

En Logroño, a 18 de septiembre 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<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**114/08**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excm. Sra. Consejera de Servicios Sociales, en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial, promovido a instancia de D.M. T.-L. S., como consecuencia de una caída sufrida en el Hogar de personas mayores de Arnedo

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

El 14 de diciembre de 2004, D. M. T. M.-L. S. plantea escrito a la Dirección General de Recursos de Servicios Sociales en el que informa sobre un *accidente sufrido el día 21 de octubre de 2004 en el Hogar de Personas Mayores de Arnedo, mientras practicaba una actividad de relajación, al tropezar con una esquina levantada del aislante utilizado por el Centro para realizar la actividad.* Adjunta al escrito diversos informes médicos sobre el accidente.

Con fecha 7 de febrero de 2005, se solicita informe sobre los hechos a la Dirección General de Recursos de Servicios Sociales, que remite contestación aportando un informe de la Directora del Hogar de fecha 14 de febrero de 2005 (pág. 11).

#### **Segundo**

D. M. T. M.-L. S., con fecha de entrada del 22 de septiembre de 2005, presenta reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Consejería de Servicios Sociales. Adjunta informe médico de 30 de agosto de 2005 sobre el estado de la interesada (págs 15 a 19).

En concreto, y según manifestaba la propia interesada (documento número 5 del expediente):

*"En un momento de la actividad, y estando realizando ejercicios de relajación tumbados sobre las alfombrillas, se nos invitó a levantarnos, momento en el que tropecé con la alfombrilla, al encontrarse esta doblada en un esquina como consecuencia de la deformación que sufría al estar habitualmente enrollada, deformación no apreciada anteriormente al encontrarme sobre la misma] extenderse debido al peso del cuerpo...Como consecuencia del accidente...(tengo)...varias fracturas en la pierna derecha, concretamente y según informe médico, fractura espiroidea larga de tibia derecha, fractura de cabeza de peroné sin desplazar y fractura bimalleolar, procediendo a escayolar la pierna durante seis semanas. Con posterioridad, y ante la falta de consolidación de la fractura diafisaria, concretamente con fecha 3 de diciembre de 2004, el Traumatólogo insistió en la necesidad de someterme a una intervención quirúrgica consistente en el implante de un clavo endomedular con bloqueo distal ... Con fecha 14 de enero de 2005, se me remite a rehabilitación"* (págs 15 y 16).

### **Tercero**

En relación con la reclamación, el 28 de octubre de 2005, se solicita informe a la Dirección General de Recursos de Servicios Sociales. En contestación a esta, se recibe copia de un informe de 7 de noviembre de 2005 emitido por la Directora del Hogar de Personas Mayores de Arnedo (pág. 23).

El 9 de enero de 2006, se da registro de salida a la notificación del trámite de audiencia a la interesada, produciéndose su comparecencia el 16 de enero de 2006 junto con su Abogado. El 26 de enero de 2006, la Instructora del procedimiento emite Propuesta de resolución en sentido denegatorio

Solicitado informe preceptivo a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, es recibido el 13 de febrero de 2006, haciéndose constar diversas deficiencias observadas en el expediente. En particular, se observa que no se han cuantificado los daños, no se ha trasladado el expediente a la Compañía de seguros, la prueba practicada es insuficiente y, por último, que el plazo no empieza a computar hasta la determinación del alcance de las secuelas, hecho no aclarado en el expediente (págs. 60 a 62).

### **Cuarto**

A la vista del informe, se solicita a la interesada, el 16 de febrero de 2006, la determinación del alcance de las secuelas, así como la cuantificación económica de los daños. Por otra parte, se remite a la Monitora de la actividad de relajación del Hogar un oficio para la práctica de prueba testifical y se da traslado del expediente a la Compañía aseguradora de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Con fecha 24 de febrero de 2006, la reclamante manifiesta la imposibilidad de determinar las secuelas y, por tanto, proceder a su valoración. Por este motivo, solicita la paralización del expediente hasta el momento de estabilización de las lesiones, ante lo cual, el 28 de febrero de 2006, se acuerda la suspensión del expediente hasta que exista constancia del parte de alta y estabilización de las lesiones para determinar las posibles secuelas, así como de la valoración de los daños y perjuicios (pág. 83).

#### **Quinto**

El 10 de julio de 2007, D. M. T. Martínez-Losa Salcedo remite escrito mediante el que constata como secuelas *"artrosis a nivel de tobillo derecho que precisa ayuda de bastón para caminar, impidiéndole mantenerse mucho tiempo de pie; limitación severa de la movilidad"*. Al mismo tiempo, solicita la reanudación del expediente (págs 90 y 91) y adjunta diversos informes médicos (págs 92 a 98). La reclamante responde a la petición de valoración mediante escrito registrado de entrada el 5 de marzo de 2008 en el que cuantifica los daños en la cantidad total de 54.012,63 € (pág. 110).

#### **Sexto**

El 15 de febrero de 2008, se remite oficio a D. M. Y. B., Monitora de la actividad de relajación en el Hogar de personas mayores de Arnedo, a fin de practicar la prueba testifical que quedó sin efectuar en su día. La contestación es recibida en la Secretaría General Técnica el 12 de abril de 2008. Continuando con la tramitación del procedimiento, el 8 de abril de 2008, se solicita a dos testigos información sobre varias cuestiones planteadas. Las respuestas se reciben los días 17 y 29 de abril de 2008 (págs 111 a 127).

#### **Séptimo.**

El 11 de febrero de 2008 (registro del día 14), se comunica a la Compañía Aseguradora la situación del expediente y el Instructor del procedimiento asignado. El siguiente día 15 de febrero de 2008, se solicita a la interesada la valoración de los daños. Con fecha 11 de abril de 2008, por mediación de la Correduría de seguros A. G. y C., se solicita a la Compañía Aseguradora Z. E. la valoración de los daños, lesiones y secuelas que presenta la interesada, siendo recibida el 5 de mayo de 2008. La Compañía de Seguros cifra los daños en la cuantía de 14.642,98 € (pág 132).

#### **Octavo**

Con objeto de recabar los datos necesarios para la resolución, el Instructor del procedimiento gira visita al Hogar de Personas Mayores de Arnedo el día 14 de mayo de 2008, quedando constancia de ello mediante diligencia emitida y firmada con idéntica fecha. En la visita, se recaba el testimonio en el lugar de los hechos de la Monitora de la

actividad, que explica cómo se produjo, desde su punto de vista, la caída. Asimismo, se toman varias fotografías de la alfombra (págs 134 a 145).

### **Noveno**

El 20 de mayo de 2008, se notifica el trámite de audiencia a la reclamante y a la Compañía Aseguradora Z. E. por ser parte interesada en el expediente. El representante de D<sup>a</sup> M. T. M.-L. S. comparece en dicho trámite el 30 de mayo de 2008, haciéndosele entrega de la documentación solicitada; y, el 5 de junio de 2008, aporta un último escrito de alegaciones en que se ratifica en sus afirmaciones anteriores y concluye que *“la causa del accidente derivó de deficiencias en la alfombra donde se practicaba la actividad de relajación”* (pág 158).

### **Décimo**

Con fecha 30 de mayo de 2008, la Secretaría General Técnica formula Propuesta de resolución en sentido desestimatorio de la reclamación presentada (págs 160 a 167), que es informada favorablemente por los Servicios Jurídicos en su informe de 21 de julio de 2008 (págs 169 a 172).

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito de 29 de julio de 2007, registrado de entrada en este Consejo el 6 de agosto de 2008, la Excm. Sra. Consejera de Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

### **Segundo**

Mediante escrito de fecha 7 de agosto de 2008, registrado de salida el 7 de agosto de 2008, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### **Tercero**

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Necesidad del Dictamen del Consejo Consultivo**

El artículo 12 del Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, aprobado por el 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.

Pues bien, en el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, los arts. 11,g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, y 12,2, G del Decreto 8/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba nuestro Reglamento orgánico y funcional, determinan la preceptividad de nuestro dictamen a las reclamaciones de cuantía indeterminada o superior a 600 € y derogando tácitamente el expresado art. 12.2.G de nuestro Reglamento.

Aplicando esta doctrina general al presente caso, nuestro dictamen, tras la acumulación de expediente realizada, resulta ser preceptivo.

En cuanto al contenido del dictamen, 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 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 la responsabilidad patrimonial de la Comunidad Autónoma de La Rioja**

Nuestro ordenamiento jurídico (art. 106.2 de la Constitución y 139.1 y 2 141.1 LPAC), reconoce a los particulares el derecho a ser indemnizados 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, entendido como cualquier hecho o actuación enmarcada dentro de la gestión pública, sea lícito o ilícito, siendo necesario para declarar tal responsabilidad que la parte reclamante acredite la efectividad de un daño material, individualizado y evaluable económicamente, que no esté jurídicamente obligado a soportar el administrado y debiendo existir una relación de causa a efecto directa e inmediata, además de suficiente, entre la actuación (acción u omisión) administrativa y el resultado dañoso para que la responsabilidad de éste resulte imputable a la Administración, así, como, finalmente que ejercite su derecho a reclamar en el plazo legal de un año, contado 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 objetiva y no culpabilístico que, sin embargo no constituye una suerte de "seguro a todo riesgo" para los particulares que, de cualquier modo, se vean afectados por la actuación administrativa. En efecto, el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva no convierte a las Administraciones Públicas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados, derivada de la actividad tan heterogénea de las Administraciones Públicas.

La Propuesta de resolución desestima la presente reclamación por considerar que el accidente de D. M. T. M.- L.S., tuvo que ser producto de la casualidad o de la fatalidad, debido a un fallo o descuido, pero, en todo caso, dentro del ámbito de responsabilidad o diligencia de la propia interesada, sin que exista relación de causalidad entre el perjuicio sufrido y el funcionamiento de los servicios públicos a los efectos de otorgar una indemnización en sede de responsabilidad patrimonial.

Como venimos indicando con reiteración al dictaminar sobre responsabilidad patrimonial de la Administración, cualquiera que sea el ámbito de su actividad en que se manifieste ésta, lo primera que inexcusablemente debe analizarse en estos expedientes es lo que hemos llamado la relación de causalidad en sentido estricto, esto es, la determinación, libre de conceptos jurídicos, de cuáles son las causas que objetivamente explican que un concreto resultado dañoso haya tenido lugar. Para detectar tales causas, el criterio por el que hay que guiarse no puede ser otro que el de la *condicio sine qua non*, conforme al cual un determinado hecho o conducta ha de ser considerado causa de un resultado dañoso cuando, suprimido mentalmente tal hecho o conducta, se alcance la conclusión de que dicho resultado, en su configuración concreta, no habría tenido lugar.

Sólo una vez determinada la existencia de relación de causalidad en este estricto sentido y aisladas, por tanto, la causa o causas de un concreto resultado dañoso, resulta posible entrar en la apreciación de si concurre o no el criterio positivo de imputación del que se sirva la ley para hacer responder del daño a la Administración, que no es otro que el del funcionamiento normal o anormal de un servicio público a su cargo, y de si concurren o no criterios negativos de esa imputación, esto es, de alguno de los que, expresa o tácitamente, se sirva la ley para negar esa responsabilidad en los casos concretos.

En el presente caso, hemos de indicar que, sobre la forma en la que se produjeron las lesiones de D. M. T. M., existen dos versiones contradictorias de los hechos. Así y mientras que, para la reclamante, su caída se produce como consecuencia del tropiezo *“con la alfombrilla, al encontrarse esta doblada en una esquina como consecuencia de la deformación que sufría al estar habitualmente enrollada”* (pág 15); para la Monitora de la actividad de relajación, primeramente, según expresa en prueba testifical, al responder a las preguntas de la parte reclamante, *“no es cierto”* que durante la utilización de dicha alfombra se produzcan arrugas o irregularidades en la misma (pág. 111).

No obstante, la versión de la reclamante queda refrendada por las declaraciones juradas de dos testigos que el día en que se produjo el accidente se encontraban participando en la actividad de relajación organizada por el Hogar de personas mayores de Arnedo, según las cuales *“durante la sesión de gimnasia, al levantarse D. M. T. se tropezó con el doblar de la tela, el cuerpo se dobló y cayó encima de la pierna, quedando en dicha postura hasta que vino la ambulancia”* (págs 53 y 59).

A mayor abundamiento, la versión fáctica de la reclamante no resulta desvirtuada por las afirmaciones de la Directora del Centro de personas mayores de Arnedo. Esta, en su escrito de 14 de febrero de 2005, la refrenda, al describir que *“según información recibida de la Monitora de relajación,...cuando se realizaban los ejercicios, D. M. T. F.-L., al incorporarse, tropezó con la alfombra y cayó sobre su pierna y rodilla en mala posición”* (pág 11). En el escrito de 7 de noviembre de 2005 (pág. 23), según el cual *“la alfombra utilizada por el Centro, aparentemente, se encontraba en el estado normal para su función y se hallaba en el lugar habitual adecuado para realizar la actividad”* (pág. 23), no consigue desvirtuar la versión de la reclamante porque, de una parte, se refiere al estado de dicha alfombra como aparente (“aparentemente”) y, de otra parte, según consta en el expediente, procede a la descripción de los hechos cuando no se hallaba presente en el lugar y momento en que se produjeron.

Tampoco queda empañada la versión de la reclamante y de los testigos por el resultado de la visita girada al Centro por el Instructor del expediente de responsabilidad patrimonial, que mas bien la confirma porque, en las fotos efectuadas y aportadas al expediente (págs 137 a 144), se aprecia con claridad la existencia de dobleces y

abultamientos en la alfombra, que se fotografía como exponente de su estado habitual y sobre la que, como expresamente se reconoce por la Monitora, “*las participantes...cada una de ellas, extiende...su propia toalla o manta y se va colocando al lado de la otra*” (pág. 112); lo que, lejos de contribuir a despejar y alisar la superficie sobre la que se realizan habitualmente los ejercicios de relajación, aumenta el riesgo de caídas; máxime cuando la actividad organizada lo es por un Hogar de personas mayores que debe tener en cuenta la menor agilidad de estas y sus mayores dificultades para la marcha y claudicación a la hora de proporcionar los medios adecuados para la realización de estas actividades.

Por tanto, este Consejo Consultivo entiende que existe relación de causalidad entre los servicios prestados por el Hogar de personas mayores de Arnedo y, particularmente la actividad de relajación y el estado en que se encontraba la alfombra sobre la que se realizaban estos, y la caída producida por la reclamante.

Admitida la existencia de relación de causalidad entre la actividad desempeñada por la Administración y el resultado dañoso, procede el reconocimiento de responsabilidad patrimonial de la primera, que procede cifrar en la cuantía de 14.624,98 €, cantidad en la que la Compañía Aseguradora valora las lesiones producidas, y que este Consejo Consultivo considera adecuada.

## **CONCLUSIONES**

### **Única**

Procede estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por D. M. T. M.-L. S., como consecuencia de los daños sufridos por la caída sufrida en el Hogar de personas mayores de Arnedo, al considerar que se ha acreditado la existencia de relación de causalidad entre la actuación de la Administración y los daños sufridos. El importe de la indemnización asciende a la cantidad de 14.624,98 €.

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