

Expediente Núm. 303/2017  
Dictamen Núm. 307/2017

**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 7 de diciembre de 2017, 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 9 de noviembre de 2017 -registrada de entrada el día 13 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Avilés formulada por ....., por las lesiones sufridas tras una caída ocurrida cuando cruzaba una calzada en obras por un paso de peatones habilitado al efecto.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Figura incorporada al mismo, en primer lugar, una certificación emitida el día 22 de diciembre de 2015 por la Oficial Mayor del Ayuntamiento de Avilés, con el visto bueno de la Alcaldesa. En ella se indica que “consta en los archivos obrantes en estas dependencias informe de la actuación policial tras llamada telefónica recibida en el Centro de Control y Comunicaciones de esta Policía

Local, a las 17:15 horas, del día 21 de abril de 2015, a través del '112 Asturias' (...). La intervención policial consistió en, tras la recepción de la llamada, desplazar a la dotación policial (...) a la calle ....., frente a la entidad" que señala, "a fin de constatar la denuncia telefónica efectuada -`caída de una señora´ - (...). Que una vez en el lugar se entrevistaron e identificaron a quien resultó ser (la perjudicada), nacida el 1 de junio de 1932", quien "reseña que cuando se disponía a cruzar por el paso de peatones desde la zona del Parque ..... a la acera" del local que identifica "sufrió una caída que le provocó lesiones en ambas rodillas y un fuerte dolor en la espalda (...). Que pudieron comprobar que la zona donde supuestamente se produjo la caída se encuentra en obras, realizándose trabajos de fresado, siendo ejecutados por la empresa" que cita, "poniéndose en contacto con el encargado de la obra, quien les manifestó que en el momento de la caída el paso de peatones se encontraba habilitado para estos (...). Que realizaron fotografía del estado en que se encontraba la zona, siendo la que se adjunta".

**2.** El día 9 de septiembre de 2016, la reclamante presenta en el Registro Auxiliar de Atención Ciudadana del Ayuntamiento de Avilés una reclamación de responsabilidad patrimonial. En ella expone que "con fecha 21 de abril de 2015, sobre las 17:15 horas, en la calle ....., frente a la entidad" que identifica, "tuve una caída en la vía pública cuando me dispuse a cruzar por el paso habilitado desde la zona del Parque ..... hasta la acera de la citada calle (...), con intención de entrar precisamente en las instalaciones del Centro de Mayores ..... Que la zona se encontraba en obras, en concreto se estaban realizando trabajos de fresado y pavimentación de las calles, ejecutados por la empresa" que menciona.

Señala que el accidente "sucedió cuando me dispuse a cruzar por el paso de peatones habilitado, dado que otras zonas se encontraban cerradas al tránsito peatonal mediante vallas y cintas de balizamiento, cuando me encontré un desnivel difícilmente perceptible dado el color oscuro del asfalto fresado e

imprevisible, dado que era el lugar presuntamente habilitado para (...) pasar a la otra acera, por lo que me caí al suelo no pudiéndome levantar, escuchando voces de advertencia de mi caída, dado que en el lugar un vehículo de obra circulaba en la dirección en la que me encontraba, para instantes después ser ayudada a levantarme por un obrero, así como una persona testigo de los hechos”.

Manifiesta que “como consecuencia de la caída sentí un fuerte dolor en la espalda y en las rodillas”, por lo que “fui trasladada al Hospital ..... para ser asistida el mismo día 21 de abril de 2015. En el hospital me diagnosticaron ‘traumatismo en espalda y ambas rodillas’”, y en los meses posteriores acudí a un especialista en Traumatología, siéndome diagnosticada tras efectuar una prueba de imagen una “fractura por aplastamiento del cuerpo vertebral de L4”. Manifiesta que dicho facultativo emite informe con fecha 19 de enero de 2016 en el que consta la estabilización de las lesiones y el diagnóstico final de “lumbalgia crónica secundaria a la fractura del cuerpo vertebral D4” (*sic*).

Razona que el Ayuntamiento, en cuanto titular de la vía, resulta “competente no solamente para su adecuación y mantenimiento”, sino también de la “vigilancia, control y exigencia a las empresas contratadas” por él para la realización de obras “en las debidas condiciones de seguridad”.

Solicita una indemnización por importe de dieciocho mil veinticinco euros con setenta y nueve céntimos (18.025,79 €), cantidad que corresponde a los conceptos de “días improductivos”, secuelas de “lumbalgia - limitación de la movilidad de la columna lumbar” y el coste de la resonancia magnética.

Propone la práctica de prueba testifical, consistente en la declaración de una testigo “presencial” cuyos datos facilita.

Adjunta la siguiente documentación: a) Certificación relativa al contenido del informe de la Policía Local, de fecha 22 de diciembre de 2015, y descrita en el antecedente anterior. b) Informe del Servicio de Urgencias del Hospital ....., de 21 de abril de 2015, en el que consta la atención prestada a la interesada por “caída en vía pública”. c) Informe de la resonancia practicada el 27 de julio

de 2015, en el que se detecta "fractura por aplastamiento (...) que afecta al cuerpo de la vértebra L4". d) Informes médicos suscritos por un especialista en Traumatología y Cirugía Ortopédica el 30 de julio de 2015 y el 19 de enero de 2016, especificándose en el segundo que la paciente es alta con la secuela reseñada (lumbalgia crónica secundaria a la fractura del cuerpo vertebral de L4). e) Factura correspondiente a la realización de la resonancia indicada.

**3.** Con fecha 28 de octubre de 2016, una Técnica de Administración General solicita informe, "a los efectos de enjuiciar la admisibilidad a trámite de la reclamación formulada frente al Ayuntamiento de Avilés", a la Unidad Técnica de Proyectos y Obras.

El informe "sobre la legitimación pasiva" se solicita acerca de los siguientes extremos: "identificación, en su caso, del contratista interesado, dependiente del servicio público de que se trate, con indicación de los pliegos de condiciones que resultan de aplicación", y "origen de los daños producidos, en su caso, a los efectos de determinar si hay responsabilidad de esta Administración en la producción de los mismos o es directa del contratista, ya que durante la ejecución del contrato, con carácter general, el contratista es responsable de indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros, haciendo referencia en ese caso al articulado de los pliegos de condiciones que resulte de aplicación", salvo los supuestos establecidos en el artículo 214.2 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

**4.** En respuesta a dicha petición, un Ingeniero de Caminos de la Unidad de Gestión de Contratos emite informe el día 12 de diciembre de 2016. En él expone, en primer lugar, que "el detalle de la fotografía incluida en el informe de la Policía Local (...) no tiene una resolución adecuada para ver cuál pudo ser la causa de la caída en el paso de peatones sito en la dirección indicada./ Efectivamente, en la fecha arriba indicada estaban ejecutándose en el ámbito

de la calle ..... los trabajos de renovación de pavimentos y redes de servicio incluidos en el `Proyecto de reforma del parque de Las Meanas. Calles Cuba, José López Ocaña y Francisco Orejas Sierra´”, que fueron adjudicadas por Resolución de la Alcaldía de 21 de noviembre a una empresa.

Indica que, “revisado el expediente” de referencia, el mismo recoge en el pliego de condiciones del proyecto licitado que “el contratista tomará cuantas medidas de precaución sean necesarias durante la ejecución de las obras para proteger al público (...). La permanencia de estas señales deberá estar garantizada por los vigilantes que fueran necesarios (...). El contratista tomará cuantas medidas de precaución sean precisas durante la ejecución de las obras para proteger al público y facilitar el tránsito de vehículos y peatones./ Mientras dure la ejecución de las obras se mantendrán en todos los puntos donde sea posible y necesario, y a fin de garantizar la debida seguridad del tráfico, las señales y balizamientos preceptivos de acuerdo con la Norma de carreteras 8.3-IC `Señalización de Obras´ (...). Las obras se ejecutarán de forma que el tránsito ajeno a las mismas, tanto de personas como de vehículos, en las zonas que afecten a calles y servicios existentes, encuentre en todo momento un paso en buenas condiciones de viabilidad, ejecutándose a expensas del contratista las obras necesarias para facilitarlas”.

Tras citar parte del contenido del pliego de prescripciones técnicas y diversos preceptos del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen Disposiciones Mínimas de Seguridad y Salud en las Obras de Construcción, concluye que “el mantenimiento de la señalización, del orden de limpieza de las obras, junto con la delimitación de obstáculos, corresponde a la empresa adjudicataria de los trabajos”, a la que también se atribuye en el citado pliego la responsabilidad del contratista por los daños o perjuicios que puedan ocasionarse a las personas “como consecuencia de los actos, omisiones o negligencia del personal a su cargo o de una deficiente organización de las obras”.

Tras reiterar que la foto aportada “no permite afirmar si había algún obstáculo no señalizado adecuadamente que pudiera haber ocasionado la caída”, precisa que “en el caso de que hubiese un obstáculo en el paso de peatones y hubiera sido el origen de la supuesta caída lógicamente es responsabilidad del contratista adjudicatario (...), porque desde esta dirección facultativa no se le dio orden para una señalización incorrecta de obstáculos, ni así estaba recogido en el proyecto aprobado”.

**5.** Con fecha 15 de diciembre de 2016, el Concejal Responsable del Área de Urbanismo y Planificación dicta Decreto por el que se nombra instructora del procedimiento y se recibe el procedimiento a prueba, concediendo a la interesada un plazo de diez días a fin de que proponga los medios de los que pretenda valerse. También se admite la prueba documental y la práctica de la testifical propuesta, consignando día y hora para su celebración, y advirtiendo a la reclamante de la posibilidad de presentar una relación de preguntas a formular al testigo.

Se acuerda, asimismo, dar audiencia al contratista para que en el plazo de diez días hábiles proponga los medios de prueba que estime necesarios.

Consta acreditado en el expediente su traslado a la perjudicada, a la empresa contratista encargada de la ejecución de las obras y a la compañía aseguradora del Ayuntamiento, dejando constancia en las comunicaciones correspondientes a las dos primeras de la fecha en la que fue recibida la reclamación, del plazo máximo para resolver -y notificar- el procedimiento y del sentido del silencio administrativo en caso de no existir pronunciamiento expreso.

**6.** El día 11 de enero de 2017, la interesada presenta en el registro municipal un escrito al que adjunta el pliego de preguntas a realizar a la testigo.

**7.** Con fecha 18 de enero de 2017 se celebra en las dependencias administrativas la prueba testifical. Las respuestas dadas a las preguntas formuladas por el representante de la reclamante permiten constatar que la testigo presenció la caída sufrida por esta en el lugar por ella indicado, confirmando que “cruzaba por la zona donde se realizaban las obras”. También recuerda que los días anteriores al siniestro la zona “no estaba acotada de ninguna manera” para “impedir que la gente accediera a la zona de obras”, y niega que “pudiera ser que ese día por descuido se abriera la zona acotada ocasionando que los peatones crucen por el lugar peligroso donde ocurrió la caída”. Afirma que “hubo riesgo de atropello por parte de la máquina de fresado” cuando estaba ayudando a la reclamante a levantarse -si bien el operario que la conducía se percató de su presencia y paró la máquina, ayudando a incorporarse a la accidentada-. Sostiene que “la zona de obras estaba abierta al paso de peatones, sin estar acotada ni por señales, cintas, ni ningún tipo de señalización”; motivo por el cual la señora accedió a la misma.

A instancia del funcionario actuante, declara no ser amiga ni familiar de la perjudicada y que tampoco la conocía con anterioridad. Indica que presenció directamente el accidente, precisando que “iba caminando por la acera a unos dos o tres metros de la reclamante, que cruzaba la calzada a mi izquierda”, y que el percance se produjo cuando esta “cruzaba la calzada por el paso de peatones. Más o menos hacia la mitad de la carretera había un corte que hacía que la calzada estuviese a diferente nivel. En ese momento la vi caer, pero no puedo precisar cuál fue la causa de la caída”. Añade que “cruzaba más gente por el mismo paso de peatones aunque no estuviese señalizado”.

**8.** Previa petición de la Instructora del procedimiento, la correduría de seguros remite, con fecha 30 de junio de 2017, una copia del informe médico emitido a instancias de la compañía aseguradora. En él, suscrito el 30 de junio de 2017 pero carente de firma, se establecen 130 días improductivos y una secuela

valorada en 3 puntos de perjuicio funcional, de lo que resultaría una indemnización de 8.760,17 €.

**9.** Mediante oficios notificados el 10 y el 12 de julio de 2017, la Secretaria Accidental del procedimiento comunica a la reclamante y a la empresa contratista, respectivamente, la apertura del trámite de audiencia.

**10.** Con fecha 26 de julio de 2017, un representante de la empresa contratista (que aporta poder notarial acreditativo de su condición) presenta un escrito de alegaciones en el que esgrime que, “a la vista del contenido del informe de la Policía Local (...), así como de las fotografías obrantes” en el expediente, “hay que señalar que si bien efectivamente la zona donde supuestamente se produjo la caída se encontraba en obras estas estaban perfectamente señalizadas, como se aprecia en la documentación gráfica acompañada al citado informe pericial, además de que eran evidentes”.

Entiende que la testigo compareciente “confirmó que la zona estaba acotada”, al responder negativamente a la pregunta de si “pudiera ser que ese día por descuido se abriera la zona acotada ocasionando que los peatones crucen por el lugar peligroso donde ocurrió la caída”, y concluye que ninguna responsabilidad puede imputarse a la empresa.

**11.** Mediante oficio de 31 de agosto de 2017, una Técnica de Administración General requiere a la empresa la “documentación acreditativa que justifique la adopción de todas las medidas de seguridad necesarias que se adoptaron en la realización de las obras” el día de los hechos.

Con fecha 18 de septiembre de 2017, un representante de la empresa presenta un escrito al que se adjuntan informes de visitas técnicas de seguridad realizadas los días 27 de marzo y 13 de abril de 2015 por el Servicio de Prevención Ajeno contratado por aquella. En ambos se consigna, entre otros aspectos, que “los tajos se encuentran vallados y señalizados” y que “al

ejecutarse la obra en una calle en pleno centro urbano de Avilés con gran densidad de tráfico y de peatones y aunque la obra esté vallada, señalizada y delimitada se deben extremar las precauciones con el tráfico rodado y en especial con los peatones”, así como la ausencia de incidencias. Los dos informes incluyen varias fotografías del lugar.

**12.** Mediante escrito notificado a la reclamante el 22 de septiembre de 2017, la Técnica de Administración General le confiere un nuevo trámite de audiencia al haberse incorporado al expediente nuevos documentos.

Consta que con fecha 4 de octubre de 2017, la interesada recibe del Ayuntamiento la clave para acceder al expediente y que solicita copia de diversa documentación.

**13.** Mediante Decreto de 16 de octubre de 2017, el Concejal Responsable del Área de Urbanismo y Planificación dispone el cambio del nombramiento de Instructora del procedimiento, designándose a la Técnica de Administración General que interviene anteriormente en él.

**14.** El día 6 de noviembre de 2017, la Instructora del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella, tras reproducir los informes incorporados al expediente, manifiesta que “no se ha acreditado indubitadamente el elemento causante de la caída, ni tampoco (...) la necesaria relación de causalidad entre la realización de una lesión o daño antijurídico y el funcionamiento de los servicios públicos”, pues “existen discrepancias sobre el elemento causante” del percance. En este sentido, pone de manifiesto que la testigo no puede precisar cuál es, y, tras “recordar lo que el Consejo Consultivo (...) ha señalado en diferentes dictámenes” respecto a la ausencia de prueba, destaca que según el relato de la perjudicada “en el lugar un vehículo de obra circulaba en la dirección en la que me encontraba”, lo que no tendría justificación alguna si la vía estuviese abierta a los peatones”. Añade que, “pese

a que la reclamante afirma que cruzaba por un paso habilitado, la única testigo que compareció en el expediente (...) responde afirmativamente a la pregunta de si cruzaba más gente en ese momento”, precisando que “cruzaba más gente por el mismo paso de peatones aunque no estuviese señalizado”, lo que se contradice con la declaración de la reclamante, que afirma que se trataba de un paso habilitado (o señalizado como tal)”.

En cuanto a la aseveración de la testigo sobre la falta de señalización de las obras, entiende que “se contradice con la propia reclamante, que reconoce que la zona estaba señalizada por las obras, y con las fotografías obrantes en el expediente, en las que se puede ver claramente que (...) estaba perfectamente señalizada, acotada con cintas y vallada”, como consta también en los informes de las visitas técnicas realizadas por el Servicio de Prevención Ajeno.

Concluye que resulta constatada la adopción por parte de la contratista de las medidas de seguridad y señalización que la obra requería (lo que -subraya- no desvirtúa la reclamante, y que dada la perfecta visibilidad de las obras la interesada debió adoptar la necesaria diligencia en el tránsito, a cuya insuficiencia atribuye la caída. Afirma que no cabe considerar que en una zona de obras “perfectamente visibles y señalizadas un desnivel puede constituir un elemento generador de un riesgo relevante para quien transite por la vía pública con la mínima atención exigible en tales circunstancias”.

**15.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 9 de noviembre de 2017, 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 Avilés objeto del expediente núm. ....., adjuntando a tal fin copia del mismo en soporte digital.

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 Avilés, 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.

En el despacho de la presente consulta tomamos en consideración la entrada en vigor el día 2 de octubre de 2016 de las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. La disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, sobre régimen transitorio de los procedimientos -que carece de equivalente en la Ley 40/2015, salvo para los procedimientos de elaboración de normas en la Administración General del Estado-, determina que "A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior".

A estos efectos, en el supuesto analizado el procedimiento se inició mediante reclamación registrada en el Ayuntamiento de Avilés con fecha 9 de septiembre de 2016, lo que nos remite a la redacción entonces vigente de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), y al 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.

**SEGUNDA.-** Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la 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 Avilés 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 9 de septiembre de 2016, y obra en el expediente un informe médico en el que se establece el día 19 de enero de 2016 como fecha del alta en relación con las lesiones sufridas, 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 Responsabilidad Patrimonial.

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.

Sin embargo, observamos que el único informe elaborado por el servicio municipal competente (la Unidad de Gestión de Contratos) se solicita “a los efectos de enjuiciar la admisibilidad a trámite de la reclamación formulada”. Al respecto, debemos recordar que, como venimos señalando reiteradamente (entre otros, Dictámenes Núm. 245/2014 y 130/2015), ni la LRJPAC ni el Reglamento de Responsabilidad Patrimonial establecen en este procedimiento

una fase previa orientada a verificar si concurren en la reclamación los presupuestos legalmente establecidos (legitimación, temporaneidad del ejercicio de la acción, etc.) para que prospere la pretensión, ya que la distinción entre la inadmisión y la desestimación solo cobra pleno sentido en aquellos procedimientos que constan de dos fases. En otras palabras, la falta de legitimación activa o la prescripción solo pueden invocarse por la Administración una vez tramitado el procedimiento, con audiencia del interesado, y nunca serían el fundamento de la `inadmisibilidad` de la reclamación, sino de su desestimación.

Asimismo, 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.

**SEXTA.-** En el procedimiento que se somete a nuestra consideración la reclamante interesa una indemnización por los daños sufridos al caer cuando cruzaba una calzada en obras por un paso de peatones destinado a tal finalidad.

El testimonio de la testigo, así como la documentación relativa a la asistencia sanitaria recibida por la perjudicada ese día en un hospital público, prueban, respectivamente, el hecho mismo de la caída y sus consecuencias lesivas, una "fractura por aplastamiento del cuerpo vertebral de L4". Por ello, debemos considerar acreditada la existencia de un daño real y efectivo cuyo alcance y evaluación económica determinaremos si concurren los requisitos para declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Avilés.

Por lo que se refiere a las circunstancias en las que se produjo el percance, consta en el expediente la declaración de una testigo presencial que afirma no poder precisar con exactitud "cuál fue la causa de la caída" -solo indica que la misma coincide con un desnivel en la calzada-. Como ha señalado este Consejo en ocasiones anteriores -y reproduce la propuesta de resolución-, la falta de prueba que permita conocer la forma y circunstancias en que los hechos se produjeron impide apreciar la relación de causalidad cuya existencia es inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración, y es suficiente por sí sola para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante.

Ahora bien, aun partiendo de la realidad de los hechos alegados la reclamación habría de ser igualmente desestimada, ya que no concurren los requisitos necesarios para su estimación.

La interesada alega que la caída es causada por "un desnivel difícilmente perceptible dado el color oscuro del asfalto fresado e imprevisible, dado que era el lugar presuntamente habilitado para (...) pasar a la otra acera", y entiende que compete al Ayuntamiento "la vigilancia, control y exigencia a las empresas contratadas" por él para la realización de obras "en las debidas condiciones de seguridad".

Es indudable la obligación de la Administración municipal de vigilar y adoptar las medidas adecuadas de seguridad y prevención con el fin de evitar o reducir al máximo los riesgos que el desarrollo de las obras que ejecute puedan implicar para los peatones que transiten por las vías públicas afectadas, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas del funcionamiento del servicio prestado.

Como hemos mencionado en anteriores dictámenes, 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 la calzada de una vía urbana, como sucede en este caso, 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 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 itinerarios alternativos y de pasarelas provisionales que, dotadas de la adecuada estabilidad, permitan salvar obstáculos relevantes, y en la periódica vigilancia de todos estos medios.

También hemos señalado que en ausencia de un estándar legal el servicio público ha de delimitarse en términos de razonabilidad, y evidentemente este estándar no puede ser el mismo en las aceras e itinerarios peatonales que en los lugares no destinados específicamente al tránsito peatonal, como es la calzada. Tratándose de obstáculos en la calzada o fuera de la acera, venimos reseñando que, aunque ese espacio puede ser utilizado excepcionalmente por los peatones, ello les obligaría a elevar el nivel de atención, de modo que el deambular por esa zona, destinada en principio al tráfico de vehículos, ha de realizarse con precaución y adoptando un cuidado especial. En este caso el cuidado era aún más necesario, pues la vía se encontraba en obras.

En el supuesto sometido a nuestra consideración debemos aclarar ciertas cuestiones relativas a las circunstancias en las que se producen los hechos. En primer lugar, advertimos que aunque la propia reclamante y el informe policial (que recoge en este punto las manifestaciones del encargado de obra) indican que el punto por el que cruzó la perjudicada era un paso habilitado para el cruce -por los peatones- de la calzada en obras, la testigo señala que el paso no estaba señalizado (aunque cruzaba más gente). La única fotografía obrante en el expediente reflejaría, según el informe policial, el estado de la zona, pero en ella se observa un tramo en el que el acceso a la calzada está impedido por vallas y cintas. Cabe entender, entonces, que tal fotografía no representa el punto exacto del cruce, lo que concuerda con la afirmación de la testigo de que la zona "estaba abierta al paso de peatones, sin estar acotada ni por señales, cintas, ni ningún tipo de señalización"; dado que la imagen, el testimonio de la interesada y los informes obrantes avalan que esa señalización existía, solo cabe interpretar tal manifestación en el sentido de que la zona de paso se distinguía justamente por estar libre de vallas y/o cintas, permitiendo el acceso a la calzada.

Sentado lo anterior, el análisis de la imputación ha de iniciarse a partir de la falta de concreción, por parte de la reclamante, de qué medidas de seguridad entiende infringidas. De sus manifestaciones parece deducirse que -a su juicio- el desnivel que provoca su caída constituía un riesgo cualificado por su carácter imperceptible (debido al "color oscuro del asfalto fresado") y sorpresivo, al ubicarse en un lugar habilitado para el tránsito peatonal. La testigo explica que existía un "corte que hacía que la calzada estuviese a diferente nivel" - descripción que podría referirse a la situación reflejada en algunas fotografías que aporta la empresa contratista en las que se aprecia que la mitad de la vía de circulación está en obras y la otra no,- pero, como hemos indicado, no puede precisar si la caída se debió al mismo. Observamos entonces que la fotografía del informe policial aportada por la interesada refleja el estado normal del tramo de una calzada en obras, y en él no cabe, ciertamente,

apreciar desniveles o cortes distintos a las hendiduras en el firme producto de los propios trabajos de fresado y asfaltado. El hecho de que la reclamante califique la diferencia de nivel alegada como difícilmente perceptible avala, en todo caso, su escasa entidad, y la alegación de su imprevisibilidad por tratarse de un lugar habilitado para el cruce obvia que esa zona continúa siendo una calzada en obras en la que no cabe calificar de inesperadas unas características del pavimento como las descritas.

Por su parte, los informes incorporados al expediente, emitidos tanto por el servicio municipal competente como por la empresa contratista encargada de la realización de las obras, explican las medidas adoptadas para evitar riesgos a los viandantes durante la ejecución de los trabajos, que comprenden tanto la habilitación de pasos de peatones “en buenas condiciones de viabilidad” como la señalización de las obras. Tal y como acabamos de analizar, no existe ningún dato en el expediente que permita contradecir la aptitud de los lugares destinados al cruce, pues la anomalía denunciada carece, según lo expuesto, de relevancia.

En cuanto a la señalización, tanto la fotografía del informe policial y las que figuran en la documentación remitida por la empresa contratista, como el testimonio de la reclamante, prueban la existencia de vallas y cintas. En todo caso, las imágenes ponen de manifiesto la evidente notoriedad de las obras, que afectan, entre otros, a un espacio no destinado al tránsito peatonal. Además, debemos tener en cuenta que el accidente se produce “sobre las 17:15 horas”, sin que conste la existencia de condiciones meteorológicas adversas en ese momento, por lo que la visibilidad era favorable para advertir con claridad tanto las condiciones en las que se encontraba la vía, como la presencia de determinados elementos inherentes a esta. Ello obligaba a adoptar la precaución necesaria, que, como de forma reiterada venimos señalando, exige que la deambulación se acomode a las circunstancias manifiestas de la vía y a las propias del peatón (de 82 años de edad en el instante de los hechos); precaución que en este caso debía además extremarse, dado que se

cruzaba una calzada destinada al paso de vehículos que se encontraba en obras y en la que, de acuerdo con el propio testimonio de la reclamante y de la testigo, circulaba una máquina de trabajo.

En definitiva, no procede establecer relación de causalidad alguna entre el daño por el que se reclama y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

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. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE AVILÉS.