

Dictamen nº: **578/20**  
Consulta: **Consejero de Transportes, Movilidad e  
Infraestructuras**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **22.12.20**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 22 de diciembre de 2020, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Transportes, Movilidad e Infraestructuras al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por D. .... (en adelante “*el reclamante*”), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos por una caída en bicicleta en la M-510, que atribuye a la existencia de piedras en el arcén.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 22 de octubre de 2020 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 496/20, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la

Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Silvia Pérez Blanco, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 22 de diciembre de 2020.

**SEGUNDO.-** El expediente de responsabilidad patrimonial remitido trae causa del escrito formulado por la representación letrada del reclamante, presentado telemáticamente en el Registro de la Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructuras el día 27 de noviembre de 2019 (Documento 1 del expediente) en el que refiere los hechos que motivan la pretensión indemnizatoria, de los que junto con los que se deducen del expediente, son destacables los siguientes:

1.- El interesado detalla que sufrió un accidente el día 20 de octubre de 2018 por la mañana, cuando circulaba con su bicicleta por la carretera M-510, en el punto kilométrico 15,6. Refiere que iba acompañado por otros cuatro ciclistas, que él circulaba en el interior del arcén a la derecha y en paralelo a él a su izquierda otro de los ciclistas, delante otros dos y detrás el último. Indica que el accidente sobrevino al impactar la rueda delantera de su bicicleta con una piedra sita en la calzada, muy próxima a la línea continua de color blanco que separa el carril derecho de su arcén, lo que provocó la pérdida de control de la bicicleta y la salida de la vía por el lado derecho de la calzada.

Continúa su escrito relatando que se dio aviso a la Guardia Civil, personándose una patrulla de tráfico procedente de Villalba y otra del puesto de Galapagar, y que se levantó el oportuno atestado. Indica que acudió una ambulancia con UVI del SUMMA y que fue trasladado en helicóptero al Hospital Universitario 12 de Octubre con graves lesiones.

Por todo lo expuesto, reclama una indemnización de 139.1249,95 euros, de los que 131.936,68 euros son por daños personales (por incapacidad y por secuelas). Así mismo, por los daños materiales sufridos en ropa, gafas, casco, bicicleta y navegador, 1.385,01 euros; por tratamiento rehabilitador, 452 euros y por desplazamientos para recibir asistencia sanitaria, 600 euros. Por último, por perjuicio patrimonial sufrido en concepto de lucro cesante derivado de las lesiones temporales, solicita 4.876,26 euros.

El reclamante manifiesta haber sido indemnizado por la entidad aseguradora Allianz, en virtud del contrato de seguro de accidentes colectivo del que es tomadora la Federación Madrileña de Ciclismo, en la cantidad de 17.563,16 euros.

Aporta con su reclamación, poder de representación, copia del atestado levantado por la Guardia Civil, informe médico pericial de valoración del daño corporal en el que fundamenta su petición indemnizatoria, diversa documentación médica de los Hospitales Universitarios 12 de Octubre y Rey Juan Carlos, así como informes de tratamiento médico y rehabilitación de otros centros hospitalarios, documentación de la Seguridad Social justificativa de su incapacidad temporal y de su vida laboral, documentos relativos a su póliza de seguro, diversas facturas y justificantes de gastos, y declaraciones del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

Solicita que se practique la prueba testifical de los agentes de la Guardia Civil y de los ciclistas que le acompañaban el día del accidente.

2.- Según la documentación aportada, el reclamante, de 35 años de edad en el momento de los hechos, fue trasladado por el SUMMA 112 al Hospital Universitario 12 de Octubre el día 20 de octubre de 2018 por “*enfermedad traumática secundaria a accidente en bicicleta*”, quedando ingresado en el Servicio de Medicina Intensiva. Tras las

pruebas oportunas se emitió el diagnóstico principal de fractura del cuerpo vertebral D6, D7 y D8 y traumatismo craneoencefálico leve, como diagnóstico secundario. Fue atendido en dicho hospital además por los Servicios de Neurocirugía, Medicina Interna y Rehabilitación. Posteriormente, es trasladado al Hospital Rey Juan Carlos a petición de la familia, y a continuación, a la Fundación Instituto San José el 19 de noviembre de 2018, para rehabilitación del daño cerebral, hasta que recibe el alta hospitalaria el día 18 de diciembre de 2018. Después constan otros ingresos hospitalarios en el año 2019 y diversos tratamientos de rehabilitación.

El reclamante está en situación de incapacidad temporal desde el día 22 de octubre de 2018 y por resolución de la Dirección Provincial de la Seguridad Social de 4 de mayo de 2020, se acordó el inicio de un expediente de incapacidad permanente.

3.- En el atestado levantado por la Guardia Civil (folios 30 a 56), consta en primer lugar *“Que a las 11:10 horas del día 20 de octubre de 2018, comparecen los agentes del destacamento de tráfico de Villalba, en el pk 15 de la carretera M-510 (...) término municipal de Valdemorillo (...) y cuando llegan encuentran al conductor de la bicicleta retirado de su posición final para ser introducido en el helicóptero sanitario, y la bicicleta siniestrada supuestamente en su posición final”*.

En segundo lugar, por el instructor de las diligencias se recogen los datos de la inspección ocular del lugar de los hechos, los primeros indicios, las manifestaciones de los testigos, las evidencias y las demás circunstancias concurrentes, de las que se deduce que se *“produjo el siniestro vial consistente en el choque contra una piedra y posterior salida de vía por el margen derecho por parte de un ciclista, resultando como consecuencia del mismo, herido de gravedad, así como daños materiales de consideración en el vehículo implicado, en su parte frontal”*.

El atestado refleja las circunstancias de día, hora y coordenadas del lugar del accidente, las fotografías del lugar y de la carretera, indicando que la bicicleta marca Mérida modelo Reacto 4000 circulaba en sentido de la A-6, en un tramo en curva hacia la izquierda en pendiente descendente (...). El atestado describe el estado de conservación como regular, existen grietas en la zona central de los carriles, la superficie está húmeda por lluvia caída recientemente y en cuanto al grado de limpieza *“se observa la existencia de dos piedras en el arcén derecho, influyó en la dinámica del siniestro”*.

Las fotografías muestran señaladas una piedra de pequeño tamaño dentro de la línea divisoria blanca y otra justo entre la línea y el arcén. Como elementos cercanos hay fincas con zonas boscosas. Como datos de interés: era domingo, horario diurno, intensidad de circulación normal. Visibilidad: buena, luminosidad: pleno día. Obstáculos en la vía: *“En el arcén derecho se observan dos piedras de pequeña dimensión”*.

A continuación, el atestado define y fotografía las señales de tráfico y los hitos a ambos lados de la calzada y la barrera lateral (...) define la posición inicial de impacto, la posición final de la víctima y su bicicleta. Refiere tres testigos, uno que circulaba en paralelo a su izquierda, otro unos 30 metros delante y otro unos 10 metros por detrás del conductor.

Figura también la referencia a los efectos personales del reclamante, dañados en el accidente, haciéndose constar que se trata de *“una bicicleta (...) la cual presenta deformación de la llanta del neumático delantero y horquilla desalineada con el manillar”* y *“casco de protección, el cual presenta restos de barro. No presenta daños”*.

En cuanto a la posible forma de producirse el siniestro, el instructor elabora un croquis y señala *“choque contra piedra y posterior*

*salida de vía por el margen derecho con un ángulo de 90 grados en sentido de las agujas del reloj respecto el eje longitudinal de la vía”.*

El atestado contiene la toma de declaración de dos testigos y refiere que el GPS que portaba la bicicleta implicada estaba conectado con el teléfono móvil y que la información que portaba sobre la velocidad en el momento del siniestro era de 30-35 km/h.

En conclusión, el atestado señala que *“en relación con la inspección ocular practicada, así como las declaraciones de los testigos, es parecer de la fuerza instructora que el siniestro pudo tener el siguiente desarrollo: (...) al llegar al kilómetro 15,607, choca con una piedra, lo que le hace perder el control, saliendo de la vía por el margen derecho. La posible causa del siniestro: pérdida del control del vehículo, al chocar este contra una piedra existente en el arcén derecho”.*

**TERCERO.-** Presentada la reclamación anterior se inicia expediente de responsabilidad patrimonial al amparo de lo dispuesto en la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas (LPAC).

De conformidad con lo prevenido en el artículo 81 de la LPAC, se ha incorporado al expediente el informe del Área de Conservación y Explotación de la Dirección de Carreteras e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, en el que se indica que la carretera donde ocurrió el accidente pertenece a la Red Secundaria de la Comunidad de Madrid. Destaca que el tramo afectado se encontraba en buen estado de conservación. Asimismo, expone que la empresa ACEINSA MOVILIDAD S.A era la adjudicataria de la conservación de la red de la Zona Oeste lote 7 y que tanto la señalización horizontal como vertical es la correcta, realizándose la vigilancia obligada, además de las labores de conservación y mantenimiento de la vía.

Se emite informe por la empresa adjudicataria del mantenimiento de la vía, que indica que el día de los hechos no fue avisada por la Guardia Civil para asistencia del accidente y limpieza de la calzada, ni le fue comunicado dicho incidente a su Servicio de Conservación. Respecto al estado del tramo de la vía, se remite al atestado de los agentes: *“se observa la existencia de dos piedras en el arcén derecho, influyó (sic) en la dinámica del siniestro”*. Menciona la obligación legal de los ciclistas de transitar por el arcén en este tipo de carreteras y concluye que por el Servicio de Conservación no ha habido ningún proceder defectuoso en el mantenimiento de la vía. Con el informe se adjuntan los partes de vigilancia de los días 19, 20 y 21 de octubre de 2018, en los que se refieren las actuaciones realizadas en la señalización de la carretera y no constatan la existencia de obstáculos o piedras en la carretera.

Una vez instruido el procedimiento y, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 82 de la LPAC, se procedió a dar trámite de audiencia al interesado. Consta que su asistencia letrada formuló alegaciones el día 20 de julio de 2020, insistiendo en los términos de su reclamación inicial y destacando que el atestado de la Guardia Civil reconoce la existencia de dos piedras en el arcén derecho y que ello influyó en la dinámica del siniestro y que el ciclista circulaba correctamente por el arcén derecho a la velocidad adecuada. En cuanto al informe de la empresa encargada del mantenimiento y conservación de la carretera señala que no se aportan los Pliegos de Condiciones del contrato de adjudicación y que por tanto, no se puede verificar cuáles son las labores de conservación y mantenimiento habituales. Respecto de los partes de trabajo, indica que en el día anterior al accidente, consta solo una sustitución de paneles direccionales pero no se acredita la realización de tareas concretas de limpieza ni de vigilancia en la vía.

Finalmente, el 19 de octubre de 2020, se formula propuesta de resolución, por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial al considerar que no se ha acreditado un daño imputable a la actuación administrativa o que exista una relación de causalidad entre los daños padecidos y el funcionamiento de los servicios públicos.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

### **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a quince mil euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 18.3.a) del ROFCJA.

**SEGUNDA.-** La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada, según consta en los antecedentes, ha de ajustarse a lo dispuesto en la LPAC.

En cuanto a la legitimación activa, la ostenta el reclamante al amparo del artículo 4 de la LPAC y artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, ya que es la persona perjudicada por la caída que alega producida por una piedra en el arcén al circular por la carretera M-510. Ha quedado debidamente acreditada la representación a su letrado.

La legitimación pasiva corresponde a la Comunidad de Madrid, en cuanto Administración titular de la vía pública donde tuvo lugar el accidente, y a quien compete su cuidado y mantenimiento, en virtud de



lo establecido en el artículo 21 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras, que encomienda a la Administración titular de la vía las operaciones de conservación y mantenimiento, así como aquéllas encaminadas a la defensa de la vía y su mejor uso. En el mismo sentido, el artículo 57.1 del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, que dispone que corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación.

El plazo para el ejercicio del derecho a reclamar es de un año, contado desde que se produjo el hecho o el acto que motive la indemnización, o de manifestarse su efecto lesivo (cfr. artículo 67 de la LPAC). En este caso, el interesado reclama por un accidente que tuvo lugar el 20 de octubre de 2018, a consecuencia del cual estuvo ingresado en dos hospitales y después fue trasladado a la Fundación Instituto San José donde estuvo ingresado para tratamiento rehabilitador del daño cerebral, siendo dado de alta hospitalaria el día 18 de diciembre de 2018 (folios 85 y ss). Por lo que la reclamación formulada el 26 de noviembre de 2019, se habría presentado, en todo caso, en plazo legal.

Se han observado los trámites establecidos en la LPAC. En concreto, la instrucción ha consistido en recabar informe del Área de Conservación y Explotación de la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, que -junto a su informe- ha aportado el de la empresa encargada de la conservación de esa carretera, y los partes de vigilancia y mantenimiento de la carretera.

No se ha practicado en el procedimiento administrativo la prueba testifical de los ciclistas que acompañaban al interesado el día del

accidente ni de los agentes de la Guardia Civil, solicitada en el escrito de reclamación. No existe pronunciamiento del instructor sobre dicha prueba testifical en una resolución *ad hoc* y se espera hasta la propuesta de resolución para denegarla motivadamente por innecesaria.

No obstante recordar la necesidad de que el instructor se pronuncie sobre la prueba solicitada por los interesados antes a la propuesta de resolución, consideramos sin embargo, que no es necesaria la retroacción del procedimiento para la práctica de la mencionada prueba habida cuenta de que se han incorporado al procedimiento las declaraciones testificales de los mencionados ciclistas tomadas por agentes de la Guardia Civil días después del accidente, por lo que ofrecen una visión muy cercana de lo acontecido y, en cualquier caso, como después veremos, no existen dudas sobre la versión de los hechos que sustenta la reclamación, por lo que nada más podrían aportar esos testimonios. En cuanto a la testifical de los agentes que se personaron en el lugar del accidente, esta es completamente innecesaria al haberse levantado el atestado correspondiente.

Continuando con el procedimiento, consta que se ha conferido el oportuno trámite de audiencia al interesado y que se ha formulado la propuesta de resolución, tal y como preceptúa el artículo 91 de la LPAC, remitida, junto con el resto del expediente, a esta Comisión Jurídica Asesora para la emisión del preceptivo dictamen.

En suma, pues, de todo lo anterior, cabe concluir que la instrucción del expediente ha sido completa, sin que se haya omitido ningún trámite que tenga carácter esencial.

**TERCERA.-** Como es sabido, la responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por el artículo 106.2 de la Constitución a cuyo tenor: *“Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y*

*derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos*”. El desarrollo legal de este precepto se encuentra contenido actualmente en la LRJSP, completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada LPAC.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2016 (recurso 2396/2014) recoge lo siguiente a propósito de las características del sistema de responsabilidad patrimonial:

*“(...) el art. 139 de la LRJ-PAC, establece, en sintonía con el art. 106.2 de la CE , un sistema de responsabilidad patrimonial: a) unitario: rige para todas las Administraciones; b) general: abarca toda la actividad -por acción u omisión- derivada del funcionamiento de los servicios públicos, tanto si éstos incumben a los poderes públicos, como si son los particulares los que llevan a cabo actividades públicas que el ordenamiento jurídico considera de interés general; c) de responsabilidad directa: la Administración responde directamente, sin perjuicio de una eventual y posterior acción de regreso contra quienes hubieran incurrido en dolo, culpa, o negligencia grave; d) objetiva, prescinde de la idea de culpa, por lo que, además de erigirse la causalidad en pilar esencial del sistema, es preciso que el daño sea la materialización de un riesgo jurídicamente relevante creado por el servicio público; y, e) tiende a la reparación integral”.*

Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos los siguientes requisitos:

a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterándolo, en el nexo causal.

c) Ausencia de fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

**CUARTA.-** Conforme a lo expuesto en la consideración anterior, la primera cuestión que se debe examinar en orden a determinar la procedencia de la indemnización solicitada, es la existencia real y efectiva del daño aducido.

En el presente caso, de la documentación médica aportada ha quedado completamente acreditado que el reclamante sufrió unos daños personales consistentes en fractura del cuerpo vertebral D6, D7 y D8, habiendo estado ingresado en la UCI y sometiéndose posteriormente, a diversos tratamientos de rehabilitación.

También resulta probado que sufrió unos daños materiales que, según el atestado de la Guardia Civil, afectarían solo a la bicicleta en la que circulaba el interesado (deformación de la llanta del neumático delantero, y a la dirección, ya que horquilla no está en línea con el manillar). No así al casco, en el que el atestado no refiere daños, ni tampoco al resto de elementos reclamados en el escrito de reclamación (traje de ciclista, gafas, navegador...) que no constan, ni se mencionan en el atestado, ni se aporta prueba de reparación solo justificantes de compra de fechas anteriores al accidente.

Determinada la existencia de daño efectivo procede analizar si concurren los demás presupuestos de la responsabilidad patrimonial. Como es sabido, corresponde a la parte actora que reclama la

responsabilidad patrimonial de la Administración acreditar la realidad de los hechos en que se fundamenta dicha pretensión y en particular que las consecuencias dañosas derivan del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Es decir, le corresponde probar el nexo causal o relación causa efecto entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público que, para el caso que nos ocupa, supone que le incumbe probar la existencia del accidente y que los daños sufridos derivan del mal estado de la calzada. Una vez acreditado dicho extremo, y en virtud del principio de responsabilidad objetiva que rige en materia de responsabilidad patrimonial administrativa, la carga de la prueba se desplaza hacia la Administración que debe probar las causas de exoneración, como puedan ser la culpa exclusiva de la víctima o la concurrencia de otros posibles factores que hayan podido influir en la causación de los hechos, o la existencia de fuerza mayor.

El interesado alega que el accidente sobrevino al circular junto con otros ciclistas por el arcén de la carretera M-510, y haber impactado con una piedra. Para acreditar la relación de causalidad, el reclamante aporta el atestado de la Guardia Civil en el que consta tanto la asistencia prestada por los agentes cuando llegaron al lugar del siniestro y las investigaciones posteriores, así, como el testimonio de algunos de los ciclistas que acompañaban al reclamante.

Del conjunto de la prueba practicada puede concluirse que el accidente sobrevino en la forma relatada en el escrito de reclamación. En efecto, tal y como se plasma en el atestado levantado por la Guardia Civil, los ciclistas que acompañaban al interesado, cuya declaración fue tomada a los pocos días del accidente, dieron una versión de los hechos en términos análogos a la que plantea el reclamante y que en síntesis supone que el interesado habría impactado con una piedra que se encontraba en el arcén derecho, perdiendo el control de la bicicleta y precipitándose fuera de la carretera.

Ahora bien, la acreditación del accidente y la presencia de una piedra en la vía por la que circulaba el interesado, no puede llevarnos sin más a la imputación de la responsabilidad a la Administración.

En efecto, según resulta del atestado elaborado por la Guardia Civil, que ya hemos transcrito parcialmente en el antecedente de hecho segundo, las piedras eran “*de pequeña dimensión*”, y así, para apreciarse en las fotografías, se han señalado con una flecha: una está justo en el límite entre la línea y el arcén, y la otra piedra, estaba dentro de la propia línea continua blanca que separa la calzada del arcén, en el margen derecho en el sentido de la marcha. No se indica en el atestado cuál de ellas pudo causar el accidente. Sobre si la piedra podía verse o no mientras se circulaba en bicicleta, uno de los testigos señala que no, “*solo después, si te fijabas*”.

Además, en el atestado figura que lindante con la carretera en ese tramo “*hay fincas con zonas boscosas*” y como datos de interés que era domingo, horario diurno, intensidad de circulación normal y la visibilidad era buena. Se trataba de un tramo de la vía sin cambios de rasante, pero con curva hacia la izquierda y pendiente descendente. La caída se produjo a plena luz del día, el estado del pavimento era correcto (las grietas referidas en el atestado, están en la “*parte central de la calzada*”, donde transitan los coches) y con buena visibilidad, si bien había cierta humedad por lluvia reciente.

Todo ello nos permite ir apuntando una serie de conclusiones, como que el ciclista iba circulando no completamente dentro del arcén sino en el límite con la línea blanca o incluso pisándola, pues ahí estaban las piedras y que era el único que iba en paralelo con otro ciclista que circulaba a su derecha.

Respecto al valor que ha de darse al atestado de la Guardia Civil, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 24 de octubre

de 2012 (recurso 472/2010) manifestó que *«el informe atestado que se ha realizado por los agentes de la autoridad, constituye una pericial que goza del principio de imparcialidad de los Agentes de la Autoridad, que realizaron "in situ" una inspección ocular, sin que se produjera modificación alguna de los elementos del siniestro, lo que constituye una prueba de percepción directa en su estadio final del acontecer del evento dañoso»*. En el mismo sentido se ha pronunciado también en otra sentencia de 10 de diciembre de 2015 (rec. núm. 992/2013).

A todo lo dicho debe sumarse también la propia conducta del reclamante, que si bien ha quedado probado que circulaba a una velocidad adecuada, es lo cierto que se requiere una conducción atenta cuando se va en grupo con otros ciclistas y que no está permitido la circulación en paralelo. En este caso, uno de los ciclistas que le acompañaba, circula a su izquierda, indebidamente, por la calzada y no por el arcén. Cabe recordar en este punto que el artículo 54 del Reglamento General de Circulación, establece en su párrafo primero que *"1. Todo conductor de un vehículo que circule detrás de otro deberá dejar entre ambos un espacio libre que le permita detenerse, en caso de frenado brusco, sin colisionar con él, teniendo en cuenta especialmente la velocidad y las condiciones de adherencia y frenado. No obstante, se permitirá a los conductores de bicicletas circular en grupo sin mantener tal separación, extremando en esta ocasión la atención, a fin de evitar alcances entre ellos"*. Dicho artículo, como excepción, permite a los ciclistas circular en grupo o pelotón, pero extremando la atención, es decir, exige una diligencia superior a la ordinaria, y además, la circulación debe ser uno detrás de otro y no en paralelo uno de otro, como iban, y además, el accidentado iba casi pisando la línea y no completamente dentro del arcén. Además, si había llovido, la necesidad de extremar la precaución, se acentúa.

No puede desconocerse que el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, impone a los conductores de vehículos de todo tipo unos deberes tales como, el de utilizar el vehículo con la diligencia, precaución y atención necesarias para evitar todo daño, propio o ajeno, cuidando de no poner en peligro, tanto a sí mismos como a los demás (artículo 10.2); y el de estar en todo momento en condiciones de controlar sus vehículos (artículo 13.1).

En cuanto a las demás pruebas practicadas, durante la instrucción del procedimiento se ha incorporado el informe de los servicios técnicos de la Dirección General de Carreteras de la Comunidad de Madrid, junto con el informe de la empresa encargada de la conservación de la vía y los partes de vigilancia de esta última, que analizaremos a continuación.

Ha de señalarse previamente, que para que exista imputabilidad es necesario que la Administración haya incurrido, por acción u omisión, en una vulneración de los estándares de seguridad generalmente aplicables. En dicho sentido, como es criterio de esta Comisión Jurídica Asesora (Dictamen 55/17, de 9 de febrero, 220/17, de 1 de junio o 205/19, de 23 de mayo, haciéndonos eco de la doctrina del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, debemos apelar a la jurisprudencia del Tribunal Supremo para medir la imputabilidad a la Administración por los daños relacionados con el pretendido incumplimiento del deber de mantenimiento y conservación de las vías públicas en adecuado estado para el fin que sirven, vinculando la antijuridicidad del daño al ejercicio de aquella competencia dentro de un estándar de calidad adecuado para la seguridad de los conductores, de acuerdo con la conciencia social.

De esta forma, se trata de que la vía no esté en circunstancias adecuadas de conservación, y de que esa falta de cuidado sea, además,



relevante. Si no, no existiría título de imputación del daño a la Administración. De esta manera, *“para que el daño concreto producido por el funcionamiento del servicio a uno o varios particulares sea antijurídico basta con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social”* (sentencia del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2006).

La sentencia del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 2007 que, al examinar el nexo causal, lo relaciona con la obligación administrativa de mantener las vías públicas abiertas a la circulación peatonal y viaria *“en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilizan esté normalmente garantizada, al menos en cuanto a los aspectos materiales de mantenimiento de esas vías para su fin específico, sin que sea permisible que presenten dificultades u obstáculos a la normal circulación (...) sin por lo menos estar adecuadamente señalizados o con la adopción de las medidas pertinentes para la prevención, en tales casos, de posibles eventos dañosos”*.

En este caso, el informe de la Dirección General de Carreteras asegura que la vía se encontraba en un adecuado estado de conservación, y adjuntaba el informe de la empresa contratada para la conservación de la carretera y los partes de trabajos en el tramo del accidente.

En este caso, y como hemos dicho, las dos piedras eran de dimensiones muy pequeñas y dada la existencia de fincas boscosas al lado de la carretera y de la gavilla y arenisca que puede haber en los arcenes podían haber sido desplazadas ahí por el viento.

Además, lo que sí se ha acreditado que la empresa encargada del mantenimiento de la carretera de la zona oeste de la Comunidad de Madrid dispone de un servicio de vigilancia y que se efectuaron labores

en conservación en dicha vía, en concreto en la señalización tal y como se refleja en el parte.

Es importante advertir que ni por la Guardia Civil que acudió al lugar ni por otros conductores o ciclistas, se avisó a la empresa de mantenimiento de la existencia de una o varias piedras que dificultaban la circulación o constituían un obstáculo peligroso. Además, una vez personada la Guardia Civil y trasladado el herido en helicóptero, no señaló en el atestado que fuera necesario limpiar la vía después del accidente, ni que en consecuencia, tuvieran que desplazarse operarios de la empresa de mantenimiento para remover obstáculos o limpiarla.

En cuanto a los partes de trabajo, es lo cierto que constan levantados el día previo, el del accidente y el posterior al accidente, y no se advirtió ningún defecto u obstáculo en el arcén de la vía, por lo que entendemos que la Administración y la empresa encargada de mantenimiento han aportado pruebas de que las labores de mantenimiento y limpieza fueron las adecuadas.

Esta Comisión Jurídica Asesora se ha pronunciado sobre accidentes de bicicletas en las carreteras en otros dictámenes (55/17, de 9 de febrero, 220/17, de 1 de junio o 205/19, de 23 de mayo) y como en ellos, una vez que se ha acreditado las labores de conservación que permiten el mantenimiento de un estándar de seguridad exigible –como es el caso- podemos concluir que el daño que se le ha producido al ciclista con el accidente no es antijurídico, debiendo asumir el riesgo que supone circular por una carretera en grupo y no por una vía solo para ciclistas.

En mérito a todo lo anterior, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

## CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada al no concurrir la relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público y, en cualquier caso, no concurrir la antijuridicidad del daño.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, 22 de diciembre de 2020

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 578/20

Excmo. Sr. Consejero de Transportes, Movilidad e Infraestructuras

C/ Maudes nº 17 - 28003 Madrid