

Expediente: 45/2022

Objeto: Responsabilidad patrimonial por daños derivados de accidente de circulación.

Dictamen: 10/2023 de 21 de febrero

DICTAMEN

En Pamplona, a 21 de febrero de 2023,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente; don Hugo López López, Consejero-Secretario; doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein, y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don José Iruretagoyena Aldaz,

emite por unanimidad de los asistentes el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1.Consulta

El día 19 de diciembre de 2022, tuvo entrada en el Consejo de Navarra, un escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, en el que, de conformidad con lo establecido en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (en lo sucesivo, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el expediente de responsabilidad patrimonial promovido por don..., expediente RPOP 44/2016.

A la petición del informe se acompaña el expediente administrativo tramitado como consecuencia de la indicada reclamación de responsabilidad patrimonial, incluyendo la propuesta de resolución del Secretario General Técnico del Departamento de Cohesión Territorial, por la que se estima parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial, formulada por don..., en el expediente RPOP 44/2016.

I.2. Antecedentes

I.2.1. Reclamación de responsabilidad patrimonial

El 15 de julio de 2016, don..., presentó un escrito en el que indicaba que el 18 de julio de 2015, sobre las 13.30 horas, circulaba conduciendo la motocicleta BMW C-600 Sport, matrícula..., por la carretera NA-140 (Auritz-Burguete-Isaba), cuando a la altura del kilómetro 11,300, en dirección ascendente, al trazar la curva pronunciada a la izquierda, perdió el control del vehículo debido a la existencia de gravilla sobre la calzada, lo que hizo perder la adherencia de las ruedas delantera y trasera saliéndose de la vía por el margen derecho de la calzada y cayendo sobre la cuneta vierteaguas.

Al lugar de los hechos acudió un equipo de la Policía Foral que, tras realizar la oportuna inspección ocular del lugar, elaboró las «diligencias a prevención de accidentes de circulación número P-0889/15», en la que se concluía que se consideraba como causa eficiente o principal del accidente «la imprevisible gravilla en el exterior del carril por el que circulaba la motocicleta matrícula...».

Como consecuencia del citado accidente, la motocicleta BMW sufrió daños que fueron tasados en 5.072,72 €, si bien acometió la reparación básica de la misma utilizando piezas de segunda mano, por lo que la reparación finalmente ascendió a 1.907,38 €, que es la cantidad objeto de la presente reclamación por daños materiales.

El escrito continuaba indicando que, igualmente, como consecuencia del accidente sufrió graves lesiones por las que, a la fecha del escrito, continuaba de baja laboral y médica, no siendo posible, en ese momento, realizar una valoración médico legal de las mismas, ya que estaba pendiente del resultado de un TAC que determinaría el tipo de intervención quirúrgica que tendría que realizarse.

Al escrito acompañaba informe del registro general de vehículos de la Dirección General de Tráfico acreditando la titularidad de la motocicleta, certificado de la aseguradora... indicativo de que no había sido indemnizado por los daños sufridos por la motocicleta en el accidente descrito e informes médicos del servicio de traumatología del Servicio Navarro de Salud, y el parte

de baja laboral, indicando que tan pronto como finalizase el tratamiento y causase alta se aportaría el informe pericial médico de valoración cuantificando la indemnización que estimara adecuada por las lesiones sufridas.

I.2.2. Admisión a trámite y suspensión de la tramitación

Mediante Resolución 211/2016, de 30 de septiembre, del Secretario General técnico del entonces Departamento de Desarrollo Económico, fue admitida a trámite la mencionada reclamación de responsabilidad patrimonial, a la vez que se suspendía la tramitación del procedimiento establecido en la entonces vigente Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, hasta el alta médica del reclamante, y consiguiente concreción de las lesiones sufridas en el accidente para su debida valoración.

El 10 de noviembre de 2017, el instructor, a la vista del tiempo transcurrido desde la interposición de la reclamación requirió al reclamante a fin de que pudiera aportar los documentos justificativos sobre la persistencia de dicha situación de imposibilidad de valoración o solicitase lo que en derecho procediera.

El 27 de febrero de 2018, en contestación al requerimiento anterior, el interesado manifestó que con fecha 19 de junio de 2017 había sido sometido a una intervención quirúrgica consistente en un injerto intertibioperoneo y al drenaje y limpieza del hematoma postquirúrgico en cresta iliaca izquierda, adjuntando informe clínico de alta y el informe del servicio de medicina interna posterior a la intervención. Además, indicaba que la intervención no había dado el resultado esperado, razón por la que debía ser sometido a una nueva intervención en el... el próximo 2 de marzo de 2018, por lo que solicitaba se mantuviera la suspensión del procedimiento en tanto en cuanto no se fijarían las lesiones sufridas en el accidente. A su escrito se adjuntaban diferentes informes médicos acreditativos de tales hechos.

I.2.3. Escrito de reclamación complementaria y solicitud de reanudación del procedimiento

El 17 de enero de 2020, don... y doña..., actuando en representación de don... presentaron escrito complementario de reclamación en el que, tras reiterar las circunstancias del accidente sufrido y considerar, conforme al informe de la Policía Foral, como causa eficiente o principal del accidente la existencia de gravilla suelta en el exterior de la carretera, exponían que como consecuencia del accidente resultó herido muy grave su representado, con lesiones que ha padecido durante todo este tiempo, viéndose sometido a diversas operaciones y resultando secuelas que le obligan a llevar un tratamiento analgésico con opiáceos de forma crónica y la imposibilidad absoluta de realizar cualquier actividad laboral, adjuntando informes médicos.

El escrito expone que se solicitó de la perito médico forense, doña ..., colegiada nº... del Colegio de Médicos de Navarra, un informe pericial de valoración económica de los perjuicios sufridos que adjunta y del que reseña las siguientes cuestiones:

«B. RESUMEN DE ANTECEDENTES MÉDICO-PERICIALES

Con fecha 18.07.15, D.... sufrió un accidente de tráfico mientras conducía su moto, que le ocasionó una Fractura conminuta abierta de tibia y peroné derechos grado IIIb de Gustillo con pérdida de sustancia de tibia distal, que precisó ingreso hospitalario a cargo del Servicio de Traumatología del..., llevándose a cabo ese mismo día reducción de la fractura con osteosíntesis del peroné y fijador externo en tibia, y en fecha 30.07.15 corrección del valgo de tobillo, siendo dado de Alta hospitalaria en fecha 07.08.15.

Al alta precisaba tratamiento antibiótico por infección aguda en zona quirúrgica, resuelta en fecha 23.09.15.

Con fecha 26.11.15 se procede a retirada del fijador externo a nivel de tibia.

En la evolución posterior se comprueba retardo de consolidación de la fractura, que precisa nueva intervención quirúrgica en fecha 15.12.15 consistente en osteosíntesis con placa v tomillos + injerto de hueso de banco en tibia y peroné.

En los meses siguientes, la evolución respecto a la fractura parece lentamente favorable, pero no así la de la herida quirúrgica, aún sin cerrar a fecha 11.04.16, debiendo continuar en tratamiento antibiótico, y estando en ese momento recibiendo tratamiento rehabilitador para ganar movilidad de tobillo por equino establecido y edemas en pie. En ese momento, el paciente todavía realizaba carga parcial con 2 muletas

Se comprueba mediante TC en fecha 25.08.16 la presencia de Pseudoartrosis en tibia y peroné, precisando ingreso en fecha 21.09.16 a cargo de Servicio de Traumatología y Medicina Interna por infección crónica del material de osteosíntesis y osteomielitis, llevándose a cabo en fecha 04.10.16 RMO + limpieza quirúrgica. y permaneciendo ingresado hasta el 21.10.16, fecha en la que es dado de Alta hospitalaria para pasar a régimen de hospitalización domiciliaria para antibioticoterapia endovenosa hasta el 07.12.16.

Evolución tórpida, con necesidad de continuar con 2 muletas para deambulación fuera del domicilio, y pendiente de nueva intervención quirúrgica para transposición ósea por pseudoartrosis infectada, que se lleva a cabo en fecha 19.06.17, consistente en limpieza de foco de fractura e injerto intertibioperoneo de cresta iliaca izquierda, con previsión de inmovilización durante 3 meses tras el Alta.

Tras dos años en situación de incapacidad temporal (operario del metal-montador de estructuras metálicas), con fecha 28.06.17 se emite Dictamen Propuesta por el Equipo de Valoración de Incapacidades del INSS, con el reconocimiento de Incapacidad Permanente Absoluta, de acuerdo al siguiente cuadro clínico residual: Paciente con dx de pseudoartrosis tibia dcha sobre osteomielitis previa, tratada con injerto de cresta iliaca izquierda el 19.06.17, y las siguientes limitaciones orgánicas y funcionales: el paciente está hospitalizado y al alta caminará con muletas.

En fecha 19.12.17, es valorado en Servicio de Rehabilitación. Pie en inversión. Balance articular: FD 0º y FP 10º.

Se programa nueva intervención quirúrgica (tratamiento de osteomielitis crónica) mediante técnica de Masquelet, llevándose a cabo un primer tiempo +osteosíntesis con placa entre el 02.03.18 y el 05.03.18, y un segundo entre el 27.04.18 y el 30.04.18.

En la evolución aparece absceso en cara interna de tibia sobre 2º tiempo de Masquelet, que precisa ingreso hospitalario para limpieza entre el 29.06.18 y el 06.07.18.

Días más tarde, precisa nuevo ingreso (del 24.07.18 al 27.07.18), por necrosis dérmica en la herida quirúrgica.

Se realiza arteriografía para estudio por eventual indicación de cobertura por cirugía plástica, objetivándose:

- *Eje iliaco derecho permeable*
- *Permeabilidad de arteria femoral profunda y superficial*
- *Permeabilidad de poplítea*

- *Oclusión de tibia anterior en su porción media y arteria peronea en su porción distal. No se aprecia revascularización de arteria peronea*
- *Permeabilidad y calibre normal de arteria tibia posterior y arteria plantar*

Con fecha 01.08.18, se emite Dictamen propuesta por el Equipo de Valoración de incapacidades del INSS, manteniendo la calificación de Incapacidad Permanente Absoluta, al entender que se mantiene la misma situación clínica y funcional manteniendo la indicación de marcha con descarga de la extremidad derecha con 2 muletas, manteniendo el tratamiento antibiótico, presentando dolor en cresta iliaca izquierda.

En fecha 11.09.18, tras observarse mejoría de la zona de ulceración-necrosis tras la última intervención de limpieza y tratamiento, se deriva a Servicio de Rehabilitación, donde es valorado en fecha 21.09.18, recogiendo la anamnesis y exploración: Actualmente refiere dolor en EVA 5-8/10 con la carga; sin carga, parestesias. Limitación de la movilidad de flexión plantar y lateralizaciones. Marcha con 2 muletas. Ejercicio: camina 8-10 Km, bicicleta 30km. Tto: Lyrica, Paracetamol, Zaldiar, Diclofenaco, Dexketoprofeno. Asimetría, EID acortada 1cm, alodinia a la palmación de la tibia, molestias a la palpación de tendón de Aquiles y gemelo. FD: -10º, FP: 30º. Se indican 15 sesiones de tratamiento.

Con fecha 16.01.19 es valorado en Servicio de Dolor en EIDcha en paciente multioperado, interconsulta con COT el 23.01.19 en la que se propone revisión quirúrgica y tratamiento acorde al proceso, firmando el en esa fecha el documento de Consentimiento informado.

Con fecha 21.03.19, desde el Servicio de Traumatología se deriva al paciente a Centro de Salud Mental por Dificultad en gestión de la evolución. Muy limitado física y anímicamente. Llanto fácil.

En fecha 06.06.19, el paciente es visto en Salud Mental. Tras la entrevista clínica se recoge ánimo bajo, sin polaridad, reactivo, proporcionado a la situación descrita; llanto espontáneo al verbalizar su proceso traumático; dificultades para mantener un correcto descanso nocturno por dolor. No se objetivan criterios para mantener al paciente en Salud Mental, procediéndose a incremento de la dosis de Fluoxetina prescrita por su médico de cabecera.

Con fechas 05.08.19 y 22.09.19, se emiten informes por el Servicio de Traumatología en el que consta: a fecha de hoy clínicamente no ha presentado mejoría evolutiva a lo largo de este último año, presentando secuelas severas incapacitantes para la realización de sus actividades de la vida diaria y sus actividades laborales que realizaba previamente. Clínicamente presenta dolor crónico, tanto a nivel de tibia-tobillo como a nivel pélvico en la zona donante del injerto, que le obliga a llevar

tratamiento con opiáceos de forma crónica. Cualquier cirugía que precisase en un futuro iría encaminada a intentar solventar el dolor».

Tras ello, el escrito considera que es aplicable el Baremo de la Ley 34/2003, de 4 de noviembre, de modificación y adaptación a la normativa comunitaria de la legislación de seguros privados y Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, teniendo en cuenta la fecha del accidente, precisando que la cuantificación se ha realizado actualizándola conforme a la Resolución de 20 de marzo de 2019, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, por la que se publican las cuantías de las indemnizaciones por muerte, lesiones permanentes e incapacidad temporal que resultan de aplicar, durante 2019, el sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación en razón del informe pericial emitido por la perito, teniendo en cuenta la fecha de sanidad y alta de 23 de enero de 2019.

El escrito concreta los conceptos y cuantías indemnizatorias solicitadas de la forma siguiente:

- «• 116 días hospitalarios a razón de 77,61 euros= 9.002,76 euros
- Aplicación del 10% del factor de corrección a dicha cantidad = 900,27 euros
- 1163 días impeditivos a razón de 53,81 euros = 62.581,03 euros
- Aplicación del 10% del factor de corrección a dicha cantidad =6.258,10 euros
- 33 puntos secuelas por perjuicio fisiológico = 54.059,06 euros
- Aplicación del 10% del factor de corrección a dicha cantidad = 5.405,90
- Perjuicio estético 17 puntos = 19.833,98 euros
- Aplicación del 10% del factor de corrección a dicha cantidad = 1983,39 euros
- Incapacidad permanente absoluta = 140.000 euros»

A la vista de todo ello cuantifica la indemnización total en 300.024,51 € y, tras referir los fundamentos legales que considera de aplicación, termina solicitando la tramitación del procedimiento a fin de reconocer a su

representado la indemnización reclamada, a la vez que solicita se tenga por aportada la documentación probatoria que adjunta.

I.2.4. Personación de la compañía de seguros...

El 3 de febrero de 2020, don..., en representación de la compañía mercantil ..., solicita ser considerada interesada en la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial.

I.2.5. Levantamiento de la suspensión y reanudación de la tramitación.

Mediante Resolución 25/2020, de 4 de febrero, del Secretario General Técnico del Departamento de Cohesión Territorial se levanta la suspensión y se reanuda la tramitación del expediente.

I.2.6. Diligencias de instrucción.

Por parte del Instructor del expediente se solicitan las siguientes actuaciones de instrucción:

a) de ..., se emita informe pericial detallado que contenga una valoración de los daños y lesiones sufridas por el reclamante.

b) de Policía Foral, la remisión del original o copia autenticada de las Diligencias a Prevención de Accidentes de Conducción Nº P-0889/15, así como las fotografías disponibles en relación con el accidente.

c) del Servicio de Conservación de Carreteras, información sobre la existencia de avisos o reclamaciones previas sobre la peligrosidad del tramo de carretera en donde se produjo el accidente y si existía algún elemento que pudiera generar gravilla suelta, o cual podía ser su origen, así como procedimiento para su reparación y coste estimado.

I.2.7. Informes recibidos

A) Policía Foral

El 2 de abril de 2020 remite informe la Policía Foral indicando que se recibió en el 112 SOS Navarra una llamada informando de un accidente en la NA-140, punto kilométrico 11, con el resultado de una persona herida grave, aviso que se recibió a las 13.25 horas del día 18 de julio de 2015 y que, con anterioridad no se habían recibido avisos de presencia de gravilla suelta en dicha vía.

Además, aporta copia de las Diligencias del accidente de circulación P-0889/15, del que se extraen los siguientes apartados de interés:

Manifestaciones del conductor tomadas en el ... el 19 de julio de 2015, a las 19.30:

«• Que circulaba sólo en dirección Burgui con intención de subir el puerto de Las Coronas.

- Que iba sólo.*
- Que lo hacía a una velocidad aproximada de 70 a 80 kms/hora.*
- Que ha trazado la curva a derechas sin ningún problema y. cuando ha ido a tumbar al lado izquierdo, ha notado que perdía la adherencia de las dos ruedas. Ha tocado un poco el freno trasero para controlarla.*
- Que se le ha terminado la calzada y se ha salido por el margen derecho.*
- Que ha entrado en el vierte-aguas y ha notado cómo ha hecho tope la horquilla delantera*
- Que en un momento ha volado por encima de la moto. Ha caído al suelo y la moto se quedó a su par, apoyada sobre su lado derecho y en sentido contrario al de la marcha.*
- Que no consumió nada de alcohol.*
- Que llevaba casco totalmente cerrado y ropa de motocicleta de seguridad.*
- Que tiene veinte años de experiencia en moto y tres con la actual.*
- Que no sabe por qué; se le ha ido la motocicleta».*

Inspección ocular

«Para una mejor comprensión del lugar del accidente, se toma como referencia el sentido de circulación ASCENDENTE de Auritz/Burguete hacia Isaba, que era el seguido por la motocicleta matricula...

CARACTERÍSTICAS DE LA VÍA: Carretera de interés de la Comunidad Foral con denominación NA-140 (Auritz/Burguete-Isaba). El accidente

tiene lugar en el punto kilométrico 11.300. tramo con trazado en curva hacia la izquierda. Consta de dos carriles de circulación, uno para cada sentido de la marcha.

ANCHURA DE LA CALZADA: 7 m.

VISIBILIDAD: Buena.

CONDICIONES ATMOSFÉRICAS: Buen tiempo.

VISIBILIDAD: Buena.

CONDICIONES ATMOSFÉRICAS: Buen tiempo.

ESTADO: Aglomerado asfáltico, en general, en buen estado de conservación y mantenimiento, encontrándose en el momento del accidente seco y limpio de sustancias deslizantes, pero con presencia de gravilla justo en el lugar en el que la motocicleta pierde la adherencia y sufre la salida de vía por el margen derecho de la calzada».

Possible dinámica del accidente:

«De la inspección ocular en el lugar de los hechos, manifestaciones del conductor, desperfectos en el vehículo, lesiones y demás circunstancias es parecer de los intervinientes que el accidente pudo tener el siguiente desarrollo:

Que el sábado 18 de julio de 2015, sobre las 13:30 horas. la motocicleta BMW C-600 SPORT matrícula... circulaba por la carretera de interés de la Comunidad Foral con denominación NA-140 (Auritz/Burguete-Isaba), sentido de la marcha ascendente.

Que a la altura del punto kilométrico 11.300. Término Municipal de Garayoa. Partido Judicial de Aoiz, al trazar una curva pronunciada hacia la izquierda, el conductor perdió el control de la motocicleta debido a que ésta había perdido la adherencia de las ruedas delantera y trasera, al circular por una zona en la que había gravilla, sufriendo una salida de vía por el margen derecho de la calzada y posterior caída sobre la cuneta vierte-aguas, con resultado de UN HERIDO GRAVE Y daños en el vehículo».

Causas probables del accidente:

«Se considera CAUSA EFICIENTE o principal del accidente, sin la cual no se hubiera producido, la imprevisible presencia de gravilla en el exterior del carril por el que circulaba la motocicleta matrícula...».

B) Servicio de Conservación de Carreteras

El 30 de marzo de 2020 se remite el informe del Servicio de Conservación suscrito por el Jefe de Negociado Navarra Centro-Norte, con el visto bueno del Jefe de la Sección de Conservación en el que se expone que:

«1.- No hay constancia documental del accidente que motiva la presente reclamación. No hubo ninguna llamada al respecto de dicho incidente al Centro de Control de Conservación de Carretera o a SOS Navarra por parte de la patrulla de tráfico que atendió el incidente.

2.- Con anterioridad al accidente que motiva la presente reclamación no se habían recibido avisos o quejas por la presencia de gravilla en la calzada.

3.- Ni a raíz del accidente que nos ocupa ni antes ni después del mismo se recibieron quejas o sugerencias al respecto de la limpieza de gravilla en la zona donde se produjo el accidente por parte de asociaciones motoras o colectivos de similares características, lo cual puede indicar que la acumulación no era muy significativa.

4.- El tramo de la carretera NA-140 en el que se produjo el accidente no presenta ningún elemento próximo del que pudiera desprenderse la gravilla. El origen de esta gravilla, situada en el borde de la calzada junto a la línea blanca que delimita el borde de la misma, está en el repelado puntual de la capa de rodadura debido al paulatino envejecimiento del firme en esta zona siendo ésta por tanto una cantidad acumulada realmente baja tal y como se demuestra en el reportaje fotográfico.

Por tanto su ubicación dentro de la calzada (en el borde exterior junto a la raya blanca) como la escasa cantidad de gravilla acumulada, hace pensar que si bien es cierto de su existencia, éstos condicionantes descritos parecen indicar que una mayor atención en las condiciones de conducción en la entrada a la curva, tanto en la velocidad de paso por la curva como en la trazada, podrían haber alertado al conductor de la existencia de esta zona más sucia de la calzada, pudiendo o bien modificar su trazada hacia el eje de la calzada o bien disminuir la velocidad de paso máxime teniendo en cuenta la anchura de la calzada en ese punto que es de 6,8 metros.

6.- La última inspección de dicha carretera por parte del servicio de vigilancia fue del 16 de julio de 2015, sin que exista ninguna anotación al respecto de dicho punto».

C) ...

El informe, tras indicar las circunstancias del accidente, manifiesta que fue la aseguradora de la responsabilidad patrimonial del Gobierno de Navarra hasta el 31 de julio de 2015, momento a partir del cual fue la compañía... quien

cubría esa contingencia, y añade que en los procesos de contratación de estas pólizas se establecía que «cada compañía aseguradora tendrá que dar cobertura a las reclamaciones que se presenten durante el periodo de vigencia de la póliza, aunque los hechos que den lugar a la reclamación hayan acontecido con carácter previo a la vigencia de la póliza». Se opone a la reclamación por entender que la cobertura del siniestro corresponde a..., por no existir prueba relevante para la resolución de la reclamación y, subsidiariamente, por entender cumplida diligentemente las obligaciones del Gobierno de Navarra en materia de conservación y, en último término, por plus petición, indicando que, en su caso, la cuantía indemnizatoria debería ascender a la cantidad de 242.148,20 €, según informe pericial emitido por facultativo especialista en valoración de daño corporal que aporta, y termina solicitando la práctica de una serie de actuaciones probatorias.

I.2.8. Trámite de audiencia

Por parte del Instructor, con fecha 12 de junio de 2020, se dio trámite de audiencia al interesado poniendo a su disposición el acceso al expediente con la documentación y tramites hasta ese momento practicadas. El 16 de julio de 2020, los representantes del reclamante formulan escrito en el que, con referencias a los informes de Policía Foral, se ratifican en la afirmación de que la causa eficiente o principal del accidente fue la imprevisible presencia de gravilla en el exterior del carril por el que circulaba la motocicleta.

Con respecto a las consideraciones del informe del Servicio de Conservación de Carreteras de que la cantidad de gravilla era escasa y no suficiente para producir el accidente, se remiten a la opinión manifestada por la Policía Foral que atendió el siniestro.

Igualmente, cuestiona el informe médico aportado por..., indicando que se emitió sin reconocer al accidentado y cuestiona sus opiniones sobre la cuantificación del periodo de sanidad, las secuelas, el perjuicio estético y la valoración de la incapacidad absoluta, y termina solicitando la estimación de la reclamación y el abono de los daños causados a su representado.

I.2.9. Información complementaria solicitada por el instructor

A la vista de los escritos de la aseguradora...y las alegaciones del reclamante en el trámite de audiencia, por parte del instructor, con fecha 27 de julio de 2020, se solicita en orden a una mejor resolución: informe emitido por el Servicio de Urgencias del... de 18 de julio de 2015 y Resolución del INSS por la que se reconoce al afectado una Incapacidad Permanente Absoluta y con su informe evaluador. Posteriormente, solicita información al Servicio de Protección Civil y Emergencias sobre si se dieron otros avisos de peligrosidad en esa carretera u otros accidentes en el tramo de referencia.

La Dirección Provincial de Navarra del INSS remitió escrito indicando que el reclamante fue declarado con fecha 30 de junio de 2017 en situación de incapacidad permanente, en el grado de absoluta para todo trabajo, por causa de accidente no laboral (paciente con DX de pseudartrosis de tibia dcha sobre osteomielitis previa, tratado con injerto de cresta iliaca izquierda el 19/6/17, paciente hospitalizado y al alta caminará con muletas).

El informe de urgencias indica doble fractura de tibia distal y peroné abierta.

El informe del Servicio de Protección Civil expone que no había avisos previos, la alerta se realizó a las 13.25 desde un teléfono móvil. Se moviliza Policía Foral, equipo médico, ambulancia medicalizada, helicóptero y obras públicas.

Igualmente, se solicitó informe complementario al Policía Foral con número de identificación 678 que manifestó que, ante la gravedad de las heridas, se contactó con el equipo de atestados que le indicaron que se encargaría de la toma de manifestación al afectado y de realizar el atestado, por lo que se limitaron a regular el tráfico y a la toma de fotografías de los daños, que no se requirió la presencia del Servicio de Conservación para no alterar las posibles evidencias de la causa del accidente, y que el grupo de atestados consideró como causa eficiente la existencia de gravilla suelta, remitiéndose a la velocidad establecida para ese tramo de carretera, de 90 Kms/h, en cuanto a la consideración de si se entendía que el accidentado circulaba a velocidad excesiva.

I.2.10. Informe técnico del accidente emitido por CESVIMAP

A petición del Instructor, en noviembre de 2020, el Centro de Experimentación y Seguridad Vial ..., emite informe técnico de reconstrucción del accidente en el que, tomando como base las diligencias e informes de la Policía Foral, el informe del Servicio de Conservación y el informe médico del lesionado, pretende analizar la mecánica del accidente y ver si la causa del mismo ha sido el estado de la vía. El informe analiza las características de la carretera, el estado de conservación, las huellas, los daños de la motocicleta, la declaración del conductor y expone que:

«Si según su declaración venía circulando entre 70 y 80 km/h, esto implica que, durante su tiempo de reacción de 1,5 segundos, recorre unos 31 metros.

Según todo esto, el conductor de la motocicleta comenzó a percatarse de la situación de peligro, cuando se encontraba a unos 35 o 40 metros del punto de salida de la vía, que según él es donde estaba la gravilla.

Resulta extraño que, a unos 40 metros de la posible zona de gravilla, dicho conductor se percatase de la misma, ya que más que gravilla, lo que se observa sobre la vía son pequeñas piedrecitas desprendidas de la capa de rodadura del asfalto, debido al envejecimiento de éste.

Esta distancia de 40 metros coincidiría casi con la entrada de la curva a izquierdas que precede a la salida de la motocicleta.

Esto nos estaría indicando, que el conductor de la motocicleta cuando comienza a entrar en la curva, debido a un exceso de velocidad o falta de atención, empieza a sentir que no puede trazar la curva de manera segura, y tras su tiempo de reacción opta por frenar intensamente antes de salirse de la vía.

Se puede apreciar que la posible gravilla que pudiese existir según el conductor de la motocicleta, no ha influido en la ocurrencia del accidente ya que la situación de peligro se le plantea al conductor con bastante anterioridad a donde se supone que estaba la gravilla».

Por todo ello, el informe termina obteniendo las siguientes conclusiones:

«• La causa que motivó el accidente de la motocicleta BMW C-600 matrícula... se debió a una distracción o exceso de velocidad de su conductor.

• La zona donde el conductor comienza a reaccionar para evitar su salida de vía se encuentra a unos 40 metros de la posible zona de gravilla, y

coincidiría con la entrada de la curva a izquierdas que precede a la zona del accidente.

- *La posible gravilla que pudiese existir según el conductor de la motocicleta, no ha influido en la ocurrencia el accidente, ya que la situación de peligro se le plantea al conductor con bastante antelación a donde se supone que estaba la gravilla.*

- *Sobre la vía se observan pequeñas piedrecitas desprendidas de la capa de rodadura de asfalto en poca cantidad, debido al envejecimiento de éste.*

A esto no se puede considerar que existe gravilla sobre la vía, ya que su cantidad es mínima y situaciones como ésta se dan en muchas zonas viarias donde el asfalto está deteriorado».

I.2.11. Nuevo trámite de audiencia

A la vista de las nuevas actuaciones e informaciones solicitadas por el Instructor, se da al interesado nuevo trámite de audiencia con fecha 2 de noviembre de 2020; trámite que es cumplimentado por escrito de 17 de ese mismo mes, en el que, en relación con el informe complementario del policía foral número de identificación 678, entiende que ratifica el atestado, considerando que no se dio aviso al Servicio de Conservación para no alterar las evidencias y que, en tal situación, el equipo de atestados confirmó la existencia de gravilla como la causa eficiente del accidente, remitiéndose a la velocidad autorizada en relación a la pregunta de si se podía considerar que el accidentado iba a velocidad inadecuada. Sobre el informe del policía foral número de identificación 277, expone que el que no se hubieran recibido antes avisos de limpieza de ese tramo de la calzada no significa que ese día no hubiera gravilla suelta, y que el hecho de que se abriera en el sistema de emergencias ficha para dar respuesta al centro de conservación de carreteras deja en situación comprometida a la Administración.

Respecto al informe técnico de..., con apoyo en el atestado policial, considera que no puede afirmarse que hubiera una cantidad insignificante de gravilla, como se aprecia en las fotografías, y que las afirmaciones del informe técnico de que el accidente se produjo por la velocidad excesiva o distracción del conductor son apreciaciones subjetivas que quedan desvirtuadas por los informes policiales.

1.2.12. Expediente de interpretación del ámbito temporal de la cobertura de la póliza del seguro de responsabilidad patrimonial suscrita con... .

Mediante Orden Foral 147/2020, de 28 de diciembre, de la Consejera de Económica y Hacienda, se inició expediente para determinar la entidad aseguradora responsable de la cobertura del siniestro al que se refiere el presente dictamen, a la vista de las manifestaciones realizadas por la entidad..., dando traslado a la entidad... quien, con fecha 29 de marzo de 2022, presentó escrito manifestando que la reclamación no estaba cubierta porque, a pesar de haber sido presentada durante el periodo de cobertura, la póliza no fue renovada por... , por lo que dejó de tener efecto a fecha de su cancelación el 31 de agosto de 2017, por lo que no se extiende a doce meses el periodo de cobertura pactado.

1.2.13. Propuesta de resolución

Obra en el expediente la propuesta de resolución del Secretario General Técnico del Departamento de Cohesión Territorial por la que se estima parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por don..., que es fiel reflejo del informe propuesta suscrito, el 28 de septiembre de 2022, por el instructor del expediente, con el visto bueno del Jefe de la Sección de Régimen Jurídico del Departamento de Cohesión Territorial.

La citada propuesta, tras relatar las actuaciones practicadas durante la tramitación del expediente, así como las alegaciones de la parte reclamante, de la aseguradora...y de la aseguradora..., determina los hechos relevantes que considera acreditados tras la instrucción del procedimiento. En concreto, señala que el 18 de julio de 2015, alrededor de las 13.30 horas, la motocicleta con matrícula... se salió por el margen derecho de la carretera NA- 140 (Auritz - Burguete-Isaba), a la altura del P. K. 11 + 300, poco antes de llegar a la localidad de Garayoa. Como resultado del accidente, la motocicleta resultó con daños materiales y herido el conductor. El informe médico de urgencias, de esa fecha, refiere que el paciente es trasladado en helicóptero, se encuentra estable, alerta, consciente y orientado, manifiesta no haber perdido el conocimiento y que el accidente lo sufre mientras conducía a 80 km/hora, al

tomar una curva y derrapar. En el juicio clínico de urgencias, como diagnóstico principal, se indica: fractura abierta de tibia derecha y fractura de peroné derecho. La propuesta de resolución indica que en el momento del accidente el tiempo era bueno y no existían circunstancias que alterasen la visibilidad, la carretera donde se produjo el accidente presenta una calzada de 7 m de anchura con dos carriles de circulación, uno en cada sentido. La vía carece de arcén y pegada a la línea blanca, en el carril derecho utilizado, existe una cuneta hormigonada a la que sigue el talud de la carretera. Presenta un trazado señalizado como peligroso, con curvas y contra curvas y carteles de balizamiento adicionales. Señala que el servicio de vigilancia había revisado el tramo dos días antes del accidente, el 16 de julio de 2015, sin apreciar ninguna circunstancia relevante.

Se indica que «las diligencias a prevención de accidentes de circulación N. P-0889/15» de la Policía Foral hacen constar, en referencia al estado del firme: «aglomerado asfáltico, en general, en buen estado de conservación y mantenimiento, encontrándose en el momento del accidente seco y limpio de sustancias deslizantes, pero con presencia de gravilla justo en el lugar en el que la motocicleta pierde la adherencia y sufre la salida de vía por el margen derecho de la calzada». Ello no obstante, añade que en las fotografías obtenidas por los agentes se aprecia, en algunas zonas, «que el firme se encuentra envejecido y fragmentado, existiendo en la parte del carril derecho más próxima a la línea de delimitación de la calzada, en la segunda curva izquierda en que se produce la salida, lo que los agentes denominan “gravilla”; también se observa gravilla en algunos puntos sobre la misma línea blanca, y los agentes constatan sobre la cuneta hormigonada, fuera de la calzada, unas huellas de arañazos de 9 metros de longitud, correspondientes al carenado y a partes metálicas de los bajos de la motocicleta».

Se expone que cuando la Policía Foral tomó declaración al accidentado, reconoció circular a una velocidad aproximada de 70 a 80 km/h y que trazó la curva a derechas sin ningún problema, pero «que cuando ha ido a tumbar al lado izquierdo, ha notado que perdía la adherencia de las dos ruedas. Ha tocado un poco el freno trasero para controlarla. Que se le ha terminado la calzada y se ha salido por el margen derecho. Que ha entrado en el

vierteaguas y ha notado como ha hecho tope la horquilla delantera. Que en un momento ha volado por encima de la moto. Ha caído al suelo y la moto se quedó a su par, apoyada sobre su lado derecho y en sentido contrario al de la marcha. Que no sabe por qué se le ha ido la motocicleta». Finalmente se hace constar que no había consumido nada de alcohol y que tiene una experiencia en conducción de motos de 20 años.

La propuesta indica que es un hecho constatado en la instrucción que el Servicio de Conservación, por no haber comunicado Policía Foral dicha circunstancia a dicho servicio, no ha efectuado ninguna actuación de limpieza de la gravilla, a pesar de señalar los agentes, su presencia sobre la calzada como causa determinante del accidente que motiva la presente reclamación, y que no ha habido quejas de asociaciones moteras o colectivos similares que advirtiesen de la peligrosidad del tramo por la presencia de gravilla.

Por lo que se refiere al estado del reclamante, la propuesta señala que, como consecuencia inmediata de la caída, fue diagnosticado de doble fractura de tibia y peroné derechos pero, desgraciadamente, la consecuencia final del accidente tuvo como alcance el reconocimiento de una incapacidad permanente en grado de absoluta para todo trabajo, al tratarse de un paciente multioperado, al menos cuatro intervenciones quirúrgicas, que presenta limitaciones funcionales residuales tras un periodo de estabilización de las lesiones de varios años de duración, en el que se ha visto sometido a múltiples actos terapéuticos.

A continuación, la propuesta de resolución analiza el régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de la administración, recordando los requisitos legales y jurisprudenciales para que la misma concorra. Dedicó especial atención a la importancia que cobra el juicio de causalidad en un sistema de responsabilidad objetivado, indicando que sin causa no cabe responsabilidad y que, incluso, existiendo un nexo causal entre el resultado y la prestación del servicio, hay que determinar cuál de los daños puede imputarse o no a la Administración, y ello requiere de una valoración jurídica, lo que se conoce como teoría de la causalidad adecuada. Por lo que se refiere a la carga de la prueba, le corresponde al reclamante acreditar la efectividad del daño, su evaluación económica, así como que se produjo como consecuencia del

funcionamiento de un servicio público, correspondiendo a la Administración, acreditar la posible existencia de fuerza mayor, la interferencia en el nexo causal del actuar del propio perjudicado o de un tercero, así como la antijuricidad en el perjuicio por concurrir alguna causa de justificación.

La propuesta de resolución analiza la prueba aportada por el reclamante que se funda en las «diligencias a prevención de accidentes de circulación NP-0889/15», elaboradas por la Policía Foral, indicando que debe analizarse de modo cuidadoso por constituir la única prueba aportada por el reclamante y provenir de un documento elaborado por un servicio de la administración demandada y, a tal efecto, afirma que no se desconoce la especial consideración que en materia probatoria gozan las actuaciones de los cuerpos encargados de la seguridad y ordenación del tráfico, siendo constantes las resoluciones que se apoyan en las valoraciones de los agentes que, además de su alta especialización profesional y capacidad técnica, cuentan con el dato de la inmediatez que suelen presentar la mayor parte de sus apreciaciones. Sin embargo, no puede excluir el estudio y valoración jurídica de las causas del accidente distintas del nexo causal puramente material o físico. Nada impide que puedan darse supuestos excepcionales en los que el documento policial quede invalidado o desvirtuado como medio de prueba al no cumplir los requisitos mínimos exigibles de plenitud y congruencia en el relato lógico y detallado de los hechos (sentencia 432/2018, de 5 de diciembre, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número dos de Palma de Mallorca; sentencia 459/2021, Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Madrid, de 2 de junio), que proponen la necesidad de una valoración crítica del contenido de los atestados.

Dicho lo anterior, expone que el análisis debe partir de la afirmación de considerar como causa eficiente o principal del accidente, sin la cual no se hubiera producido, la imprevisible presencia de gravilla en el exterior del carril por el que circulaba la motocicleta, tal y como se indica en el informe de la Policía Foral, afirmación que, en modo alguno, puede considerarse como una valoración jurídica del proceso causal, pues responde al empleo de una fórmula/plantilla conclusiva que se repite en todas las diligencias de la Policía Foral y, además, considera que nos encontramos en presencia de un soporte

documental que tiene una consideración inferior a la de un «atestado», siendo llamativo que no se hubiera realizado el mismo ya que, como indica el policía foral, número de identificación profesional 678, «ante la gravedad de las heridas, contactamos con el grupo de atestados, que nos confirma que se va a realizar atestado del accidente» y que por ese motivo, su actuación en el lugar, consistió en la regulación del tráfico, en la toma de fotografías de los daños de la motocicleta y no se realizó ninguna gestión de requerimiento de presencia del Servicio de Conservación «para no alterar las posibles evidencias a valorar por el grupo de atestados de Pamplona de la Policía Foral para determinar la posible responsabilidad del accidente». Y se añade que las «Diligencias a prevención» fueron realizadas por el policía foral con número profesional 905, perteneciente a la división de atestados e investigación de la Policía Foral, con base en las actuaciones realizadas por los policías forales intervinientes, por lo que considera que en este caso concreto se pierde el valor que aporta la proximidad en la apreciación que debe primar este tipo de actuaciones.

A continuación, la propuesta de resolución analiza en profundidad el contenido de las diligencias a prevención del accidente de circulación MP-0889/15, y estima la existencia de algunas incongruencias. En concreto, entiende llamativo el hecho de que para las diligencias la causa del accidente fuera la presencia de gravilla, mientras que el conductor manifiesta desconocer la causa que motivó el citado accidente. En segundo término, estima incompatible con la conclusión de que la causa del accidente fuera la existencia de gravilla, el hecho de que no se diera aviso por la Policía Foral de tal circunstancia al Servicio de Conservación y considera que la presencia de gravilla en la carretera no constituye, por sí misma, un título de imputación del resultado dañoso al responsable del servicio público viario, pues no siempre ese elemento es el determinante (causa eficiente) del accidente, ya que entre los factores atendidos por la jurisprudencia sobre esta cuestión aparecen otros factores como: la cantidad o volumen de gravilla, el conocimiento previo del vertido y la posibilidad de actuación por parte de la administración o la velocidad del conductor, citando a tal efecto diferentes pronunciamientos judiciales sobre estas cuestiones. Para la propuesta de resolución tampoco resulta coherente la valoración relativa a la velocidad de la motocicleta en el momento del accidente, ya que las diligencias ni siquiera consideran ese

aspecto, limitándose a dejar constancia de la manifestación del accidentado que admite conducir a una velocidad de entre 70 y 80 km/hora en el momento del accidente; velocidad que no resulta valorada como inadecuada por el agente con número profesional 678 que choca con el hecho de ser un tramo de carretera que presenta un trazado en doble curva debidamente señalizado por la señal de tráfico P-14a (curvas peligrosas hacia la derecha) que advertían al conductor de una situación de peligro por la proximidad de una sucesión de curvas próximas entre sí, por lo que considera obvio que en ese tramo no se podía circular a la velocidad máxima genérica establecida en la carretera.

Por otra parte, la propuesta de resolución considera insuficiente el contenido de las diligencias y echa en falta la valoración de la idoneidad de la maniobra, reconocida por el conductor, que afirmó haber tocado un poco el freno trasero para controlar la motocicleta, al notar que perdía adherencia en las dos ruedas al ir a tumbar la moto al lado izquierdo. Tampoco se analiza si el lugar por el que trazaba la curva el motorista resultaba seguro y adecuado o podía deberse al exceso de velocidad, cuando afirmó el accidentado que «se le ha terminado la calzada y se ha salido por el margen derecho», ni tampoco se analiza la extensión de los arañazos y huellas (9 metros) en la cuneta de hormigón para poder conocer la velocidad real. La propuesta incide en la falta de estudio de la circunstancia de la velocidad a la que circulaba la motocicleta al salirse de la calzada y, con cita del artículo 149.1 del Reglamento General de Circulación que dispone que «las señales de advertencia de peligro tienen por objeto indicar a los usuarios de la vía la proximidad y la naturaleza de un peligro difícil de ser percibido a tiempo, con objeto de que se cumplan las normas de comportamiento que, en cada caso, sean procedentes», estima que una de las normas de comportamiento (artículo 45 del Reglamento) es la de adecuar la velocidad a las circunstancias de peligro, aspecto que es omitido en las citadas diligencias del accidente, cuando la norma técnica de las señales de peligro P-14a tiene por objeto reforzar la advertencia de especial peligrosidad de la curva y que el conductor acomode su comportamiento a las características del trazado. Termina indicando que de las fotografías incorporadas a las diligencias policiales se observa la existencia de un panel direccional, perpendicular al conductor y complementario a la señal vertical de peligro que, conforme a lo regulado por la indicada norma técnica, supone que

la reducción de velocidad necesaria para tomar la curva con seguridad está comprendida entre 15 y 30 km/hora, por lo que, en modo alguno, estima acertada la apreciación de la Policía Foral de que la velocidad admitida pudiese ser la genérica de 90 km/hora.

A la vista de todo ello, la propuesta considera que la prueba aportada por el reclamante, es decir, las diligencias policiales, carecen de entidad suficiente para acreditar de forma absoluta e indubitable la relación de causalidad entre el mantenimiento del servicio público de las vías de las carreteras y los daños sufridos por el accidentado, al menos con el carácter exclusivo que pretende el reclamante, existiendo otros elementos de hecho, no tratados en las diligencias policiales, que admiten tener por acreditada una velocidad inadecuada por excesiva para acceder en condiciones de seguridad al tramo de curvas peligrosas en donde se produjo el accidente.

A continuación, la propuesta de resolución analiza la posible incidencia de la conducta del conductor en el resultado final con apoyo en el informe técnico que sobre el accidente elaboró el «Centro de experimentación y seguridad vial...» que concluyó señalando que la causa que motivó el accidente se debió a una distracción o exceso de velocidad de su conductor. La explicación que aportan los peritos en el informe de la aseguradora parte del dato del tiempo de reacción (1,5 segundos) de un conductor de la edad del accidentado y a la velocidad de circulación que reconocía de 70 a 80 kilómetros/hora, concluyendo que, en ese tiempo, la motocicleta habría recorrido 31 m, lo que confirmaría lo anteriormente señalado acerca de la velocidad inadecuada. El intervalo de velocidad admitido por el accidentado se sitúa por encima del ordenado por la norma técnica que indica reducción de entre 15 y 30 km/ hora, no cumpliendo con el deber de diligencia, precaución y atención necesarias para evitar todo daño propio o ajeno impuesto a los conductores por el artículo 10.2 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. Con respecto a la posible distracción del conductor, a la que se refiere el informe pericial de la aseguradora, la propuesta de resolución entiende que no hay elementos de juicio suficientes para su consideración, pero si sirve para reducir la incidencia de la gravilla como elemento causante de la caída, ya que cuando el conductor afirmó advertir la situación de peligro por pérdida de

adherencia de la motocicleta, a la entrada en la curva, se encontraba a unos 35 ó 40 m del punto en el que se salió de la calzada, que es la zona en que aparece la gravilla, no exactamente en la que indica el conductor que perdió adherencia a la motocicleta, de lo que resultaría que la presencia de gravilla no pudo ser lo determinante para la salida de la vida, a pesar de la señalado en las diligencias aportadas como pruebas.

La propuesta de resolución, partiendo de la consideración de que el conductor no efectuó una conducción cuidadosa en atención a la indicación de doble curva peligrosa, a la propia configuración del trazado y al estado del firme, que resultaba perfectamente visible, y que accedió a la segunda curva a una velocidad inadecuada, analiza si puede determinarse que la conducción del accidentado elimina totalmente la pretendida relación de causalidad entre el accidente y las actuaciones que se atribuyen a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. A la vista de que existía gravilla en la calzada, que no hubo avisos que alertasen del posible peligro, ni antes ni después del accidente, y que la gravilla existente era la propia de un proceso de envejecimiento del firme por el paso de los vehículos, considera que la presencia de gravilla no representa una particularidad que pueda representar un específico incumplimiento de los estándares de vigilancia y mantenimiento atribuibles a la Administración, por lo que, examinada la jurisprudencia que cita, considera que, en atención a las circunstancias concurrentes, la ponderación de la participación e intensidad de las causas señaladas, notoriamente más decisiva la de la velocidad inadecuada, por cuanto es la determinante, a su juicio, del inicio de la cadena causal, concluye que debe reducirse la petición de indemnización del reclamante hasta el 25 % de la solicitada.

Por último, respecto a la determinación del alcance y valoración de los daños y perjuicios, la propuesta de resolución analiza los informes sobre cuantificación aportados por el reclamante y por la aseguradora que cifran los daños reclamados en 300.024,51 € y 242.148,20 €, respectivamente, y realiza su propia cuantificación llegando a la conclusión de que los daños y perjuicios derivados del accidente deben ascender a la cantidad de 303.273,70 €, según el siguiente desglose:

«Indemnizaciones básicas por lesiones/secuelas permanentes, incluidos daños morales (tabla III):

A) Perjuicio fisiológico: 33 puntos (1.418.18 euros por punto): 46.799,94 euros.

B) Perjuicio estético de grado medio: 17 puntos (1.418.18 euros por punto):24.109.06 euros.

Factor de corrección para las indemnizaciones básicas por lesiones/secuelas permanentes (tabla IV):

A) Perjuicios económicos: 10% (de 46.799,94 euros): 4.679,99 euros.

B) Lesiones permanentes constitutivas de una incapacidad para la ocupación o actividad habitual de la víctima: Permanente absoluta (con secuelas que inhabiliten al incapacitado para la realización de cualquier ocupación o actividad): 143.794,02 euros.

Indemnizaciones por incapacidad temporal (tabla V):

A) Indemnización básica:

- 116 días de estancia hospitalaria (71,84 euros por día): 8.333,44 euros.

- 1.163 días impeditivos sin estancia hospitalaria (58,41 euros por día): 67.930,83 euros.

B) Factor de corrección (10%): 7.626,42 euros.

No obstante lo anterior, según se dijo, dicha cantidad ha de actualizarse al haberse utilizado para el cálculo los importes correspondientes a la actualización del año 2014, si bien el accidente se produjo en 2015, con lo que la cifra final que corresponde en concepto de indemnización por los daños y perjuicios personales es de 304.183,52 euros (resultante de incrementar en 909,82 euros por el 0,3% del porcentaje del IPC), a los que hay que sumar el importe correspondiente a los daños materiales en la motocicleta (1.907,38 euros), lo que da un total de 306.090,90 euros».

La propuesta de resolución concluye considerando que debe estimarse parcialmente la reclamación formulada por don..., indemnizando con 76.522,72 € (25 % de lo reclamado) los daños consecuencia del accidente sufrido el 18 de julio de 2015, al salirse de la carretera N-140, por las causas concurrentes indicadas. La citada cantidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 34.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), debe actualizarse con arreglo al índice de garantía de la competitividad, que fija el Instituto Nacional de Estadística, y siendo éste negativo (-2,57 %), en la aplicación de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, procede aplicar la regla de no revisión.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.1. de la LFCN, el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en los siguientes asuntos: i) reclamaciones de responsabilidad patrimonial en las que se solicite una indemnización en cuantía igual o superior a 300.000 €.

En el presente caso nos encontramos ante una reclamación de responsabilidad patrimonial por daños sufridos en carretera dependiente de la comunidad foral de Navarra, en la que se reclama una cantidad de 300.024,50 € por lo que el presente dictamen se emite con carácter preceptivo.

II.2ª. Tramitación del procedimiento

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP) regula en sus artículos 53 y siguientes el procedimiento administrativo común, conteniendo en sus artículos 65, 67,91 y 92, las especialidades propias de los procedimientos de responsabilidad patrimonial. En el procedimiento general se contemplan sucesivamente su iniciación, la práctica de las pruebas que se declaren pertinentes, la solicitud de informes y, por último, la resolución definitiva por el órgano competente y su posterior notificación al interesado.

Por su parte, el artículo 122 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral (en lo sucesivo, LFACFNSPIF), establece que en la Administración Pública Foral, el órgano competente para resolver el procedimiento de responsabilidad patrimonial será la persona titular del departamento, cuya actuación haya podido generar aquella salvo en el caso de los organismos autónomos que se estará a lo dispuesto en el artículo 58 de esta Ley Foral, precisando, que en todo caso se solicitará informe a la unidad orgánica cuyo funcionamiento haya podido generar la lesión.

En cuanto a la tramitación de este procedimiento, se han incorporado al expediente los documentos e informes necesarios para conocer las

circunstancias a tener en cuenta en el accidente que motiva la presente reclamación. Así, obra el informe emitido por la Policía Foral sobre circunstancias y causas que lo motivaron, e informe pericial de valoración de los daños corporales aportados por el reclamante. Por parte del instructor se solicitaron informes complementarios a agentes de dicho cuerpo que intervinieron en la atención del accidente, al Servicio de Conservación de carreteras sobre el estado de la vía, a la compañía aseguradora...sobre reconstrucción del accidente y valoración de las lesiones padecidas por el accidentado. Igualmente se dio traslado a la compañía de seguros... por si podía ser la entidad aseguradora responsable de las posibles indemnizaciones. De todas las actuaciones practicadas se dio trámite de audiencia al reclamante que dentro del plazo al efecto conferido se ratificó en la reclamación formulada.

Con base en lo anterior, consideramos que se ha dado cumplimiento a la normativa aplicable por lo que el procedimiento seguido se considera jurídicamente correcto.

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

Como se ha repetido por este Consejo de Navarra en dictámenes anteriores, la responsabilidad patrimonial de la Administración es una institución de garantía de los ciudadanos prevista en el artículo 106.2 de la Constitución Española (CE), encontrándose su regulación en los artículos 32 a 37 (capítulo IV del título preliminar) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP).

El artículo 106.2 de la Constitución consagra el principio de la responsabilidad patrimonial extracontractual de las Administraciones públicas por las lesiones que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

El punto de partida lo constituye el artículo 32.1 de la LRJSP, 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, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley».

En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas (artículo 32.2). Solo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley (art. 34.1 de la LPJSP). No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existente en el momento de producción de aquellos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales y económicas que las leyes puedan establecer en estos casos (artículo 34. 1).

La indemnización se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación fiscal, de expropiación forzosa y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado. En los casos de muerte o lesiones corporales se podrá tomar como referencia la valoración incluida en los baremos de la normativa vigente en materia de seguros obligatorios y de la Seguridad Social (artículo 34.2). Los interesados solo podrán solicitar el inicio de un procedimiento, cuando no haya prescrito su derecho a reclamar. 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 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, LPACAP)].

II.4ª. La relación de causalidad y la antijuridicidad del daño.

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 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 viene recordando este Consejo de Navarra en reiterados dictámenes, 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 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).

En el presente caso, el requisito discutido para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración es la relación de causalidad; es decir, si existe relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio público de conservación y mantenimiento de las carreteras y el accidente del que se derivan los daños que se reclaman y que, en la reclamación, se imputan a un defecto de conservación y mantenimiento que determinó la existencia de gravilla suelta que motivó el derrape y caída de la motocicleta, mientras que, para la propuesta de resolución, junto a la existencia de esa causa, se añade la concurrencia de culpa o negligencia de la víctima al circular a una velocidad excesiva e inadecuada en atención a las características de la vía en donde se produjo el accidente. 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 a 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 (v. gr., 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)».

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 las 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».

II.5ª. Estimación parcial de la reclamación formulada

Trasladando la anterior doctrina al supuesto sometido a nuestro dictamen, debemos pronunciarnos sobre si, como afirma la propuesta de resolución, efectivamente ha quedado debidamente probada la concurrencia de una conducta del accidentado que pueda desplazar, aunque sea parcialmente, la relación de causalidad entre el resultado dañoso del accidente y la existencia de gravilla suelta en la carretera que se consideró como «causa eficiente o principal sin la cual no se hubiera producido el accidente», por el informe efectuado por la Policía Foral, denominado «diligencias a prevención de

accidentes de circulación NP-0889/15» y que fundamenta la reclamación presentada por don...

La propuesta sometida a dictamen, sin desconocer el valor probatorio que tienen los informes emitidos por los cuerpos policiales encargados de la atención a la circulación rodada y a los accidentes que se puedan producir, entiende que ello no impide analizar detenidamente y cuestionar su contenido para determinar si puede adolecer de algún error o falta de análisis de alguna circunstancia o hecho que pueda cuestionar las conclusiones a las que dicho informe llega.

Y en tal sentido, en el caso analizado, estima que concurren circunstancias que permiten graduar, moderar y contradecir, al menos parcialmente, la conclusión alcanzada por el informe policial. En concreto, argumenta que no estamos en presencia de un «atestado», sino ante un informe de menor rango, (diligencias a prevención), que no fue realizado directamente por el equipo de atestados que finalmente no se desplazó al lugar del siniestro, sino que fue confeccionado sobre la base de la información suministrada por los agentes de la misma Policía Foral que acudieron a atender el accidente, perdiéndose de esa forma el valor de la inmediatez y del conocimiento directo del lugar.

Además, defiende que su contenido es parcial e incompleto, al no efectuar un estudio de la velocidad a la que circulaba el accidentado, aceptando y tomando, como única consideración, la manifestación del conductor de que circulaba a una velocidad aproximada de 70 a 80 kilómetros hora; velocidad que se consideraba acorde con la velocidad máxima autorizada en la carretera NA-140.

La propuesta considera que esta ausencia de análisis de la velocidad estimada a la que se conducía en el momento del accidente resta fuerza probatoria al informe policial, ya que, por un lado, la presencia de gravilla, por sí misma, no es un título de imputación necesario del resultado dañoso al servicio público viario de conservación, como en ocasiones han establecido decisiones judiciales exigiendo unos determinados niveles de gravilla para considerarla como causa eficiente y, por otro, no impide que, junto a esa presencia de

gravilla suelta, puedan concurrir otros motivos por causas imputables a la conducta del conductor o de un tercero, añadiendo un cierto grado de sorpresa, por el hecho de que la presencia de la gravilla que se considera causa eficiente, no fue comunicada por la Policía Foral al servicio de conservación para su reparación, como tampoco existían denuncias previas sobre tal circunstancia, máxime cuando el propio informe policial refiere que el aglomerado asfáltico se encontraba, en general, en buen estado de conservación y mantenimiento, estando en el momento del accidente seco y limpio de sustancias deslizantes.

Ante estas limitaciones del informe policial, la propuesta se apoya en el informe pericial, solicitado por el instructor del expediente, al «Centro de Experimentación y Seguridad vial..., ...», que reconstruyó las circunstancias en que pudo producirse el accidente y que, a tal efecto, analizó el estado de la vía, la existencia de gravilla suelta, las huellas de la frenada ocasionada por la motocicleta antes de salirse de la calzada, los arañazos producidos a lo largo de 9 m tras la caída de la moto, así como el tiempo de reacción y la distancia recorrida a una velocidad de 70 a 80 kilómetros hora, desde el momento en que el conductor tuvo consciencia de haber perdido adherencia y frenó, estimando que desde ese momento recorrió 31 metros hasta el lugar de la colisión.

El citado informe concluyó indicando que el conductor se percató de la situación de peligro cuando se encontraba a unos 35 o 40 metros del punto de salida, que es donde, según sus declaraciones se encontraba la gravilla; distancia que coincide con la entrada a la curva a la izquierda, lo que indicaría que cuando comenzó a entrar en la curva, por exceso de velocidad o falta de atención, frenó antes de salirse de la vía, añadiendo que se puede apreciar que la posible gravilla, que propiamente son pequeñas piedrecitas desprendidas de la capa de rodadura, no influyó en el accidente, ya que la situación de peligro se planteó con bastante anterioridad al punto donde se encontraba la gravilla y se produjo la caída.

Con apoyo en dicho informe pericial, la propuesta considera que concurre culpa del accidentado, al no cumplir con la recomendaciones de reducción de velocidad sobre la genérica de la vía, que se deriva de la señal de tráfico P-14a

allí existente, curva peligrosa hacia la derecha, y que, junto con la existencia de paneles adicionales de balizamiento, ponían de manifiesto la advertencia de una situación de peligro que recomendaba reducir la velocidad entre 15 y 30 km/hora según la normativa técnica (apartado 8.3 de la norma 8, señalización vertical de la instrucción de carreteras), por lo que la conducta del accidentado tomando la entrada a la zona de curvas a una velocidad entre 70 y 80 km/hora, supone una conducta inadecuada que se manifiesta como causa del accidente.

La propuesta termina valorando las dos circunstancias o hechos concurrentes, presencia de gravilla y conducción a velocidad excesiva, y estima que la presencia de gravilla no representa una particularidad que pueda imputarse a la Administración como un incumplimiento de los estándares de conservación siendo, la velocidad inadecuada, la causa decisiva en cuanto determinante del inicio de la cadena causal, ya que a una velocidad adecuada, el conductor no hubiera perdido la trayectoria, evitando la caída; razones por las que considera que debe reducirse la indemnización al 25% de lo reclamado.

A la vista de todas las actuaciones probatorias realizadas, este Consejo de Navarra también estima que, en el presente caso, el informe de la Policía Foral contenido en las «diligencias a prevención de accidentes de circulación NP-0889/15», es incompleto para concluir como elemento probatorio indubitado que la causa eficiente o principal, sin la cual el accidente no se hubiera producido, fuera la presencia de gravilla suelta en el exterior del carril por el que se circulaba, al no haber realizado el análisis y valoración de la adecuación de la velocidad a la que se conducía en el momento y lugar en que se produjo la pérdida de control de la motocicleta que conllevó la posterior caída y lesiones de su conductor. Aunque es cierta la presencia de gravilla suelta en el exterior de la calzada, no puede considerarse necesariamente que tenga una magnitud excepcional que vaya más allá del proceso de deterioro del firme por el uso continuado de los vehículos, no existiendo, ni con anterioridad, ni con posterioridad al accidente, informes que pusieran de manifiesto un grave déficit del deber de conservación y mantenimiento de la vía.

Por otra parte, igualmente, ha quedado acreditado que el accidente se produjo en una zona de doble curva, a derecha e izquierda, que estaba debidamente señalizada con una señal de tráfico P-14a y además, con

señalización de balizamiento complementario que evidenciaban la presencia de una zona de peligrosidad que recomendaba reducir la velocidad máxima permitida en la carretera de 90 km/hora, entre 15 y 30 km/hora, según la normativa técnica de señalización vertical de carreteras y disposiciones generales del reglamento de circulación (artículos 45 y 149) estimando, por tanto, que la velocidad a la que el accidentado acometió la entrada a esa zona de doble curva (entre 70 y 80 km/hora) podría ser excesiva para su correcto trazado; motivo o causa que obligó a su conductor a pisar el freno perdiendo, en ese momento, el control de la motocicleta yendo a caer en el lado derecho de la calzada en la que se encontraba la gravilla suelta puesta de manifiesto en todos los informes emitidos.

Por tanto, a juicio este Consejo de Navarra, nos encontramos ante un supuesto de concurrencia de causas: por un lado, una velocidad inadecuada para acometer, con seguridad, la zona de doble curva existente en ese tramo de la carretera y, por otro, la existencia de gravilla suelta que pudo contribuir a la imposibilidad de corregir y mantener la trazada correcta sin que, a nuestro entender, existan elementos de juicio suficientes como para poder atribuir una mayor causalidad en la producción del evento dañoso a alguno de ellos ya que, aunque la velocidad pudiera ser inadecuada, tampoco se estima que fuera ampliamente sobrepasada como para atribuir a este factor un mayor grado de culpabilidad que determinase fatalmente el siniestro, existiera o no la gravilla en el exterior de la calzada. Por lo tanto, entendemos que la responsabilidad de la causa determinante del accidente debe atribuirse por partes iguales a la administración encargada del mantenimiento y conservación de la vía de circulación por la existencia de gravilla y de un firme parcialmente deteriorado por el uso y a la conducta del accidentado que acometió el trazado de la zona de curvas peligrosas a una velocidad inadecuada para su correcta ejecución.

Establecido el porcentaje de imputación de responsabilidad a la Administración, debe determinarse la cuantía indemnizatoria sobre la que debe aplicarse dicho porcentaje. Por un lado, la reclamación cuantifica su petición en 300.027,51 €, mientras que la compañía aseguradora..., la cifra en 242.148,20 €, con apoyo en sus respectivos informes periciales de valoración del daño corporal.

La propuesta de resolución, tras analizar las valoraciones anteriores, efectúa la suya propia, cuantificando el importe de los daños y lesiones en 304.183,52 €, a los que debe sumarse los daños de la motocicleta que ascendieron a 1907,38 €, dando un total de 306.090,90 € que, como se observa, supera la cuantía fijada por el reclamante. Ello, no obstante, dado que se propone reducir el porcentaje de responsabilidad al 50 % por la concurrencia de culpas, se considera que ese porcentaje debe aplicarse a la cantidad que la propuesta considera como daños sufridos por el reclamante, de modo que este Consejo de Navarra, considera que debe estimarse parcialmente la reclamación formulada, reconociéndole al reclamante una indemnización (306.090,90 € x 50 %) de 153.045,45 €, cantidad que, por aplicación de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, no debe revisarse con el IPC, al haber sido éste negativo.

Por último, la propuesta que se presenta a dictamen, según se indica, es una propuesta de resolución del Secretario General Técnico del Departamento de Cohesión Territorial del Gobierno de Navarra, por la que se estima parcialmente la reclamación formulada y, en relación con ello, debe indicarse que el artículo 122 de la LFACFSPIF atribuye la competencia para resolver los expedientes de responsabilidad patrimonial contra la administración de la Comunidad Foral a la persona titular del departamento cuya actuación haya podido generarla. En la documentación remitida no queda constancia de que se haya podido delegar esa competencia en la Secretaría General Técnica del Departamento, por lo que debe advertirse que, caso de no haberlo hecho, la resolución que ponga fin a este expediente de responsabilidad patrimonial, deberá ser adoptada por el Consejero del Departamento de Cohesión Territorial del Gobierno de Navarra.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que la reclamación formulada en nombre de don... como consecuencia del accidente de motocicleta en la carretera NA-140 (Auritz-Burguete-Isaba), tramitado en el procedimiento RPOP 44/2016, debe ser estimada parcialmente, indemnizando al reclamante con la cantidad de 153.045,45 euros, conforme con lo indicado en el cuerpo del presente dictamen.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.