

Dictamen n.º: **486/14**
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **12.11.14**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 12 de noviembre de 2014, emitido ante la consulta formulada por el coordinador general de la Alcaldía del Ayuntamiento de Madrid (por delegación de la alcaldesa mediante Decreto de 10 de mayo de 2013), a través del consejero de Presidencia, Justicia y portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por A.T.D., sobre responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid por los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de una caída sufrida en la calle Rafael Fernández Hijicos, que atribuye al mal estado de conservación de la calzada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 1 de octubre de 2012, la interesada presentó a través de la oficina de Atención al Ciudadano de Puente de Vallecas, un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial en relación con los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de una caída sufrida el 10 de septiembre de 2012, a la altura del número 29 de la calle Rafael Fernández Hijicos, que atribuía al mal estado de conservación de la calzada.

A través de su escrito, y de posteriores, manifestaba que al dirigirse hacia su vehículo tropezó con un desperfecto, consistente en la ausencia de unos 40 cms. de calzada.

Relataba que como consecuencia de la caída, sufrió una fractura compleja conminuta desplazada del extremo distal del radio izquierdo, que precisó de dos intervenciones quirúrgicas (realizadas el 19 de septiembre de 2012 y el 30 de mayo de 2013), para reducción abierta y osteosíntesis con placa, y extracción de la placa atornillada, así como rehabilitación posterior, con alta médica el 11 de diciembre de 2013.

Respecto a las secuelas sufridas las concretaba en: limitación de pronación, flexión dorsal y palmar; inclinación radial y cubital; y perjuicio estético medio.

Por ello solicitaba una indemnización económica, por importe que inicialmente no determinaba, y que en escrito posterior cuantificó en un importe total de ochenta mil doscientos treinta y seis euros con sesenta y tres céntimos de euro (80.236,63 €), correspondientes a: 454 días improductivos por diversos períodos, 4 días de hospitalización, por las dos cirugías, y secuelas (valorando éstas en 46.967,55 euros)

Adjuntaba a su escrito fotografías del lugar de los hechos, informe de asistencia sanitaria del SAMUR, y diversos informes médicos.

SEGUNDO.- A causa de la referida reclamación se ha instruido procedimiento de responsabilidad patrimonial de conformidad con lo dispuesto en el artículo 142 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), y en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPRP).

Se ha practicado requerimiento a la reclamante, notificado el 31 de octubre de 2012, a fin de precisar diversos extremos, que cumplimentó

mediante sendos escritos presentados el 7 de noviembre y 19 de diciembre de 2012.

Se ha recabado informe del cuerpo de Policía Municipal, emitido el 11 de enero de 2013, en el que se consignaba no existir datos sobre el incidente sufrido por la reclamante.

Igualmente, se ha aportado el informe del Departamento de Conservación y Renovación de Vías Públicas, de 28 de enero de 2013, en el que se ponía de manifiesto, en lo que interesa, que:

“aunque el lugar donde se produjeron los hechos era la calzada, lugar no adecuado para los peatones, en este caso puede considerarse adecuado al tratarse de zona de aparcamiento por donde se accede al vehículo” y que “realizada inspección el 17 de enero de 2013, se comprueba la existencia de los desperfectos en la calzada, en el lugar indicado”.

Concedido trámite de audiencia a la interesada, ésta, a través de diversos escritos (presentados con fechas 15 de marzo de 2013, 1 de octubre de 2013 y 31 de enero de 2013) señalaba: la existencia de cuatro testigos de los hechos, que identifica, adjuntaba diversas fotografías, así como sucesivos informes clínicos de su estado.

Mediante escrito de la jefa del Departamento de Reclamaciones Patrimoniales, de 4 de marzo de 2014, notificado el 12 y 13 de marzo siguiente, se requirió a los testigos propuestos por la reclamante comparecer en dependencias municipales a fin de prestar la oportuna declaración. No obstante, solo comparecieron tres de las cuatro personas citadas que prestaron declaración el 16 de mayo de 2014.

Con fecha 26 de mayo de 2014, se notificó la apertura de nuevo trámite de audiencia a la reclamante que, con fecha 6 de junio, presentó alegaciones en el que, en síntesis, reiteraba lo manifestado con anterioridad, efectuando

diversas consideraciones acerca de las declaraciones testificales, y aportaba documentación ya obrante en el expediente.

La instructora del procedimiento formuló propuesta de resolución, de 19 de agosto de 2014, en el sentido de desestimar la reclamación patrimonial.

TERCERO.- En este estado del procedimiento se formula consulta por el coordinador general de la Alcaldía del Ayuntamiento de Madrid (por delegación de la alcaldesa mediante Decreto de 10 de mayo de 2013), a través del consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, que ha tenido entrada en este Consejo Consultivo el 20 de octubre de 2014, por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección VI, presidida por la Excm. Sra. Dña. Beatriz Grande Pesquero, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 12 de noviembre de 2014.

El escrito solicitando el dictamen fue acompañado de la documentación que, numerada y foliada, se consideró suficiente, y de la que se ha dado cuenta en lo esencial en los antecedentes de hecho anteriores.

A la vista de estos antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La solicitud de dictamen a este Consejo Consultivo resulta preceptiva, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 13.1.f).1º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (LCC) por ser el importe de la reclamación de cuantía superior a 15.000 euros, y se efectúa por el coordinador general de la Alcaldía de Madrid, por delegación efectuada por la alcaldesa, órgano

legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.3 de la citada Ley. Siendo preceptivo el dictamen, no tiene, sin embargo, carácter vinculante (artículo 3.3 LCC).

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 16.1 de la LCC.

SEGUNDA.- Como resulta de los antecedentes, el procedimiento de responsabilidad patrimonial se inició a instancia de persona interesada, y su tramitación se encuentra regulada, por remisión del artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, desarrollados en el RPRP.

La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139 de la LRJ-PAC, por cuanto es la persona que sufre el daño que alega, supuestamente causado por la caída en la vía pública.

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento de Madrid, en cuanto titular de la vía pública y Administración competente en materia de ordenación del tráfico de personas en las vías urbanas, conservación y pavimentación de las vías públicas urbanas, *ex* artículo 25.2.b) y d) de la LBRL (en su redacción anterior a la Ley 27/2013, de 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local).

En cuanto al requisito temporal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 142.5 de la LRJ-PAC, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo, y en el caso de daños de carácter físico o psíquico el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

Conforme la reclamación, el accidente ocurrió el 10 de septiembre de 2012, por lo que, al haberse presentado con fecha 1 de octubre siguiente, no

cabe duda que fue interpuesta dentro del plazo legal, y ello con independencia de la curación o estabilización de las secuelas.

En cuanto a la tramitación del procedimiento, se ha aportado por la reclamante la prueba que ha considerado pertinente y se han recabado informes de los servicios cuyo funcionamiento, supuestamente, ha ocasionado el daño y se ha evacuado el trámite de audiencia exigidos en los artículos 9, 10 y 11 del RPRP, respectivamente, y en los artículos 82 y 84 de la LRJ-PAC.

TERCERA.- Entrando ya a considerar el fondo de la pretensión que formula la reclamante, debemos partir de la consideración de que el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución, y su desarrollo en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, supone la concurrencia de los siguientes requisitos, según una constante y reiterada jurisprudencia, de la que puede destacarse las sentencias del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2011 (recurso 3261/2009) o de 16 enero 2012, (recurso de 6794/2009):

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, alterando, el nexo causal.

c) Ausencia de fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta.

Igualmente recoge dicha Sentencia que:

“La jurisprudencia de esta Sala (por todas la STS de 1 de julio de 2009, recurso de casación 1515/2005 y las sentencias allí recogidas) insiste en que "no todo daño causado por la Administración ha de ser reparado, sino que tendrá la consideración de auténtica lesión resarcible, exclusivamente, aquella que reúna la calificación de antijurídica, en el sentido de que el particular no tenga el deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa”.

CUARTA.- Aplicada la anterior doctrina al presente caso, se constata la existencia de un daño físico que se concreta en las diversas lesiones de muñeca que padeció la accidentada, ya relatadas.

Debemos examinar a continuación si concurre la relación de causalidad, sobre la que el Tribunal Supremo, en una consolidada jurisprudencia, señala que constituye una conexión de causa a efecto entre el actuar administrativo y el resultado producido, de modo que la Administración *“sólo responde de los daños verdaderamente causados por su propia actividad o sus propios servicios, pero no por los daños imputables a conductas o hechos ajenos a la organización o a la actividad administrativa”* (Sentencia de 25 de mayo de 2010, recurso 3872/2008).

Además, hay que tener en cuenta que en materia de responsabilidad patrimonial la carga de la prueba de los presupuestos que hacen nacer la responsabilidad indemnizatoria, salvo los supuestos de fuerza mayor o culpa de la víctima que corresponde probar a la Administración, recae en quien la reclama (sentencias del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2007 (recurso 10231/2003) y 9 de diciembre de 2008 (recurso 6580/2004) entre otras).

A este respecto, en los casos de reclamaciones de responsabilidad patrimonial derivadas de caídas en la vía pública, se ha de modular la

exigencia probatoria por las dificultades evidentes que se plantean a la hora de dar por acreditadas tanto las deficiencias alegadas en la vía pública como la dinámica en que tuvieron lugar los accidentes, debiendo asimismo tener en cuenta ante tales dificultades el esfuerzo probatorio desarrollado por los reclamantes en el curso de la instrucción (Dictamen 85/14), y ello sin desconocer que corresponde al reclamante el acreditar que concurren los requisitos para apreciar la responsabilidad de la Administración, como señala la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 12 de julio de 2012 (recurso de apelación 33/2012):

“(...) ha de ser la demandante, y ahora apelante, quien soporte la carga de probar los presupuestos fácticos de la responsabilidad patrimonial que impetra, porque el carácter objetivo de la misma, si bien la vincula tanto al funcionamiento normal como anormal de los servicios públicos, no excluye la necesidad de justificar los elementos constitutivos de la responsabilidad patrimonial que, en lo que interesa al caso, es especialmente el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el resultado lesivo cuya indemnización se pretende, lo cual se concreta, en esencia, en la acreditación de la ocasión y forma en que se produjo la caída (...)”.

A.T.D., para acreditar que la caída se produjo tal y como relata y por la causa que señala, aporta diversas fotografías de un desperfecto en la calzada (consistente en la ausencia de la capa de rodadura en una banda colindante con el bordillo de la acera) y diversa documentación clínica, entre la que se encuentra el informe de asistencia del SAMUR en el lugar de los hechos, en el que se refleja que fue atendida de las lesiones ya relatadas *“por caída casual”*.

Como viene señalando este Consejo de forma reiterada, *“ni las fotografías, ni los informes médicos acreditan que la caída se produjo en el lugar invocado por la reclamante, ni que fue propiciada por el estado del*

pavimento” (Dictamen 166/11, 423/13 ó 85/14), lo cual resulta perfectamente fundado, ya que las fotografías reflejan un desperfecto en la vía pero no aportan detalle de la mecánica de la caída, al igual que los informe médicos, puesto que los facultativos no presenciaron el accidente con inmediatez.

Por ello en el presente caso, debemos prestar una especial atención a las declaraciones de los testigos, pues dicha prueba adquiere una gran importancia en los casos de reclamación patrimonial por caídas en la vía pública, pues en numerosas ocasiones es el único medio para acreditar la concurrencia de los requisitos necesarios para que surja el deber de responder. Una vez practicada, debe ser valorada, conforme establece el artículo 376 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Además, tal y como ha mantenido este Consejo en dictámenes 138/11, 423/13 o 57/14, por analogía con lo establecido en el ámbito jurisdiccional, la revisión por este Consejo Consultivo de la prueba practicada en la instrucción debe respetar la valoración de aquellas pruebas, como las declaraciones testificales, realizadas con una inmediación de la que carece el Consejo. Solo cuando la valoración del instructor fuera manifiestamente irracional, arbitraria o ilógica o vulnerase preceptos legales, podría este Consejo apartarse de lo apreciado por dicho órgano.

De las declaraciones de los tres testigos se extendieron las correspondientes actas, que recogen:

El testigo R.R.N. declaró que:

“Pasé y vi que había gente y ella estaba tirada en el suelo. Estaba en una especie de zanja. (...) Donde empieza la acera había un socavón de unos 30 centímetros. Era el asfalto, era una tira entera, toda la acera. No sabe si picaron o levantaron para algo. En ese sitio aparcan los coches. Enfrente hay una tienda de chinos.” (...) “Yo pasaba por allí y había gente y ella estaba chillando en el sitio en el

que se cayó. Había un hombre mayor a su lado. Yo fui a socorrer. Ella se quejaba del brazo. Tropezó allí y es una persona gruesa.” (...) “Donde se supone que acaba la carretera y comienza la acera y antes de llegar al escalón no estaba asfaltado. No sólo en ese sitio sino a lo largo. (...) “Cuando pasaba por allí pensé que le había atropellado un coche”.

La testigo C.B.M.:

“Yo la vi desde arriba. Donde ella pasó tenía espacio suficiente, yo creo que el coche le paró el golpe. Ella venía con su padre y supongo que iba a cruzar. Fue al poner el pie. Es una mujer grandona. Yo creo que estaba roto. El tiempo que yo tardé en bajar ya había más personas y estaba contra el coche. Llamaron al SAMUR. La queríamos ayudar pero nos dijo el Samur que no la tocáramos. (...) Iba con su padre, ella cruzaba primero y fue al poner el pie cuando se cayó. (...) Se veía roto, donde bajas la acera, donde pones el pie. Es como una tira”.

La testigo M.G.H.:

“Sí, iba acompañada de una persona mayor que luego me enteré que era su padre. (...) Fue algo muy rápido. A.T.D. y el señor que la acompañaba, creo que recordar que estaban parados en la acera, yo me disponía a cruzar la calle vi que ella hablaba con su padre y de repente la vi caer con todo el cuerpo estirado y sonó un golpe seco. (...) Yo estaba cruzando la calle desde la acera de enfrente para dirigirme a mi domicilio. Al ver cómo caía instintivamente salí corriendo a socorrerla y ella me dijo con cara de dolor que creía que se había roto algo. (...) El asfalto que hay a ras de la acera se levanta y crea un hueco y el reborde mismo del alquitrán es lo que produce el desperfecto”.

La propuesta de resolución considera que tal repertorio de pruebas, “*no acreditan suficientemente las concretas causas, forma y circunstancias en que se produjo la caída*”, y, señala, que el mero hecho de que exista un desperfecto no demuestra la necesaria relación de causalidad entre el daño y el servicio público.

No podemos compartir los razonamientos del instructor.

En primer lugar, si bien es cierto, como señala la propuesta de resolución, con profusa cita de dictámenes de este Consejo, que tanto las fotografías como los informes médicos no tienen un valor probatorio suficiente a estos efectos, no obstante, todo ello no excluye una apreciación conjunta de la prueba, atendidas las circunstancias de cada caso en particular y utilizando la sana lógica y el buen criterio (dictámenes 484/10, 363/12, 461/14 ó 431/14).

Debemos señalar, que esta apreciación conjunta del elenco probatorio ha sido desconocida por la propuesta de resolución, la cual analiza aisladamente cada una de las pruebas aportadas, para concluir que no acreditan debidamente el nexo causal – fotografía, informes clínicos –, pero obvia como decimos, la obligatoria visión conjunta de las pruebas, a lo que hay que añadir la valoración que realiza de la prueba testifical.

Respecto de ésta, y salvo en relación al primer testigo, no aporta ningún razonamiento por el que considere insuficientes las declaraciones de las otras dos personas a efectos probatorios, debiendo deducir que tal insuficiencia deviene de encontrarse un testigo cruzando desde la acera de enfrente y otro en un segundo piso, lo cual resulta insuficiente para negar valor probatorio a sus declaraciones, habida cuenta, como decimos, de la apreciación del resto de las pruebas existentes.

A nuestro juicio, las declaraciones de los testigos, unidas a la demostrada existencia del desperfecto y la asistencia a la accidentada por los servicios

sanitarios de urgencias de unas graves lesiones que bien pudieran corresponder a este tipo de accidentes, hace que estimemos acreditada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido.

Hay que recordar, que los Tribunales, en una apreciación conjunta de la prueba, admiten la existencia de nexo causal cuando los testigos no han observado directamente la caída pero sí en un momento inmediatamente posterior, y de su declaración se deduce que, en el lugar del accidente, fueron a *“socorrerla inmediatamente”*, o *“se encontraba tendida en ese lugar”* (TSJ de Extremadura, Sentencia núm. 1343/1997 de 19 de noviembre y TSJ de Murcia, Sentencia núm. 110/2008 de 12 de febrero respectivamente). O la STSJ de Madrid, núm. 775/2007 de 26 de abril, que considera acreditado el nexo causal *“ya que el testigo la auxilió a levantarse del suelo (no en un lugar distinto, sino donde se encontraban los adoquines), relato del cual únicamente cabe concluir que la causa de la caída fue la existencia de unos adoquines que se encontraban completamente sueltos”*.

A ello cabe añadir que no suele existir en este tipo de accidentes la existencia de testigos con visión directa de la caída. En este sentido, como ya ha tenido ocasión de pronunciarse este Consejo Consultivo en anteriores dictámenes, (363/12, 67/13 ó 257/14), para dar cumplida acreditación a dicha relación de causalidad como requiere la jurisprudencia, se exigiría una prueba que diera razón de la mecánica de la producción de los daños con carácter de inmediatez, lo que lógicamente es casi imposible, salvo en el caso de los accidentes en los que existe un atestado policial o informes que dan razón de la forma en que el daño se produjo. Sin embargo, este tipo de informes no suelen existir en el caso de caídas o golpes casuales en la vía pública, de menor importancia, que cuantitativamente constituyen un porcentaje importante de las reclamaciones presentadas.

En definitiva, no puede extraerse una conclusión objetiva, uniforme o universal, sobre cuándo cabe estimar debidamente acreditada la relación de causalidad en los supuestos de caídas en la vía pública, ya que, lejos de tesis maximalistas, ello dependerá de las circunstancias concretas en cada caso, teniendo en cuenta la sana crítica en la apreciación de las pruebas, que en el presente caso hacen que nos inclinemos a entender probado que la caída se produjo como relata la reclamante y por la causa que señala.

En otro orden de cosas, a todo ello no es obstáculo que la interesada sufriese la caída en un lugar distinto de la acera, por lo que tampoco compartimos la consideración que realiza la propuesta de resolución, en cuanto que al transitar por un lugar no apto para los peatones, dicha circunstancia rompe el nexo causal y exime de todo punto a la Administración de su posible responsabilidad.

De nuevo nos encontramos con que, aunque en ocasiones la indebida circulación del peatón por la vía pública exonera de responsabilidad a la Administración (como hemos expresado en ocasiones y a cuyos dictámenes hace referencia la propuesta de resolución), ello no ocurre con carácter indubitado en todos los casos, pues habrá que atender a las concretas circunstancias de cada uno.

Así por ejemplo, en nuestro Dictamen 318/10, en el que examinamos el caso de un viandante que se cayó al introducir el pie en un boquete o agujero existente en la calzada, cuando se disponía a recoger su vehículo, expresábamos lo siguiente:

«Entendemos que el hecho de que el reclamante sufriera la caída en la calzada es del todo irrelevante. De admitirse el argumento, y reduciendo la cuestión al absurdo, no se entiende cómo piensa el Ayuntamiento que los peatones, en innumerables ocasiones (cuando los vehículos deben o pueden ser aparcados “en batería” o “en línea”, si la acera no se encuentra en el lado del conductor), habrían de acceder a

sus vehículos, pues no siempre pueden acudir a desaparcarlos sin apoyar los pies en el suelo o saltando literalmente desde la acera. Por lo demás, aun cuando la puerta del conductor del vehículo aparcado quede situada junto a la acera muchas veces no es irrelevante el estado de la calzada junto a esa acera, porque por diversas circunstancias, es imposible y, sobre todo, muy incómodo acceder desde la misma acera al asiento del conductor».

De ello nos hacíamos eco igualmente en nuestros dictámenes 38/11 y 87/13.

Además, la propia Ordenanza de movilidad del Ayuntamiento de Madrid, de 26 de septiembre de 2005 (B.O. del Ayuntamiento de Madrid 01/12/2005 núm. 5680) contempla supuestos en los que a los peatones les está permitido caminar por la calzada:

“Excepcionalmente podrán circular por la calzada cuando así lo determinen los agentes encargados de la vigilancia del tráfico. Cuando no existieran zonas para la circulación de peatones, podrán transitar por la calzada por el lugar más alejado de su centro” (artículo 49).

“Cuando no exista un paso de peatones señalizado en un radio de 50 metros, el cruce se efectuará por las esquinas y en dirección perpendicular al eje de la vía, excepto cuando las características de la misma o las condiciones de visibilidad puedan provocar situaciones de peligro” (artículo 52.4).

Debemos añadir también, que en el caso que nos ocupa, se solicitó a la Dirección General de Vías y Espacios Públicos, que se pronunciase entre otros extremos sobre la actuación inadecuada del perjudicado o de un tercero, aspecto sobre el que expresa que *“puede considerarse adecuado al tratarse de una zona de aparcamiento por donde se accede al vehículo”*. De este modo, con total sensatez, el informe considera que el peatón debe pisar

la calzada al acceder a su vehículo, máxime porque se trata de una zona de aparcamiento.

QUINTA.- No obstante lo expuesto, a la hora de valorar una posible responsabilidad administrativa en materia de caídas en las vías públicas debe partirse de lo dispuesto en el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que incluye entre las competencias propias de los Municipios, a ejercer en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, la conservación de las vías públicas del término municipal.

Debe tenerse en cuenta por tanto si los desperfectos existentes en la vía pública pueden ser considerados de la suficiente entidad como para ser inevitablemente los productores de la caída sin el concurso de otras circunstancias. Por todo ello este Consejo Consultivo viene exigiendo, con vistas a poder estimar concurrente la necesaria antijuridicidad del daño, la necesidad de que se produzca ese rebasamiento de los estándares de seguridad exigibles, aspecto para cuya determinación es preciso considerar todas las circunstancias existentes. Sólo en este caso concurrirá el requisito de la antijuridicidad, de modo que el particular no tendría el deber jurídico de soportarlo, de conformidad con el artículo 141 LRJ-PAC (dictámenes 228/11, 501/11, con cita de la STS de 5 de julio de 2006, recurso 1988/2002).

Además, como recuerdan los tribunales (así Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 1352/2006, de 18 de julio), es conocido que a la hora de transitar por vías urbanas, ha de hacerse con un mínimo de cuidado, por la presencia de diversos obstáculos, elementos de mobiliario urbano o incluso irregularidades que pueden ser eludidos con ese mínimo de cuidado, por lo que la mera presencia de una irregularidad en la acera no siempre determina que surja un título de imputación contra la administración responsable.

Este estándar de seguridad no es uniforme y objetivo, y ha de adaptarse a las circunstancias de cada clase de obstáculo y vía. Es de todo punto lógico que los estándares de seguridad sean distintos para las aceras que para las calzadas, puesto que es exigible que las primeras se encuentren en mejor estado que las segundas, lo mismo que resulta exigible al peatón una especial atención en las zonas de obras o a la presencia de obstáculos de necesaria existencia en las calles (mobiliario urbano, tapas de registro, etc.).

En el caso de la calzada, es deber de los peatones extremar las precauciones para evitar posibles caídas, ya que su firme puede presentar irregularidades mayores y más frecuentes que las que serían razonablemente admisibles en una acera. Así lo ha entendido este Consejo en dictámenes anteriores (dictámenes 569/12 y 472/13), o puede verse en la Sentencia de 1 de julio de 2013 (recurso de apelación 12 69/2012) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

En el caso que nos ocupa, las fotografías muestran una banda de asfalto, colindante con el bordillo de la acera, en la que falta una capa de rodadura por lo que queda al descubierto el empedrado del hormigonado, sin que en función de los criterios precedentes, podamos considerar que se trata de un elemento que provoque tal peligrosidad a los viandantes, que deba dar lugar a responsabilidad administrativa.

Por todo lo expuesto, el Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no concurrir el requisito de 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 este Consejo de conformidad con lo establecido en el artículo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Madrid, 12 de noviembre de 2014

