

Dictamen Núm. 90/2021

**V O C A L E S :**

*Sesma Sánchez, Begoña,*  
Presidenta  
*González Cachero, María Isabel*  
*Iglesias Fernández, Jesús Enrique*  
*Menéndez Sebastián, Eva María*  
*García García, Dorinda*

Secretario General:  
*Iriondo Colubi, Agustín*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 20 de mayo de 2021, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 19 de abril de 2021 -registrada de entrada el día 21 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por ....., por las lesiones sufridas tras caer al resbalar en la acera.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 15 de julio de 2020, el interesado presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas a consecuencia de una caída, ocurrida el 14 de mayo de 2020, al resbalar en una acera.

Expone que estaba “caminando, alrededor de las 11:00 horas, a la altura de la esquina que une las calles ..... y ....., de Gijón, cuando sufrió una caída al resbalar en la acera, encontrándose el suelo totalmente resbaladizo, sin ningún tipo de señalización de advertencia./ Varias personas fueron a auxiliar al reclamante. Uno de los testigos que presencié los hechos manifestó que

durante esa madrugada observó desde su ventana cómo el personal de limpieza del Ayuntamiento de Gijón estuvo realizando labores de limpieza y saneamiento en la calle donde ocurrió la caída. Según su versión, los operarios de limpieza estaban utilizando algún producto desinfectante no habitual (...) cuyo mal olor obligó al citado testigo a tener que cerrar su ventana”.

Señala que “como consecuencia de la caída (...) fue llevado en ambulancia al Hospital ..... para tratarse de sus lesiones, con diagnóstico de fractura pertrocantérea del fémur izquierdo, así como arrancamiento de trocánter mayor derecho sin desplazamiento”. Precisa que “al día siguiente de caída, tras estudio preoperatorio y valoración por el Servicio de Anestesia (...), es intervenido quirúrgicamente, practicándose enclavado intramedular con bloqueo dinámico./ En fecha 19 de mayo de 2020 es dado de alta hospitalaria, recomendando caminar con ayuda de dos muletas o andador, con apoyo parcial de la extremidad según tolerancia al dolor, acudiendo (...) al centro de salud para control y cura de la herida quirúrgica y retirada de la sutura./ Con fecha 26 de junio de 2020 acude a revisión al Hospital ....., donde le indican que las lesiones aún continúan en proceso de recuperación, citándole nuevamente para revisión el próximo día 18 de septiembre de 2020”.

Razona que “el hecho descrito merece ser considerado causa del daño, ya que los productos desinfectantes que usaron los operarios de limpieza en la madrugada del mismo día en que se produjo la caída provocaron que, al haber llovido durante esa mañana, el suelo se encontrara totalmente resbaladizo al mezclarse el producto desinfectante con el agua de la lluvia. El uso del citado producto tiene especial aptitud para producir el efecto lesivo: constituye en este caso la causa eficiente y próxima, de modo que puede decirse que es la causa determinante del daño. Existe relación de causalidad entre los daños producidos y el funcionamiento del servicio público, es decir, las lesiones del reclamante no se hubiesen producido si no se produce el mal funcionamiento del servicio público. El hecho descrito merece ser considerado como causa del daño, ya que tiene directa relación con el siniestro producido./ El hecho de que el producto desinfectante al mezclarse con el agua de la lluvia provoque un suelo

totalmente resbaladizo supone *de facto* la caída del reclamante y, por ende, las lesiones sufridas con dicho percance. El estado resbaladizo de la acera no puede achacarse ni a un hecho fortuito ni a una actuación negligente del lesionado, por cuanto el uso fue el normal”.

Refiere que “al continuar (...) curándose de sus lesiones no puede cuantificarse económicamente el daño, realizando tal cuantificación en el momento en que se haya curado o estabilizado” de ellas.

Propone prueba testifical de las personas que identificará cuando sea requerido para ello y la documental que dice adjuntar a la reclamación; no obstante, entre la documentación a la que ha tenido acceso este Consejo no constan documentos anexados a la reclamación.

**2.** El día 8 de enero de 2021 se incorpora al expediente un informe de Emulsa, sociedad anónima de capital social íntegramente municipal y cuyo objeto social comprende la higiene urbana.

En él expone que “en la fecha en que se produjo la caída Emulsa realizó labores de limpieza y desinfección en el distrito en el que se encuentran ubicadas dichas calles (...). Las labores de desinfección se realizan aplicando una dilución de agua con lejía./ La concentración de lejía utilizada para las labores de desinfección sigue las recomendaciones del protocolo de limpieza y desinfección de superficies de limpieza viaria. En concreto, se trabaja con una mezcla al 0,12 % de hipoclorito. Es decir, una concentración de 1.500 ppm. En la práctica es básicamente agua (...). No se conocen propiedades deslizantes de la lejía y (...) en las concentraciones utilizadas no aporta ninguna variación a las características del agua (...). Según consta en el escrito presentado por el reclamante el día de la caída estaba lloviendo, por lo que entendemos que además esa concentración ínfima de lejía se encontraría aún más diluida por efecto de la lluvia, y que la propia vía se encontraba mojada como consecuencia de las precipitaciones caídas”.

Concluye que “los servicios técnicos de Emulsa opinan que en ningún caso las labores de limpieza y desinfección efectuadas por nuestra organización están relacionadas con los hechos reclamados”.

**3.** El día 21 de enero de 2021, el reclamante presenta un escrito en el que identifica al testigo propuesto y que contiene el pliego de preguntas que interesa se le formulen.

Mediante oficio de 22 de enero de 2021, el Servicio de Patrimonio comunica al interesado que la prueba testifical se practicará el 10 de febrero de 2021 a las 10:30 horas en las oficinas de dicha unidad.

Con la misma fecha se procede a la citación del testigo.

El día 10 de febrero de 2021 comparece el testigo en las dependencias administrativas. Señala que “vio caer (al reclamante) en fecha 14 de mayo de 2020, alrededor de las 11:00 horas”, que la caída se produjo por el estado resbaladizo de la acera y que “a las dos de la mañana baldearon con un producto que yo no sé qué era, pero olía horrible. Tuvimos que cerrar las ventanas de casa. Y cuando lo vi caer fui corriendo y casi caigo yo también, por resbalar. Había un producto muy raro”. A preguntas formuladas por la Administración, responde que le “parece que estaba orbayando. Era como la humedad”, e identifica en la fotografía que se le exhibe el lugar donde resbaló el accidentado, precisando que “la acera tiene allí un poco de pendiente”.

**4.** Mediante escrito de 11 de febrero de 2021, el Servicio de Patrimonio comunica al interesado la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días.

Con fecha 5 de marzo de 2021, el reclamante presenta un escrito de alegaciones. En él señala que “de la prueba practicada queda patente que la caída (...) se produjo al resbalar en la acera, encontrándose el suelo totalmente resbaladizo. Esta circunstancia se ha corroborado a través de la prueba testifical practicada”.

Manifiesta que “el propio testigo afirma que personal del Ayuntamiento de Gijón estuvo esa madrugada realizando labores de limpieza y saneamiento en la calle donde ocurrió la caída. La empresa Emulsa reconoce que esa madrugada realizó labores de limpieza y desinfección en el distrito en el que se encontraban las calles ubicadas. Esa madrugada no utilizaron simplemente agua, como siempre se hace, utilizando lejía como producto desinfectante, produciéndose horas después la caída del reclamante./ El estado resbaladizo del suelo que provocó la caída no era el correcto, pues el hecho de que resbalase al caminar sobre él supone un estado inapropiado para el uso al que se le estaba dando, y también un deficiente control por parte del Ayuntamiento de Gijón del estado de dichos elementos viarios./ El suelo resbaladizo se presentó de manera sorpresiva sobre el viandante, el cual al pisar resbaló, perdió el equilibrio y cayó, resultando evidente que de no haber existido el suelo resbaladizo no hubiera ocurrido la caída”.

Cuantifica el montante indemnizatorio en veinte mil seiscientos ochenta y cuatro euros con cuarenta y cuatro céntimos (20.684,44 €).

Adjunta copia, entre otros, de los siguientes documentos: informe de alta del Hospital ....., de 20 de mayo de 2020, en el que se establece el diagnóstico principal de “fractura pertrocantérea fémur izquierdo./ Arrancamiento trocánter mayor derecho sin desplazamiento”, y un informe de valoración del daño elaborado el 20 de febrero de 2021.

**5.** El día 8 de abril de 2021, el Jefe de la Sección de Gestión de Riesgos y la Adjunta al Servicio de Patrimonio y Gestión de Riesgos elaboran propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella exponen que “el accidente sufrido por el reclamante no puede (...) atribuirse a la limpieza efectuada la noche anterior, puesto que el producto utilizado en la limpieza no contenía ninguna sustancia jabonosa o similar que tuviera algún efecto resbaladizo, sino únicamente lejía (hipoclorito), que no confiere ninguna propiedad deslizante al agua. Además, tanto el reclamante como el testigo indicaron que estaba lloviendo, por lo que la acera estaba mojada, pero no hay ninguna razón para

afirmar que estuviera más deslizante de lo que está normalmente en condiciones de lluvia.

Señalan que “en estas circunstancias no se aprecia la existencia de nexo causal entre el daño sufrido y la prestación del servicio público, necesaria para poder imputar responsabilidad a la Administración”.

**6.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 19 de abril de 2021, 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 los enlaces correspondientes para la consulta del expediente electrónico.

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 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), está el interesado activamente legitimado 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 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), dispone que “El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste 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 15 de julio de 2020, habiéndose producido el hecho lesivo del que trae causa -la caída- el día 14 de mayo de 2020, por lo que es claro que ha sido formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

**CUARTA.-** El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se rige por las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV de la LPAC, teniendo en cuenta las especificidades previstas en materia de responsabilidad patrimonial en los artículos 65, 67, 81, 91 y 92 de dicha Ley.

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

Sin embargo, advertimos la concurrencia de determinadas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. En primer lugar, observamos que no consta en el expediente que se haya remitido a la interesada la comunicación prevista en el artículo 21.4 *in fine* de la LPAC, a cuyo tenor, “En todo caso, las Administraciones Públicas informarán a los interesados del plazo máximo establecido para la resolución de los procedimientos y para la notificación de los actos que les pongan término, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo. Dicha

mención se incluirá en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en la comunicación que se dirigirá al efecto al interesado dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud iniciadora del procedimiento en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente”. Este Consejo ha venido insistiendo en que tal trámite no es un mero formalismo, dado que la necesidad de ofrecer al interesado una correcta información sobre este extremo se justifica en que dicha fecha determina el *dies a quo* del cómputo del plazo máximo para resolver el procedimiento y notificarlo (entre otros, Dictámenes Núm. 180/2014 y 21/2019).

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 91.3 de la LPAC. No obstante, ello no impide que esta se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21.1 y 24.3, letra b), de la referida Ley.

**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 32 de la LRJSP 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, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley”. 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 34 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.-** Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de una caída sufrida por la reclamante sobre las 11:00 horas del día 14 de mayo de 2020, al resbalar en una acera.

La realidad del percance y sus consecuencias lesivas resultan acreditadas a la vista de la prueba testifical practicada y la documentación clínica incorporada al expediente.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar *per se* la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante 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 del Ayuntamiento de Gijón.

A tales efectos, hay que tener presente que el artículo 25.2 de la LRBRL señala que el "Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias (...) en las siguientes materias: (...) d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad", y el artículo 26.1 establece que los Municipios deberán prestar, en todo caso, y entre otros, el servicio de "pavimentación de las vías públicas", lo que exige su conservación en condiciones tales que garanticen la seguridad de las personas que transitan por ellas con una diligencia suficiente para evitar riesgos innecesarios a los transeúntes; es decir, aquellos no atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad.

En el supuesto examinado, el reclamante centra su argumentario en lo resbaladizo que se encontraba el suelo, atribuyendo dicha situación a la interacción entre el agua de la lluvia y los productos desinfectantes que usaron los operarios de limpieza en la madrugada del mismo día en que se produjo la caída. Por su parte, el único testigo que interviene en el procedimiento señala que en el lugar de los hechos la acera se halla en ligera pendiente.

Frente a ello, el informe de la empresa encargada de las labores de limpieza, reconociendo que actuó sobre dicha zona, aclara que la desinfección

se realiza aplicando una dilución de agua con lejía que sigue las recomendaciones del protocolo de limpieza y desinfección de superficies de limpieza viaria, que en las proporciones utilizadas aquella no aporta ninguna variación a las características del agua y que si el día de la caída estaba lloviendo -según confirma el escrito de reclamación- los efectos de tan ínfima concentración de lejía serían todavía menos relevantes.

Asumido el hecho del resbalón en una acera en pendiente, procede recordar, tal como ha manifestado este Consejo en ocasiones anteriores (por todas, Dictámenes Núm. 272/2018 y 30/2019), que en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos las obligaciones del servicio público han de ser definidas en términos de razonabilidad, de forma tal que no cabe exigir el mantenimiento de las vías públicas urbanas en una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles en el pavimento o la presencia de humedad o agua, ya sea como consecuencia de la lluvia o de las labores de limpieza viaria. También hemos reiterado que, como contrapunto a la obligación que pesa sobre la Administración de conservación de las condiciones de uso del servicio público viario, toda persona que transite por la vía pública ha de ser consciente de los riesgos consustanciales a tal actividad, al igual que ha de serlo de la posible existencia de pequeñas irregularidades en el pavimento o de su estado mojado, adoptando la precaución necesaria en función de las circunstancias manifiestas de la vía pública, así como de las atmosféricas y las concurrentes en la propia persona.

En análogos términos se expresan diversos pronunciamientos judiciales. Así, tal y como recoge la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 27 de diciembre de 2018 -ECLI:ES:TSJAS:2018:4079- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), “el deber de prestación del servicio público se detiene a las puertas de lo imposible”, y “no existe relación de causalidad idónea” cuando se trata de deficiencias perceptibles o de entidad menor que “son sorteables con la mínima diligencia y atención que es exigible para deambular por la vía pública a los peatones (...) pues, en otro caso, se llegaría a la exigencia de un estándar de eficacia que excedería de los

que comúnmente se reputan obligatorios en la actualidad para las Administraciones públicas”. Asimismo, en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 13 de septiembre de 2018 -ECLI:ES:TSJAS:2018:2739- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª) se incide en que “todo usuario de las vías públicas, sean carreteras o aceras, tiene la carga y deber de prestar atención a su uso”, de modo que si transita descuidadamente asume un riesgo “ante la notoria eventualidad de que el pavimento de forma sobrevenida (con culpa o no municipal) ofrezca sustancias o desperfectos anómalos”.

En el caso que ahora examinamos, procede reparar en que no se ha alegado ni probado que el estado de la acera en la que se produjo el accidente manifieste una potencialidad lesiva por su pulido o abujardado; asimismo, tampoco queda evidenciado que en ese tramo hayan tenido lugar más percances de este tipo.

Teniendo todo ello en cuenta, y a tenor de los informes que obran en el expediente, el asunto se reconduce a la controversia acerca de una caída debida a un resbalón sobre un pavimento en pendiente y en condiciones de humedad por efecto de la lluvia. Asumido tal sustrato fáctico, este Consejo Consultivo comparte la conclusión desestimatoria de la propuesta de resolución, pues la menor adherencia del suelo en condiciones de lluvia -que es notoria y de común conocimiento- no entraña un riesgo superior al asumido de ordinario por quien transita por las vías públicas en climatología adversa, sin que pese sobre la Administración la carga de mantener el mismo grado de adherencia en toda la superficie de la acera y en toda circunstancia climatológica, lo que abocaría al servicio público al colapso.

En definitiva, las consecuencias del accidente sufrido no resultan imputables a la Administración, ya que nos encontramos ante la concreción del riesgo general que asume cualquier persona cuando transita por la vía pública, debiendo el peatón ajustar sus precauciones a las circunstancias manifiestas del entorno. Lo que ha de demandarse del servicio público es que no transforme, por su acción u omisión, un mínimo riesgo en peligro, o sea, un daño altamente

improbable en un daño eventual, aunque no sea inminente, pero no que elimine o, en su defecto, cubra todo tipo de riesgos, porque se convertiría en un seguro universal que trasladaría a la sociedad en su conjunto la responsabilidad de cualquier manifestación dañosa de sucesos o accidentes que, aunque ocurran en un espacio público o con ocasión del uso de un servicio público, debe soportar el particular como riesgos generales de la vida individual y colectiva.

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

LA PRESIDENTA,

EXCMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN.