

En Logroño, a 25 de noviembre de 2008, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**145/08**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Salud, en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial promovido por D. I. M. S. L., como consecuencia de los daños sufridos al resbalar en una placa de hielo existente en la acera del edificio CIBIR del Hospital *San Pedro*.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

#### **Antecedentes del Asunto**

##### **Primero**

Mediante escrito fechado el 6 de marzo de 2008, y registrado de entrada el siguiente día 10, D. I. M. S. L. expone, en síntesis, que, el 16 de noviembre de 2007, sobre las 12:50 horas, resbaló en una placa de hielo existente en la acera del lateral norte del edificio CIBIR, cuando se dirigía, acompañando a una hermana, hacia la puerta principal del Hospital *San Pedro*. A consecuencia de la caída, sufrió lesiones por las que estuvo impedida durante cincuenta días y solicita una indemnización de 2.885,85 Euros. Resalta en su escrito que ya se tenía conocimiento en el complejo hospitalario de la existencia de la placa de hielo, puesto que la Enfermera o Celadora que la atendió le dijo que una compañera ya se había resbalado en la misma placa de hielo, así como que, después de ser atendida y haber transcurrido más de cuatro horas desde su caída, continuaba la placa de hielo, sin que los Servicios de mantenimiento del Hospital la hubieran hecho desaparecer.

Acompaña a su escrito los siguientes documentos: i) plano describiendo el recorrido de la reclamante y la situación del lugar de la caída y de la placa de hielo; ii) fotos de la placa en las que aparece la reclamante con la mano izquierda ya enyesada; iii) certificado del Instituto Nacional de Meteorología, del que resulta que la temperatura, a las 7 horas, era de -1,1°; y, a las 13 horas, de 8,5°; y iv) documentación sanitaria que comprende una copia del informe de asistencia en el Servicio de Urgencias, recomendaciones para los

pacientes con traumatismo craneal, un informe de Consulta externa del Servicio de Traumatología y Ortopedia de 21 de diciembre de 2007 y unas recomendaciones de Enfermería a pacientes a los que se ha retirado un vendaje enyesado, de la misma fecha.

Termina su escrito solicitando, como prueba, la documental aportada y testifical sobre la forma en que se produjo el accidente

### **Segundo**

Mediante Resolución de 31 de marzo de 2008, se tiene por iniciado el procedimiento general de responsabilidad patrimonial, con efectos del día 12 anterior, fecha de registro de entrada en la Consejería de la reclamación presentada y se nombra Instructora a D. C. Z. M.

Por carta de la misma fecha, la Instructora comunica a la interesada la iniciación del expediente y le informa de los extremos exigidos por el artículo 42-4º de la Ley 30/1992. Y, el mismo día, remite a la Correduría de Seguros A. G. y C. una copia de la reclamación presentada.

### **Tercero**

Mediante escrito también de 31 de marzo, la Instructora se dirige a la Dirección Gerencia del Area de Salud de La Rioja-Hospital *San Pedro* solicitando la remisión de: i) *cuantos antecedentes existan y aquellos datos e informes que estime de interés relacionados con los hechos denunciados por D. I. M. S. –L., cuya reclamación fue remitida a esta S.G.T. con su escrito RS-684 de 17 de marzo;* y ii) *copia de la Historia clínica relativa a la asistencia relacionada con los hechos que reclama, exclusivamente.*

La solicitud es reiterada el siguiente 16 de mayo.

### **Cuarto**

El 4 de junio de 2008, la Gerencia de Area remite Informe de fecha 30 de mayo anterior, del Subdirector de Infraestructuras y Servicios Técnicos en el que, en síntesis, se expone:

- Que el sistema de riego de los jardines cercanos es el de goteo, por lo que es descartable la incidencia del sistema de riego en la producción del charco.
- Que el edificio no tiene fuga de agua y su acristalamiento no puede producir condensación exterior, considerando como más probable que la mínima lluvia caída se haya mantenido debido a la persistencia de baja temperaturas y a que, en

esa época del año, la zona exterior del edificio se encuentra en sombra durante todo el día.

- Que, cuando existen condiciones climatológicas adversas, se procede al procedimiento de salinización y limpieza de los viales y lugares de paso.
- Que, dada la anchura de la acera, quedaban 1,60 metros de ancho libre de placa de hielo para poder pasar y evitar el riesgo.

### **Quinto**

La Instructora del expediente, con fecha 25 de junio, acuerda admitir la prueba documental propuesta e inadmitir la testifical, al considerar que, en la documentación unida al procedimiento, se encuentran recogidos con total precisión y claridad todos los antecedentes producidos en relación con los hechos.

### **Sexto**

Por escrito de 16 de junio de 2008, la Instructora comunica a la reclamante la finalización de la instrucción, dándole vista del expediente, en trámite de audiencia, por un plazo de 15 días hábiles, para que formule alegaciones y presente los documentos que considere pertinentes.

A solicitud telefónica de la interesada, el siguiente día 26 se le remite copia del expediente, formulando alegaciones de fecha 11 de julio, en las que insiste en su pretensión.

### **Séptimo**

Con fecha 29 de septiembre de 2008, la Instructora emite Propuesta de resolución del siguiente tenor:

*“Que se desestime la reclamación que por responsabilidad patrimonial de esta Administración formula D. I. M. S.-L., por no existir relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público dispensado en el Hospital San Pedro y los daños sufridos por la reclamante, como consecuencia de su caída en el recinto de dicho Hospital.*”

### **Octavo**

El Secretario General Técnico, el día 9 de octubre, remite a la Letrada de la Dirección General de los Servicios Jurídicos en la Consejería de Salud el expediente íntegro para su preceptivo informe, que es emitido en sentido favorable el siguiente día 13.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito fechado el día 17 de octubre de 2008, registrado de entrada en este Consejo el día 29 de octubre de 2008 de 2008, el Excmo. Sr. Consejero de Salud del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

#### **Segundo**

Mediante escrito de 29 de octubre de 2008, registrado de salida el día 30 de octubre de 2008, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

#### **Tercero**

Asumida la ponencia por el Consejero señalado en el encabezamiento, la misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo señalada.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **Primero**

##### **Necesidad y ámbito del Dictamen del Consejo Consultivo**

El art. 12 del Reglamento de los Procedimientos en materia de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, dispone que, concluido el trámite de audiencia, se recabará el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma cuando dicho dictamen sea preceptivo, para lo que se remitirá todo lo actuado en el procedimiento y una Propuesta de resolución.

En el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el artículo 11 -g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, en la redacción dada por la D.A. 2ª de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, limita la preceptividad de nuestro dictamen a las reclamaciones de cuantía indeterminada o superiores a 600 Euros.

Al ser la cuantía de la reclamación superior a 600 Euros, nuestro dictamen resulta preceptivo.

En cuanto al contenido del dictamen, éste, a tenor del art. 12.2 del citado Real Decreto 429/1993, ha de pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

## **Segundo**

### **Sobre los requisitos exigidos para que surja la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas.**

Partiendo de la base de la legislación vigente en esta materia, constituida en un prioritario plano por el artículo 106.2 de la Constitución Española y recogida en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con el pertinente desarrollo reglamentario en materia procedimental, a través del R.D. 429/1993 de 26 de marzo, los requisitos necesarios para que se reconozca la responsabilidad patrimonial, tal y como este Consejo viene recogiendo en sus dictámenes, pueden sintetizarse así:

1º.- Efectiva realidad de un daño evaluable e individualizado en relación con una persona o grupo de personas, que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.

2º.- Que la lesión sufrida sea consecuencia del funcionamiento, normal o anormal, de un servicio público, sin intervención del propio perjudicado o de un tercero que pueda influir en el nexos causal.

3º.- Que el daño no se haya producido por fuerza mayor.

4°.- Que no haya prescrito el derecho a reclamar, cuyo plazo legal es de un año, computado desde la producción del hecho o acto que motive la indemnización o desde la manifestación de su efecto lesivo.

Se trata de un sistema de responsabilidad *directa* de la Administración (aunque el daño haya sido causado por personal dependiente de la Administración o sea atribuible genéricamente a los servicios administrativos), *objetiva* (aunque no haya mediado culpa individual o la actuación no haya sido “ilícita”) y *general* (aplicable a cualesquiera de las actividades y servicios de la Administración).

### **Tercero**

#### **Sobre la existencia de responsabilidad patrimonial en el presente supuesto**

De los requisitos enumerados en el Fundamento precedente, la Propuesta de resolución niega la concurrencia del segundo, la relación de causalidad entre el funcionamiento de un servicio público y el daño cuyo resarcimiento se reclama.

Por contra, este Consejo entiende que es evidente la relación de causa a efecto entre el funcionamiento del Servicio de Mantenimiento de las instalaciones del Hospital *San Pedro* y el daño causado, funcionamiento que, en este caso, no dudamos en calificar de anormal.

En efecto, dadas las circunstancias concurrentes, no es disculpable que una placa de hielo formada a las 7 horas continuara cuando la reclamante sufrió la caída a las 12:50 horas. Y, aún peor, que, tras ser atendida y habiendo transcurrido otras cuatro horas aproximadamente, no se hubiera eliminado la placa de hielo con el consiguiente riesgo.

Cabe dudar de lo afirmado por la reclamante acerca de un resbalón anterior en la misma placa y la consiguiente ignorancia de la existencia de la misma por parte de los Servicios de Mantenimiento, pero tal ignorancia no es excusable cuando ya ha sido atendida una víctima por caída a causa de un resbalón en la repetida placa.

Es más, entendemos que la misión del Servicio de Mantenimiento no es la de esperar pacientemente a que se les denuncie o comunique la existencia de un peligro u obstáculo, sino la de prever anticipadamente la posibilidad de su existencia y adoptar las medidas necesarias para su remoción. Máxime cuando concurren circunstancias que hacen posible el riesgo, puesto que había llovido, las temperaturas era bajas y la zona donde estaba la placa se encuentra, en esa época del año, en sombra constante durante todo el día, circunstancias todas ellas admitidas por la Instructora.

Por ello, no resulta excusable la inacción del Servicio de Mantenimiento por la falta de conocimiento de la existencia de la placa de hielo. Y, en todo caso, sería también ejemplo de funcionamiento anormal de un Servicio público el que los servicios asistenciales, tras tener noticia de una caída anterior o atender a la reclamante, no hubieran comunicado la existencia de la placa al de Mantenimiento.

Resulta intrascendente que la mayor o menor acumulación de agua no fuera imputable a riesgo, fuga de agua ni condensación y obedeciera, como parece suponer el informe del Subdirector de Infraestructuras, a la mínima lluvia caída. El hecho cierto es que se congeló el agua produciendo la placa de hielo y los Servicios encargados de mantener en un uso seguro y adecuado la instalaciones destinadas al uso de los administrados no actuaron con la celeridad y diligencia mínimamente exigibles, pese a conocer y disponer de los medios adecuados para solventar tal tipo de incidencias, salinización y uso de máquinas quitanieves, según la gravedad que se aprecie.

De lo anteriormente expuesto, podemos deducir la diferencia del supuesto fáctico objeto del presente caso con los de las Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia de Navarra y Asturias citadas por la Propuesta de resolución, según las cuales; *“no puede exigirse a la Administración una conducta tan diligente que le obligue a retirar el hielo inmediatamente después de que aparezca para evitar que se produzcan caídas, ya que es un fenómeno meteorológico común la aparición de hielo en período invernal, salvo que se hubiera acreditado que el lugar suponía una mayor peligrosidad por determinadas circunstancias, que requieran una especial celeridad en subsanar la deficiencia de seguridad observada”*.

En el caso sometido a dictamen, difícilmente puede decirse que se exija la responsabilidad de la Administración por la no retirada del hielo **inmediatamente** después de formarse, puesto que la caída se produjo más de cinco horas después y, transcurridas otras cuatro, aún no se había retirado. Y concurrían, por otra parte, circunstancias determinantes de una mayor peligrosidad, como son el ser una zona sombría en la que, en esa época del año, no da el sol en todo el día y tratarse de una zona de paso para los usuarios del sistema público sanitario, quienes, normalmente por razones de edad o enfermedad, son más proclives a sufrir accidentes y caídas.

Asimismo, ha de rechazarse el argumento de que, en la fecha en que se produjeron los hechos, no es muy común que se produzcan heladas, siendo, al parecer, las placas de hielo causantes del resbalón y subsiguiente caída las únicas que existían en el complejo hospitalario *“tratándose, por tanto, de un hecho aislado e impredecible del que no tuvo conocimiento el Servicio de Mantenimiento del Centro Hospitalario a fin de solucionarlo”*. A lo más que puede llevarnos esta argumentación sería la de atribuir el resultado dañoso a caso fortuito que, como es de sobra sabido, no excluye la

responsabilidad de la Administración; tan sólo la fuerza mayor tiene tal eficacia liberatoria.

En conclusión, entendemos que existe relación causal entre el funcionamiento del Servicio público y el daño causado, cuya valoración en 2.885,85 Euros, aplicando analógicamente los criterios valorativos del sistema aplicable a los accidentes de tráfico, nos parece razonable y no ha sido discutida por la Administración reclamada.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

Existe relación de causalidad entre el funcionamiento de un servicio público a cargo de la Comunidad Autónoma de La Rioja y los daños reclamados, concurriendo los demás requisitos exigidos por la Ley para que nazca la obligación de indemnizar el daño por la Administración.

### **Segunda**

La cuantía de la indemnización debe fijarse en la cantidad de 2.885,85 €, cuyo pago se hará en dinero, con cargo a la partida que corresponda de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO**

Joaquín Espert y Pérez-Caballero