al tratarse posiblemente de un lugar propenso a la formación de placas de hielo sobre la calzada”.

Relacionados con fenómenos atmosféricos, mantiene el informe que “la existencia de un tramo de trazado curvo a la derecha, lo cual dificulta mantener el control del vehículo en una situación de emergencia, unido al estado circunstancial del pavimento influyó en la ocurrencia del accidente, dado que en esos momentos se encontraba deslizante debido a la presencia de hielo sobre el mismo”.

- Causas inmediatas (aquellas que de forma directa intervienen en el accidente), entre las que se mencionan:

“Velocidad: Por parte del conductor del turismo BMW, matrícula..., pudo concurrir una velocidad inadecuada para las condiciones de humedad en las que se encontraba la calzada, incidiendo directamente en el agravamiento del desarrollo y del resultado lesivo del accidente”.

“No parece existir distracción o desatención en la conducción por parte del conductor del turismo, ya que dicho conductor percibe la condición de peligro consistente en la pérdida de control del vehículo e inicia una maniobra evasiva para tratar de evitar el accidente”.

“Parece existir una maniobra evasiva errónea y brusca por parte del conductor del turismo, ya que tras cerciorarse de que perdía el control del vehículo y se deslizaba hacia el margen izquierdo de la vía, para tratar de corregir su trayectoria realizó una maniobra evasiva compleja, consistente en la frenada brusca y giro del volante hacia la derecha, giro que dio lugar al inicio de las huellas de derrape marcadas por el vehículo y a su posterior salida de vía por dicho margen chocando contra el todo-terreno detenido en el lugar”.

- Causa principal o eficiente (aquella de entre todas las que intervienen, sin la cual no se habría producido el accidente) que la identifica la Guardia Civil con “la inesperada pérdida de adherencia de las ruedas del vehículo implicado dadas las

condiciones de la vía (placas de hielo) lo que originó la pérdida de control del turismo y por consiguiente la salida de vía por el margen derecho”, luego reiterada al finalizar su informe en los siguientes términos: **“PÉRDIDA DE CONTROL EN LA CONDUCCIÓN DEL VEHÍCULO A CONSECUENCIA DEL ESTADO DE LA VÍA (CALZADA CON HIELO)**, sufrida por parte de la conductora del turismo marca BMW, 530D, matrícula..., D^a...”.

Como ya se ha dicho, se acompaña al Informe Técnico emitido con posterioridad al atestado un croquis que describe la dinámica del accidente a juicio de los instructores y un informe fotográfico, además de las manifestaciones de los implicados en el accidente.

B) Informes

El instructor del expediente, mediante oficio de 4 de marzo de 2011, solicitó del Servicio de Conservación información acerca de los extremos señalados por los reclamantes en su escrito de reclamación, así como sobre la fecha de entrada en funcionamiento de la A-21, el estado de la vía y los límites de velocidad en la fecha del accidente. Más específicamente solicitó se informara sobre “si en el p.k. en el que se produjo el accidente concurren las circunstancias (altura, lugar sombrío, húmedo, etc.) que determinan el deber de la Administración de instalar en ese punto la señal fija de advertencia de peligro P-34 –Peligro por la proximidad de una zona de la calzada cuyo pavimento puede resultar especialmente deslizante a causa del hielo o nieve-, o si por el contrario no es frecuente que se formen placas de hielo”.

El Servicio de Conservación, en su informe de 12 de abril de 2011, informó sobre los particulares requeridos, manifestando al respecto que:

- a) El accidente tuvo lugar dentro del tramo Salinas-Idocin-Izco, abierto al tráfico el 14 de abril de 2009, muy cerca de la zona de solape con el tramo de autovía siguiente, en aquellos momentos en construcción, dándose la circunstancia de que en esa zona se producía a la vez la conexión con la antigua carretera N-240 lo que hacía que dicho tramo de conexión “estuviese perfectamente señalizado”, sucediéndose

señales desde el p.k 29+728 (velocidad máxima 40 km./h; salida de camiones; limitación de altura; atención entrada a obra; obras; indicación desvío provisional a la derecha; velocidad máxima de 40 km./h; paso obligatorio) hasta llegar al p.k. 28+328, con dos señales tipo R-500, fin de prohibiciones. Destaca el informe que “la distancia desde esta última señal, tipo R-500, fin de prohibiciones, hasta los restos visibles del accidente, es del orden de 483 metros”.

b) Sobre las características de la calzada señala el informe que la “rodadura de mezcla bituminosa con árido calizo termina a la altura de las citadas señales R-500, fin de prohibiciones”, y a partir de ese punto las características son propias de una Autovía (velocidad máxima 120 km/h; 2 carriles de 3,6 metros; arcén izquierdo de 1 metro entre otras condiciones). En relación al impacto del vehículo de la fallecida con el vehículo de la Guardia Civil, señala el informe que toda vez que “la pérdida de control del vehículo debió producirse algunos metros antes, resulta probable que el vehículo accidentado pudiera rebasar el límite establecido en el desvío de 40 km/h lo que unido al hecho de un firme deslizante por hielo provocara la pérdida de control del mencionado vehículo”.

c) Desde la puesta en servicio en abril de 2009 del tramo de autovía y hasta la fecha del accidente “no había presentado ningún problema de accidentalidad por presencia de hielo”. Señala además que “los días anteriores al del accidente tuvo lugar en nuestra Comunidad un fuerte temporal de nieve y frío con heladas y lluvia engelante que no provocaron accidentes en esta zona de la A-21, mientras sí las provocaron en otros puntos de la Red Foral de Carreteras”, manifestando también que “más de un año después y con el tramo siguiente (Izco-Venta de Judas) en servicio desde junio de 2010, tampoco ha dado ningún problema de accidentes o presencia de hielo, a pesar de estar sometido dicho tramo de autovía a una vigilancia especial, circunstancia que no ha hecho necesario colocar la señal triangular de peligro P-34 preceptiva para advertencia de peligro por posible presencia de hielo en la calzada”.

d) Sobre las señales P-34 existentes en los ramales de acceso a la autovía (en el tramo de obras) a los que se refiere el escrito de reclamación, el informe puntualiza que “dichas señales estaban colocadas en la antigua Ctra. N-240 Pamplona-Huesca y no se retiraron en la fase de obras pero las características del antiguo tramo sí que requerían esa señalización (carretera más estrecha, zona sombría, tramo más elevado coronando el puerto, etc.), de hecho la actual autovía no las tiene colocadas”.

e) En relación al desarrollo de las funciones de vigilancia y control del estado de la autovía, el informe señala que “revisados los partes de vigilancia de ese día se constata que el vigilante don... recorre como es habitual y diario el tramo de autovía afectado sobre las siete horas, no observando ningún problema de hielo en la calzada”. Por otra parte, destaca el informe, que “en fecha de 14 de enero (día antes del accidente) se realiza un tratamiento preventivo por el Distrito de 6:00 a 21:00 recorriendo el tramo que nos ocupa. Al terminar el tratamiento y retirarse el equipo informa que estaba lloviendo en la zona”, adjuntando copia de las predicciones meteorológicas de los días 14 y 15 de enero de 2010 y los dispositivos quitanieves que se determinaron en esas fechas.

f) Concluye el informe, para puntualizar a los reclamantes respecto a que “difícilmente se le podía exigir a la Sra...que adecuara la velocidad a una circunstancia que no podía ver ni prever”, señalando que desde el p.k. 28+328, en el que estaba colocada la señal de final de prohibiciones, y entre ellas la de velocidad máxima a 40 km/h, y el punto del impacto con el vehículo de la guardia civil (p.k. 27+960) existen 368 metros, en los cuales se encontraban ya los vehículos accidentados y el propio vehículo de la guardia civil contra el que impacta la fallecida, entendiéndose el Servicio de Conservación que “en 368 metros en los cuales hay vehículos accidentados un conductor debe reducir la velocidad hasta valorar lo que ocurre, hasta detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo

que pueda presentarse, máxime con la situación meteorológica adversa reinante días atrás”.

Se acompaña al mencionado informe diversa documentación referida a los informes de la empresa adjudicataria de la conservación integral de la autovía, fotografías, copias de los partes de recorrido del vigilante el día 15 de enero de 2010, previsiones meteorológicas de los días 10 a 15 de enero de 2010, relación de máquinas quitanieves disponibles los días 14 y 15 de enero de 2010 y tramos en los que se prestó servicio, etc.

Cuarto.- Trámite de audiencia y alegaciones de los interesados

El 4 de mayo de 2011, el instructor del procedimiento da por concluida la fase de instrucción del procedimiento, informando a los reclamantes de la documentación obrante en el expediente administrativo y confiriendo trámite de audiencia por término de diez días hábiles para formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimasen procedentes, requiriendo simultáneamente la presentación de documentación relacionada con el posible abono de los daños materiales sufridos por el vehículo por parte de la compañía aseguradora correspondiente, o con la eventual existencia del percibo de indemnizaciones como consecuencia del fallecimiento de doña..., debiendo acreditar, en su caso, la cuantía de las indemnizaciones percibidas por cada uno de ellos.

Evacuando ese traslado, se presenta escrito de alegaciones el 20 de mayo de 2011, en el que tras ratificarse en las pretensiones y fundamentos esgrimidos en el escrito de reclamación iniciador del procedimiento, se mantiene fundamentalmente que:

a) Las señales que identifica el Servicio de Conservación de Carreteras en su informe se encuentran “en un tramo previo al lugar donde ocurrió el accidente, esas señales estaban en un tramo aún en obra y que se encuentra a casi 500 metros del lugar del accidente”.

b) En relación a que en los días anteriores al accidente tuvo lugar un fuerte temporal de nieve y frío, con heladas y lluvia engelante, responden los reclamantes que “los problemas de hielo no se presentan en primavera,

verano y otoño. Si no que dada la altitud y ubicación del lugar del accidente se presentan en invierno”, por lo que reitera que dadas esas características del lugar “es necesaria una señalización que informe sobre esas circunstancias y del riesgo de la existencia de hielo en la calzada, máxime en un tramo de vía donde la limitación de velocidad es de 120 kms/hora”.

c) Se preguntan los reclamantes por qué en la antigua carretera N-240 existía señalización de riesgo de hielo en la carretera y sin embargo en la A-21, que es una vía principal, no existía tal señalización.

d) Apoyándose en el atestado de la guardia civil reitera también su denuncia de ausencia de señalización que advirtiera en el lugar del accidente de los riesgos de encontrarse un pavimento deslizante por hielo o nieve, dando por acreditado que el accidente se produce por la existencia de placas de hielo en la calzada, lo que provocó que perdiera el control del vehículo irremediablemente, resultando imputable el accidente y sus consecuencias a “la actuación negligente de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra”, tanto por no haber adoptado las medidas precautorias y de seguridad necesarias para evitar la formación de hielo en la calzada como por no tener señalizada la vía con las señales de advertencia de peligro por posible deslizamiento a causa del hielo.

e) Finalizaba su escrito de alegaciones dando cuenta de la existencia de otras reclamaciones de responsabilidad patrimonial formuladas por los conductores accidentados en el mismo lugar y día que la fallecida Sra..., en concreto la interpuesta por D^a ..., conductora del vehículo ..., que se saliera también de la vía en el lugar del accidente que nos ocupa si bien se reincorporó a la circulación con anterioridad a que ocurriera el mismo, acompañando a su escrito de alegaciones copia de la reclamación formulada y del informe emitido por el Servicio de Conservación al respecto.

Quinto.- Nuevo informe y escrito de alegaciones

Por Resolución 202/2011, de 30 de junio, se procede al nombramiento de nuevo instructor del expediente por ausencia de la instructora inicialmente nombrada. El nuevo instructor, mediante escrito de 16 de

noviembre de 2011, solicita otro informe al Servicio de Conservación sobre diversos extremos, que, respondiendo a la solicitud, informa el 22 de noviembre de 2011 que:

a) “El 14 de enero de 2010 se movilizó un equipo quitanieves compuesto por camión Jumper 6x6 dotado de extendedor de fundentes (salero) y lámina quitanieves”, puntualizando que el contenido del parte de recorrido identifica unos trayectos que a efectos del Servicio de Conservación no necesitan más concreción ya que quedan definidos de forma unívoca”, describiéndose el recorrido seguido y resultando del mismo que el citado vehículo operó el día anterior en el lugar del accidente.

b) “El trabajo que realizó el Quitanieves tiene como objeto dotar a las calzadas de las carreteras recorridas de fundentes (Cloruro de Sodio, Sal) en una dotación mínima de 20 gr/m²”, persiguiendo evitar “la formación de hielo, aunque ésta está supeditada a otros factores, por ejemplo la influencia del tráfico o del viento que retira la sal extendida de la calzada, también debe haber ausencia de precipitaciones ya que lavarían la sal”. Añade que “en la fecha del accidente (15 de enero) no se esperaban precipitaciones y la cota de nieve estaba a 1.000 metros por lo que era esperable que habiéndose tratado el tramo del accidente el día anterior no hubiese presencia de hielo en la calzada”, e informa que “en los partes de vialidad invernal para el día 15 de enero, exceptuando el Distrito de Aoiz, sólo se movilizó en toda la comunidad foral hasta las 17:00 horas el Quitanieves de Tafalla con motivo del accidente que nos ocupa”.

c) “En referencia más concreta a la señalización de peligro por hielo (P-34) se informa que en el tronco de la autovía no estaba colocada dicha señal, ni se ha colocado con posterioridad al accidente”, justificando esa conducta en que “a lo largo del invierno pasado se le encargó al vigilante que tiene asignada la Autovía una especial observación (acentuada por la gravedad del accidente) de la tendencia a la formación de hielo en la calzada de este tramo”, resultando que “en el tronco de la autovía no hay una tendencia especialmente marcada a formarse placas de hielo. Sin embargo si que se ha manifestado una mayor frecuencia en la formación de hielo en los ramales de acceso y, especialmente, en las glorietas del enlace

existente”. Por ello se colocaron señales P-34 en los ramales el 9 de noviembre de 2009, luego sustituidas por señales P-34 de tipo libro (se despliegan solamente en invierno y en verano permanecen cerradas) el 1 de junio de 2010.

d) Refiere el informe la relación de puntos en los que había colocada una señal P-34 en la Ctra. N-240 Pamplona-Jaca en las proximidades del punto del accidente (P.k. 25+025 a 26+065; 26+720 a 27+720; 28+440 a 31+390; 31+900 a 32+640), explicando que “el hecho de que en la antigua N-240 estuviesen colocadas no implica necesariamente que en la Autovía deban estar, ya que ésta puede tener otras características, más exposición solar, mejor trazado, calzada más seca, firme drenante, etc.”, y matizando que “el firme en el tronco de la autovía (donde ocurrieron los accidentes) es drenante lo que favorece la eliminación del agua en la superficie del pavimento incidiendo en una menor posibilidad de hielo en calzada, mientras que tanto en los ramales de acceso a las gloriets del enlace de Izco como en la antigua N-240, el firme de la rodadura es de tipo semidenso, S-12, más impermeable”. Concluye el informe manifestando que “la señalización existente en el tramo de Autovía no ha sufrido modificaciones con posterioridad a los accidentes. En el tramo en obras se retiró la señalización de obra y se colocaron las señales de código pertinentes. Entre éstas no hay ninguna señal de peligro de hielos, P-34”.

Una vez emitido el mencionado informe por el Servicio de Conservación, el instructor del procedimiento confiere un nuevo trámite de audiencia y alegaciones a los reclamantes, que lo cumplimentan mediante escrito de 25 de noviembre de 2011, en el que una vez más se ratifican en la procedencia de su reclamación y se remiten a sus anteriores escritos de reclamación y alegaciones, insistiendo en sus argumentos y reiterando sus pretensiones.

Sexto.- Propuesta de resolución

La propuesta de resolución, siguiendo al informe emitido por el instructor el 19 de enero de 2012, 1 de septiembre de 2011, desestima la

reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por don..., don... y don...

Tras recoger las actuaciones practicadas en la sustanciación del procedimiento, la propuesta entiende acreditado que “debido a la presencia de placas de hielo en la calzada y a la velocidad de los vehículos, se produjeron sucesivamente cuatro salidas de vía en la que se vieron implicados los vehículos con matrículas...; ...; ... y ...”. Esos accidentes se producen “en un tramo de autovía de nueva factura, distinto al trazado de la antigua carretera N-240 (Pamplona-Jaca)” siendo la velocidad máxima autorizada de 120 Km/h, y siendo diferentes las características entre el tronco de la autovía y los ramales de enlace, difiriendo en su naturaleza funcional, señalización vertical que los regula, tipo de firme y configuración del terreno. Se afirma en la propuesta de resolución que no existieron avisos previos a los accidentes alertando de la posible peligrosidad en la A-21 por la existencia de placas de hielo en la calzada, del mismo modo que se afirma que el tramo en que se produjo el accidente había sido tratado con material fundente el día anterior al accidente, y que éste se produjo tras un temporal de frío y nieve que afectó a toda la Comunidad Foral de Navarra y que alcanzó cotas notables de notoriedad por el tratamiento que mereciera en los medios de comunicación tanto la climatología como las incidencias surgidas a causa de ella en las carreteras de Navarra.

Una vez establecidos los hechos, la propuesta enuncia los requisitos que deben concurrir para la apreciación de la responsabilidad patrimonial de la Administración para entrar a continuación a pronunciarse sobre las cuestiones suscitadas por los reclamantes, rechazando que la Administración Foral no hubiera cumplido con los niveles de servicio que le son exigibles, oponiendo al respecto la efectiva ejecución de los trabajos inherentes al plan de vialidad invernal en el lugar del accidente con la aplicación de tratamientos preventivos el mismo día anterior al que se produjo, manteniendo al respecto que la Administración “viene obligada a poner en juego los medios específicos para el tratamiento de los fenómenos atmosféricos, todo ello conforme a los estándares de servicio al uso; pero no le es exigible ni viene obligada a garantizar en todo caso un resultado, sobre

el que carece de control”. Rechaza igualmente la propuesta la imputación de insuficiencias o deficiencias en la señalización que formulan los reclamantes, frente a la que opone las conclusiones alcanzadas en el informe emitido por el Servicio de Conservación respecto a la suficiencia e idoneidad de la señalización que existe en el tronco de la autovía y en la necesidad de que aquélla sea diferente a la que aparece en los ramales de acceso. Por último, la propuesta de resolución recuerda el deber de los usuarios de la vía de “adecuar la velocidad a las condiciones meteorológicas, ambientales y al estado de la calzada”, acudiendo al atestado elaborado por la Guardia Civil para recoger las menciones que se hacen en dicho atestado a otras causas que pudieron influir en la génesis del accidente, como la velocidad inadecuada del vehículo dadas las condiciones de humedad de la calzada, así como la tracción trasera del vehículo que exigiría de una pericia no demostrada por la conductora que, por el contrario, habría efectuado una maniobra evasiva errónea y brusca.

En definitiva, la propuesta de resolución concluye que los accidentes no pueden imputarse a la actuación de la Administración, “que acredita en el presente caso que dispuso los medios conforme al estándar establecido en el plan de vialidad invernal, así como la suficiente señalización de la autovía A-21 (Autovía del Pirineo) en el lugar del siniestro”. Por todo ello, se propone desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada.

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 Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, 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 antijuricidad del daño y la relación de causalidad

La responsabilidad patrimonial de la Administración actúa, en buena medida, como 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, entre otras, por la Ley 4/1999, de 13 de enero, y en los artículos 76 y siguientes de la LFACFN, en los que se contienen las normas procedimentales aplicables en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Foral.

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 -antijuricidad- 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 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 señalando 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, la cuestión nuclear que enfrenta a los reclamantes con la Administración Foral se concreta en la relación de causa a efecto que establece la reclamación entre las condiciones de la autovía en el lugar del accidente (pavimento deslizante por la existencia de hielo y ausencia de señalización del riesgo o peligro) y la producción y consecuencias del citado accidente, puesto que mientras 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, éstos consideran, por el contrario, que el origen y causa eficiente del mismo se encuentran en el deficiente estado de la carretera por la existencia de hielo, derivado de un incumplimiento de los deberes de conservación de la misma que incumbe a la Administración Foral, así como por la omisión de las que entiende necesarias medidas de señalización que pudieran haber alertado a la conductora fallecida del peligro existente.

Como ha tenido la oportunidad de señalar este Consejo (dictámenes 46/2005, de 24 de octubre, 26/2011, de 16 de mayo, entre otros), 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 o condiciones necesarias 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.

Como ya se ha dejado establecido en los antecedentes, los reclamantes identifican un primer funcionamiento anormal de la Administración Foral en haber omitido la adopción de medidas de seguridad necesarias que hubieran evitado la presencia de hielo en la calzada, debiendo haber previsto esa posibilidad teniendo en cuenta las previsiones meteorológicas así como las condiciones de frío y nieve de los días anteriores y del día del accidente.

Sin embargo, tras la instrucción del procedimiento y una vez ponderada la información que contiene el expediente administrativo no puede este Consejo compartir la posición de los reclamantes, puesto que se ha acreditado a través de los informes emitidos por el Servicio de Conservación, avalados por la documentación complementaria aportada, que las funciones de vigilancia, conservación y control del buen estado de la carretera se llevaron a cabo en el tramo de la autovía en el que tuvo lugar el accidente tanto en los días anteriores como en el mismo día en que se produjo. Así resulta de los partes de vigilancia que el día 15 de enero “el vigilante don... recorre como es habitual y diario el tramo de autovía afectado sobre las siete horas, no observando ningún problema de hielo en la calzada”. Del mismo modo, está acreditado que el día 14 de enero se realiza un tratamiento preventivo “de 6:00 a 21:00 recorriendo el tramo que

nos ocupa”, consistiendo dicho tratamiento, según el segundo informe del Servicio de Conservación, en la movilización de un equipo quitanieves dotado de extendedor de fundentes y lámina quitanieves, con objeto de dotar a las calzadas de las carreteras recorridas de fundentes (cloruro de sodio, sal), persiguiendo evitar la formación de hielo.

Es cierto, no obstante, que el día del accidente, y en el lugar en que tuvo lugar el mismo, el pavimento se encontraba cubierto por una lámina de hielo, hielo negro según se denomina en el atestado policial, que podría cuestionar la eficacia de las actuaciones preventivas llevadas a cabo por los servicios de la Administración Foral, pero debe tenerse en cuenta que si bien la Administración Foral tiene la obligación de cuidar y mantener las carreteras en condiciones que garanticen la seguridad de quienes las utilizan, para ponderar el debido cumplimiento de esa obligación ha de atenderse a parámetros razonables de ese deber de cuidado y vigilancia, tanto según los medios disponibles como de las circunstancias concretas concurrentes, y es que, como tiene señalado reiteradamente el Consejo de Estado, “el estándar de seguridad no puede elevarse hasta el punto de exigir a la Administración que disuelva inmediatamente las placas de hielo que se formen en la vía cualquier día de invierno en horas nocturnas o primeras horas de la mañana, por previsible que sea ese riesgo. Un estándar de tal entidad requeriría unos medios extraordinarios con los que no es exigible que la Administración cuente” (dictamen 441/2006, de 11 de mayo).

En similar sentido se manifiesta la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (entre otras, en sus sentencias 1924/2000, de 1 de diciembre, y 378/2005, de 18 de marzo) al establecer que “si con carácter general a tenor de los deberes que son exigibles a la Administración ésta 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 el estándar de las obligaciones exigibles a la Administración, no puede entenderse que la misma pueda dar una respuesta inmediata evitando tales efectos

meteorológicos que sólo 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 en el momento actual y de lo que a tenor de los mismos puede resultar razonablemente exigible a la Administración”.

Un segundo motivo se esgrime por los reclamantes para imputar a la Administración Foral la responsabilidad patrimonial que pretenden, y lo concretan en el hecho de no haber señalizado la vía con las señales de advertencia de peligro por posible deslizamiento a causa del hielo, cuando es un hecho que esa señalización existía en las vías auxiliares próximas, o no haber reducido el límite de velocidad en esa zona por debajo de los 120 km/h. También sobre este particular se han pronunciado los informes técnicos emitidos por el Servicio de Conservación, justificándose en los mismos que la naturaleza drenante del tronco de la autovía favorece la eliminación del agua en la superficie del pavimento incidiendo en una menor posibilidad de hielo en calzada, condiciones que no se daban en la antigua carretera N-240, ni tampoco en los ramales de acceso ni en las glorietas de enlace, con un firme de tipo semidenso y más impermeable. Por otra parte, informa el Servicio de Conservación que durante el invierno pasado se sometió a una especial observación el tramo de la autovía en el que se produjo el accidente al objeto de determinar la posible existencia de una tendencia del lugar a la formación de hielo en la calzada, resultando que no existe esa tendencia especialmente marcada a formarse placas de hielo. Por ello, no existen en ese tramo actualmente las señales P-34 que demandan los reclamantes.

Por último, la cuestión planteada respecto a la procedencia de que la Administración hubiera establecido en el lugar del accidente una reducción de la velocidad máxima admisible desconoce que, como ha señalado reiteradamente el Consejo de Estado, “la velocidad a que un vehículo puede desplazarse con seguridad depende de múltiples factores, entre los que no

son los menos importantes la experiencia del conductor, su atención, su conocimiento de la vía, el trazado y la anchura de ésta, la visibilidad y la incidencia de la situación meteorológica; y consiguientemente, las limitaciones máximas de velocidad se establecen con carácter general para aquellos supuestos en que concurren las condiciones óptimas de circulación, quedando al prudente arbitrio de los usuarios de la carretera la minoración conveniente que, atendidas las circunstancias, convendrá en cada caso" (así, por ejemplo, los dictámenes núms. 2356/2002, 190/2003, 1235/2003 y 1928/2003, entre otros).

En consecuencia, no advierte este Consejo que concurren circunstancias que avalen la pretensión de los reclamantes sobre la existencia de un funcionamiento anómalo y anormal de los servicios de conservación y seguridad de los carreteras que justifique la responsabilidad patrimonial de la Administración Foral que solicitan, sin que la existencia de hielo en las calzadas, en épocas invernales y a horas tempranas genere la obligación de indemnizar por parte de la Administración viaria (dictamen del Consejo de Estado 571/2007, de 19 de abril), ya que la presencia de hielo en la calzada ha de considerarse un riesgo ordinario en época invernal que debe ser asumido por los conductores, sin que sea posible imputar al servicio de carreteras el estado de la calzada ocasionado por las condiciones meteorológicas propias de la temporada, máxime cuando los servicios de vigilancia actuaron de forma correcta, en atención, no sólo a los recorridos realizados, sino también a las medidas adoptadas con arreglo al plan de vialidad invernal para evitar, en lo posible, la formación de hielo en la calzada (en ese sentido, dictamen del Consejo de Estado 456/2010, de 20 de mayo).

En todo caso, la concurrencia de circunstancias extraordinarias, como la presencia de hielo en la calzada de una carretera, en época invernal y a horas tempranas, obligaba a la conductora del vehículo accidentado a extremar la prudencia y a observar una especial diligencia en la conducción del vehículo, de tal modo que adecuara su velocidad -incluso reduciéndola por debajo de los límites permitidos- ponderando el estado de la vía, las condiciones meteorológicas o cualquier otra circunstancia que concurriese

en aquel momento (en ese sentido, dictamen del Consejo de Estado 868/2006, de 19 de julio), no pudiéndose apreciar la existencia de una relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido.

De todo lo expuesto, resulta que el 15 de enero de 2010, fecha en que se produjo el accidente, culminó un temporal de frío y nieve que había comenzado al menos cinco días antes, estando acreditado que los equipos de vialidad invernal de la Administración Foral desarrollaron sus funciones en la zona a fin de evitar los efectos adversos del temporal en las vías circulatorias, constando en el expediente que el día anterior al del accidente fue tratado con máquina quitanieves y con distribución de fundentes el tramo de la autovía en el que tuvo lugar, y de igual manera el mismo día del accidente ese tramo fue objeto de inspección por el vigilante de carreteras dos horas antes de producirse el accidente, sin que existieran anomalías en la calzada. Por otra parte, la situación meteorológica extrema que se vivía en los últimos días implicaba la asunción por los conductores del riesgo inherente a una situación potencial de peligro que requería de la conductora fallecida una intensificación de las medidas de precaución durante la circulación. Por ello, el daño sufrido por la conductora afectada carece de la nota de antijuridicidad, teniendo aquélla el deber jurídico de soportarlo una vez que circulaba por una carretera tras varios días de temporal de frío y nieve, siendo previsible que las temperaturas nocturnas hubieran afectado a la situación y hubieran provocado la presencia de placas de hielo, cuya eliminación instantánea no puede ser exigible a la Administración.

Así lo han entendido también nuestros tribunales, al señalar que “el estándar de seguridad no puede elevarse al punto de exigir a la Administración que disuelva las placas de hielo que se formen en la vía cualquier día de invierno a primera hora de la mañana, por previsible que sea ese riesgo y por importante que sea para la circulación de vehículos. En carreteras como en la que se produjo el accidente causante de los daños cuya indemnización se reclama son frecuentes «las pistas de hielo», pero esto no significa que la Administración pueda actuar a prevención, sino una vez que se ha producido el accidente. Por muchos que sean sus medios no

se puede actuar eficazmente a priori contra el hielo, sobre todo cuando las placas se han formado en horas nocturnas o en las primeras de la mañana. Se trata de un riesgo impuesto por las condiciones climatológicas de aparición variable, dependiendo de esas condiciones, horarios, tramos etc. No estamos hablando de contingencias especiales sino muy comunes en determinadas épocas del año, y que no pueden sorprender a los conductores más que a la Administración. Con esto no decimos que se trate de un supuesto de fuerza mayor, sino que no hay funcionamiento anormal de la Administración por no haber actuado sobre el tramo de carretera cubierto de hielo. Es la climatología en el lugar y sus efectos sobre el estado de la calzada, lo que provoca el accidente que por previsible que sea no es evitable sino por medios extraordinarios con los que no puede contar la Administración. En condiciones tan extremas o adversas para el tráfico de vehículos no puede relacionarse el accidente con la imprudencia del conductor (no pueden ser imprudentes tantos conductores y son varios los que han perdido el control del vehículo en el mismo lugar), pues aun circulando a velocidad moderada, adecuada al estado de la vía, muchas veces resulta inevitable; por cuya razón no puede considerarse relevante la inexistencia de señales indicativas de riesgo. No es esa omisión la causa adecuada del resultado, esto es, el factor sin cuya concurrencia el suceso no se hubiese producido. En conclusión, el daño no puede imputarse a un mal funcionamiento de la Administración por no haber cumplido su deber de conservación de las vías públicas; sino que es la consecuencia de un riesgo creado por factores ajenos a la Administración y no controlables con sus medios, de suerte que el usuario de la vía tiene que soportar el daño, así producido” (Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 10 de diciembre de 2002 y de 14 de febrero de 2005).

En todo caso, y por las razones expuestas, cualquiera que fuese la causa que motivara el accidente, ésta no puede imputarse a los servicios de conservación y vigilancia de las carreteras de la Administración Foral sin que los reclamantes hayan podido establecer la obligada relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la producción del accidente,

por lo que, en definitiva y siguiendo la propuesta de resolución, procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que la reclamación formulada por don..., don... y don..., debe ser desestimada.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.