

Expediente: 55/2010

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

Dictamen: 56/2010, de 8 de noviembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 8 de noviembre de 2010,

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 1 de octubre de 2010 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente 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 48/2009, solicitado por Orden Foral 59/2010, de 17 de septiembre, 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 59/2010, de 17 de septiembre, 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 1 de abril de 2009, doña ... doña ..., don ... y don ... formulan al Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones del Gobierno de Navarra reclamación de indemnización de ciento cuarenta y dos mil ciento sesenta y un euros con treinta y tres céntimos de euros (142.161,33 euros) por los daños y perjuicios padecidos a consecuencia del fallecimiento de su esposo y padre, respectivamente, en accidente de circulación. En dicho escrito se expresan sustancialmente las alegaciones que a continuación se relatan.

Entre las 06.45 horas y las 6.50 horas de la mañana del día 18 de abril de 2008 se produjo el atropello mortal de don ..., esposo y padre, respectivamente, de los reclamantes, cuando se disponía a cruzar la vía PA 33, a la altura del kilómetro 0,500, en las cercanías de la rotonda Areta para dirigirse a la empresa "...” en la que trabajaba, que dio lugar a la incoación de las diligencias previas número 401/2008, que se siguen en el Juzgado de Instrucción de Aoíz “al cual nos remitimos a efectos de prueba”.

Se da la circunstancia de que en la zona del atropello –continúa el escrito- existían al tiempo de producirse el mismo una serie de deficiencias que denotaban una negligente conservación y mantenimiento de la citada vía, tal como se deduce del “informe confeccionado por las deficiencias en la vía detectadas a la altura del punto kilométrico 0,465 de la carretera PA-33 (acceso Pamplona Este)”, en el que se afirma: “(...) una deteriorada señal horizontal de paso de peatones, que puede dar causa a errores de su vigencia o no, tanto a los peatones como a los conductores de vehículos, debido a su estado semiborrado (...) Se observa que en dicho punto son varios los peatones que utilizan dicho paso de peatones para cruzar de un lado a otro de la carretera”, llegándose a afirmar por el autor de dicho informe que “(...) con el fin de mejorar la seguridad vial y en aras de prevenir un posible accidente, (...) propone que en la citada vía se supriman definitivamente dichas marcas viales o bien se señalice de manera correcta

colocando toda la señalización necesaria para que dicho paso de peatones sea seguro (...).”.

Señala así mismo el escrito de reclamación que, al margen de que no existiera ninguna señalización vertical que advirtiera de la presencia del citado paso de peatones, tampoco había señal que indicara la velocidad de la vía considerando dicha circunstancia y ello pese a encontrarnos en una zona poblada (en uno de los márgenes hay viviendas y empresas y en el otro había empresas). Existía únicamente una señal, a cada lado de la vía, correspondiente a la finalización e inicio de poblado que, dicho sea de paso, no coincide con la delimitación cartográfica de la zona, ya que la zona de poblado (de Pamplona) se extiende más allá de la zona en la que se produjo el atropello. Más aún, al margen del citado paso de peatones no existía ninguna zona de paso habilitada en todo ese tramo que permitiera a los peatones cruzar para acceder a las empresas que se encontraban situadas en uno u otro lado de misma. En consecuencia, el paso de peatones “se presentaba como el único punto habilitado para efectuar dicho cruce”, como se refleja en el informe de deficiencias mencionado. La creencia de la existencia del paso de peatones “se veía reforzada por la circunstancia de que el seto que delimita la carretera con el paseo peatonal, que existía y que unía Olaz con Pamplona, precisamente tenía un hueco en ese punto, coincidiendo con el paso de peatones, permitiendo así el acceso desde dicho paseo al mismo si se pretendía el cruce de la vía y desde ésta a la zona de empresas situada en ese lado.

Los hechos descritos constituyen, a juicio de los reclamantes, un supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración pública conforme a lo dispuesto en los artículos 106 de la Constitución y 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, concurriendo los requisitos para la procedencia de tal responsabilidad patrimonial, en particular, la relación de causalidad entre el actuar de la administración y la lesión producida (cita varias sentencias).

Por lo expuesto, solicitan se les reconozca el derecho a percibir de la Administración la indemnización ya indicada de 142.161,33 euros, más los intereses legales correspondientes de la expresada cantidad.

Segundo.- Iniciación del procedimiento

A requerimiento de subsanación por la Administración, el 17 de abril de 2009, los reclamantes, mediante escrito de fecha 28 de abril de 2009, manifestaron que no habían recibido de entidades aseguradoras u otras instituciones públicas o privadas cantidad alguna en concepto de indemnización por el fallecimiento derivado del atropello de don ..., ocurrido el 18 de abril de 2008.

Mediante escrito de fecha 25 de mayo de 2009, 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 201/2009, de 27 de mayo, del Secretario General Técnico del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, en nombre propio, por doña ... doña ..., don ... y don ... (expediente RPOP 48/2009), 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.

Con fecha de entrada de 26 de mayo de 2009 el Departamento de Obras Públicas Transportes y Comunicaciones recibe la comunicación del Ayuntamiento de Pamplona de que doña ... doña ..., don ... y don ... han presentado reclamación de responsabilidad ante dicha Administración (expediente daños B-2009-79), cuya copia se adjunta.

Tercero.- Instrucción del procedimiento e informes

Iniciada la instrucción, con fecha 2 de junio de 2009, se solicitaron informes a la Policía Foral y al Servicio de Conservación del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones.

Con esa misma fecha de entrada, los reclamantes presentaron a la Dirección General de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, un escrito acompañado de la correspondiente documentación gráfica, en el que manifiestan, por una parte, que con posterioridad al atropello mortal “el paso de cebra situado en la zona de conflicto, ha sido borrado, hemos de suponer, siguiendo las recomendaciones que se aconsejaban en el Informe de Deficiencias observadas en dicho tramo elaborado por la Policía Foral”; por otro, que habían presentado también reclamación por responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de Pamplona (expediente daños B-2009-79).

El Servicio de Conservación, con fecha 3 de junio de 2009, remitió copia del informe solicitado y que era el elaborado a petición del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Aoiz el 4 de diciembre de 2008, a propósito del atropello mortal de don En él reiteradamente se sostiene que en la zona de estudio “no existe ningún paso específico para peatones por los motivos técnicos expuestos ... Por lo tanto como en la zona de estudio no existe ningún paso específico para peatones, no existe ninguna señal vertical específica que advirtiera de la presencia de un paso específico para peatones en desuso”.

La Policía Foral, con fecha 19 de junio de 2009, remitió el Informe I-004/08, solicitado por el Instructor y elaborado por el policía número profesional 586 perteneciente a la División de Atestados e Investigación de la Policía Foral. Informe citado por los reclamantes en su escrito iniciador del procedimiento y en el que se advierte “sobre una deteriorada señal horizontal de paso de peatones, que puede dar causa a errores de su vigencia o no, tanto para peatones como a los conductores de vehículos, debido a su estado semiborrado, a la altura del punto kilométrico 0,465 de la carretera PA-33 (Acceso de Pamplona Este)”.

A petición del instructor, mediante escrito de fecha 22 de junio de 2009, los reclamantes le informan del estado en que se encuentran las actuaciones judiciales (“se ha presentado recurso de apelación contra el auto dictado por el expresado Juzgado, de fecha 06/11/2008, por que se desestimaba el recurso de reforma interpuesto por esta parte contra el auto de fecha 16/10/2008 por el que se reputaba como falta los hechos que dieron origen a dichas actuaciones”). Asimismo comunican que presentaron una reclamación por responsabilidad patrimonial, ante el Ayuntamiento de Pamplona (expediente daños B-2009-79 “actualmente en tramitación”).

Con fecha 28 de agosto de 2009 el instructor comunica toda la documentación del expediente de responsabilidad patrimonial referido a la aseguradora

El instructor, por escrito de 4 de septiembre de 2009, comunica a los reclamantes que no estando previstas nuevas actuaciones en la instrucción “elementales razones aconsejan aplazar la resolución de la referida reclamación, en tanto no se conozca el resultado de las actuaciones judiciales promovidas por los reclamantes”.

Posteriormente, el instructor, mediante escrito de 25 de noviembre de 2009, solicita al Ayuntamiento de Pamplona copia autorizada de las actuaciones llevadas a cabo por el citado Ayuntamiento como consecuencia del accidente y la remisión de cualquier tipo de información o documentación que obre en su poder y traigan causa del atropello mortal ya circunstanciado. El Ayuntamiento, con fecha 10 de diciembre de 2009, envía al instructor copia del Parte de Policía Municipal e Informe del Servicio de Obras en relación con el expediente daños B-2009-79.

En el primero, el Subinspector con número profesional 35, perteneciente al Grupo de Atestados de Pamplona, en respuesta a las preguntas formuladas por la Jefatura de Policía, manifiesta lo siguiente: 1º) Que, en relación a si el mantenimiento, conservación y señalización viaria del tramo donde se produjo el accidente, es competencia del Ayuntamiento de Pamplona, se le informa de que a partir de la rotonda existente frente a la urbanización de Mendillorri, confluencia con la calle Carretera de Sarriguren,

la vía deja de tener la consideración de vía urbana, pasando a ser interurbana y en la actualidad está siendo desdoblada. 2º) Que, sobre si la señalización horizontal del paso de peatones fue realizada por el Ayuntamiento de Pamplona, afirma que sí y, añade: “En el año 2003, la creación de la rotonda que existe en la calle Carretera de Sarriguren, que da acceso a la 1ª y 4ª fase de Mendillorri, conllevó la modificación de la acera. A fin de que los peatones provenientes de Olaz pudieran seguir accediendo andando con seguridad a Pamplona, se pintó por parte de la empresa constructora de la obra, un paso de peatones de manera provisional, junto con la colocación de la correspondiente señalización vertical. Que una vez finalizada la rotonda y la acera se procedió a quitar la señalización vertical y se pintó con pintura negra por encima del paso de peatones”. 3º) Que, sobre la velocidad máxima permitida en la zona, dado que dicha vía carece de la condición de vía urbana se desconoce, pero, a tenor de lo dispuesto en el Reglamento General de Circulación, la velocidad máxima en carreteras convencionales fuera de poblado es de 100 kilómetros por hora en turismos, siempre que estas tengan un arcén pavimentado superior a 1,50 metros o más de anchura.

Por su parte, en el Informe del Servicio de Obras del Área de Conservación Urbana del Ayuntamiento de Pamplona se afirma que, en el punto concreto donde ocurrió el accidente, se han desarrollado en los últimos años varias actuaciones que han determinado algún cambio, incluso en las mugas. “Durante una de ellas (la relativa a la construcción de la rotonda que da acceso al barrio de Mendillorri) hubo que eliminar la acera que comunicaba las naves que allí había con el camino de Burlada. Como solución a los viandantes que la utilizaban, la empresa constructora tuvo que facilitar paso alternativo creando un paso peatonal provisional cruzando la carretera para que utilizaran las aceras de Mendillorri. Al término de éstas el paso se fue desgastando dejando al descubierto parte del mismo”. Entiende, además, que siendo una vía interurbana su conservación corresponde al Gobierno de Navarra.

Mediante escrito de 7 de junio de 2010 los reclamantes ponen en conocimiento de la Secretaría General Técnica del Departamento de Obras

Públicas, Transportes y Comunicaciones que se ha dictado sentencia por el Juzgado de Instrucción de Aoiz que ha puesto fin a la vía penal (se adjunta copia de la sentencia) y solicitan el alzamiento de la suspensión del procedimiento.

A requerimiento del instructor, los reclamantes, con fecha 26 de julio de 2010, presentan un escrito en el que manifiestan que la sentencia dictada es firme y que las únicas reclamaciones presentadas son las formuladas ante ese Departamento y ante el Ayuntamiento de Pamplona.

Por su parte, el Ayuntamiento de Pamplona remitió al Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, con fecha 2 de agosto de 2010, copia de la resolución del Director del Área de Hacienda Local por la que desestimaba la reclamación presentada por la esposa e hijos de don ... por no ser los daños reclamados consecuencia directa, exclusiva e inmediata del funcionamiento de un servicio público. Y ello con base en lo siguiente: 1º) No existía en la zona paso de peatones en uso. Las características de los restos de pintura amarilla, desgastados y semiborrados y el resto de circunstancias concurrentes (zona fuera de poblado, ausencia de iluminación y de señalización vertical...) no hacían presumir racionalmente la existencia de un paso de peatones. 2º) No está acreditado que el peatón cruzase por el paso de peatones con pintura amarilla. Más bien, de los datos que obran en el expediente se deduce que el percance ocurrió a la altura del kilómetro 0,500 estando el paso de peatones ubicado en el 0,390 dirección Irún. 3º) Tanto en el informe técnico complementario al Atestado número A-2711/08 realizado por la Policía Municipal como en la sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 2 de Aoiz de fecha 19 de enero de 2010 se apunta a la imprudencia o negligencia del peatón como causa del atropello.

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 estimase pertinentes.

Los reclamantes, mediante escrito de 26 de agosto de 2010, se remitieron a las manifestaciones vertidas en el escrito inicial de reclamación y, en particular, insisten en que han quedado acreditadas: Las graves deficiencias en la señalización e iluminación de la vía; la ausencia de una zona de paso debidamente habilitada y señalizada para el cruce de peatones; la grave negligencia en la conservación y el mantenimiento de la citada vía y el incumplimiento de la obligación que corresponde a la Administración, en cuanto titular de la vía, de mantenerla en condiciones de segura transitabilidad.

Concluye solicitando que sea estimada la reclamación por responsabilidad patrimonial que se formulara en su día frente a esa Administración, en los términos interesados en el escrito de reclamación presentado el día 3 de abril de 2009.

Quinto.- Propuesta de resolución

La propuesta de resolución, precedida de un informe jurídico de 3 de septiembre de 2010, de la que es fiel reflejo, desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por doña ... doña ..., don ... y don Tras reseñar los antecedentes y la tramitación del expediente, manifiesta que durante aquélla se ha dictado por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Aoiz la sentencia 13/2010, de 19 de enero, de la que cabe destacar, por una parte, la expresa reserva que de las acciones civiles han realizado los reclamantes; por otra, el carácter firme de la mencionada sentencia. Entiende, en consecuencia, que resulta obligado prestar atención a los hechos de los que el órgano jurisdiccional ha partido para dictar sentencia, dado que la realidad es siempre una y sólo una: no puede ser y no ser al mismo tiempo o ser simultáneamente de una manera y de otra. Pues bien, partiendo de los hechos que recoge la sentencia y que transcribe, tras recordar cuáles son los requisitos para apreciar la responsabilidad de la Administración, propone la desestimación de la

reclamación al no existir nexo causal entre el resultado acaecido y el funcionamiento del servicio público viario.

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 y 30/2007, de 30 de julio), 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

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 esposo y padre de los reclamantes, que éstos imputan, en cambio, al funcionamiento anormal del servicio de carreteras. Por ello, resulta oportuno examinar a continuación la 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 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 y 39/2006) 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.

Como se ha recogido en los antecedentes, los reclamantes fundan su petición en que don ..., padre y esposo de aquéllos, falleció el día 18 de abril de 2008 a consecuencia del atropello que sufrió y que se debió: 1º) A las graves deficiencias en la señalización e iluminación de la vía. 2º) A la ausencia de una zona de paso debidamente habilitada y señalizada para el cruce de peatones en dicha vía. 3º) A la grave negligencia en la conservación y mantenimiento de la citada vía. Y, 4º) al incumplimiento de la obligación que corresponde a la Administración de mantenerla en condiciones de segura transitabilidad. En cambio, la propuesta de resolución concluye que se desconoce el lugar exacto por donde el fallecido cruzó la carretera PA-33. También se desconoce si atravesaba la calzada con arreglo a lo establecido en el Reglamento General de Circulación. E, igualmente, queda descartado que cruzase por el punto kilométrico 0,465 de dicha calzada, que era el lugar donde existían restos de pintura de un anulado paso de cebra provisional, por cuanto el atropello se produjo a la

altura del punto kilométrico 0,500. Por todo ello concluye que procede la desestimación de la reclamación.

Considerando las circunstancias particulares del presente caso, expuestas en los antecedentes de este dictamen, y de modo especial, los hechos fijados en la sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Aoiz, de 19 de enero de 2010, que alcanzó la firmeza al no haber sido recurrida por los reclamantes, entendemos que no concurre el requisito de la relación de causalidad para la procedencia de la responsabilidad de la Administración, pues de ellos se deduce que 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 enviado al Juzgado): Se trata de la “PA-33 Accesos Pamplona Este. Está catalogada como una vía de Interés General, tiene una longitud de 0,92 km, teniendo su origen en la rotonda de Mendillorri y su final en la rotonda de Areta. Tiene una anchura de 10 metros con carriles de 3,5 metros y arcenes laterales de anchura variable entre 0,90 y 1 metro, y máximo de 1,5 metros”. Como afirma el parte de la Policía Municipal, se trata de una vía interurbana. “La zona del siniestro era un tramo recto y...había sobrepasado la señal de fin de poblado”, puntualiza el fundamento jurídico tercero de la sentencia. En dicha zona, continúa el informe, “no existe ningún paso específico para peatones”. La primera condición técnica que debe tener un paso de peatones con prioridad para éstos, añade, es que el paso esté situado en un poblado, por lo que en la zona del siniestro no existía tal paso al ser una vía interurbana. Y, continúa: “El supuesto paso de peatones al que continuamente se alude en estas diligencias de prueba, en el pk 0,390, no es tal, sino unos restos o rastros de marcas viales amarillas de obras que indican que antiguamente puedo existir una zona de paso exclusiva para peatones y que, actualmente, y de forma objetiva ya no puede considerarse como tal...Por tanto, como en la zona de estudio no existe ningún paso específico para peatones, no existe

ninguna señal vertical específica que advirtiera de la presencia de un paso específico para peatones en desuso. Una marca vial que no ha sido repintada en un tiempo razonable y que sus niveles de retrorreflexión e incluso visión diurna no son razonables como era este caso, es evidente desde un punto de vista técnico que no puede considerarse *en uso*”.

- En el momento del accidente era de noche, llovía y hacía fuertes ráfagas de viento. La vía, afirma la sentencia, “se encontraba escasamente iluminada y no existía paso de peatones y sí únicamente restos de pintura amarilla de un anterior paso que se trazó en la calzada por unas obras anteriores no utilizado desde cinco o seis años que no era visible en todo caso de noche...no existiendo señal semafórica o vertical que sería preceptiva en caso de que estuviera en uso”.
- En cuanto al peatón, sostiene la sentencia, que la información de que se dispone concluye que cruzaba la calzada por un lugar que no era el del supuesto paso de peatones, que “se situaba en el punto kilométrico 0,465 cuando el atropello se dio en el punto kilométrico 0,500 de la carretera PA-33”. Además, en el fundamento de hechos probados se afirma que el fallecido se disponía a cruzar transversalmente la carretera (el artículo 124.3 del Reglamento General de Circulación prescribe que se haga de forma perpendicular al eje de la vía).
- Por lo que se refiere al conductor del vehículo señala la sentencia que no consta circulase a una velocidad excesiva y su vehículo llevaba las luces cortas.
- El proceso de generación del daño fue, a la postre, el siguiente: Sobre las 6:45 horas del día 18 de abril de 2008 (era de noche, llovía y había fuertes ráfagas de viento) circulaba un vehículo por la carretera con denominación PA-33, procedente de Pamplona y en sentido Irún. A esa misma hora don ... se disponía a cruzar transversalmente dicha carretera por el punto kilométrico 0,500 desde el margen del carril sentido Irún para acceder a la empresa en que trabajaba. Don ... cruzó la calzada y en ese momento las trayectorias del vehículo y del peatón se juntaron produciéndose el accidente y el fatal desenlace.

- Respecto de la causa del accidente, su origen obedeció de forma decisiva y determinante a la conducta de la víctima. Cruzó una carretera interurbana sin adoptar las medidas de precaución necesarias ante las circunstancias meteorológicas tan adversas existentes y por un lugar que, según ha quedado probado en la sentencia, se encontraba a casi cincuenta metros del que años atrás había sido un paso de peatones provisional con motivos de las obras realizadas en aquella y que estaba anulado.
- Así pues, el hecho dañoso es consecuencia de la propia conducta de la víctima, que, desgraciadamente, no extremó las precauciones al cruzar una vía interurbana, por un lugar no habilitado para peatones, con unas circunstancias meteorológicas extremas y portando una ropa oscura que dificultaba todavía más su presencia ante el conductor del vehículo con el que colisionó y que no circulaba a una velocidad excesiva.

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 de los reclamantes –por más lamentable que sea el daño sufrido- en el sentido de que la causa del accidente está constituida por las graves deficiencias en la señalización, iluminación, conservación y mantenimiento de la vía, por las razones siguientes:

- La existencia de un paso de peatones, lugar donde según los reclamantes se produjo el fatal accidente, no era tal. Como ha quedado expuesto anteriormente, a pesar de que en el Informe nº I-004/08 de la Policía Foral, aportado al proceso judicial, se sostiene la existencia de una “deteriorada señal horizontal de paso de peatones, que puede dar causa a errores de su vigencia o no, tanto a los peatones como a los conductores de vehículos, debido a su estado semiborrado”, en la sentencia firme dictada por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Aoiz se concluye claramente que tal paso de peatones no existía (coincidiendo en ese punto con el informe del Departamento de Obras Públicas). Es más, las características de los restos de pintura, y las demás circunstancias concurrentes (ausencia de iluminación y de

señalización vertical) no hacían presumir racionalmente la existencia de un paso de peatones.

- El accidente se produjo en una vía interurbana, por lo que la señalización vertical, horizontal e iluminaria, tal como sostiene el informe del Departamento de Obras Públicas, era la correspondiente a tal vía, y no la que se exige en una vía urbana que parece ser es la que alegan los reclamantes.
- Tal como afirma la sentencia no se ha acreditado por los reclamantes que su esposo y padre cruzase por el supuesto paso de peatones. Más bien, de las pruebas que obran en el expediente se puede deducir que el fatídico accidente ocurrió a casi cincuenta metros de él cuando cruzaba la calzada transversalmente.
- A la vista de los elementos de juicio disponibles, es razonable concluir que el accidente tuvo origen eficiente en la conducta del propio peatón fallecido, que actuó de forma inadecuada, cuando sin advertir que venía un vehículo, cruzó transversalmente la calzada por un lugar que no era un paso de peatones.
- 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 iluminaria; 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 padre y esposo de los reclamantes. 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, no existe 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 doña ... doña ..., don ... y don ... debe ser desestimada.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.