

Expediente: 55/2003

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

Dictamen: 57/2003, de 6 de octubre

DICTAMEN

En Pamplona, a 6 de octubre 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 José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Consulta

El día 10 de septiembre de 2003 tuvo entrada en el Consejo de Navarra la notificación de la Orden Foral 264/2003, de 28 de agosto, 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, modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre (desde ahora, LFCN), se recaba dictamen preceptivo sobre el expediente de responsabilidad patrimonial promovido por don ..., en solicitud de indemnización por los daños y lesiones padecidos como consecuencia del accidente de circulación ocurrido el día 8 de julio de 2001 en la carretera NA-7183 [Alsasua-Urbasa (Altamira)]. Se acompaña el expediente administrativo tramitado como consecuencia de la indicada reclamación de responsabilidad patrimonial (RP 125/02), incluyendo propuesta de resolución y la Orden Foral 264/2003, de 28 de agosto, 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 28 de junio de 2002, don ... formuló reclamación de indemnización de 121.717,38 euros por los daños y perjuicios ocasionados al interesado en accidente de circulación ocurrido el 8 de julio de 2001, cuando, siendo aproximadamente las 17:40 horas, el interesado iba circulando en bicicleta por la carretera comarcal NA-7183 Estella-Olazagutia. El accidente tuvo lugar en la fecha señalada cuando “iba circulando en mi bicicleta, a velocidad inferior a la permitida en esa vía (NA-7183) 40 Km/h, al llegar a la curva del Kilómetro 1,900, la cual carecía de cualquier señalización y con visibilidad nula al existir unos arbustos que no dejaban ver los vehículos que circulaban en dirección contraria, me sobresalté al encontrarme de frente con el coche que conducía el Sr. ..., el cual circulaba en dirección contraria, dando lugar a que por impulso accionara los frenos con el fin de evitar una posible colisión con el turismo. El resultado de ello fue una caída de la bicicleta hacía adelante, dando de cara al suelo y rodando según el atestado policial, unos 15 metros quedando tendido en el suelo inconsciente”.

Más adelante añade que “posteriormente se desplazaron al lugar de los hechos una patrulla de la Guardia Civil, y tras hablar con el Sr. ..., persona que conducía el coche en dirección contraria, por teléfono, según señalan ellos mismos en su atestado, llegaron a la conclusión de que la causa de la caída fue debida a una <<impericia en la conducción>>. Conclusión con la que estoy rotundamente en contra por varios motivos...”. A su juicio “lo único que pasó fue que al llegar a la curva (...), ante la escasa visibilidad por la existencia de los arbustos, ni el Sr. ..., vio que yo me acercaba en mi bicicleta, ni yo que él venía en sentido contrario, por lo que al encontrarnos de repente, en un tramo de curvas muy seguidas sin señalizar de ninguna manera, con pendiente pronunciada y sin arceñas a ambos lados con una anchura de carretera de 4 metros con 20 centímetros, dio lugar a que yo

frenara bruscamente y sufriera el accidente". Por tanto, "la causa del accidente, no fue otra que la falta de señalización de curvas peligrosas, y la falta de visibilidad".

La reclamación formulada pretende justificarse, con cita del artículo 1 de la Ley Foral 11/1986, de 10 de octubre, de defensa de las carreteras de Navarra, en la responsabilidad del Gobierno de Navarra por el hecho de que en dicha carretera de su titularidad "no existe ningún tipo de señalización ni vertical ni horizontal, hecho éste que resulta más gravoso, porque se trata de una carretera de doble sentido, considerada puerto, sin marcas viales de separación de carriles, sin arcenes y sin visibilidad"; "siendo de la incumbencia de la Administración titular de la vía pública la realización de las obras necesarias para el mantenimiento correcto de la misma y su señalización adecuada, siendo tal incorrecto funcionamiento de los servicios públicos el incumplimiento o defectuosa realización de estas obligaciones".

El solicitante acompaña a su escrito partes médicos del Hospital de Navarra, fotografías del lugar de los hechos, el atestado núm. 153/01 instruido por la Guardia Civil, informe médico pericial y partes de baja laboral (documentos núm. 1 a 5 del escrito). Por otra parte, solicita la práctica de los medios de prueba siguiente: testifical del Secretario del Club Ciclista ..., a fin de que certifique que el interesado es una persona que practica habitualmente el deporte del ciclismo de forma prudente y respetuosa y que la carretera donde ocurrieron los hechos es muy frecuentada por ciclistas y es habitual que ocurran accidentes dado el mal estado de la vía; y documental referida a los documentos acompañados a su escrito.

Iniciación e instrucción del procedimiento

Por Resolución 932/2003, de 27 de noviembre, del Director General de Economía y Asuntos Europeos, se admitió a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por don ..., con el nº de RP 125/02, con la designación de instructor del mismo.

El Instructor solicita informe al Departamento de Obras Publicas, Transportes y Comunicaciones, que obra en el expediente y al que luego se

aludirá. Asimismo, pide la facilitación de datos sobre el accidente a la Agrupación de Tráfico 52º Sector Pamplona-Subsector de Navarra, contestándose que es imposible la remisión de copia del atestado solicitado por haber sido entregadas las diligencias solicitadas en el Juzgado de Instrucción número 4-C de Pamplona.

Informes y documentación

En relación con los hechos acaecidos obran en el expediente los documentos aportados por el interesado, de los que destaca el atestado de la Guardia Civil; así como el informe del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones requerido por el Instructor.

a) Atestado número 153/01 de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil:

- “Identificación del accidente: Accidente de circulación, ocurrido sobre las 17:40 horas del día 8 de julio de 2001, a la altura del km. 1,900 de la carretera provincial NA-7183 (Alsasua-Urbasa), término municipal de Alsasua y partido judicial de Pamplona (Navarra), consistente al parecer en vuelco hacia delante y posterior caída sobre la calzada de bicicleta, con el resultado de una persona herida grave (conductor) y daños materiales de escasa consideración en la bicicleta”.

- Se describen en el citado atestado las características del lugar del accidente, es vía convencional interurbana con calzada única de doble sentido y con una anchura de 5 metros, con una configuración de “doble curva derecha-izquierda sin señalizar, con un carril para cada sentido de la circulación”. El firme en buen estado, el estado de conservación bueno, sin baches ni irregularidades en su superficie; la superficie seca y limpia; sin arcenes; la visibilidad reducida por el trazado de la vía; la iluminación, buena. Respecto de la señalización, no existe horizontal ni vertical. En cuanto a las limitaciones de velocidad: genérica, 90 Km/h; y específica, 40 Km/h para la bicicleta. Se trataba de un lunes por la tarde, con buen

tiempo y tráfico escaso. No se aprecian huellas o vestigios de frenada, derrape y otras de neumáticos, ni líquidos; observándose restos de sangre en el carril derecho de la circulación coincidiendo con la posición final del conductor de la bicicleta. Tras aludir a la situación de los vehículos, señala que el tipo de bicicleta era mountain bike, y que el conductor en el momento del accidente no llevaba casco protector.

- Recoge el atestado la declaración, en conversación telefónica, del testigo, Sr. ..., manifestando “que se encontraba circulando por su carril derecho de circulación, sentido Urbasa, cuando vio que el ciclista venía hacía abajo (sentido Alsasua), momento en que observó como dicho ciclista, antes de tomar la curva hacia la derecha de su sentido de circulación, y posiblemente al asustarse de la presencia del turismo que circulaba en sentido contrario (testigo), accionó los frenos, y le dio la sensación que accionaba el freno delantero, momento en la bicicleta hizo el caballito y su conductor cayó hacia delante, dando con la cara en el suelo, sin poner las manos en el suelo y rodando algunos metros llegó hasta casi la posición en que se encontraba (el testigo con su coche). Acto seguido se bajó para interesarse por el estado del ciclista, llamando a los servicios de urgencia, para atención del ciclista interesado”.
- A la vista de ello, el parecer de la Fuerza instructora es que el accidente pudo tener el siguiente desarrollo: “Sobre las 17:40 horas del día 8 de julio de 2001, la bicicleta tipo Mountain Bike, circulaba por el carril sentido Alsasua de la carretera NA-7183, cuando al llegar a la altura del P. K. 1,900, existiendo un desarrollo de curvas a derecha e izquierda, respectivamente, su conductor al observar un vehículo que circulaba en sentido contrario, se asusta, ante lo que reacciona accionando los frenos de la misma, realizando el efecto “caballito” y cae hacia delante, dando con la cara en el suelo y rodando unos 15 metros desde la caída, quedando en el carril derecho de su sentido de circulación a la altura del P. K. 1,915”.

- Concluye el atestado considerando que “la causa principal o eficiente del accidente es <<impericia en la conducción>>, por parte del conductor de la bicicleta, Sr. ...”.

b) Informe del Servicio de Conservación del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones de 24 de marzo de 2003:

- La carretera NA-7183 “Alsasua-Altamira” pertenece a la Red de Carreteras de la Comunidad Foral de Navarra; acompañándose datos, mapa e imagen frontal de dicha vía.
- Se trata de un tramo de carretera sinuoso, con curvas sucesivas y pendiente aproximada del 5% de una anchura media de 4,40 metros (aparece superpuesta fotografía).
- En cuanto a la señalización, en el comienzo de dicha carretera, en el entronque con la carretera de Urbasa, existe señalización específica de velocidad recomendada 60 kms/hora, curvas peligrosas derecha-izquierda, todo ello con placa complementaria, “En 2 Kms.”.
- Respecto de la visibilidad, el día 8 de julio, la carretera se encontraba perfectamente desbrozada en sus márgenes, señalando que las pretensiones del demandante son completamente irrealizables, ya que dar visibilidad a esa curva supondría talar completamente el bosque de robles y hayas que se encuentra entre los dos tramos de la carretera alcanzando una gran extensión.

Trámite de audiencia y alegaciones

Mediante escrito de 4 de julio de 2003, el Instructor del procedimiento da por concluida la fase de instrucción y, con entrega al interesado de copia del informe del Servicio de Conservación, concede al reclamante un plazo de 15 días hábiles para que pueda formular alegaciones y presentar los documentos que estime procedentes, informándole que el expediente queda de manifiesto en las dependencias de la Sección. No consta que en dicho plazo se formulara alegación alguna.

No obstante, la representación del interesado, mediante escritos de fechas 9 y 30 de julio de 2003, comunica la intención de interponer recurso contencioso-administrativo y la presentación de dicho recurso contra la Resolución 932/2003, de 27 de noviembre, del Director General de Economía y Asuntos Europeos, por desestimación de la reclamación al haber transcurrido el plazo para contestar, respectivamente.

Propuesta de resolución

El Instructor propone la desestimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial por no concurrir la relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos y los daños producidos.

Se argumenta en la propuesta de resolución, partiendo del informe del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones y del atestado de la Guardia Civil, de las manifestaciones del propio reclamante en cuanto a la velocidad de 40 km/hora que se considera excesiva dadas las características de la vía (bajada con curvas sinuosas y en un puerto de montaña) y de las propias fotografías aportadas por el interesado que muestran que la visibilidad del lugar es correcta, así como la limitación específica para las bicicletas de 40 km/hora y el buen estado de la carretera, que “el reclamante mantenía una velocidad excesiva e inadecuada al tramo de la vía y demás circunstancias del lugar, 40 Kms/hora para una bicicleta, con la infracción que todo ello supone de los artículos del Código de Circulación que a continuación se citan y la ruptura, en consecuencia, del nexo causal necesario para estimar la responsabilidad patrimonial de la Administración”. En fin, con cita de varias sentencias del Tribunal Supremo, entiende que no existe en este caso la relación de causalidad.

Por otra parte, la propuesta razona la falta de práctica de la prueba testifical solicitada por el reclamante, ya que el testigo propuesto no vio el percance y no puede aclarar nada del suceso. Y finalmente, añade, a efectos dialécticos, que estima desproporcionada la cuantía indemnizatoria solicitada habida cuenta de que el conductor accidentado y reclamante, pese a exigirle el artículo 47 de la Ley de Seguridad Vial, no llevaba casco protector.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El artículo 16.1.i) de la LFCN establece el dictamen preceptivo del Consejo de Navarra en relación con los expedientes administrativos tramitados por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en los que la ley exija preceptivamente el dictamen de un órgano consultivo, que se refieran, entre otras, a “reclamaciones de indemnización por daños y perjuicios de cuantía superior a veinte millones de pesetas” (120.202,42 euros). En tales supuestos la consulta podrá ser recabada directamente por el Consejero competente (artículo 19.2 de la LFCN).

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 120.202,42 euros.

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

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

El punto de partida lo constituye el artículo 139.1 de la LRJ-PAC, a cuyo tenor “los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”. El daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas (artículo 139.2), siendo indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley (artículo 141.1 LRJ-PAC). La indemnización se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación de expropiación forzosa, legislación fiscal y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado (artículo 141.2 LRJ-PAC). Finalmente, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo (artículo 142.5 LRJ-PAC).

Conforme a la doctrina y reiterada jurisprudencia [Sentencias del Tribunal Supremo, Sala 3ª (Sección 6ª) de 28 de enero de 1999 y (Sección 7ª) de 1 y 25 de octubre de 1999; y sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 26 de julio de

2000], los requisitos necesarios para que proceda el derecho a indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, son los siguientes:

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

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

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

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

e) Ausencia de fuerza mayor.

La responsabilidad patrimonial se configura aquí como una responsabilidad objetiva, en la que es indiferente que la actuación administrativa haya sido normal o anormal, bastando para declararla la concurrencia de los requisitos precitados.

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

Como viene recordando este Consejo (entre otros, Dictámenes 34/2000, de 9 de octubre, y 58/2001, de 30 de octubre), ese sistema de responsabilidad objetiva no convierte a las Administraciones Públicas “en

aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados, derivada de la actividad de éstos, por el hecho de que ejerzan competencias en la ordenación de un determinado sector o sea necesaria su autorización, porque, de lo contrario, como pretende la representación procesal de la recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado por nuestro ordenamiento jurídico” (STS de 7 de febrero de 1998).

Así las cosas, nuestro sistema legal de responsabilidad objetiva de las Administraciones Públicas exige, entre otros requisitos, la relación de causalidad, por referencia a la exigencia de un nexo causal entre la actividad administrativa y la lesión padecida por el particular, sobre cuya existencia o no se pronunciará necesariamente la resolución (artículo 13.2 RPRP). En palabras de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 6ª) del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 1999, “cierto es que la doctrina jurisprudencial más reciente viene sosteniendo la objetivación de la responsabilidad patrimonial de la Administración, pero ello no convierte a ésta en un asegurador que deba responder en todos los casos que se produzca un resultado lesivo a raíz de la utilización de bienes o servicios públicos, sino que es necesario que exista un nexo causal entre el resultado en cuestión y el actuar de la Administración, que en casos como el que nos ocupa requiere que el siniestro del que deriva el resultado dañoso obedezca a las circunstancias de la calzada o a su señalización”.

Finalmente, en cuanto a la determinación del órgano competente para resolver, 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. Sobre la tramitación del procedimiento

El procedimiento de responsabilidad patrimonial ha de tramitarse de acuerdo con las reglas fijadas al efecto en la LRJ-PAC y en el RPRP. Así ha ocurrido en términos generales en el presente caso, si bien ha de repararse en dos aspectos. En primer lugar, la solicitud de la práctica de prueba testifical propuesta por el interesado en su escrito de reclamación sólo ha sido considerada, en sentido negativo, en la propuesta de resolución. La prueba propuesta por el interesado, conforme a los artículos 78 y 80.3 de la LRJ-PAC y 9 del RPRP, es un acto de instrucción a realizar por el instructor, que sólo puede ser rechazada cuando sea manifiestamente improcedente o innecesaria mediante resolución motivada. Por tanto, la falta de pronunciamiento durante la instrucción sobre la prueba propuesta no se ajusta a tales preceptos, si bien en este caso ello constituye una irregularidad procedimental, ya que, de un lado, el reclamante nada ha alegado sobre ello en el trámite de audiencia y, de otro, puede compartirse el criterio de la Administración sobre el carácter manifiestamente improcedente e innecesario de la prueba propuesta, por tratarse de una testifical de quien no fue testigo del evento dañoso.

Y, en segundo lugar, el procedimiento no se ha resuelto en el plazo legalmente previsto, sin que se indique en la propuesta motivación alguna sobre este extremo. Ahora bien, conforme a los artículos 42 y 44.3.b) de la LRJ-PAC, ello no exime a la Administración de resolver, sin vinculación alguna en este caso de desestimación al sentido del silencio. En todo caso, este Consejo ha de encarecer el deber de la Administración de resolver los procedimientos dentro del plazo legalmente establecido para ello.

II.4ª. La relación de causalidad

En el presente caso, el único requisito discutido para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración es la relación de causalidad; es decir, la propuesta de resolución considera que no existe relación de causa a efecto entre el funcionamiento de un servicio público y el daño sufrido por el reclamante, que éste imputa, en cambio, al funcionamiento anormal del servicio de carreteras. Por ello, es menester examinar a continuación la reciente jurisprudencia sobre el nexo causal para poder después dar adecuada respuesta jurídica a la cuestión planteada.

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 6ª) del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 1999, sobre responsabilidad a consecuencia de accidente de circulación, señala como uno de los requisitos de la responsabilidad patrimonial de la Administración: que el daño o lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en relación directa, inmediata y exclusiva de causa o efecto, sin intervención extraña que pueda influir alterando el nexo causal. Tras ello, respecto de la relación de causalidad fija la doctrina siguiente:

“Ciertamente, el necesario nexo de causalidad entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y la producción del daño puede no existir, cuando el resultado dañoso se deba exclusivamente a la actuación del administrado, y aún cabe la posibilidad de que junto a aquel funcionamiento del servicio público se aprecie la concurrencia de otra concausa o causa trascendente en la producción del suceso, pudiendo entonces apreciarse una concurrencia de culpas, con compensación de responsabilidades, que se da en el supuesto de un anormal funcionamiento de un servicio público que concurre con otro hecho ajeno al mismo, generador también de la lesión de los bienes o derechos de los administrados, y que se proclama como un principio de derecho que atiende al concepto de responsabilidad y a la justicia exigible en cada caso”.

La sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 6ª) del Tribunal Supremo de 4 de mayo de 1999, que versa también sobre un caso de responsabilidad patrimonial a consecuencia de un accidente de circulación, declara que:

“Esta Sala tiene declarado (vgr., Sentencias de 6 de octubre de 1998 y 13 de octubre de 1998) que, aun cuando la jurisprudencia ha venido refiriéndose de modo general a un carácter directo, inmediato y

exclusivo para particularizar el nexo causal entre la actividad administrativa y el daño o lesión que debe concurrir para que pueda apreciarse responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, no queda excluido que la expresada relación causal - especialmente en los supuestos de responsabilidad por funcionamiento anormal de los servicios públicos- pueda aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, circunstancia que puede dar lugar o no a una moderación de la responsabilidad (Sentencias de 8 de enero de 1967, 27 de mayo de 1984, 11 de abril de 1986, 22 de julio de 1988, 25 de enero de 1997 y 26 de abril de 1997, entre otras) y que entre las diversas concepciones con arreglo a las cuales la causalidad puede concebirse, se imponen, en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, aquellas que explican el daño por la concurrencia objetiva de factores cuya inexistencia, en hipótesis, hubiera evitado aquél (Sentencia de 25 de enero de 1997), por lo que no son admisibles, en consecuencia, concepciones restrictivas que irían en contra del carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas (Sentencia de 5 de junio de 1997). Hemos declarado también que el concepto de relación causal se resiste a ser definido apriorísticamente con carácter general, y se reduce a fijar qué hecho o condición puede ser considerado como relevante por sí mismo para producir el resultado final como presupuesto o «conditio sine qua non» esto es, como acto o hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del precedente, aunque es necesario además que resulte normalmente idóneo para determinar el concreto evento o resultado teniendo en consideración todas las circunstancias del caso (Sentencia de 5 de diciembre de 1995)».

Por ello, a decir de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 6ª) del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 2000, sobre responsabilidad con motivo de accidente de tráfico, “la Administración queda exonerada, a pesar de que su responsabilidad sea objetiva, cuando es la conducta de un perjudicado o de un tercero la única determinante del daño aunque haya sido incorrecto el funcionamiento del servicio público”. Criterio que aplica la Sentencia de la misma Sala y Sección de 9 de diciembre de 2000, igualmente en materia de responsabilidad patrimonial por accidente de tráfico en carretera.

La jurisprudencia anteriormente expuesta ha sido acogida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en Sentencias, entre otras, de 21 de julio de 2000 (recurso núm.

2734/97) y de 26 de julio de 2000 (recurso núm. 2425/97), aludiéndose en la última de ellas, previa cita de distintas sentencias del Tribunal Supremo, como uno de los hechos determinantes de la ruptura del nexo causal, al comportamiento de la víctima en la producción o el padecimiento del daño, o a la gravísima negligencia de ésta, siempre que estas circunstancias hayan sido determinantes de la existencia de la lesión y de la consiguiente obligación de soportarla en todo o en parte.

En resumen, la Sentencia de la Sala Tercera, Sección 6ª, del Tribunal Supremo de 25 de abril de 2000 condensa la doctrina reseñada, afirmando, 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 aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público, pero también hemos venido repitiendo que la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas o concurrentes, que, de existir, moderan proporcionalmente la reparación a cargo de la Administración”.

En definitiva, la relación de causalidad no ha de entenderse en sentido absoluto, es decir, como un nexo directo y exclusivo, sino en sentido relativo, de forma que la aparición de una pluralidad de causas en la generación del daño, entre ellas en todo caso la obligada relación con el funcionamiento del servicio público, permite apreciar una concurrencia de culpas con la consiguiente distribución equitativa de la indemnización derivada de la lesión sufrida. Ahora bien, para ello es menester que las causas concurrentes tengan un efecto condicionante del resultado dañoso, pues no procede la responsabilidad cuando la culpa o conducta de la víctima es decisiva o determinante del hecho dañoso, en cuanto origen o causa eficiente e idónea del resultado teniendo en cuenta las circunstancias del caso.

II.5ª. Improcedencia de la indemnización de daños y perjuicios solicitada

La aplicación de la doctrina anterior al supuesto ahora considerado exige valorar el presente caso, para determinar, examinando las circunstancias y los elementos de juicio obrantes en el expediente, si el accidente se produjo por el comportamiento exclusivo de la víctima, interrumpiendo esa conducta el nexo causal entre el resultado dañoso y el funcionamiento de los servicios públicos. A tal fin, ha de recordarse que el servicio público consistente en el mantenimiento de las carreteras de su red comporta el deber de la Administración de mantenerlas en estado óptimo de conservación y protección (artículo 1 de la Ley Foral 11/1986), garantizando la seguridad personal de quienes las utilicen, asegurando a éstos una confianza en las condiciones objetivamente aptas de la vía para la circulación, por lo que ese deber acarrea la obligación de la Administración de indemnizar los daños de los sucesos fortuitos que entrañen una quiebra de las condiciones de seguridad que está obligada a garantizar, por cuanto que el evento lesivo tendría su origen en el funcionamiento, tanto normal como anormal, del servicio público.

Como se ha recogido en los antecedentes, el reclamante funda su petición en que ha sufrido daños y perjuicios a causa de la falta de señalización y nula visibilidad en el lugar del suceso, que es responsabilidad de la Administración de la Comunidad Foral, que ha incumplido su obligación legal de vigilar por la conservación y mantenimiento del estado de las carreteras para que tengan buen uso. En cambio, la propuesta de resolución concluye que el reclamante mantenía una velocidad excesiva e inadecuada al tramo de la vía y demás circunstancias del lugar, 40kms/hora para una bicicleta, con la infracción del Código de la Circulación, por lo que se rompe el nexo causal necesario para estimar la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Considerando las circunstancias particulares del presente caso, expuestas en los antecedentes de este dictamen, entendemos que no concurre el requisito de la relación de causalidad para la procedencia de la responsabilidad de la Administración, pues el accidente obedeció a la conducta exclusiva de la víctima, que fue el origen eficiente, normalmente idóneo y determinante del resultado dañoso, por las razones siguientes:

- La vía en que se produjo el accidente tiene las características siguientes; (informe del Departamento de Obras Públicas): se trata de un tramo de carretera sinuoso, con curvas sucesivas y pendiente aproximada del 5% de una anchura media de 4,40 metros (aparece superpuesta fotografía). En el comienzo de dicha carretera, en el entronque con la carretera de Urbasa, existe señalización específica de velocidad recomendada 60 kms/hora, curvas peligrosas derecha-izquierda, todo ello con placa complementaria, “En 2 Kms.”.
- Las condiciones de la vía en el momento del accidente eran correctas, pues era un día soleado, a media tarde del mes de julio, un lunes con escaso tráfico. Por otra parte, existe una limitación específica de velocidad para bicicletas de 40 kms/hora.
- La declaración del conductor del turismo muestra que el accidente del interesado, conductor de una bicicleta, se produjo cuando éste, al percatarse de la presencia del vehículo, accionó el freno delantero y, al realizar la bicicleta el denominado “efecto caballito”, salió despedido hacia delante, rodando y golpeándose en la calzada.
- El proceso de generación del daño fue, a la postre, el siguiente: el reclamante bajaba por una carretera de trazado sinuoso y pendiente, conocida como puerto, cuando en un tramo de curvas a derecha e izquierda, al observar un vehículo que circulaba en sentido contrario, se asustó y accionó el freno delantero de la misma, realizando el efecto “caballito”, y cayó hacia delante, dando con la cara en el suelo y rodando unos 15 metros desde la caída, quedando en el carril derecho de su sentido de circulación.
- Respecto de la causa del accidente, su origen obedeció de forma decisiva y determinante a la conducta de la víctima. El atestado de la Guardia Civil, tras exponer las características de la vía y las circunstancias del suceso, llega a la conclusión de que “la causa principal o eficiente del accidente es <<impericia en la conducción>>, por parte del conductor de la bicicleta, Sr. ...”.

Así pues, el hecho dañoso es consecuencia de la conducta de la víctima, que, al parecer por impericia o exceso de velocidad, sufrió el accidente, sin colisionar con el turismo y cayendo sobre la calzada; apuntándose incluso en la propuesta de resolución el incumplimiento del principio de conducción dirigida, que exige respetar los límites de velocidad y tener en cuenta, entre otras, las características y el estado de la vía, para adecuar la velocidad de su vehículo a las mismas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse (artículo 19 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo).

Frente a tales elementos de juicio que conducen a considerar que el desgraciado accidente obedeció a la conducta exclusiva de la víctima, no pueden acogerse las alegaciones del reclamante –por más lamentable que sea el daño sufrido- en el sentido de que la causa del accidente está constituida por la falta de señalización o nula visibilidad en el lugar de la carretera donde se produjo el accidente, por las razones siguientes:

- La falta de señalización, referida al concreto lugar del accidente, no puede acogerse, pues en el comienzo de dicha carretera, en el entronque con la carretera de Urbasa, existe señalización específica de velocidad recomendada 60kms/hora, curvas peligrosas derecha-izquierda, todo ello con placa complementaria en dos kilómetros.
- La nula visibilidad, también del tramo donde se produjo el accidente, tampoco puede admitirse, ya que, de las fotografías existentes en el expediente –incluidas las aportadas por el propio reclamante- y del croquis adjunto al atestado, resulta que el tramo, aunque sinuoso, tenía adecuada visibilidad para las características de la vía, sin que se aprecien arbustos que impidan tal visibilidad.
- De los informes obrantes en el expediente se desprende que la carretera se encontraba en buen estado, pues estaba completamente desbrozada en sus márgenes, el estado de la calzada era bueno, el día soleado y de escaso tráfico.

- La sola existencia de una zona de curvas en un determinado punto del recorrido, no señalizada, que es el elemento crítico que sustenta la reclamación, no puede apreciarse como generadora de un especial riesgo ni que se pueda producir, por tal causa, un accidente como el ocurrido, si el accidentado hubiera circulado realmente por el lugar con la pericia y diligencia debidas. Se trata, en suma, de un tramo con visibilidad reducida propia de las características de la vía, cuyo carácter sinuoso está señalado en su inicio.
- A la vista de los elementos de juicio disponibles, es razonable concluir que el accidente tuvo origen eficiente en la conducta del propio conductor reclamante, que actuó de forma inadecuada cuando, al sobresaltarse ante la presentación de un vehículo por el carril contrario, accionó el freno delantero de la bicicleta y cayó rodando por la calzada. El reclamante quedó tendido en la calzada a quince metros del lugar del accidente, lo que apunta a una velocidad excesiva, en un trazado sinuoso y con limitación específica para bicicletas. Además, el reclamante carecía de casco protector, pese a descender por una carretera sinuosa y pendiente.

En definitiva, todos esos datos revelan que el accidente no se debe a un inadecuado estado de conservación de la carretera, por falta de señalización o de visibilidad; por lo que la causa generadora del daño no es el funcionamiento del servicio público, sino que aquél se produjo por causa de un hecho subsumible dentro de la esfera de imputación del conductor accidentado. Estamos, pues, ante un hecho de la víctima que altera las circunstancias fácticas, sin que la causa del accidente sea imputable a la actuación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y, por tanto, ha de apreciarse la inexistencia de nexo causal entre aquélla y el resultado dañoso. La conducta de la víctima aparece, a la postre, como causa decisiva, normalmente idónea y determinante para la producción del hecho dañoso a la vista de todas las circunstancias del caso.

En consecuencia, al resultar acreditado que el comportamiento de la víctima ha sido el exclusivo hecho causante del daño sufrido, la Administración -según reiterada jurisprudencia- queda exonerada de

responsabilidad patrimonial cuando la conducta del perjudicado o de un tercero es el único determinante del daño o perjuicio causados. No existe, en suma, causa que de manera total o parcial haga imputable el desgraciado accidente al funcionamiento de un servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

III. CONCLUSIÓN

La reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por don ..., en solicitud de indemnización de 121.717,38 euros por los daños y perjuicios sufridos a consecuencia del accidente acaecido el 8 de julio de 2001, 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.