

<p>Expediente: 34/2011 Objeto: Reclamación de responsabilidad patrimonial de daños derivados de accidente de circulación. Dictamen: 37/2011, de 26 de septiembre</p>

DICTAMEN

En Pamplona, a 26 de septiembre de 2011,

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

siendo ponente don Julio Muerza Esparza,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Consulta

El día 11 de julio de 2011 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1, en relación con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el expediente de responsabilidad patrimonial RPOP 100/2010, solicitado por Orden Foral 43/2011, de 30 de junio, de la Consejera de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones.

Se acompaña el expediente administrativo tramitado como consecuencia de la indicada reclamación de responsabilidad patrimonial, incluyendo propuesta de resolución y la Orden Foral 43/2011, de 30 de junio, de la Consejera de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, ordenando solicitar dictamen preceptivo de este Consejo.

I.2ª. Antecedentes de hecho

Primero.- Reclamación de responsabilidad patrimonial

Mediante escrito de fecha 23 de junio de 2010, doña ..., en representación de don ... y su esposa, doña ..., formularon al Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones del Gobierno de Navarra reclamación de indemnización de un millón cuatrocientos setenta y nueve mil ochenta y cinco euros con cincuenta y cinco céntimos (1.479.085,55) para don ..., más ciento cincuenta y siete mil novecientos once euros con cincuenta y cuatro céntimos (157.911,54) para don ... y doña ... de forma conjunta, por las graves lesiones producidas en aquél, a consecuencia de un accidente de circulación. En dicho escrito se expresan sustancialmente las alegaciones que a continuación se relatan.

El día 24 de junio de 2009, don ... realizaba en bicicleta el camino de Santiago junto con don Hacia las 17:18 horas se encontraba descendiendo en bicicleta por la N-135 (Pamplona-Francia por Valcarlos) y al llegar al punto kilométrico 54,600, don ..., “tras pasar con la bicicleta sobre unos baches de importantes dimensiones, que se encontraban en el mismo lado de la vía donde circulaba, perdió el control de su bicicleta yendo a caer de bruces contra la calzada”. Como consecuencia de la caída resultó herido muy grave con daños materiales tanto en la ropa como en la bicicleta y casco.

Los baches, que se encontraban en la vía por donde circulaba el señor ..., continúa el escrito, eran de considerables dimensiones, como lo determina el atestado de la Policía Foral:

“El primer bache de longitud máxima 1,36 metros, anchura 0,37 metros y profundidad máxima de 5,5 centímetros. Dicho bache se encontraba en el carril derecho según sentido de denominación y a 1,1 metros del borde derecho de la calzada”.

“El segundo bache, en el cual pierde el control el lesionado era de una longitud de 0,9 metros, anchura 0,33 metros y profundidad 3 centímetros,

Dicho bache igualmente se encontraba en el carril derecho, a 1,1 metros del borde derecho de la calzada y 12 metros pasado el primer bache”.

Dichos baches, pocos días después, fueron rellenados y parcheados oportunamente por el Servicio de Carreteras del Gobierno de Navarra.

La velocidad que llevaba el señor ... era de alrededor de unos 23 km/hora, por lo que no existía un exceso de velocidad por su parte, pues la máxima aconsejada era de 30 km/hora.

Por otro lado, señala el escrito, el atestado de la Policía Foral determina, en relación con la visibilidad y deslumbramiento, que los contrastes de luz y sombra debido a los árboles, hicieron que los baches existentes en la calzada no fueran perfectamente visibles. Todo lo expuesto, constituyó “una verdadera trampa par el señor ... que irremisiblemente y pese a circular con atención y cuidado hizo que perdiera el control de la bicicleta y cayera contra la calzada”.

Además, afirma el escrito de reclamación, de acuerdo con el atestado, se considera que la causa eficiente o principal del accidente, sin la cual esta no se hubiera producido, fue la pérdida de control de la bicicleta conducida por don ..., tras pasar por encima de los baches existentes en la calzada. Y la causa mediata muy cualificada la presencia de dos baches en la calzada situada en el punto kilométrico 54,600 de la N-135 (Pamplona-Francia por Valcarlos).

A continuación el escrito expone las conclusiones del Informe pericial solicitado por los recurrentes, que son las siguientes: “Primera: La bicicleta circulaba de forma reglamentaria por la derecha del carril sentido Francia. Segunda: La bicicleta circulaba a una velocidad en el entorno próximo de los 23,4 km/h, inferior al límite máximo de velocidad aconsejada en la vía, 30 km/h. Tercera: Existían, a la altura del p.k. 54,600 de la carretera N-135, en el carril derecho, sentido Francia, dos baches, de 1,36 metros de largo el primero y de 0,9 metros de largo el segundo. Dichos baches no estaban pre-señalizados. Cuarta: La existencia de zonas de sombra creadas por los árboles de los márgenes de la vía retardó la percepción de la presencia de los baches por parte del ciclista, quien no pudo efectuar maniobra evasiva

previa a su paso por los baches. Quinta: El deficiente estado de conservación de la vía fue causa eficiente del accidente”.

Como consecuencia de las heridas y lesiones producidas en el accidente, añade el escrito, don ... fue llevado urgentemente al Hospital de Navarra, donde permaneció hasta el día 6 de julio de 2009, trasladándose ese mismo día al Hospital Nacional de Paraplégicos de Toledo, en el que estuvo hasta el 29 de mayo de 2010, fecha en que fue enviado a su domicilio. Dos meses antes, el día 24 de marzo de 2010 la Dirección Provincial de la Seguridad Social emitió dictamen propuesta en la que se calificaba a don ... como “incapacitado permanente, en grado de gran invalidez, determinando un grado clínico residual de síndrome medular completo por debajo de C 4, con las limitaciones derivadas de su proceso traumatológico”.

Justifica el escrito después los conceptos y cantidades por los que se exigen las cantidades solicitadas (días de baja de hospitalización; secuelas funcionales, secuelas estéticas, daños morales, adaptación de vivienda, entre otros).

Por último, el escrito fundamenta la reclamación de responsabilidad en el deber de conservación de la carretera que tiene el Gobierno de Navarra, como titular de la misma, estando obligado a mantenerla en las debidas condiciones de seguridad para los vehículos que circulen por ella. “El nexo causal entre la omisión de la obligación de mantener en perfectas condiciones de uso y circulación dicha vía por parte de la Administración y las gravísimas lesiones que presenta el señor ... es evidente. Se dan de forma inequívoca los presupuestos para estimar la existencia de responsabilidad de la administración y la procedencia del derecho a percibir indemnización en los reclamantes”.

Segundo.- Iniciación del procedimiento

Mediante escrito de fecha 1 de julio de 2010, la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico elevó al Secretario General Técnico del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones propuesta de admisión a

trámite de la reclamación, así como de nombramiento de Instructor del citado expediente.

Por Resolución 286/2010, de 3 de agosto, del Secretario General Técnico del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por doña ..., en nombre y representación de don ... y doña ... (expediente RPOP 100/2010), nombrando instructor del procedimiento e informando a los interesados que el plazo máximo para resolver y notificar la resolución es de seis meses a contar desde la iniciación del procedimiento, transcurrido el cual se podrá entender desestimada la reclamación.

Dicha resolución fue notificada, con fecha de salida 5 de agosto de 2010, a la correduría de seguros "Aon Gil y Carvajal".

Tercero.- Instrucción del procedimiento e informes

Iniciada la instrucción, con fecha 6 de agosto de 2010, se solicitaron informes al Servicio de Conservación del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones y a la Policía Foral.

La Policía Foral, con fecha 13 de agosto de 2010, remitió el informe solicitado por el Instructor y elaborado por el policía número profesional 309. Informe citado por los reclamantes en su escrito iniciador del procedimiento y en el que se advierte, con relación a los baches, que existen dos en el lugar del accidente: "El primero de ellos, según el sentido circulación Pamplona-Francia, tiene unas dimensiones de 1,36 m de largo, 0,37 m de ancho y 5,5 cm de profundidad máxima. El segundo tiene unas dimensiones de 0,90 m de largo, 0,37 m de ancho y 3 cm de profundidad máxima...El primero se encuentra a 1,15 metros del margen derecho de la calzada con sentido Francia. El segundo se encuentra a 1,10 metros del margen derecho de la calzada con sentido Francia, este segundo bache se encuentra a 11,7 metros del primero". Por otra parte, afirma el informe que "con las bases de datos a las que tenemos acceso nos resulta imposible saber si han sucedido accidentes similares en dicho punto".

Con fecha 20 de agosto de 2010, el instructor dirigió oficio al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Aoiz en el que le solicitaba la remisión de copia autorizada de las diligencias incoadas con ocasión del accidente objeto de dictamen. Dicho Juzgado, remitió copia autenticada del atestado número A-05139/09 elaborado con motivo del accidente, que fue recibido por el instructor el 31 de agosto de 2010.

El 14 de septiembre de 2010 la abogada de la aseguradora “... Sucursal en España” presentó escrito de comparecencia en el expediente, con el documento de apoderamiento correspondiente.

El Servicio de Conservación de Carreteras del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, con fecha 27 de septiembre de 2010, remitió copia del informe solicitado por el instructor, con documentación adjunta de parte de trabajo del equipo de conservación integral y fotografías de la base visual. En él se afirma, entre otras cosas, lo siguiente: 1º) Que no hay constancia documental de la existencia del bache a que se alude en la diligencia policial, ni tampoco del incidente del día 24 de junio de 2009, ya que ni SOS Navarra ni la patrulla de tráfico que atendió el incidente comunicaron con el Centro de Control de Conservación de Carreteras la presencia de baches en calzada a la altura del punto kilométrico 54,600. Con posterioridad, se revisó la zona y se solucionaron los desperfectos (pérdida de la capa superficial de rodadura con un espesor de 4 cm) mediante bacheo puntual. 2º) No hay ningún tipo de comunicación sobre la existencia de los baches que supuestamente fueron el origen del mencionado incidente, ni a través de SOS Navarra, ni a través de las patrullas de tráfico (Policía Foral y Guardia Civil) que recorren la mencionada vía. Tampoco consta que algún usuario de bicicleta o ciclomotor sufriera percance alguno en ese punto en las fechas inmediatas al mismo o que informase de la presencia de varios baches en la zona donde se produjo el accidente. 3º) El mismo día del accidente y en horario de mañana un equipo de trabajo de la empresa de conservación integral de las carreteras del Centro de Conservación de Aoiz estuvo trabajando en las inmediaciones del punto del incidente en labores de bacheo y limpieza de cunetas, no existiendo anotación alguna al respecto de los baches a la altura del punto kilométrico 54,600 que supusieran un peligro para la seguridad vial

de turismos y/o bicicletas. 4º) La IMD de dicha vía es de 437 de vehículos /día con un 8,10 de vehículos pesados.

Mediante escrito de fecha 30 de septiembre de 2010 el instructor del expediente dirigió oficio al Servicio de Conservación del Departamento de Obras Públicas para que ampliara la información suministrada. Éste, con fecha 5 de octubre de 2010, remitió informe complementario en el que, sustancialmente se afirma lo siguiente: 1º) Que el Servicio de Conservación no tuvo ningún conocimiento del accidente que motiva la reclamación. 2º) Que, en el momento del accidente, “el firme de la carretera N-135, en el puerto de Ibañeta, presentaba un aspecto avejentado en general, pero en un estado aceptable para la circulación normal de vehículos que habitualmente transitan por este puerto de montaña”. 3º) Que no existen en el Servicio de Conservación, instrucciones o manuales que fijen criterios para la conservación y mantenimiento de carreteras, en lo referente a los firmes y pavimentos. De acuerdo con la práctica habitual que se sigue en las actuaciones de mejora del firme, “no se consideró que el tramo en que se produjo el accidente necesitara una urgente actuación”. 4º) A continuación reitera lo afirmado en los apartados 2 a 4 del informe inicial. 5º) “A la vista de las fotografías aportadas en el atestado policial, el desperfecto existente en el punto del incidente definido como “bache” se corresponde con una pérdida puntual de material granular de la capa de rodadura, con forma irregular y bordes redondeados, y por lo tanto con un espesor medio de 4 cm sobre la rasante de la calzada. Se ignora como puede incidir en la funcionalidad de la vía en el caso del vehículo usado por el reclamante”.

Mediante escrito de fecha 15 de diciembre de 2010, dirigido al Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, la abogada de la aseguradora “... Sucursal en España” manifiesta que su representada “está pendiente de la realización de una prueba pericial técnica, que aún no está concluida, lo que comunicamos a los efectos oportunos”.

Con fecha 21 de diciembre de 2010 el instructor presenta propuesta de resolución de ampliación de plazo para la resolución de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

Por Resolución 433/2010, de 22 de diciembre, del Secretario General Técnico del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, se amplía tres meses el plazo establecido para la resolución de la reclamación de responsabilidad patrimonial objeto del presente dictamen notificándose la misma a los reclamantes, a la entidad aseguradora y a la Sección de Régimen Jurídico.

En escrito de fecha 29 de diciembre de 2010 la abogada de la entidad aseguradora solicita se requiera al Grupo de Atestados de la Policía Foral la remisión de fotografías a color del accidente, lo que realizó el instructor mediante oficio dirigido a la misma de fecha 4 de enero de 2011.

Con fecha 13 de enero de 2011, el instructor remitió a la entidad aseguradora las fotografías solicitadas y le insta a la pronta entrega de su informe pericial.

El día 11 de marzo de 2011 tiene entrada en el Registro del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones un escrito de la entidad aseguradora "... Sucursal en España", en el que formula alegaciones a la reclamación de responsabilidad patrimonial y aporta diversos informes periciales. En él se sostiene: 1º) Que no existe ninguna prueba de que la caída se produjera al pasar el señor ... por un bache existente en la carretera y que el informe pericial que aporta acredita que resulta imposible que el accidente ocurriera como afirman los reclamantes. 2º) Que la velocidad mínima de circulación en el momento de producirse el accidente, partiendo de la trayectoria previa, era de 58 km/hora (según informe pericial) 3º) Que si la velocidad a la que iba el accidentado hubiese sido de 23 km/h, como afirman los reclamantes, habría tenido "tiempo sobrado para reaccionar y realizar la maniobra correspondiente" y haber evitado el bache en el que supuestamente se introdujo. 4º) "En cualquier caso, ni el accidente pudo ocurrir por introducir la rueda en el bache, ni el señor ... circulaba a la velocidad que de adverso se pretende, sino a una velocidad muy superior a la máxima aconsejada. Concurriendo, por tanto, la culpa de la propia víctima...". 5º) Ninguna responsabilidad en el accidente tuvo el Gobierno de Navarra y, en consecuencia, tampoco mi representada.

Mediante oficio de fecha 15 de marzo de 2011 el instructor dio por concluida la instrucción del expediente.

Cuarto.- Trámite de audiencia y alegaciones de los interesados

Conferido trámite de audiencia a los reclamantes, conforme a lo previsto en el artículo 82.1 de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, LFACFN), se concedió un plazo de 10 días hábiles para formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimasen pertinentes.

Los reclamantes, con fecha 29 de marzo de 2011, presentaron escrito de alegaciones en el que: 1º) Reiteran la realidad del accidente sufrido por el señor ... y el nexo de causalidad que existe entre los daños y lesiones producidas y el funcionamiento del servicio público, basándose para ello en el atestado de la Policía Foral y en el informe pericial de parte presentado; 2º) Precisan que, atendiendo al ordenador de ruta que portaba el señor ... en la bicicleta, los kilómetros recorridos y el tiempo total de pedaleo, la velocidad constante que llevaba era de 16,79 km/hora; 3º) Justifican de forma detallada las partidas que dan lugar a la cuantía total reclamada por los conceptos de: lesiones; necesidad de asistencia de tercera persona, así como los gastos derivados de la estancia en Toledo y otros perjuicios.

Concluye el escrito solicitando que sea estimada íntegramente la reclamación por responsabilidad patrimonial que se formulara en su día frente a esa Administración.

Posteriormente, con fecha 2 de agosto de 2011, tuvo entrada en este Consejo escrito de la Presidenta del Gobierno de Navarra, de 28 de julio de 2011, al que acompañaba la documentación presentada por la representación de los reclamantes, en el trámite de audiencia concedido por el Presidente de este Consejo mediante Resolución 96/2011, de 21 de julio. Dicha documentación consistía en la aportación del informe pericial de parte ya existente en el expediente pero con las fotografías a color. Con anterioridad –sesión del Consejo de 26 de julio de 2011- se había ampliado por treinta días hábiles más el plazo para la emisión del dictamen, al amparo de lo establecido en el artículo 31.3 del Reglamento de Organización y

Funcionamiento del Consejo de Navarra, aprobado por Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero.

Quinto.- Propuesta de resolución

La propuesta de resolución, precedida de un informe jurídico de 29 de abril de 2011, de la que es fiel reflejo, desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por doña ..., en representación de don ... y doña Tras reseñar los antecedentes, la tramitación del expediente y recordar cuál es el régimen legal sobre responsabilidad patrimonial, realiza una serie de puntualizaciones sobre la realidad y evaluación de los daños y perjuicios llevadas a cabo por los reclamantes. A continuación, analiza la relación de causalidad entre la lesión y la actividad de la Administración Foral, así como la antijuridicidad del daño, para concluir que, si se afirmara la responsabilidad de la Administración en casos como el presente, la convertiría en aseguradora universal de riesgos con clara violencia de la institución y naturaleza de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, por lo que propone la desestimación de la reclamación al no concurrir los requisitos legales para imputar los resultados del accidente ya referenciado a la actividad de la Administración de la Comunidad Foral.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

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

Por su parte, el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, dispone en su artículo 12.1 que, cuando sea preceptivo a tenor de lo establecido en la Ley

Orgánica del Consejo de Estado, se recabe el dictamen de este órgano consultivo o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, remitiéndole todo lo actuado en el procedimiento, así como una propuesta de resolución. El apartado 2 de dicho precepto reglamentario añade que “se solicitará que el dictamen se pronuncie sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El dictamen se emitirá en un plazo máximo de dos meses”.

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

II.2ª. Sobre la tramitación del procedimiento

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

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

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

II.3ª. La responsabilidad patrimonial de la Administración: regulación y requisitos

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

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

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

La indemnización se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación de expropiación forzosa, legislación fiscal y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado (artículo 141.2 LRJ-PAC). El derecho a

reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo (artículo 142.5 LRJ-PAC).

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

Como viene recordando este Consejo (entre otros, dictámenes 34/2000, de 9 de octubre; 58/2001, de 30 de octubre; 39/2004, de 22 de noviembre; 30/2007, de 30 de julio y 56/2010, de 8 de noviembre), ese sistema de responsabilidad objetiva no convierte a las Administraciones Públicas “en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados, derivada de la actividad de éstos, por el hecho de que ejerzan competencias en la ordenación de un determinado sector o sea necesaria su autorización, porque, de lo contrario, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado por nuestro ordenamiento jurídico” (STS de 7 de febrero de 1998 y 13 de septiembre de 2002, entre otras).

II.4ª. En particular, la relación de causalidad y la antijuridicidad del daño

La reclamación se fundamenta en el hacer y actuar de los servicios públicos de mantenimiento de carreteras de la Administración de la Comunidad Foral, entendiendo los recurrentes que su mal funcionamiento determinó un resultado fatal al considerar que la existencia de dos baches en la carretera, no señalados y además de difícil percepción, fueron los causantes del accidente y de su trágico desenlace. De ahí que, el daño padecido por el señor ..., sea -a juicio de los reclamantes- un daño antijurídico que no debe ser soportado por él ni su esposa.

Frente a semejante alegación, la Administración Foral, sostiene que la víctima iba circulando con su bicicleta a una velocidad inadecuada, que los reclamantes no justifican que lo determinante del accidente fuese el mal estado de la calzada y que el bache, que presuntamente pudo determinar el accidente, según aquéllos, no reviste mayor trascendencia al paso de los automóviles, que son los vehículos destinatarios fundamentalmente de las carreteras.

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 trata 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)».

La jurisprudencia anteriormente expuesta ha sido acogida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en Sentencias, entre otras, de 21 de julio de 2000 (recurso núm. 2734/97), de 26 de julio de 2000 (recurso núm. 2425/97), 29 de mayo de 2008 (recurso núm. 140/2007), aludiéndose en la última de ellas, previa cita de distintas sentencias del Tribunal Supremo, como uno de los hechos determinantes de la ruptura del nexo causal, al comportamiento de la víctima en la producción o el padecimiento del daño, o a la gravísima negligencia de ésta, siempre que estas circunstancias hayan sido determinantes de la existencia de la lesión y de la consiguiente obligación de soportarla en todo o en parte.

En resumen, la Sentencia de la Sala Tercera, Sección 6ª, del Tribunal Supremo, de 30 de octubre de 2006 condensa la doctrina reseñada,

afirmando, con cita de numerosas sentencias, que “el carácter objetivo de esta responsabilidad no supone que la Administración haya de responder de todas la lesiones que se produzcan en el ámbito del servicio público, siendo preciso para ello que la lesión pueda imputarse al funcionamiento del servicio, quedando exonerada la Administración cuando la intervención de tercero o del propio perjudicado reviste la suficiente intensidad para resultar determinante del resultado lesivo, quebrando la relación con el servicio público en cuyo ámbito se han producido los hechos, aun cuando el funcionamiento del mismo sea defectuoso”.

Por lo demás, como afirma la sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), de 15 de junio de 2010, también en relación con la responsabilidad patrimonial a consecuencia de un accidente de circulación, “constituye jurisprudencia consolidada que la prueba de la relación de causalidad corresponde a quien formula la reclamación, o como dice la sentencia de 18 de octubre de 2005, la carga de la prueba del nexo causal corresponde al que reclama la indemnización consecuencia de la responsabilidad de la Administración por lo que no habiéndose producido esa prueba no existe responsabilidad administrativa; en el mismo sentido la sentencia de 7 de septiembre de 2005, entre otras muchas”.

En definitiva, como este Consejo de Navarra tiene declarado (entre otros, dictámenes 57/2003; 46/2005; 39/2006 y 24/2011) 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.

La aplicación de la doctrina anterior al supuesto ahora considerado exige valorar el presente caso partiendo de los datos que ofrece el expediente.

Como se ha recogido en los antecedentes, los reclamantes, basándose en el atestado de la Policía Foral y en el informe pericial que adjuntaron a la reclamación, fundan su petición en que don ... resultó herido muy grave el día 24 de junio de 2009, a consecuencia de la caída que se produjo al perder el control de su bicicleta en el punto kilométrico 54.600 de la N-135 (Pamplona- Francia por Valcarlos), como consecuencia del mal estado de la calzada, y que se debió: 1º) A la existencia de dos baches de importantes dimensiones por los que pasó la bicicleta (el primero, según el sentido circulación Pamplona-Francia, tiene unas dimensiones de 1,36 m de largo, 0,37 m de ancho y 5,5 cm de profundidad máxima. El segundo, con unas dimensiones de 0,90 m de largo, 0,37 m de ancho y 3 cm de profundidad máxima); 2º) A la existencia en el lugar del accidente de contrastes de luz y sombra debido a los árboles, que hacían que los baches existentes no fuesen perfectamente visibles, no obstante circular a una velocidad inferior al límite máximo aconsejado de 30 km/h; 3º) Según el atestado de la Policía Foral, se considera causa eficiente o principal del accidente, sin la cual, este no se hubiese producido, la pérdida del control de la bicicleta conducida por el señor ..., tras pasar por encima de los baches existentes en la calzada. Y se considera causa mediata muy cualificada la presentencia de los baches en la calzada ya citados.

En cambio, la propuesta de resolución sostiene: 1º) Que el informe de la Policía Foral afirma que lo determinante de la caída fue la pérdida de control de la bicicleta, si bien se pone en relación con los baches; 2º) Que dicho informe no acredita el porqué quedó trabada la bicicleta en el segundo y no en el primero de los baches, siendo éste más profundo; 3º) Que los reclamantes difieren en sus escritos respecto a la velocidad a la que circulaba la bicicleta y, en todo caso, resulta evidente el hecho de la muy diferente velocidad a la que se va, según se ascienda o descienda un puerto; 4º) Que del informe pericial aportado por la aseguradora se evidencia que, a la velocidad recomendada y los desniveles que presentaba la calzada (5,5 y 3 centímetros), no se altera el normal avance de una

bicicleta. 5º) Que, si tanto la Ley Foral como la legislación del Estado en materia de carreteras prevén que éstas son proyectadas y construidas fundamentalmente para la circulación de vehículos automóviles, a la hora de determinar el grado de eficiencia del servicio deberá ser en relación con ese específico destino y uso de la infraestructura viaria con el que tendrá que valorarse su gestión y no con otros usos permitidos (accesorios o secundarios). En este sentido, el bache que, según los reclamantes, determinó el accidente, no reviste mayor trascendencia para al paso de automóviles. Por todo ello concluye, por una parte, que los reclamantes no aportan la prueba necesaria para apreciar responsabilidad de la Administración, es decir, no justifican que lo determinante del accidente fuese el mal estado de la calzada; por otra, que hacer responsable a la Administración titular de las carreteras de cualquier incidencia dañosa que tuviese lugar con ocasión de la utilización del servicio público viario, incluso por encima o más allá de lo previsto por el legislador, la convertiría en aseguradora universal de riesgos desnaturalizando la institución de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. En consecuencia, procede la desestimación de la reclamación.

Considerando las circunstancias particulares del presente caso, expuestas en los antecedentes de este dictamen, entendemos:

1º) Que la existencia de dos baches, con unas dimensiones concretas y determinadas, en el lugar en que se produjo el trágico suceso –sin que en el expediente conste una previa señal de peligro- es un hecho incontestable. A ellos se refieren tanto los reclamantes como la Administración.

2º) Que la víctima del accidente circulaba con una bicicleta del tipo de montaña, con modificaciones respecto a su estado original, como son: El sillín de carretera (marca “Selle Italia”), los pedales modificados del tipo automáticos de carretera y los neumáticos “marca Ritchey-Cross Bite 1.1”.

3º) Que, según el atestado de la Policía Foral, “se considera causa eficiente o principal del accidente, sin la cual, este no se hubiese producido, la pérdida del control de la bicicleta conducida por don ..., tras pasar por encima de los baches existentes en la calzada. Se considera causa mediata

muy cualificada la presentencia de dos baches en la calzada situados en el punto kilométrico 54,600 de la N-135 (Pamplona-Francia por Valcarlos)”.

4º) Que, si bien no se ha acreditado en el expediente cuál era la velocidad exacta a la que circulaba con su bicicleta el señor ... en el momento en que se produjo el accidente, de los datos que obran en el mismo, singularmente los informes periciales, resulta una velocidad muy superior a la máxima aconsejada (30 km/h), teniendo en cuenta, entre otros datos, la pendiente del puerto de montaña en que aquél se produjo (7%), las características de la bicicleta que llevaba –entre ellas la clase de neumáticos- y los restos de sangre que se encontraron, situados a 3 metros del extremo exterior del segundo bache y a 1,20 metros del borde derecho de la calzada.

A la vista de lo expuesto debemos concluir que existe una relación de causalidad entre el daño producido –las graves lesiones padecidas por la víctima- y la existencia de los dos baches que supone el incorrecto funcionamiento del servicio público respectivo –el de conservación y mantenimiento del buen estado de la vía de la titularidad de la recurrida-.

Ahora bien, esa relación de causalidad aparece, mediatizada por un dato relevante: El comportamiento negligente del conductor en el momento en que se produjo el accidente, al ir a una velocidad muy superior a la máxima aconsejada. Por todo ello, en el caso examinado aparecen una pluralidad de causas determinantes del resultado dañoso, una atribuible a la propia Administración y otra a la víctima.

II.4ª. Fijación de la indemnización

Resta finalmente, el pronunciamiento sobre el “quantum” indemnizatorio. Los reclamantes cifran la cantidad exigida en un millón cuatrocientos setenta y nueve mil ochenta y cinco euros con cincuenta y cinco céntimos (1.479.085,55) para don ..., más ciento cincuenta y siete mil novecientos once euros con cincuenta y cuatro céntimos (157.911,54) para don ... y doña ... de forma conjunta, en concepto de días de baja hospitalarios, secuelas, necesidad de ayuda de otra persona, necesidad de

adecuación de la vivienda, gastos y daño moral, entre otros conceptos, adjuntando informe médico pericial.

La indemnización debe responder al principio de reparación integral de los daños y perjuicios causados. La indemnización comprensiva del daño moral y el perjuicio patrimonial se calculará atendiendo a las circunstancias personales, laborales y familiares de la paciente, así como el papel de la patología y demás circunstancias concurrentes en la lesión. Esta valoración exige una apreciación racional aunque no matemática, dadas las dificultades que comporta la conversión de circunstancias complejas y subjetivas en una suma dineraria, sin olvidar el innegable contenido subjetivo de la determinación de los daños morales.

En cuanto al momento de la valoración del perjuicio, el artículo 141.3 de la LRJ-PAC establece que “la cuantía de la indemnización se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al índice de precios al consumo, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley General Presupuestaria”. El Tribunal Supremo viene considerando como uno de los instrumentos adecuados para hacer efectivo el principio de indemnidad, la consideración de la obligación pecuniaria de resarcimiento como una deuda de valor, que lleva a fijar la cuantía de la deuda actualizada al momento de su determinación o fijación, y no al momento de producción del daño (Sentencia de la Sala Tercera, Sección 6ª, del Tribunal Supremo de 21 de abril de 1998).

Por otra parte, como hemos indicado anteriormente, 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). En este sentido, a diferencia de lo que sucede en los supuestos contemplados en la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor en la que se contiene un sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las

personas en accidentes de circulación, no existe un baremo que contemple las indemnizaciones en casos como el que nos ocupa. No obstante, y a falta de criterios más seguros, los jueces y tribunales acuden con frecuencia al sistema de la Ley citada para determinar el *quantum* indemnizatorio. Así lo ha hecho, también, la Administración en su propuesta de resolución –para el caso en que se estimase su responsabilidad- precisando que el baremo que resulta de aplicación al supuesto, teniendo en cuenta el día en que se produjo la lesión y no el de la reclamación, sería el establecido en la Resolución de 20 de enero de 2009 de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, por el que se da publicidad a las cuantías de las indemnizaciones por muerte, lesiones permanentes e incapacidad temporal. Entiende por ello que deben corregirse las cantidades reclamadas que toman en consideración los valores fijados para el año 2010 y todo ello sin perjuicio de las actualizaciones que en su caso procedan. Además, dicha propuesta va precisando de forma minuciosa, en relación con las diferentes partidas en las que existe discrepancia entre los reclamantes y la aseguradora, cuál debe ser el criterio a seguir para determinar la correspondiente cuantía. Concluye que la indemnización que correspondería al señor ... estaría integrada por los siguientes conceptos: 22.263 euros, por el periodo de baja hospitalaria; 268.756 euros, por las secuelas funcionales; 25.034,88 euros, por las secuelas estéticas, 29.379,09 euros, como factor de corrección; 43.682,30 euros, por daños morales complementarios; 131.046,90 euros por la incapacidad permanente absoluta; 174.729,19 euros, por la gran invalidez, lo que representa un total de 694.891,56 euros. En cuanto a la indemnización a su esposa le reconoce una cuantía de 32.761,72 euros en concepto de perjuicios morales familiares.

Este Consejo comparte la anterior valoración realizada en la propuesta de resolución y en atención a todos los elementos expuestos, fundamentalmente, el estado en que se encontraba la vía, por una parte, y la velocidad a la que circulaba la víctima en el momento en que se produjo el accidente por otra, entiende que debe rebajarse en un 50% la cuantía indemnizatoria prevista en la propuesta de resolución.

III. CONCLUSIÓN

Procede estimar parcialmente la reclamación de indemnización de daños y perjuicios derivada de accidente de circulación formulada por doña ..., en representación de don ... y su esposa, doña ..., indemnizando a los reclamantes en la cantidad que fije el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, de acuerdo con los criterios señalados en el cuerpo de este dictamen.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.