

<p><b>Expediente:</b> 26/2001 <b>Órgano:</b> Pleno <b>Objeto:</b> Reclamación de indemnización de daños y perjuicios a consecuencia de accidente de tráfico con fallecimiento de una persona. <b>Dictamen:</b> 58/2001, de 30 de octubre</p>
--

## DICTAMEN

En Pamplona, a 30 de octubre de 2001,

el Pleno del Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Pedro Charro Ayestarán, 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 15 de octubre de 2001 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra, a través del que, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 19.2 y 17.1.d) 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 ..., en solicitud de indemnización, que cifra en ... pesetas, por el accidente de circulación sufrido por ....., esposa del reclamante, el día 30 de abril de 1999 en la carretera que une las localidades de ... y ..., a consecuencia del cual falleció su hijo .... Se acompaña el expediente administrativo tramitado como consecuencia de la indicada reclamación de responsabilidad patrimonial (RP 70/00), incluyendo propuesta de resolución y la Orden Foral 250/2001, de 5 de octubre, del citado Consejero, ordenando la remisión de dicho expediente al Consejo de Navarra, para su dictamen preceptivo por la Comisión Permanente.

La consulta ahora planteada en relación con la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por ... constituye la segunda petición formulada por el mismo asunto, pues ya en fecha 4 de abril de 2001 el Consejero de Economía y Hacienda solicitó nuestro dictamen preceptivo sobre la citada reclamación, resolviendo entonces la Comisión Permanente del Consejo de Navarra, mediante acuerdo adoptado en sesión de 23 de mayo de 2001, la devolución de la solicitud al constar en el expediente la incorporación al mismo de documentación relevante con posterioridad al otorgamiento de trámite de audiencia al interesado.

Con posterioridad se formula la presente consulta una vez subsanada la deficiencia advertida y, consecuentemente, otorgado un nuevo trámite de audiencia al interesado, en el que se le ha dado vista de la documentación incorporada con posterioridad a la audiencia inicialmente concedida y sin que se hayan formulado nuevas alegaciones.

#### **I.2ª. Antecedentes de hecho.**

##### ***Reclamación de responsabilidad patrimonial***

Mediante escrito registrado el día 28 de abril de 2000, ... formuló solicitud de reconocimiento de su derecho a percibir una indemnización de ... pesetas por los daños padecidos como consecuencia del fallecimiento de su hijo en accidente de circulación. El accidente tuvo lugar el día 30 de abril de 1999, en la carretera que une las localidades de ... y ..., como consecuencia del cual falleció el 1 de mayo del mismo año el niño ..., hijo del reclamante. Justifica su solicitud alegando la existencia de una relación de causalidad entre el fallecimiento del niño y el mal funcionamiento del servicio público de transporte escolar, pues entiende que es obligación de la Administración el garantizar un servicio público de transporte escolar en condiciones, desde el domicilio de los alumnos hasta el centro docente donde cursan sus estudios, no concurriendo en el caso esas condiciones mínimas de seguridad por lo que “como consecuencia de ello se produjo la muerte de ... en accidente de tráfico cuando era transportado a su colegio”.

El solicitante acompaña a su escrito diversa documentación al objeto de acreditar la realidad de la defunción, su relación familiar con el niño fallecido, y su escolarización en el Colegio Público “...” en ....

### ***Informes y documentación***

En la instrucción del expediente, se han emitido los informes e incorporado la documentación, que constan en el expediente, siguientes:

a) Atestado de la Sección de Tráfico de la Policía Foral, así como informes técnico y fotográfico, de los que destacan los datos siguientes:

- La conductora del vehículo ... manifiesta que “al llegar a la altura del kilómetro 0,600 conectó su indicador de dirección izquierdo y se acercó al centro de la calzada, para introducirse en el camino de acceso a la citada empresa ...”, posteriormente “a pocos metros del cruce sintió que un vehículo colisionaba de frente con ella”, afirmando que “en ningún momento invadió el carril de sentido contrario” e informando “que el trayecto que realizó lo conoce perfectamente, pues realiza por él cuatro viajes diarios”.
- La conductora de un tercer vehículo implicado, matrícula ..., manifiesta que “delante suya circulaba el vehículo matrícula ..., el cual, metros antes del lugar de la colisión ha decelerado y ha conectado su intermitente izquierdo, al parecer con intención de girar hacia la izquierda”, por lo que conforme se acercaba al centro de la calzada “ella ha comenzado a pasar por el hueco que dejaba por su derecha”, momento en el que “el vehículo ... ha colisionado con el otro implicado y a continuación ella misma lo ha hecho con el mencionado vehículo”, en todo caso concluye en que “no puede aclarar más sobre el accidente, ya que no ha sido consciente de nada desde la colisión, ni ha visto el vehículo con el que ha colisionado el que circulaba delante suya”.
- Se describen en el citado atestado las características del lugar del accidente, resultando que tuvo lugar en un tramo en ligera curva hacía la izquierda de muy amplio radio, con calzada en buen estado

de conservación y mantenimiento, encontrándose en el momento del accidente seca y limpia de sustancias deslizantes, sin anomalía alguna que reseñar. Describe igualmente la señalización y las condiciones atmosféricas concurrentes, sin resaltar extremo alguno relevante, si bien señala que el accidente se produce “con el sol a baja altura por lo que cabe la posibilidad de molestias a los conductores de los vehículos matrículas ... y ..., quienes lo tenían en posición fronto-lateral izquierda”.

- Concluye el atestado considerando causa eficiente del accidente “sin la cual no se hubiera producido, la invasión por causas que se desconocen, por parte del vehículo ... del carril de circulación del vehículo matrícula ..., produciéndose la colisión”, entendiéndose que puede deducirse que el primero de los vehículos citados “momentos antes de la colisión, se introduce en el carril de sentido Tafalla ocupando unos 0,40 metros aproximadamente del mismo “.

b) Informe del Servicio de Centros y Ayudas al Estudio del Departamento de Educación y Cultura, en el que señala que el niño ... se desplazaba diariamente a ... al no existir en ... la posibilidad de cursar estudios en euskera y haber sido el modelo “D” el elegido por los padres para la educación de su hijo. Continúa el informe señalando que ... pertenece a la zona “no vascófona”, y en ésta la Administración asigna centro a los alumnos que han elegido cursar sus estudios en el modelo lingüístico D pero no está obligada a organizar el transporte para alumnos que, como consecuencia del modelo elegido, se matriculan en otro centro distinto al que les corresponde originariamente por su situación geográfica. Tras manifestar que no tienen “constancia de que el citado niño utilizase el transporte escolar organizado” pero si de que percibía ayudas económicas individualizadas por ese concepto, advierte que el “Departamento no tuvo que adoptar ni responsabilizarse de ninguna medida de seguridad relativa al transporte ya que este niño realizaba sus desplazamientos en el vehículo familiar”, y concluye en que “la desgraciada muerte se produce como consecuencia de un accidente de circulación, pero en ningún caso fue el Departamento de Educación el que estableció que el alumno fuese escolarizado en el C.P. ...”, por lo que entiende que “en ningún caso vemos

que exista una relación de causalidad entre el fallecimiento de ... y una mala gestión, funcionamiento deficiente o falta de seguridad en el servicio de transporte escolar”. Acompañan al informe distintos documentos que acreditan la percepción de ayudas económicas por el concepto de transporte escolar del niño ... durante los cursos 1996-1997 y 1998-1999.

### ***Diligencias judiciales practicadas con motivo del accidente.***

Consta en el expediente la sentencia dictada por el Juzgado de Instrucción núm. ... de ..., en los autos de juicio de faltas núm. ..., en la que se alcanza un pronunciamiento de absolución de las faltas imputadas a las partes implicadas en el accidente del que trae causa la reclamación de responsabilidad patrimonial deducida. Se afirma en la citada sentencia que de los hechos probados no se puede deducir la existencia de culpa punible en la conducta de ninguno de los denunciados, toda vez que de la actividad probatoria desplegada en el proceso no se desprende de manera concluyente dicha culpabilidad, entendiéndose el juzgador que los informes elaborados por los agentes de la Policía Foral no son suficientes ante la ausencia de testigos oculares de la producción del accidente, de la casi inexistencia de huellas de frenada o deslizamiento y del tiempo transcurrido desde el momento en que se produce el accidente hasta la personación de los agentes de la Policía Foral en el lugar.

El mismo Juzgado de Instrucción núm ... de ..., y a los efectos de lo establecido en el artículo 10 del Texto Refundido de la Ley 122/1962, de 24 de diciembre, de Responsabilidad Civil y Seguro de la Circulación de Vehículos a Motor, aprobado por Decreto 632/1968, de 21 de marzo, dicta Auto el 24 de enero de 2001 en el que se fijan las cantidades máximas que pueden reclamarse por los perjudicados en concepto de daños y perjuicios derivados del accidente, estableciéndose en “... ptas. la indemnización que como máximo podrá reclamar el perjudicado, ..., en concepto de daños y perjuicios derivados del accidente de circulación por la muerte del hijo único menor de edad”.

### ***Trámite de audiencia y alegaciones***

Mediante escrito de 29 de junio de 2000, el Instructor del procedimiento da por concluida la fase de instrucción y, con entrega al interesado de copia del informe del Departamento de Educación, le concede un plazo para que pueda formular alegaciones y presentar los documentos que estime procedentes, informándole que el expediente queda de manifiesto en las dependencias del Servicio.

En su escrito de alegaciones, de 26 de julio de 2000, puntualiza el reclamante el anterior informe del Departamento de Educación poniendo de manifiesto las ayudas económicas por transporte percibidas en el curso 1998-1999. Insiste en que en el curso 1996-97 el niño ...disponía de autocares de transporte escolar para su traslado al centro educativo, dando cuenta de las peticiones formuladas para el establecimiento de transporte escolar entre ... y ... y, finalmente, se reafirma en su inicial solicitud por entender que existe una relación causal entre la muerte del niño ... y el funcionamiento “anormal” del servicio público de transporte escolar de menores del Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra y que, por ello, “los perjudicados por ese fallecimiento y que son sus padres D. ... y D<sup>a</sup> ... deben ser indemnizados por la Administración en la cantidad en su día solicitada”.

Acompaña a su escrito de alegaciones distinta documentación al objeto de acreditar las afirmaciones que se contienen en su escrito, sin embargo no consta en el expediente la que denomina “tarjeta de transportado”, cuyo acompañamiento anuncia en su escrito para acreditar la utilización por el niño ... del servicio de autocares de transporte escolar en el curso 1996-1997.

Posteriormente, mediante escrito de 23 de julio de 2001, se le confiere un nuevo trámite de audiencia al haberse incorporado al expediente nueva documentación, subsanando así las deficiencias señaladas en su día por este Consejo de Navarra. Transcurrido el término de la audiencia concedida no se presentó por el reclamante escrito alguno que contuviera nuevas alegaciones.

### ***Propuesta de resolución***

La propuesta de resolución, formulada por la Sección de Contratación y Seguros del Servicio de Patrimonio, propone la desestimación de la reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial, por no existir relación de causalidad entre la actividad administrativa y los perjuicios sufridos por el reclamante.

Señala como causa, única y exclusiva del fallecimiento “el accidente de tráfico en el que se vio implicado el vehículo en el que viajaba como ocupante, y éste fue debido a la intervención cualificada de un tercero, el conductor o conductores de los vehículos, que con su falta de pericia propiciaron la ocurrencia del accidente siendo estos quienes aparecen como únicos responsables del siniestro y sus consecuencias”, por lo que entiende que ninguna responsabilidad tiene la Administración de la Comunidad Foral, ni como titular de la red ni como prestadora del servicio de transporte escolar, que es el título por el que se imputa la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Todos ellos son argumentos que llevan a la propuesta de resolución a concluir en la “inexistencia de relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión sufrida”, siendo imputable el accidente de circulación a “la actuación de terceros ajenos a la Administración, que constituye causa enervante de cualquier género de responsabilidad de la Administración”.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen.**

El art. 17.1.d) de la LFCN establece, en su primer guión, el dictamen preceptivo de la Comisión Permanente 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, 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, que es evacuado en este caso por el Pleno en virtud de su acuerdo de 30 de octubre de 2001 por el que recaba la competencia para su emisión de conformidad con el artículo 16.1.g) de la LFCN.

## **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 Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, que aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial.

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 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 criterio de imputación se erige sobre la necesidad de acreditar una adecuada 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 fallecimiento del niño ..., que se produce como consecuencia de un accidente de circulación en el trayecto entre su domicilio y el centro docente, “se debió al mal funcionamiento” del servicio público de transporte escolar de menores del Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra pues le corresponde, dice, “garantizar un servicio de transporte escolar en condiciones, en este caso de un menor, desde su domicilio al centro docente donde el alumno cursaba sus estudios”.

La propuesta de resolución, por el contrario, concluye en “la inexistencia de relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión sufrida, pues el fallecimiento del Sr. ... no tuvo ni podía tener como motivo, por su manifiesta inadecuación causal, el eventual déficit en la prestación del servicio de transporte apuntado por la reclamante, sino, de forma bien distinta, la ocurrencia de un accidente de circulación sólo imputable a la actuación de terceros ajenos a la Administración, que

constituye causa enervante de cualquier género de responsabilidad de la Administración, razones todas ellas que conducen a entender improcedente la responsabilidad que se le imputa y la indemnización que con ese fundamento se solicita”.

La imputación que hace el reclamante sobre un funcionamiento anormal del “servicio público de transporte escolar” parece estar en relación -pues no son sus escritos un modelo de argumentación jurídica-, con la ausencia de un servicio de transporte escolar colectivo que permitiera al fallecido ... desplazarse desde ..., lugar de su residencia, hasta ..., lugar de ubicación del CP ..., sin necesidad de hacerlo mediante la utilización de vehículo particular.

La Orden Foral 166/1998, de 28 de mayo, del Consejero de Educación y Cultura, por la que se aprueban las instrucciones para la organización y funcionamiento del servicio de transporte escolar durante el curso 1998-99, al igual que hicieron las precedentes Ordenes Forales 267/1996 y 194/1997 para los respectivos cursos académicos, establece con carácter general un servicio de transporte para los alumnos que se escolarizan en los centros públicos que les corresponden según la zonificación escolar establecida por el Gobierno de Navarra, siempre que el centro esté ubicado en localidad diferente a la residencia habitual del alumno.

Según dispone la citada Orden Foral el servicio de transporte escolar para estos alumnos se prestará mediante transporte organizado, gestionado y financiado por el Departamento de Educación y Cultura cuando las distancias, trazado e idoneidad de las rutas, número de alumnos y coordinación de horarios de los centros lo permitan. De no concurrir estas circunstancias establece la Orden Foral que el citado Departamento “seguirá atendiendo este servicio a través del habitual sistema de ayudas individualizadas”.

De otro lado, el artículo 26 de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vasconce, establece que en la zona no vascófona en la que se enmarca la localidad de ..., “la enseñanza del vasconce será apoyada y, en su caso, financiada total o parcialmente por los poderes públicos en criterios de promoción y fomento del mismo, de acuerdo con la demanda”. Por ello, la

Orden Foral 158/1998, de 20 de mayo, del Consejero de Educación y Cultura, aprueba la específica convocatoria de ayudas del curso 98-99 para alumnos que se desplazan a causa de la elección de opción lingüística por aplicación de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vasconce.

Según resulta del informe emitido por el Servicio de Centros y Ayudas al Estudio del Departamento de Educación y Cultura, el niño ... estaba escolarizado en el Colegio ... de ... y no en el Colegio Público de ..., que le correspondía en razón de su residencia, como consecuencia de la opción lingüística ejercitada por sus padres toda vez que en el Colegio de su residencia no está implantado el modelo D deseado.

Resulta también de la documentación obrante en el expediente que el niño ... era el único alumno en esa circunstancia de tener que desplazarse como consecuencia de determinada opción lingüística, de igual manera que existían incompatibilidades horarias con otros centros escolares para poder resultar usuario del transporte colectivo de alumnos organizado en la zona. Finalmente, está acreditado también el otorgamiento periódico, y su efectiva percepción, de las ayudas económicas establecidas para aquellos casos en que, como aquí ocurre, las circunstancias concurrentes impiden al alumno la utilización del transporte escolar colectivo, a la vez que específicamente orientadas a facilitar la libre elección del modelo lingüístico deseado en la educación de los hijos.

No se advierte, de todo ello, la concurrencia aquí de un supuesto de funcionamiento anormal de un servicio público pues la actuación de la Administración en orden a fomentar la libre elección de un modelo lingüístico y a facilitar el transporte escolar no puede merecer reproche, sin que quepa tampoco hablar de trato discriminatorio puesto que la sustitución del transporte escolar colectivo por el otorgamiento de ayudas económicas individuales es una medida establecida con carácter general para los casos en que, atendiendo a los itinerarios, número de alumnos u horarios de los centros, no sea posible la organización y gestión de un servicio de transporte colectivo.

Precisamente esas circunstancias de itinerarios, alumnos y horarios son las que aquí concurren sin que, a mayor abundamiento, haya alegado

nada en contrario la reclamante orientado a poner de manifiesto cualquier irracionalidad en la actuación de la Administración educativa.

Por tanto, no es fácil saber a qué funcionamiento anormal de los servicios públicos puede referirse el reclamante, pues no se advierte que los distintos programas anuales de garantía del transporte escolar hayan funcionado indebidamente ni, mucho menos, que pueda hablarse de un servicio de transporte “que no cumplía las medidas de seguridad mínimas”, como hace el reclamante, máxime cuando en este caso esa garantía de transporte, por las circunstancias concurrentes, no era satisfecha mediante la organización y gestión por la Administración del servicio, sino mediante la modalidad prevista normativamente de conceder ayudas económicas individuales, que efectivamente fueron concedidas y percibidas por el reclamante según resulta del expediente.

Tampoco es este 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”.

Trasladando la anterior doctrina a las circunstancias concurrentes en este caso, no puede coincidirse con el reclamante en la existencia de una relación de causalidad adecuada entre el lamentable fallecimiento de su hijo y la inexistencia de un transporte escolar colectivo que pudiera haber sido utilizado por aquél ya que, además de que esa inexistencia no implica vulneración de obligaciones administrativas normativamente impuestas como se ha visto, tampoco la ponderación de las circunstancias concurrentes –significativamente las referentes a la existencia de un solo alumno y a las incompatibilidades de horarios de los centros escolares- llevan a entender que la actuación administrativa haya incumplido los estándares de exigencia de servicios públicos que puedan ser comúnmente aceptados pues es razonable admitir que no puede existir un servicio que inexorablemente pueda atender las demandas ciudadanas de manera acorde con las necesidades, deseos y exigencias de cada una de ellas.

La cuestión debe reconducirse, en suma, en aplicación de la doctrina expuesta precedentemente, a identificar las causas que de manera adecuada y eficiente produjeron el fallecimiento del hijo 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 nexos.

Ese hecho o condición relevante para la producción del fallecimiento no es otro que el propio accidente de circulación en el que se vio implicado el vehículo que ocupaba el menor, pues es este accidente el que actúa aquí como auténtica “conditio sine qua non” del resultado lesivo acaecido. Esa causa adecuada y eficiente para la producción del fallecimiento no es otra, atendiendo a los hechos que resultan del expediente administrativo, que la inadecuada maniobra realizada por los conductores de los vehículos ... y ..., y que diera lugar a su colisión con el desgraciado resultado del fallecimiento del niño ....

No hay prueba indiscutida sobre la responsabilidad atribuible a cada uno de los conductores implicados en la colisión que se produce, pues si bien el atestado de la Policía Foral considera causa eficiente del accidente “la invasión por causas que se desconocen, por parte del vehículo ... del carril de circulación del vehículo matrícula ..., produciéndose la colisión”, esa conclusión es rechazada por el Juzgado de Instrucción núm. 2 de ..., que entiende que de los hechos probados no se puede deducir la existencia de culpa punible en la conducta de ninguno de los denunciados, toda vez que de la actividad probatoria desplegada en el proceso no se desprende de manera concluyente dicha culpabilidad.

En todo caso, sí está acreditado, y ha resultado indiscutido, que las características del lugar del accidente no presentaban ninguna anomalía que hubiera podido tener incidencia alguna en su producción, pues la calzada se encuentra en buen estado de conservación y mantenimiento en el momento del accidente, estando seca y limpia de sustancias deslizantes, sin anomalía alguna que reseñar tampoco respecto de las condiciones de señalización en el lugar.

En consecuencia, no puede aquí concluirse en que la causa eficiente del fallecimiento del menor ... se encuentre en el funcionamiento de un servicio público, sea éste el encaminado a garantizar el acceso a la

educación o el fomento de la elección del modelo lingüístico, pues a ambos obedecen los programas públicos de financiación del transporte escolar, o el relativo al estado de conservación de las vías de comunicación, respecto del que ni se advierte ni se alega incidencia alguna en el accidente.

Por el contrario, si bien no puede concluirse cuál de los conductores de los vehículos implicados tuvo una conducta determinante en la producción del accidente, es sólo a ellos a quienes puede imputarse éste y, en consecuencia, el fallecimiento del menor y las responsabilidades que puedan derivarse del mismo, circunstancia que rompe cualquier nexo causal que se pretenda establecer con los servicios prestados por la Administración, quedando exonerada ésta, según reiterada jurisprudencia, de cualquier responsabilidad al ser atribuible a terceros el comportamiento determinante del daño causado.

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 el fallecimiento del menor ... obedeció a la conducta exclusiva de terceros, conductores de los vehículos implicados, 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 ..., en solicitud de indemnización de ... pesetas, por el accidente de circulación sufrido por su hijo ..., el día 30 de abril de 1999 en la carretera que une ... y ..., a consecuencia del cual falleció, 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.