

<p>Expediente: 46/2003 Objeto: Reclamación de indemnización de daños y perjuicios padecidos como consecuencia de accidente de tráfico. Dictamen: 53/2003, de 1 de septiembre</p>

DICTAMEN

En Pamplona, a 1 de septiembre de 2003,

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

siendo ponente don Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Consulta

El día 16 de julio de 2003 tuvo entrada en el Consejo de Navarra la notificación de la Orden Foral 189/2003, de 24 de junio, del Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra, a través de la que, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 19.2 y 16.1.i) de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba dictamen preceptivo sobre el expediente de responsabilidad patrimonial promovido por don ..., en solicitud de indemnización por los daños y lesiones padecidos como consecuencia del accidente de circulación ocurrido el día 11 de noviembre de 1998 en la Ctra. NA-2310, km. 3,950 (Valle de Aranguren), término concejil de Tajonar. Se acompaña el expediente administrativo tramitado como consecuencia de la indicada reclamación de responsabilidad patrimonial (RP 68/01), incluyendo propuesta de resolución y la Orden Foral 189/2003, de 24 de junio, del

citado Consejero, ordenando la remisión de dicho expediente al Consejo de Navarra para su dictamen.

I.2ª. Antecedentes de hecho

Reclamación de responsabilidad patrimonial

Mediante escrito registrado el día 26 de marzo de 2001, don ... formuló reclamación de "46.400.000 Ptas. correspondiente al 65% de la indemnización que me corresponde por las lesiones y secuelas consecuencia del accidente de fecha 11 de noviembre de 1998". El accidente tuvo lugar en la fecha señalada cuando "circulaba como conductor del vehículo ..., a la altura del punto kilométrico 3,950 de la carretera NA-2310 (Valle de Aranguren), término municipal de Tajonar", como consecuencia del cual alega haber padecido "graves lesiones" de las que le han "quedado importantes secuelas" que conllevan su derecho a ser indemnizado en la cuantía de 71.400.000 Ptas., si bien comunica que ya ha sido indemnizado por la compañía ..., aseguradora del vehículo ... también implicado en el accidente, en la cantidad de 25.000.000 Ptas. por lo que reclama al Gobierno de Navarra "el 65% restante, es decir la suma de 46.400.000 Ptas."

La reclamación formulada pretende justificarse en la responsabilidad del Gobierno de Navarra por el hecho de que "en la fecha del accidente el tramo no contara con la limitación específica de velocidad propia para las características de la vía" ya que, según entiende el reclamante, "para evitar accidentes como el que yo sufrí, la velocidad para los que circulan por la NA-2310 (dirección Pamplona) debiera haber estado limitada a un valor que, de cumplirse, diera tiempo a cruzar dicha carretera a un vehículo desde la salida de Tajonar en el tiempo transcurrido desde el punto en el que se produce la no percepción del vehículo que circula por la mencionada carretera hasta que éste llega al cruce". Alega, en fin, en apoyo de su reclamación el que al poco tiempo del accidente "se cambió y se estableció un límite específico de velocidad".

El solicitante acompaña a su escrito copia del atestado instruido por la Policía Foral, informe emitido por la Médico Forense ante el Juzgado de Instrucción núm. 2 de Pamplona y, finalmente, copia de documento que recoge el acuerdo transaccional alcanzado por el reclamante con la Mutualidad de Seguros ..., según el cual ésta indemniza a don ... con la suma de 25.000.000 Ptas. y, a su vez, el reclamante renuncia a cuantas acciones pudieran corresponderle como consecuencia del accidente frente a la aseguradora así como frente al conductor y propietario del vehículo asegurado e implicado en el accidente junto al aquí reclamante.

Informes y documentación

En el expediente consta que en la instrucción del procedimiento se han emitido los informes e incorporado los documentos siguientes:

a) Atestado de la Sección de Tráfico de la Policía Foral, así como informes técnico y fotográfico, de los que pueden extraerse los siguientes aspectos fundamentales:

- El accidente consiste en “colisión por embestida perpendicular central derecha del vehículo matrícula ... sobre el vehículo matrícula ..., con el resultado de un herido grave, dos heridos leves y daños materiales en los vehículos implicados”.
- Se describen en el citado atestado las características del lugar del accidente, resultando que tuvo lugar en un tramo que “está inmerso en una curva a derechas de amplio radio y está situado en una glorieta abierta que da acceso a los vecinos desde la localidad de Tajonar a la carretera de Aranguren. Dicho tramo está precedido de otro en curva a derechas de amplio radio con una pendiente en subida de un 3% aproximado, hasta llegar a la intersección”. Se señala igualmente que el accidente se produce en “horario nocturno, el cielo estaba cubierto, el tiempo era frío y el firme se encontraba seco” siendo la visibilidad existente en el lugar la “propia de los vehículos quedando limitada a los haces de luz de los focos y por el trazado de la vía, ya que el accidente se produce

por la noche". Finalmente se recoge la señalización existente, que para el vehículo ... era de señal de cruce con preferencia y para el vehículo ..., conducido por el aquí reclamante, señal de STOP y línea de parada, sin existir limitación específica de velocidad sino la genérica de 90 Km/h.

- Recoge el atestado la declaración de los ocupantes que circulaban en un vehículo que precedía al conducido por el reclamante y en su mismo sentido de marcha, manifestando que "circulaban con anterioridad al vehículo ... por la intersección. Que fueron los primeros en asistir a los heridos. Que vieron las luces del vehículo matrícula ... cómo se acercaba hacia ellos". Por su parte el conductor del otro vehículo accidentado, matrícula ..., manifiesta que "vio como un vehículo cruzaba desde Tajonar la vía preferente, y a continuación otro vehículo, pudiéndolos identificar por llevar estos el sistema de alumbrado conectado", observando como "el primer vehículo cruzó la vía sin ningún problema y no obligándome a reducir la velocidad", comentando en ese momento a su acompañante la peligrosidad del cruce y "entonces observo como el segundo vehículo ya estaba realizando la maniobra de cruce, momento en el cual se encontraba bastante próximo a él". Cree el declarante que "este segundo vehículo no paró en el STOP", reconociendo que la velocidad del vehículo que conducía se situaba "en torno a los 100 Km/h".
- En opinión de los policías forales instructores de las diligencias el accidente se produce sobre las 19,10 horas del día 11 de noviembre de 1998, "en ese momento el conductor del vehículo matrícula ... se encontraba circulando por la citada intersección situada en el P.K. 3,950 de la citada vía, disponiéndose a cruzar desde la incorporación de Tajonar (margen izquierdo) y acceder a la vía principal (acceso regulado con señalización vertical y horizontal de STOP y señal de giro obligatorio de giro R-402)", produciéndose la colisión cuando "el vehículo ... se encuentra realizando el cruce de la vía principal y está situado a la altura del carril de circulación

Aranguren-Pamplona es embestido por el vehículo ..., que circula correctamente por dicho carril”.

- Concluye el atestado considerando causa eficiente “sin la cual no se habría producido el accidente, la maniobra de cruce de la vía principal, no cediendo el paso a los vehículos que circulan por dicha vía preferente, por parte del conductor del vehículo matrícula ..., D. ...”. Por otra parte, considera causa inmediata “que no provoca pero favorece el accidente, la velocidad inadecuada al tramo de vía por la que circula el vehículo ...”. Finalmente señala como causa mediata las características del trazado de la vía: “intersección de una vía principal NA-2310 (Valle de Aranguren) que por sus características la limitación genérica de velocidad es de 90 Km/h., con dos vías secundarias. En cuanto a esa circunstancia, reseñar que dicho tramo de intersección en la vía principal carece de limitación específica de velocidad”.

b) Incorpora el expediente un informe técnico emitido por ..., Ingeniero Técnico Industrial, en el que tras un estudio de las circunstancias concurrentes en el accidente, características de los vehículos, calzada, huellas, etc., fija la velocidad a la que circulaban los turismos en 30 Km/h. para el vehículo ..., conducido por el reclamante, y en 118 Km/h. la del otro vehículo ... implicado en el accidente. Afirma el informe pericial que la visibilidad desde el STOP es de 150 metros por lo que se pudo percibir la existencia del otro turismo desde esa distancia, facilitado por el hecho “de que en el momento del accidente era de noche y se hacía uso del sistema de alumbrado, aspecto que permite visualizar o percibir con mayor facilidad la presencia de cualquier vehículo”.

Establece el informe que en el caso de que se hubiera circulado a la velocidad máxima permitida de 90 Km/h, se hubiera tardado en recorrer los 150 metros de visibilidad 6 segundos, mientras que el tiempo necesario para cruzar la calzada por el otro vehículo es de 3 segundos, por lo que “ambos vehículos tenían suficiente tiempo para percibir la presencia del otro”.

Concluye el informe, al igual que hace la Policía Foral, que los factores que provocaron el accidente fueron por un lado, la velocidad excesiva del turismo Volkswagen Golf y, por otro, la errónea apreciación que tuvo el conductor del turismo Volkswagen Vento al pensar que tenía suficiente tiempo para cruzar la carretera.

Diligencias judiciales practicadas con motivo del accidente

En el contrato transaccional suscrito entre el reclamante y la aseguradora se menciona la existencia del procedimiento de juicio de faltas 40/1999, seguido en el Juzgado de Instrucción de Aoiz, que concluyó con sentencia de 11 de septiembre de 2000 con absolución de don ... como autor de la falta de la que era acusado, si bien no consta en el expediente remitido documentación alguna acreditativa de ese extremo, lo que puede explicarse en tanto en cuanto la Administración Foral no fuera parte en el citado procedimiento penal.

Sin embargo, sí aporta el reclamante, adjunto a su escrito iniciador del procedimiento, el informe emitido por la Médico Forense, en el que se reflejan las lesiones padecidas, los días de curación e incapacidad transcurridos y las secuelas permanentes resultantes del accidente, fijando en el 25 de enero de 2000 la "fecha en la que consideramos el alta médico-legal por estabilización de sus secuelas".

Trámite de audiencia y alegaciones

Mediante escrito de 3 de octubre de 2002, el Instructor del procedimiento da por concluida la fase de instrucción y, con entrega al interesado de copia de los informes de la Policía Foral y del Perito Tasador Diplomado, concede al reclamante un plazo de 15 días hábiles para que pueda formular alegaciones y presentar los documentos que estime procedentes, informándole que el expediente queda de manifiesto en las dependencias del Servicio. No consta que en dicho plazo se formulara alegación alguna ni se presentaran nuevos documentos por el interesado.

Propuesta de resolución

El Instructor propone la desestimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial como consecuencia de la prescripción del derecho a reclamar por el transcurso del plazo de un año.

Se argumenta en la propuesta de resolución, que debe comenzarse a contar el plazo de un año de prescripción del derecho a reclamar la responsabilidad patrimonial de la Administración desde la fecha del alta médica, que sitúa el informe forense en el 25 de enero de 2000, habiendo transcurrido sobradamente dicho plazo en la fecha de presentación de la reclamación, que tuvo lugar el 26 de marzo de 2001. Descarta asimismo la propuesta de resolución que exista causa alguna interruptiva del plazo de prescripción puesto que, con cita de alguna jurisprudencia y de doctrina del Consejo de Estado, entiende que la existencia de un procedimiento penal no interrumpe la prescripción cuando la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal no sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial de la Administración, concluyendo que “la fijación de estos hechos por parte de la jurisdicción penal no ha sido determinante a efectos de interponer la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración y, por lo tanto, no se ha producido la interrupción de la prescripción del plazo establecido”.

A mayor abundamiento, esgrime la propuesta de resolución las conclusiones de los distintos informes emitidos sobre la responsabilidad en el accidente tanto de la conducta del reclamante como del conductor del otro vehículo siniestrado, que excluirían la responsabilidad de la Administración por la ruptura del nexo causal.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El art. 16.1.i) de la LFCN establece el dictamen preceptivo del Consejo de Navarra en relación con los expedientes administrativos tramitados por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en los que la ley exija preceptivamente el dictamen de un órgano consultivo, que se refieran, entre otras, a “reclamaciones de indemnización por daños y

perjuicios de cuantía superior a veinte millones de pesetas". En tales supuestos la consulta podrá ser recabada directamente por el Consejero competente (art. 19.2 de la LFCN).

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

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

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

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

La responsabilidad patrimonial de la Administración es una institución de garantía de los ciudadanos que, ya contemplada en el artículo 106.2 de la Constitución, encuentra su fundamental régimen jurídico en los artículos 139 a 144 (Capítulo I del Título X) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), parcialmente modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, y en el RPRP.

El punto de partida lo constituye el art. 139.1 de la LRJ-PAC, a cuyo tenor “los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”.

El daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas (artículo 139.2), siendo indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley (artículo 141.1 LRJ-PAC).

La indemnización se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación de expropiación forzosa, legislación fiscal y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado (art. 141.2 LRJ-PAC). Finalmente, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo (art. 142.5 LRJ-PAC).

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

indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, son los siguientes:

a) La lesión patrimonial equivalente a daño o perjuicio en la doble modalidad de lucro cesante o daño emergente. El daño ha de ser real y efectivo, nunca potencial o futuro, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

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

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

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

e) Ausencia de fuerza mayor.

La responsabilidad patrimonial se configura aquí como una responsabilidad objetiva o por el resultado, en la que es indiferente que la actuación administrativa haya sido normal o anormal, bastando para declararla que, como consecuencia directa de aquélla, se haya producido un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado.

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

Finalmente, en cuanto a la determinación del órgano competente para resolver, la Disposición Adicional Tercera de la Ley Foral 18/1999, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2000

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

II.3ª. Improcedencia de la indemnización de daños y perjuicios: inexistencia de relación de causalidad

Como se ha dejado establecido, se propone la desestimación de la reclamación con el fundamento de la prescripción del derecho a reclamar por el transcurso del año, en aplicación de lo establecido en el apartado 142.5 LRJ-PAC. Para la propuesta de resolución concurre esa prescripción teniendo en cuenta que el "alta" se produce el día 25 de enero de 2000 y la reclamación se formula el 26 de marzo de 2001, negando efectos interruptivos de la prescripción a la tramitación del procedimiento penal que finalizó con sentencia absolutoria el 11 de septiembre de 2000.

El Consejo de Navarra no puede compartir ese fundamento y ello con independencia de que, finalmente y como veremos, sea correcta la desestimación de la reclamación, pero no como consecuencia de la concurrencia de la prescripción del derecho a reclamar pues precisamente a conclusión contraria se llega desde la contemplación del marco legal, jurisprudencia reciente y, a mayor abundamiento, pronunciamientos precedentes del Consejo de Estado, en doctrina erróneamente aplicada por la propuesta de resolución.

Efectivamente el derecho a reclamar prescribe al año de la curación o determinación del alcance de las secuelas, según determina el citado

artículo 142.5 LRJ-PAC, pero esa regulación no alteró en modo alguno la jurisprudencia anterior en el sentido de que el plazo de un año para reclamar es de prescripción y cabe su interrupción por las causas generales del artículo 1973 del Código Civil, encontrándose entre las mismas la existencia de un proceso penal previo sobre la materia.

No puede desconocerse así que cuando, como es el caso, existe un procedimiento penal previo, en éste se ha de desplegar una importante actividad probatoria en relación al esclarecimiento de los hechos, sin que los que resulten probados en la resolución judicial que le ponga fin puedan ser indiferentes en el posterior procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial que, en su caso, pueda instarse por quien se considera lesionado por una acción u omisión de la Administración.

En ese sentido se ha pronunciado reiteradamente la jurisprudencia del Tribunal Supremo admitiendo entre las causas interruptivas de la prescripción "la existencia de unas diligencias penales dirigidas a la determinación de posibles responsabilidades de tal naturaleza por el mismo hecho, de manera que iniciado el proceso penal se interrumpe el plazo de prescripción, que no comienza a correr de nuevo sino cuando recae resolución firme en la causa criminal" (STS de 10 de mayo de 1993); señalando que el "inicio del cómputo no puede ser otro que el de la fecha del auto de archivo de las diligencias penales que se incoaron y tramitaron a raíz de la producción de dicho accidente de tráfico, dado el carácter preferente de la jurisdicción penal, excluyente de cualquier otro de distinta naturaleza" (STS de 23 de mayo de 1995), repitiendo en sentencias posteriores que "en caso de existir proceso penal sobre la materia, el plazo de prescripción del año para la exigencia de responsabilidad patrimonial a la Administración sólo puede contarse desde que la acción pudo ser ejercitada, y esto, conforme al artículo 111 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, no se produce hasta que haya recaído resolución firme en la vía penal" (STS de 23 de mayo de 1995).

Esa doctrina se ha mantenido por el mismo Tribunal con posterioridad a la LRJ-PAC, plasmando perfectamente ese criterio y

justificando la pervivencia de la interrupción del plazo de prescripción por la existencia de un procedimiento penal sobre los mismos hechos, la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de enero de 2001, en la que con claridad se expone:

“La eficacia interruptiva de un proceso penal sobre los mismos hechos determinantes de la responsabilidad administrativa debe reconocerse en aplicación de la doctrina sentada por la jurisprudencia consistente en que el cómputo del plazo para el ejercicio de la responsabilidad patrimonial no puede ejercitarse sino desde el momento en que ello resulta posible por conocerse en sus dimensiones fácticas y jurídicas el alcance de los perjuicios producidos -que tiene su origen en la aceptación por este Tribunal (sentencias de la Sala Tercera de 19 de septiembre 1989, 4 de julio de 1990 y 21 de enero de 1991), del principio de «actio nata» (nacimiento de la acción) para determinar el origen del cómputo del plazo para ejercitarla, según el cual la acción sólo puede comenzar cuando ello es posible y esta coyuntura se perfecciona cuando se unen los dos elementos del concepto de lesión, es decir, el daño y la comprobación de su ilegitimidad-, de tal suerte que la pendency de un proceso penal encaminado a la fijación de los hechos o del alcance de la responsabilidad subsidiaria de la Administración comporta dicha eficacia interruptiva del plazo de prescripción de un año establecido por el artículo 142.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común”.

La misma sentencia se enfrenta con la interpretación del artículo 146.2 de la LRJ-PAC que, en su anterior redacción, vino a introducir un elemento de confusión al establecer que la prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración no se interrumpía por la exigencia de responsabilidades al personal a su servicio. Manifiesta al respecto el Tribunal Supremo en la sentencia citada que:

"No es obstáculo a esta apreciación el hecho de que el artículo 146.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -en su redacción originaria- establezca que no se interrumpe el plazo de prescripción para iniciar el procedimiento de reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración por la exigencia de responsabilidad al personal al servicio de las Administraciones Públicas, salvo cuando la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional

penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial.

En efecto, la adecuada interpretación de este precepto legal exige considerar que la interrupción de la prescripción por iniciación del proceso penal se produce en todos aquellos casos en los cuales dicho proceso penal versa sobre hechos susceptibles en apariencia de ser fijados en el mismo con trascendencia para la concreción de la responsabilidad patrimonial de la Administración, pues otra interpretación colocaría al administrado en una situación de inseguridad jurídica derivada de la incertidumbre sobre el futuro desenlace del proceso penal iniciado”.

Esa misma doctrina lleva al Consejo de Estado a considerar interrumpido el plazo de prescripción por la existencia de procedimientos penales, señalando que “esta aceptada la interrupción que en el plano de la prescripción opera la incoación y subsistencia de causa criminal por el mismo hecho; lo que no es extraño, ya que los pronunciamientos más generalizados y frecuentes de la jurisprudencia y el texto literal de algunos preceptos legales mantienen la prevalencia del proceso penal y consiguiente interrupción prescriptiva hasta que haya recaído resolución última en la vía penal (dictamen de 27 de enero de 1993), reiterando en el posterior dictamen de 9 de mayo de 2002 su criterio consolidado “que cuando se sigue un procedimiento penal por los mismos hechos lesivos que luego sirven de base a una reclamación en vía administrativa, ello interrumpe el plazo de prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial ejercida frente a la Administración Pública” y, en fin, siguiendo a la jurisprudencia del Tribunal Supremo el Consejo de Estado, en su dictamen de 19 de septiembre de 2002, reconoce efectos interruptivos del plazo de prescripción a “determinados hechos o actos, como la propia reclamación ante la Administración (STS de 2 de julio de 1994), la pendencia de diligencias penales tramitadas por los mismos hechos y dirigidas a constatar y, en su caso, penar un ilícito penal (STS de 4 de febrero de 1999) o el ejercicio de una acción civil encaminada a exigir dicha responsabilidad, salvo que sea manifiestamente inadecuada (STS de 4 de julio de 1980 y 26 de mayo de 1998)”.

En definitiva, en el caso que contemplamos no concurre la prescripción estimada por la propuesta de resolución toda vez que no se advierte que hubiera transcurrido un año desde la sentencia dictada por la jurisdicción penal, 11 de septiembre de 2000, y la interposición de la reclamación, 26 de marzo de 2001, de la que trae causa el procedimiento que da lugar a este dictamen.

Como hemos señalado, el sistema legal de responsabilidad patrimonial de la Administración viene dotado de una naturaleza objetiva que prescinde de las notas de ilegalidad o culpabilidad en el actuar de la Administración como presupuesto necesario de su eventual responsabilidad, a diferencia de la tradicional perspectiva subjetiva de la culpa o negligencia predominante en el ámbito del Derecho Civil, de tal manera que el fundamental requisito o condición se sobre la necesidad de acreditar una relación de causalidad entre el daño o perjuicio y el funcionamiento de los servicios públicos, sea éste normal o anormal, comprendiéndose cualquier clase de actividad pública e incluyendo en ella su propia inactividad o pasividad.

Sin embargo, ese sistema de responsabilidad objetiva que ha dado lugar a la proliferación de reclamaciones y a la extensión en la ciudadanía de lo que se empieza a conocer como cultura de la responsabilidad o indemnidad, 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).

Con buen criterio ha señalado también el Consejo de Estado, en su Memoria de 1998, que “la pretendida existencia de una cláusula general, con fundamento constitucional, de responsabilidad objetiva de la

Administración ha generado expectativas infundadas, y puede llevar a imponer a la Administración cargas insoportables. En los últimos años se observa un desbordamiento de reclamaciones por responsabilidad administrativa, muchas veces con motivos bastante peregrinos, que se explica en parte por la inexistencia de una clara definición de los criterios de imputación a tener en cuenta según los casos, pero también deriva de la confusión creada por el pretendido principio universal de responsabilidad objetiva, que no permite a nuestros jueces sentar criterios seguros y claros para una aplicación judicial justa y estricta de los principios de responsabilidad administrativa”.

Así las cosas, nuestro sistema legal de responsabilidad objetiva de las Administraciones Públicas se erige fundamentalmente, sin perjuicio de otros requisitos o condiciones que se han apuntado anteriormente, sobre la necesaria concurrencia y acreditación de dos elementos: la relación de causalidad, por referencia a la exigencia de un nexo causal entre la actividad administrativa y el daño padecido por el particular; y la existencia de lesión resarcible, en cuanto que no todo daño tiene a estos efectos el concepto de lesión, que se reserva a aquel daño antijurídico, no tanto por referencia a la parte activa de la relación causal sino más propiamente a su parte pasiva, esto es, a quien padece un daño sin tener la obligación jurídica de soportarlo.

Entrando ya en las circunstancias concurrentes en el supuesto sometido a nuestro dictamen, el reclamante establece la relación de causalidad entendiendo que el accidente, como consecuencia del cual padeció las lesiones y secuelas cuyo resarcimiento pretende a través de la presente reclamación, no se habría producido de existir una limitación de la velocidad para los vehículos que circulan por la NA-2310 a un “valor que, de cumplirse, diera tiempo a cruzar dicha carretera a un vehículo desde la salida de Tajonar, en el tiempo transcurrido desde el punto en el que se produce la no percepción del vehículo que circula la mencionada carretera hasta que éste llega al cruce”. De ese hecho deduce que “es el Gobierno de Navarra responsable de que en la fecha del accidente el

tramo no contara con la limitación específica de velocidad propia para las características de la vía, de ahí la reclamación que ahora formulo”.

En resumen, el reclamante funda su pretendido derecho en la inexistencia de un límite específico de velocidad que fuera inferior al límite genérico de 90 Km/h, existente en la carretera NA-2310 en el lugar del accidente para los vehículos que circulan dirección Pamplona. Menciona el reclamante que, con posterioridad a dicho accidente, la limitación de velocidad ha sido reducida, pero carece su escrito de esfuerzo alguno por intentar establecer una relación de causa-efecto entre la limitación de velocidad existente en la fecha del accidente y la propia producción del mismo. Es decir, el reclamante alega que la limitación genérica de la velocidad a 90 Km/h “era totalmente inadecuada” pero omite cualquier consideración sobre la incidencia de dicha circunstancia en la producción del accidente.

En todo caso, y prueba de ello la constituye la propia parquedad argumental del escrito del reclamante, no estamos ante un supuesto en el que pueda apreciarse la existencia de una relación de causalidad directa entre un servicio público, que ha funcionado normalmente, y el daño acaecido, entendiéndose por tal aquella relación inmediata y exclusiva de causa a efecto entre el actuar de la Administración y el daño producido, en relación de causalidad o nexo causal que vincule el daño producido a la actividad administrativa de funcionamiento, sea este normal o anormal (STS de 29 de octubre de 1998).

No basta, como hace el reclamante, con la búsqueda e identificación de una actividad administrativa que eventualmente pueda mantener alguna relación con los acontecimientos que originan la lesión cuyo resarcimiento se solicita para, una vez encontrada esa conexión por remota que pueda ser, pretender entonces la declaración de la responsabilidad administrativa, puesto que si bien es cierto que “el concepto de relación causal se resiste a ser definido apriorísticamente con carácter general” (STS de 5 de diciembre de 1995), ya que “cualquier acaecimiento lesivo se presenta normalmente no ya como el efecto de una

sola causa, sino más bien como resultado de un complejo de hechos y condiciones que pueden ser autónomos entre sí o dependientes unos de otros, dotados sin duda, en su individualidad, en mayor o menor medida de un cierto poder causal" (STS de 28 de octubre de 1998) también lo es que, como recoge esta última sentencia,

"la doctrina administrativa tratando de definir qué sea relación causal a los efectos de apreciar la existencia, o no, de responsabilidad para las Administraciones Públicas, se inclina por la tesis de la causalidad adecuada que consiste en determinar si la concurrencia del daño era de esperar en la esfera del curso normal de los acontecimientos, o si, por el contrario, queda fuera de este posible cálculo, de tal forma que sólo en el primer caso si el resultado se corresponde con la actuación que lo originó, es adecuado a ésta, se encuentra en relación causal con ella y sirve como fundamento del deber de indemnizar. Esta causa adecuada o causa eficiente exige un presupuesto, una conditio sine qua non, esto es, un acto o un hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del primero. Ahora bien, esta condición por sí sola no basta para definir la causalidad adecuada sino que es necesario, además, que resulte normalmente idónea para determinar aquel evento o resultado, tomando en consideración todas las circunstancias del caso; esto es, que exista una adecuación objetiva entre acto y evento, lo que se ha llamado la verosimilitud del nexo y sólo cuando sea así, dicha condición alcanza la categoría de causa adecuada, causa eficiente o causa próxima y verdadera del daño, quedando así excluidos tanto los actos indiferentes como los inadecuados o inidóneos y los absolutamente extraordinarios".

Si se traslada la anterior doctrina a las circunstancias concurrentes en este caso, no puede coincidirse con el reclamante en la existencia de una relación de causalidad entre el lamentable accidente y la ausencia de una limitación específica de velocidad en el lugar en que se produce pues, obviando ahora que ni siquiera el reclamante intenta establecerla, consta en el expediente un detallado informe técnico que, como hemos visto, alcanza conclusiones del todo contrarias a la pretensión del reclamante.

Tan es así que el perito señala que un "conductor de turismo que circula a 90 Km/h necesita entre 78 y 90 metros para poder detenerse por completo" pudiendo el conductor del turismo Volkswagen Vento "percibir la

presencia del otro turismo desde 150 metros". A parecidas conclusiones llega el perito abandonando la perspectiva espacial y entrando en la perspectiva temporal, señalando que el tiempo que necesita el conductor del Volkswagen Vento, conducido por el reclamante, para "cruzar la carretera NA-2310 por completo es de 3,5 segundos" mientras que el turismo Volkswagen Golf si circulara a 90 Km/h "hubiera tardado en recorrer los 150 metros de visibilidad 6 segundos". Todo ello le lleva a concluir que "ambos vehículos tenían suficiente tiempo para percibir la presencia del otro".

Incorpora así el expediente una prueba rigurosa que, frente a la inexistencia de prueba en contrario, que pudiendo incorporarla el reclamante en el trámite de audiencia sin embargo no lo ha hecho, nos demuestra que el accidente se produce por la concurrencia de otras causas distintas a las circunstancias del lugar en el que se produce (visibilidad, velocidad, calzada, etc.).

La cuestión debe reconducirse, en suma, a identificar las causas que de manera directa e inmediata produjeron el accidente del reclamante, aquellas que actuaron como auténtica "conditio sine qua non" en su producción, de forma tal que exista una adecuación objetiva entre acto o evento o, como se ha dicho, que exista la denominada verosimilitud del nexo.

Ese hecho o condición relevante para la producción del accidente no es otra, atendiendo a los hechos que resultan del expediente administrativo, que la inadecuada conducta que mantuvieron los conductores de los dos vehículos implicados y que dio lugar a su colisión con el lamentable resultado de las lesiones que padeció el reclamante y, en definitiva, de las secuelas permanentes que acredita.

Es cierto que no hay prueba indiscutida sobre el grado de responsabilidad atribuible a cada uno de los conductores implicados en la colisión que se produce, pero si hay una coincidencia total en los informes emitidos en señalar como causa del accidente la errónea apreciación del reclamante en la maniobra de cruce de la vía principal "no cediendo el

paso a los vehículos que circulan por dicha vía preferente”, así como también coinciden los informes en advertir la existencia de una velocidad excesiva en la circulación del otro vehículo siniestrado, que si bien no provocó el accidente si favoreció el mismo, así como pudo agravar su resultado lesivo.

En consecuencia, no puede aquí advertirse que la causa del accidente o de las lesiones que se derivaron del mismo se encuentre en el funcionamiento de un servicio público y, por ende, no puede establecerse nexo causal alguno entre el actuar administrativo y el accidente acaecido.

Por el contrario, si bien no puede concluirse cuál de los conductores de los vehículos implicados tuvo una conducta más determinante en la producción del accidente o en las lesiones que resultaron del mismo, es evidente que sólo a ellos puede imputarse éste. De tal manera que aun si existiera algún nexo entre los servicios públicos y el accidente producido, la conducta de los afectados se muestra aquí de importancia tan significativa que sería bastante para romper cualquier nexo causal que se pretendiera establecer entre el accidente y el actuar administrativo, quedando exonerada la Administración, según reiterada jurisprudencia, de cualquier responsabilidad al ser atribuible a terceros, entre ellos la propia víctima, el comportamiento determinante del daño padecido.

Así lo entiende también la Sentencia de la Sala Tercera, Sección 6ª, del Tribunal Supremo de 25 de abril de 2000, recordando con cita de numerosas sentencias que la Sala ha declarado que “la Administración queda exonerada, a pesar de que su responsabilidad patrimonial sea objetiva, cuando es la conducta del perjudicado o de un tercero la única determinante del daño producido”.

Por tanto, considerando las circunstancias particulares del presente caso, no concurre aquí el requisito de la relación de causalidad para la procedencia de la responsabilidad de la Administración, pues el accidente que originó las lesiones que alega el reclamante tiene su origen en la conducta exclusiva de los conductores de los vehículos implicados, esto

es, del propio reclamante y del tercero también interviniente en el mismo, y en la que se encuentra el origen eficiente, normalmente idóneo y determinante del resultado dañoso acaecido.

III. CONCLUSIÓN

La reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por don ..., en solicitud de indemnización de 46.400.000 Ptas. por las lesiones y secuelas consecuencias del accidente acaecido el 11 de noviembre de 1998, debe ser desestimada, por no concurrir la relación de causalidad precisa para la procedencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.