

Expediente Núm. 220/2012
Dictamen Núm. 326/2012

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 15 de noviembre de 2012, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 7 de agosto de 2012, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por, por las lesiones sufridas a consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 23 de junio de 2011, la interesada presenta en el Registro General del Ayuntamiento de Gijón un escrito en el que refiere que transitaba por una calle de la ciudad “en dirección al hogar del pensionista”, cuando “me encontré con una valla en la acera, así que al intentar esquivarla para continuar, tropecé con los escombros que hay en la acera por las obras del carril-bici que están llevando a cabo, y debido a esa caída me lesioné el hombro y la rodilla, tal y

como muestra el informe médico que adjunto, por el cual estoy inmovilizada con escayola en toda la pierna izda., con lo que solicito la indemnización correspondiente a las lesiones”.

Al escrito adjunta copia de un volante de interconsulta, fechado el 2 de junio de 2011, por causa de “golpe”, un informe manuscrito que resulta ilegible, y dos hojas de citación para consultas de Traumatología.

2. Mediante escrito de fecha 13 de julio de 2011, la Alcaldesa advierte a la interesada de la existencia de “ciertos defectos” en su solicitud, en particular, “indicación concreta y exacta del lugar y momento en que se produjeron, pruebas que se aportan (si se propone prueba testifical, acompañando pliego de preguntas e identificación de los testigos), presunta relación de causalidad entre los hechos y el funcionamiento del servicio público y evaluación económica de la responsabilidad patrimonial”. Seguidamente le señala un plazo de 10 días para su subsanación, con la advertencia de que, si así no lo hiciera, “se le tendrá por desistida de su petición, previa resolución dictada en los términos previstos en el artículo 42 de la Ley 30/1992”.

3. El día 29 de julio de 2011 se recibe en un registro del Ayuntamiento de Gijón un escrito de la interesada que precisa que el accidente se produjo “sobre las 18:00 horas (aproximadamente) del día 28 de mayo del presente año”, cuando se encontró con “una valla en la acera” y “al intentar bordearla, tropezó con un montón de escombros que allí se encontraban apilados, sin ningún tipo de señalización; resbalando además con la gravilla que rodeaba dichos escombros, cayéndose al suelo”. Propone la práctica de la prueba testifical de una persona que le acompañaba en el momento de la caída, adjuntando pliego de preguntas, y solicita a la Administración municipal que “informe sobre si existía alguna cámara de seguridad en la zona desde la cual se pudieran haber grabado los hechos”. Señala, a continuación, que no le es posible calcular la cuantía indemnizatoria al no tener “un informe médico de alta a través del cual

se puedan valorar económicamente las lesiones que padece” y, finalmente, expresa, respecto a la relación de causalidad, que “los escombros y gravilla” con los que tropezó “estaban apilados a la izquierda de la valla (...), único lugar de paso que se podía utilizar en aquellos momentos, sin que existiera ninguna señalización que avisara de su existencia ni de su peligro (...) siendo obligación del Ayuntamiento la de mantener en buen estado las aceras y demás vías públicas”. A este escrito adjunta, entre otros documentos, una hoja de episodios del centro de salud, en la que se anota el día 29 de mayo de 2011 lo siguiente: “caída casual contusión rodilla izda. tumefacción + equimosis + dolor a la palpación de rótula. Dolor de hombro derecho, dolor a la separación y elevación del brazo der. Plan valoración radiológica”.

4. Atendiendo a la solicitud de la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales, el día 4 de agosto de 2011 el Servicio de Obras Públicas informa que en el lugar en el que tuvo lugar el accidente se estaban realizando obras, que “las medidas a adoptar por la empresa constructora eran vallado perimetral de los trabajos de obra y señalización de itinerarios peatonales alternativos”, y que “por parte de los servicios técnicos municipales se inspeccionaba a diario”. Asimismo, precisa que “las medidas de seguridad son las reflejadas en las fotografías correspondientes al día 27 de mayo de 2011, ya que el día de los hechos no era laboral. Estas consisten en vallas de obra”. Al informe adjunta diez fotografías del lugar, en las que se aprecia una amplia zona en obras señalizada mediante vallas, con varias franjas de acera carentes de embaldosado. También puede observarse en las fotografías que en las proximidades del lugar al que se dirigía la interesada existen varios carteles colocados en las vallas que informan a los viandantes de la existencia de un itinerario alternativo para llegar al centro de mayores, si bien las vallas no impiden totalmente el tránsito peatonal; el solado es de tierra con algunos fragmentos de baldosa.

5. El día 11 de agosto de 2011, la Jefa Provincial de Tráfico del Ministerio de Interior informa, “en relación con el escrito de ese Ayuntamiento solicitando la grabación de los hechos que dan lugar a la responsabilidad patrimonial”, que “esta Jefatura no dispone de cámaras de grabación en la zona”.

6. Con la misma fecha, el Jefe del Servicio de Tráfico y Regulación Vial del Ayuntamiento de Gijón informa, a solicitud del Servicio instructor, que en las proximidades del lugar donde se produjo la caída “hay instalada una cámara” cuya “función es la de servir de apoyo visual a los operadores del Sistema Centralizado de Control de Tráfico, por lo que están posicionadas para visualizar preferentemente las vías de circulación./ Como es evidente, el campo visual no abarca exclusivamente la calzada de circulación y, por ello, tras efectuar las oportunas consultas, le informo que con esa fecha no existe ninguna grabación de la cámara solicitada”.

7. El día 12 de agosto de 2011, la Jefa del Servicio instructor solicita al Servicio de Contratación la emisión de “informe relativo a la posible responsabilidad del Ayuntamiento, en relación a la petición del solicitante y las condiciones técnicas y administrativas del contrato de obras”, así como la remisión de una copia diligenciada de los pliegos y “cualquier otro dato de interés”. En respuesta a dicha solicitud, la Jefa de la Sección de Contratación remite al Servicio solicitante una copia del pliego de cláusulas administrativas particulares y de la resolución de autorización de cesión del contrato.

8. Mediante escrito de 4 de noviembre de 2011, la Alcaldesa solicita a la empresa contratista la elaboración de un informe en el que se analicen la “señalización de la zona, con indicación de que señales se colocaron, dónde se colocaron, tipo de señales, si eran perfectamente visibles para todos los viandantes o conductores”, las “medidas de protección que se adoptaron en la realización de las obras”, los “lugares accesibles para los viandantes”, y

“cualquier otro dato de interés”. Asimismo se le requiere para que envíe “fotografías de las obras así como de las señales y cualquier otra que sirva para esclarecer el procedimiento iniciado”.

El día 3 de febrero de 2011, el responsable de la empresa adjudicataria del servicio de mensajería y paquetería del Ayuntamiento de Gijón informa que intentada la notificación a la empresa contratista de las obras, aquella ha sido rechazada por parte del destinatario.

9. El día 7 de marzo de 2012, la Jefa del servicio instructor solicita al Servicio de Obras Públicas la emisión de un informe en el que se indiquen, entre otras cuestiones, la relativa a la “incorporación dentro del Plan de Seguridad de la obra, (de) la parte correspondiente a las medidas de seguridad que debe implantar la empresa contratista y asimismo como se hace conocedora a la empresa de dichas medidas”.

En respuesta a tal solicitud, el día 9 de marzo de 2012 un Ingeniero de Caminos del Servicio de Obras Públicas libra un informe en el que precisa que entre los deberes del contratista “está el de establecer las medidas de seguridad y salud estipuladas en el Plan de Seguridad y Salud de la obra. Dado que este Plan de Seguridad y Salud es redactado por el propio contratista no se hace necesario notificar a la empresa constructora las medidas de seguridad a disponer en la obra”.

10. Con fecha 23 de abril de 2012, la Alcaldía dicta resolución por la que se admiten las pruebas documental y testifical, señalando día y hora para la práctica de la testifical. La citada resolución se notifica a la reclamante y a la testigo.

11. El día 7 de mayo de 2012, la interesada presenta en un registro municipal un escrito en el que solicita que “admita también la prueba solicitada en relación a la información sobre la existencia de cámaras, sobre los oficios

interesados, y sobre la remisión de una copia de las correspondientes grabaciones realizadas el día de los hechos". A este escrito adjunta copia de un informe, de fecha 27 de enero de 2012, en el que se reflejan los resultados de una ecografía de hombro derecho. Consta en el informe lo siguiente: "se aprecia una rotura de espesor parcial de aproximadamente 8 mm que afecta la superficie bursal de la región más distal del tendón supraespinoso, en un tendón heterogéneo e hipocogénico compatible con tendinopatía probablemente crónica./ Resto de los tendones son normales, con el bíceps en la corredera./ Cambios degenerativos en la articulación acromioclavicular sin colecciones líquidas acompañantes".

12. Con fecha 28 de mayo de 2012, tiene lugar la práctica de la prueba testifical. La testigo manifiesta que "la reclamante es la abuela de su marido" y que acompañaba a la perjudicada en el momento del accidente. A preguntas de la instrucción, reconoce que había una valla junto a los escombros con los que la reclamante tropezó y que dicha valla "no delimitaba nada; es más, entorpecía el paso al estar puesta en diagonal en medio de la acera, y frente a los escombros". Interrogada sobre si la caída se produjo al entrar la reclamante en una zona vallada y en obras responde que "la zona no estaba vallada, ni había ninguna cinta, ningún cono, ni ninguna señalización". Manifiesta que "no vio si había o no un letrero" como el que muestran las fotografías obrantes en el procedimiento, en el que se informa de la existencia de un itinerario alternativo -por otra calle- para acceder al centro de mayores, identifica el lugar del accidente a la vista de las citadas fotografías -si bien precisa que "había un montón mucho mayor de escombros el día de la caída"-, y finalmente afirma que el día de la caída "había buena visibilidad, serían alrededor de las 18:00 de un día de verano".

13. Mediante escrito de 5 de junio de 2012, notificado el día 14 del mismo mes, la Alcaldesa requiere a la interesada para que, "de conformidad con lo

dispuesto en el artículo 71 de la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”, evalúe económicamente la indemnización que solicita en el plazo de diez días, con la advertencia de que si así no lo hiciera “se le tendrá por desistida de su petición, previa resolución”.

14. El día 19 de junio de 2012 se recibe en un registro del Ayuntamiento de Gijón el escrito en el que la interesada cuantifica en diez y siete mil ochocientos sesenta y siete euros con dieciocho céntimos (17.867,18 €) los daños cuyo resarcimiento reclama a la Administración municipal. Tal monto comprende 249 días impeditivos, 65 días no impeditivos, y 3 puntos de secuela en concepto de “agravación de una artrosis previa”. A este escrito acompaña hoja de atención especializada de Traumatología de un centro sanitario público, cuya última anotación, correspondiente al 2 de febrero de 2012, es “mejoría de ambas patologías”.

15. Con fecha 28 de junio de 2012 se notifica a la reclamante la apertura del trámite de audiencia por un plazo de quince días, adjuntándole una relación de los documentos obrantes en el expediente.

16. Tras examinar el expediente y obtener copia de algunos documentos, la interesada presenta el día 13 de julio de 2012, en el registro municipal, un escrito en el que manifiesta que “se desprende del expediente administrativo (...) que las medidas a adoptar por la empresa constructora eran ‘vallado perimetral de los trabajos de obra y señalización de itinerarios peatonales alternativos’; que el referido vallado y señalización no se realizaron de manera correcta, lo cual fue la única causa de que la reclamante se hubiera caído; que el Ayuntamiento estaba encargado de vigilar la obra a diario, y que a la vista de las circunstancias no se hizo correctamente; que las lesiones sufridas han sido consecuencia de un funcionamiento anormal de los servicios públicos, y que

como consecuencia de todo lo argumentado, este Ayuntamiento tiene que reconocerle a la dicente la indemnización solicitada”.

17. Con fecha 7 de agosto de 2012, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella señala que “el caso nos enfrenta a la delimitación del estándar más precisamente, de los contornos que debe alcanzar la exigencia de señalización de las vías públicas, para toda la población en general durante unas obras de urbanización de un amplio ámbito. En ese marco, es claro que en la fase de ejecución de las obras, no es exigible la señalización individual en cada elemento inacabado, como son los bordillos, huecos para arquetas, irregularidades en la calzada, etc.”, pues “tal exigencia situaría el estándar en un nivel que no resulta razonable, así, por una parte es evidente que por el propio proceso de la obra no puede ser delimitada y cerrada al tránsito de los peatones, y por otro siendo su estado perfectamente apreciable para cualquier persona que pase por el lugar no precisa de tan concreta señalización (...). Efectivamente el Ayuntamiento debe vigilar que los lugares de tránsito queden libres y sin peligro, pero en la petición del reclamante parece desprenderse que el servicio municipal debería haber mantenido la calzada sin material de obra, sin zonas cubiertas con tierra (...), lo que supone que los materiales de las obras cuya ejecución realiza un tercero sean retiradas al momento, que las zanjas sean cubiertas al momento; pero ese nivel exigible a la actuación del servicio público implicado no puede ser establecido (...). No se indica (...) la existencia de ninguna otra circunstancia que dificultara el tránsito, ni (cabe) observar que las obras constituyeran un obstáculo sorpresivo para los peatones”. Finalmente, concluye que “la responsabilidad municipal no existe, ya que no existe nexo causal, y además no ha quedado acreditado que la labor de vigilancia municipal haya sido la causante del suceso, sin que pueda exigirse a la Administración en estos supuestos una vigilancia extraordinaria, permanente

y continua. Mantener lo contrario convertiría a la Administración en aseguradora universal de todos los riesgos que se produjesen”.

18. En este estado de tramitación, mediante escrito de 7 de agosto de 2012, registrado de entrada el día 13 del mismo mes, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Gijón, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), está la interesada activamente legitimada para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

El Ayuntamiento de Gijón está pasivamente legitimado en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

TERCERA.- En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 142.5 de la LRJPAC dispone que “En todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En caso de daños, de carácter físico o psíquico, a las personas el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas”. En el supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 23 de junio de 2011, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 28 de mayo del mismo año, por lo que es claro que fue formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se encuentra establecido en los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC, y, en su desarrollo, en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (en adelante Reglamento de Responsabilidad Patrimonial), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

No obstante, advertimos la concurrencia de determinadas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. La primera de ellas consiste en que habiendo asumido la instrucción del mismo el Servicio de Reclamaciones Patrimoniales se suscriben por otros órganos diversas actuaciones que, como ya hemos señalado en dictámenes anteriores, deberían haberse resuelto por el propio servicio instructor. La segunda se produce porque no se ha dado cumplimiento a la obligación de comunicar a la interesada, en los términos de lo dispuesto en el artículo 42.4 de la LRJPAC, la fecha en que su solicitud ha sido

recibida por el órgano competente, el plazo máximo legalmente establecido para la resolución -y notificación- del procedimiento, así como los efectos que pueda producir el silencio administrativo.

Asimismo, constatamos una aparente confusión entre los trámites de subsanación y de mejora de la solicitud que da inicio al procedimiento, y por ende de las consecuencias de la falta de atención de los requerimientos en ambos casos. El artículo 71 de la LRJPAC, tras establecer que si la solicitud de iniciación de un procedimiento no reúne los requisitos legalmente exigibles deberá requerirse al interesado para que proceda a su subsanación -con advertencia de que si así no lo hiciera se le tendrá por desistido de su petición-, recoge en el apartado 3 que el órgano competente podrá recabar la modificación o mejora "voluntarias" de los términos de la solicitud, trámite al que no cabe anudar una decisión declarando el desistimiento de quien no proceda a la indicada mejora y el consecuente archivo de actuaciones. Por ello, como este Consejo viene señalando reiteradamente, cuando la solicitud de inicio no reúna los requisitos legales para su tramitación cabrá apreciar el desistimiento de quien no subsane la deficiencia en el plazo otorgado al efecto con la oportuna advertencia, pero cuando reúna los requisitos que permiten su tramitación y un pronunciamiento sobre el fondo deberá practicarse la instrucción del procedimiento y proceder a dicho pronunciamiento o decisión final, sin perjuicio de que esta deba ser desestimatoria de la solicitud si adolece de defectos u omisiones y no ha sido voluntariamente mejorada. En el presente caso, el órgano instructor, en lugar de instar a la interesada a mejorar su solicitud con la proposición de las pruebas que estime oportunas, como habría sido lo propio, le requiere para que las aporte, advirtiéndole de una eventual declaración de desistimiento para el supuesto de omisión. Tal forma de proceder no resulta correcta, no solo por ser contraria a lo señalado en el artículo 71 de la LRJPAC antes referido, sino también porque, obligado el instructor por el artículo 7 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial a la "comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la

propuesta de resolución”, no puede, en ausencia de proposición de prueba, limitarse a proponer la desestimación de la solicitud de indemnización.

Finalmente, se aprecia que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo consultivo se había rebasado ya el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 13.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. No obstante, ello no impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.3, letra b), de la referida LRJPAC.

QUINTA.- El artículo 106.2 de la Constitución dispone que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

A su vez, el artículo 139 de la LRJPAC establece en su apartado 1 que “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”. Y, en su apartado 2, que “En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

Por otra parte, el artículo 141 de la ley citada dispone en su apartado 1 que “Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. 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 existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.

En el ámbito de la Administración local, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL), dispone que “Las Entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa”.

Este derecho no implica, sin embargo, que la Administración tenga el deber de responder, sin más, por todo daño que puedan sufrir los particulares, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, deberán darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, en aplicación de la citada normativa legal y atendida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública será necesario que, no habiendo transcurrido el plazo de prescripción, concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y c) que no sea producto de fuerza mayor.

SIXTA.- En el procedimiento que analizamos la reclamante solicita una indemnización por los daños sufridos a causa de un accidente que imputa al anormal funcionamiento del servicio público.

Acreditado el hecho de la caída, según declara la testigo que caminaba junto a la perjudicada en el momento del accidente, y probado que el accidente ocasionó a aquella lesiones en la rodilla izquierda y el hombro derecho, debemos considerar probada la existencia de un daño real y efectivo, cuyo concreto alcance y evaluación económica abordaremos en el caso de que

concurra el resto de requisitos para declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón.

La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no implica por sí misma la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si se dan las circunstancias que permitan reconocer a la perjudicada el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, debe analizarse si los perjuicios alegados son consecuencia directa e inmediata del funcionamiento de un servicio público, y para ello resulta ineludible partir del conocimiento de las causas y circunstancias en que aquellos se produjeron.

La caída por la que se reclama se produjo en una zona en obras. El percance tuvo lugar, según refiere la interesada, cuando al “intentar esquivar” una valla tropezó con “un montón de escombros” depositado en la acera. La testigo precisa que la valla estaba situada “frente a los escombros” y, pese a ello, la perjudicada reprocha a la Administración municipal la ausencia de señalización del obstáculo con el que tropezó y la falta de vallado de la zona en obras.

Las fotografías incorporadas al expediente durante la instrucción del procedimiento -tomadas un día antes del siniestro, según explica el servicio responsable en su informe- dan cuenta del estado y envergadura de las obras en aquella fecha. En ellas se aprecia que los trabajos se encuentran en plena ejecución, con grandes franjas de acera carentes de embaldosado en una calle recta y llana, en la que numerosas vallas de obra delimitan los lugares habilitados para el paso de los viandantes. Las imágenes muestran que frente al edificio al que se dirigía la interesada las vallas contienen carteles que advierten a los peatones de la existencia de un itinerario alternativo para acceder al mismo, si bien la disposición de vallas permite a los viandantes eludir aquel itinerario, con el consiguiente rodeo, y cruzar directamente la acera para alcanzar el centro de mayores, para lo cual han de transitar sobre una franja de

tierra y cascotes. Es en ese lugar, según resulta de la prueba testifical practicada, donde sucedió la caída.

Considerando el estado de ejecución de los trabajos que muestran las fotografías tomadas un día antes del accidente y la declaración de la testigo -quien precisa que aquel día “había un montón de escombros mucho mayor” que el que puede apreciarse en las imágenes- podemos concluir que las obras debían ser evidentes para cualquier transeúnte. Además, a la vista de lo instruido no puede afirmarse que el obstáculo con el que tropezó la perjudicada careciese de señalización, pues, según manifiesta la testigo, había una valla situada “frente a los escombros”. Por otra parte, resulta de las fotografías que la contratista había colocado señalización que informaba a los transeúntes de la existencia de un itinerario alternativo para llegar al centro de mayores sin tener que atravesar la zona en obras, hecho que la interesada no niega, y puede razonablemente extraerse de las mismas imágenes y de la propia decisión de la perjudicada que voluntariamente decide adentrarse en la zona en obras, que el tránsito por el suelo de tierra y cascotes para llegar al centro de mayores podía realizarse en condiciones de seguridad si se adoptaban las debidas precauciones.

La cuestión se reduce entonces a determinar si la ausencia de un dispositivo que impidiese de modo efectivo el acceso de los transeúntes a la zona en obras y, más concretamente, a los lugares habilitados para la acumulación transitoria de restos de la obra puede ser causa de imputación de responsabilidad patrimonial a la Administración, en tanto causa eficiente de la caída.

El artículo 25.2 de la LRBRL establece que el municipio “ejercerá en todo caso, competencias (...) en las siguientes materias: a) Seguridad en lugares públicos (...). d) (...) pavimentación de vías públicas urbanas”, y el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, el servicio de pavimentación de las vías públicas. Es, por ello, indudable la obligación de la Administración

municipal de mantener la acera en estado adecuado, y en consecuencia realizar cuantas obras se consideren necesarias para ello, estando obligada, durante la ejecución de las mismas, a vigilar y adoptar las medidas adecuadas de seguridad y prevención con el fin de evitar o reducir al máximo los riesgos que su desarrollo pueda implicar para los peatones que transiten por ella, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas del funcionamiento de ese servicio, del ejercicio o la omisión de esa actividad.

Ahora bien, toda ejecución de una obra en un espacio de uso público conlleva temporalmente trastornos y molestias inevitables a los ciudadanos. Tratándose de una obra que requiere levantar gran parte del pavimento de las aceras de una vía urbana, la obligación de cuidado y prevención exigible a la Administración debe conciliarse con el uso público de la calle, única forma de garantizar a los vecinos su libertad de tránsito. De ahí que, en caso de obras en la vía pública, resulte a menudo imposible decidir su cierre, con el fin de anular el nivel de riesgo. En consecuencia, la diligencia exigible con carácter general a la Administración se concreta en estos casos en una adecuada señalización y vallado de las obras; en la habilitación, si fuera necesario, de pasarelas provisionales que, dotadas de la adecuada estabilidad, permitan salvar obstáculos relevantes, y en la periódica vigilancia de todos estos medios. Si aun así, dispuestos los medios, ocurre un accidente, no podrá negarse su realidad pero sí la responsabilidad de la Administración en el suceso.

Como ya es doctrina de este Consejo, el ámbito del servicio público, en ausencia de concreción legal expresa, ha de ser definido en términos de razonabilidad. Entendemos que no cabe pretender que la realización de una obra que conlleva -como se aprecia en las fotografías- el levantamiento de amplias zonas de suelo, y que reclama transitoriamente del peatón una atención acorde con las circunstancias, exija una organización del tránsito de personas tal que, por garantizar en su plenitud la seguridad de éstas, haga irrealizable la obra. En el caso que examinamos no se ha acreditado que resultara imprescindible impedir el tránsito de los peatones por las áreas

carentes de embaldosado, ni que fuese razonable instalar algún dispositivo que para imposibilitar el acceso de los peatones al montón de escombros situado detrás de una valla en una calle en obras. Por todo ello, no podemos llegar a la convicción de que el accidente sea consecuencia del funcionamiento del servicio público y no imputable a la propia conducta de la perjudicada.

En suma, al no haber probado la reclamante la ausencia de medidas de seguridad razonablemente exigibles en la ejecución de la obra, hemos de concluir que no queda acreditado el nexo causal entre la lesión y el funcionamiento del servicio público, lo que nos exime de un pronunciamiento sobre el daño patrimonial alegado y su concreta valoración.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada y, en consecuencia, debe desestimarse la reclamación presentada por

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN.