

EXPERIENCIA PRACTICA DE LA COMUNIDAD AUTONOMA VASCA EN MATERIA DE GERENCIA DE RIESGOS

VICTOR BRAVO*

La Comunidad Autónoma Vasca está realizando un estudio de Gerencia de Riesgos, que se desarrollará durante un período cercano a los dos años. Una vez conocidos los primeros resultados del estudio, se están comenzando a adoptar las medidas adecuadas de tratamiento de los riesgos.

En la primera fase, el estudio se ha centrado en el análisis de los riesgos personales, de responsabilidad civil y patrimoniales de los Departamentos de Educación y Sanidad, que son analizados en este artículo.

INTRODUCCION

Allá por el año 1985 se gestó en la Dirección de Patrimonio y Contratación del Gobierno Vasco la realización de lo que se denominó «*Inventario, Análisis, Valoración, Gestión y Aseguramiento de los Riesgos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi*». Una vez aprobado el Pliego de Bases Técnicas en julio de 1986, se anunció concurso público, tanto a través del Boletín Oficial del País Vasco como de la prensa diaria de nuestra Comunidad y la de Madrid, celebrándose la apertura de plicas el 22 de septiembre de 1986. La adjudicación recayó en una entidad especializada en Gerencia de Riesgos el día 4 de febrero de 1987, iniciándose inmediatamente los trabajos.

El estudio se dividió en tres grandes áreas o campos:

1. El de los «Riesgos Personales» o que afectaran a la integridad física o patrimonial de las personas que prestan sus servicios, bajo cualquier tipo de régimen contractual, en la Administración Autónoma en su más amplio sentido, incluyendo, por tanto, no sólo a la Administración General sino también a sus Organismos Autónomos, Entes Públicos de Derecho Privado y Sociedades Públicas.

* Director de Patrimonio del Gobierno Vasco.

2. El de los «Riesgos Patrimoniales», entendiéndose por tales los que afectaran a la integridad de la totalidad de los bienes y derechos pertenecientes a la Hacienda General del País Vasco o «Patrimonio de Euskadi», independientemente de la persona o entidad que los poseyera.
3. El de los «Riesgos de Responsabilidad Civil Patrimonial», que pudieran ser exigibles a la Administración, por sus actos o los de sus representantes, funcionarios o agentes de todo tipo, así como por el funcionamiento normal o anormal de sus Servicios.

Lo que el proyecto trataba era, como se puede ver, de introducir el concepto de Gestión de Riesgos o «Risk Management» en su sentido más amplio y riguroso, a fin de analizar esos riesgos que pueden acaecer, conocer sus características, su probabilidad de realización, sus consecuencias de todo tipo (y no sólo las económicas) y las vías o procedimientos para eliminarlos o cuando menos minorar sus efectos o sus consecuencias.

Dada la amplitud y complejidad de este estudio, su ejecución se halla en curso de realización, aunque está previsto que finalice en el transcurso del tercer trimestre de 1988. Posteriormente vendrá su puesta en práctica, su mantenimiento e igualmente su ampliación, como consecuencia de las nuevas transferencias asumidas recientemente por la Comunidad Autónoma o que en el futuro se vayan asumiendo.

Seguidamente, se comentan algunos de los aspectos más destacados, de los que se tiene información, de este estudio.

RIESGOS PERSONALES

Este campo se dividió en dos partes. Por un lado, la elaboración de un estudio sobre previsión social complementaria de las prestaciones de la Seguridad Social y, por otro, la posibilidad y costo de un hipotético seguro colectivo de vida y accidentes personales.

Plan de Pensiones

En este punto se trataba de elaborar un Plan de Pensiones con destino al Personal de la Comunidad autónoma por el sistema de *Aportación Definida*, conforme a la Ley de Planes y Fondos de Pensiones, que pudiera ser eventualmente impulsado por la Administración si se considerara conveniente.

El colectivo estudiado asciende a un total de 21.738 personas, divididas en cuatro colectivos:

- 2.859 personas correspondientes al personal sujeto a derecho administrativo.
- 934 personas sujetas a derecho laboral.
- 14.843 docentes.
- 3.102 policías.

Por otro lado, hay que anotar que las coberturas analizadas corresponden a Jubilación, Viudedad (tanto de Activos como de Pasivos), Invalideces Absoluta y Total y Orfandad. Para cada una de estas coberturas se calcularon las prestaciones en forma de capital (pago de una sola vez) y de pensión (cuantías anuales pagaderas por mensualidades vencidas). Estas prestaciones en forma de pensión son vitalicias, salvo las de invalidez y orfandad que cesarán las primeras al alcanzar la jubilación y las segundas al alcanzar el beneficiario la mayoría de edad. A fin de mantener el poder adquisitivo de pensiones se ha previsto un incremento acumulativo anual del 5% correspondiente al IPC medio supuesto para el período considerado.

Igualmente, se realizó un estudio estadístico que permitió clasificar los colectivos antes apuntados en diversos grupos diferenciados según el sexo, estado civil y sueldo, además de conocer la edad media de los titulares y de los cónyuges, sueldo medio anual, masa salarial, aportación anual total y número medio de hijos.

Por último, en cuanto a las aportaciones, está previsto que sean del 6% del sueldo bruto anual (excepto en el colectivo de Policía en que es de 6,5%), dividido entre doce mensualidades, con un incremento acumulativo anual del 5%, aunque en la realidad el incremento anual que experimenten las aportaciones será igual al incremento salarial correspondiente al año en cuestión.

Seguros colectivos de vida y accidentes personales

En este apartado se analizó únicamente el colectivo I, de 2.859 personas, personal sujeto a derecho administrativo (funcionarios, contratados administrativos de colaboración transitoria, interinos, etc.), por imposición del denominado «Acuerdo de Regulación de las Condiciones de Trabajo del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi».

Las coberturas básicas correspondientes al proyectado seguro colectivo de accidentes personales responden al siguiente detalle:

Cobertura	Capital
Fallecimiento	2.000.000
Invalidez permanente absoluta	4.000.000
Invalidez permanente total	4.000.000
Invalidez permanente parcial (% s/) .	4.000.000

En cuanto al seguro colectivo de vida, la garantía establecida ha sido de 1.000.000 de pts., tanto para el caso de fallecimiento como de incapacidad total y permanente.

serie de requisitos como son el que dicho acto sea consecuencia de la actividad propia de la Administración por sus actos normativos o reglamentarios, por sus actos singulares, materiales o por omisiones, además de producir un perjuicio calificable de antijurídico, efectivo, evaluable económicamente, individualizado y que exista un nexo causal entre la actividad administrativa y tal perjuicio.

En resumen, si a todo lo anterior le añadimos el hecho de que la sola anulación por parte de los Tribunales de un acto administrativo no implica necesariamente una indemnización por responsabilidad civil, nos encontramos con la existencia de un verdadero escudo protector de la actividad propia de la Administración y de sus agentes contra reclamaciones de este tipo.

Sin embargo, la posibilidad jurídica de reclamar existe, por cuanto así se contempla en el artículo 40 y siguientes de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, 1.903-5 del Código Civil (aunque ya un poco superado), 54 de la Ley de Bases de Régimen Local y en la propia Constitución en su artículo 106-2, normativa toda ella que complementada con una amplia jurisprudencia nos lleva a la conclusión de la existencia de una verdadera responsabilidad **objetiva** de la Administración por su funcionamiento, siendo indistinto que sea este funcionamiento, normal o anormal, lícito o ilícito.

Si se causa un perjuicio, la Administración debe responder.

A continuación se analizan algunas situaciones extraídas del estudio de Gerencia de Riesgos de la Administración Vasca.

RIESGOS DE RESPONSABILIDAD CIVIL

Sabido es que cualquier Administración Pública debe responder por los actos, tanto lícitos como ilícitos, de sus Servicios, así como por los de sus funcionarios y agentes, si incurrieren en responsabilidad civil. No obstante, lo cierto es que la inmensa mayoría de las reclamaciones de responsabilidad civil en todas las Administraciones Públicas se produce por actos ilícitos; son contadísimas las sentencias condenatorias para la Administración por actos lícitos.

Ahora bien, para que de ese acto administrativo se pueda derivar una responsabilidad civil y pueda dar lugar a indemnización, han de cumplirse una

Responsabilidad Civil en el Departamento de Educación

Trasladada esta problemática al campo específico del Departamento de Educación, el estudio realizado ha podido constatar la existencia de un fenómeno de capital importancia:

Ante la sabida complejidad, costo y lentitud de los procedimientos, tanto civiles, como contencioso-administrativos, ante cualquier perjuicio ocurrido en un centro educativo los perjudicados acuden sistemáticamente a la vía penal, por el proce-

dimiento del juicio de faltas, imputando imprudencia del personal docente, lo cual lleva aparejada la responsabilidad civil del mismo y de la propia Administración.

Con ello, se consigue un procedimiento de reclamación mucho más rápido, además de poder iniciar posteriormente tanto la vía civil como la contenciosa-administrativa, en caso de que no prosperase su reclamación por la vía penal.

Pero esta actuación, que desgraciadamente está generalizada, produce unos efectos muy negativos entre los educadores, así como en la calidad de los propios procesos pedagógicos, pues se produce una acentuada reticencia a realizar cualquier actividad en la que se intuya un riesgo alto de posibles accidentes (como por ejemplo, las salidas organizadas fuera del centro docente, aunque en la realidad en estas salidas sólo se produzcan un 9,18% de los siniestros detectados). Estos temores y reticencias se deben no sólo al riesgo de accidente, sino también a que el perjudicado o sus familiares insten acciones penales contra el educador por una presunta imprudencia que origina, además de la responsabilidad penal, la civil (siendo esta segunda la única que interesa al reclamante), hechos ante los que el colectivo educativo es sumamente sensible, y con razón.

La conclusión a la que se llega, como primera toma de posición, es la necesidad de contratar una póliza que garantice la responsabilidad, tanto del personal docente, como de la propia Administración, derivada de las actividades propias de dicho personal o del funcionamiento normal o anormal de los Servicios Públicos de Enseñanza.

A título meramente enunciativo hay que citar que la póliza se ha de extender a toda la actividad que se encuentre en conexión con las funciones y tareas propias de los funcionarios docentes en el ámbito de la enseñanza pública de nuestra Comunidad Autónoma, a todos sus niveles y en todos sus centros (exceptuando la Universidad, por tener su propio régimen, conforme a la Ley de Reforma Universitaria), y en especial:

En cuanto a la Administración de la Comunidad Autónoma, por su calidad de propietario de los edificios, maquinaria e instalaciones necesarias para el desarrollo de la actividad docente.

Causa de los siniestros en centros educativos	%
1.º Por accidente en transporte dependiente del centro docente	0,26
2.º Por alimentación en malas condiciones	1,26
3.º Por accidentes en salidas fuera del centro docente, organizadas y dependientes del mismo	9,18
4.º Por accidentes dentro del centro docente:	
a) Por manipulación de productos peligrosos en laboratorios u otros centros de estudio e investigación	0,52
b) Por manipulación de maquinaria o herramienta de exclusivo uso docente	2,09
c) Otros accidentes (*)	81,10
5.º Por malos tratos físicos y psíquicos	0,26
6.º Por discriminación	0,00
7.º Otras	5,29
— Porcentaje de accidentes en los que hubo reclamación por parte del perjudicado contra la Administración ..	4,46

(*) Conviene hacer la siguiente aclaración respecto del apartado 4.º c), que arroja el porcentaje más elevado de siniestralidad. Se trata de siniestros producidos dentro del propio centro docente, consistentes en caídas de poca importancia en los recreos, lesiones leves en la práctica de deportes y en definitiva todo el abanico de pequeños siniestros originados dentro de los centros docentes, caracterizados por una muy alta frecuencia de ocurrencia (probabilidad de ocurrencia: muy probable) y una intensidad o gravedad entre insignificante y pequeña (sin incidencia o con incidencia mínima en los resultados económicos).

— En cuanto al personal docente, por sus actos y funciones, tanto en las clases y actividades programadas, aunque sean de experimentación o prácticas, como en clases particulares o de recuperación, o por su asistencia a todo tipo de cursillos, congresos, conferencias, etc., que tengan por objeto su reciclaje, especialización, puesta al día o ampliación de conocimientos.

- Igualmente ha de quedar cubierta su responsabilidad por su obligación de cuidado y vigilancia (la conocida «culpa in vigilando»), o por su participación en viajes, visitas, excursiones o actividades extraescolares o complementarias de cualquier género.
- Han de quedar expresamente cubiertos los daños que pudieran sufrir los propios alumnos, o *causar ellos mismos a terceras personas*, cuando se encuentren bajo la custodia o tutela del centro, sea dentro de su propio recinto o con ocasión de realizar excursiones, visitas culturales o actos similares, siempre que dichos daños pudieran tener su causa en una acción u omisión culposa o negligente de las personas amparadas por la póliza.
- Por último, resulta de interés incluir de forma expresa en la misma póliza el riesgo de intoxicaciones o envenenamientos producidos a los alumnos por productos alimenticios en malas condiciones, servidos en el propio centro, siempre que sean elaborados por los empleados del mismo (la póliza actuará solidaria o subsidiariamente con el causante directo del daño, en caso de que se encontrase el servicio subcontratado).

Ha de tenerse en cuenta que no todos los riesgos son transferibles o es recomendable su transferencia hacia una Compañía de Seguros. En este sentido, debieran ser retenidas en la propia Administración las consecuencias de reclamaciones resultantes de actos normativos o reglamentarios de carácter general y de actos jurídicos singulares no normativos o actos administrativos en sentido estricto, en razón de que apenas existen reclamaciones en esta materia y no comportan un elevado factor de riesgo; esto es debido a su escasa frecuencia y una intensidad, por ello, desconocida.

Por el contrario, han de ser transferidos, preferentemente hacia una entidad aseguradora, por cuanto la exoneración contractual de la responsabilidad civil presentaría en el caso de la Administración Pública serias complicaciones jurídicas la mayor parte de las veces insalvables, los riesgos de alta frecuencia, tales como los hechos u operaciones materiales derivados de los servicios públicos y de los que puedan resultar daños a particulares de carácter corporal o material, así como las consecuencias que se deriven de inactividades

por omisión, por falta de adopción de medidas cautelares (accidentes «anunciados»), esto es inactividades por parte de la Administración que determinan directamente un hecho dañoso o un agravamiento de daños en los particulares y que no tendrían porqué soportarlos.

En el caso de la Administración de Euskadi, y para el Departamento de Educación las posibilidades sugeridas en el estudio de Gerencia de Riesgos han sido las siguientes:

- a) Autoseguro hasta una cantidad «equis» y creación de coberturas, por tramos, sólo para las cantidades que la superen.
- b) Otra alternativa propuesta consiste en transferir *totalmente* el riesgo hacia una entidad aseguradora, con una estructura de coberturas por capas.
- c) Por último, también se plantea la posibilidad de transferir a una entidad de seguros *la tramitación de las reclamaciones* que pudieran presentarse, con un sistema en el que la prima del seguro fuera equivalente a los siniestros pagados en el ejercicio anterior más un tanto por ciento, en concepto de gastos de tramitación.

Responsabilidad Civil en el Departamento de Sanidad

En principio, los conceptos generales anteriormente expresados respecto de la responsabilidad civil de la Administración son plenamente aplicables a las actividades del Departamento de Sanidad.

En todas las reclamaciones por responsabilidad civil médica u hospitalaria contra la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que han sido ciertamente escasas, siempre se formalizaron las reclamaciones bien contra la Administración y el funcionario presuntamente culpable en forma solidaria, bien sólo contra la Administración, al no poderse individualizar al agente causante del daño. No ha habido hasta el momento ni un solo caso en que se haya reclamado exclusivamente contra el funcionario y en todos los casos se trató de implicar de una u otra forma a la Administración. Sin embargo, tampoco se ha repetido por

parte de la Administración contra ninguno de sus funcionarios.

En cuanto a la específica actividad médica se refiere, ésta viene envuelta por una serie de especiales características que conviene reseñar. Habitualmente, la responsabilidad civil médica u hospitalaria suele originarse como consecuencia de la inobservancia de un deber existente. Estos deberes médicos son los siguientes:

- a) Prestación de consentimiento expreso por parte del paciente o de sus familiares, salvo que el paciente esté inconsciente y requiera con urgencia los servicios médicos, actuando entonces el médico según le dicte su conciencia.
- b) Secreto profesional.
- c) Deber de información para con el paciente, sobre su estado, diagnóstico, tratamiento y riesgos y consecuencias del mismo.
- d) Obligación de conocimiento. El personal médico no sólo tiene obligación de conocer su profesión, sino de completar y aumentar esos conocimientos conforme avanza la ciencia médica.
- e) Obligación de habilidad y, si requiere, colaboración de otros profesionales de la medicina, que está obligado, en todo caso, a recabarla.
- f) Obligación de existencia de medios técnicos suficientes en el centro sanitario.
- g) Obligación de continuidad en el tratamiento. En este aspecto, el paciente jamás puede quedar desatendido.
- h) Deber de asistencia y consejo.
- i) Obligación de intervención, si es preciso.
- j) Deber de librar certificaciones médicas.
- k) Y finalmente, obligación de diagnóstico, prescripción y tratamiento.

En términos generales se considera que la obligación del médico no es una obligación de resultados, salvo que expresamente se comprometa a ello, sino de medios, esto es que el médico no es responsable de la falta de curación del enfermo

salvo que se deba a causas que le sean directamente imputables, como por ejemplo por inexperiencia o negligencia médica (utilización de instrumentos contraindicados, abandono de instrumental en el interior del cuerpo del paciente, falta de precauciones y cuidados, incumplimiento de normas deontológicas, inasistencia del especialista a requerimiento del médico de guardia, etc.), error de diagnóstico por no seguir adecuadamente las diferentes fases de toma de datos y de interpretación de los mismos, errores o fallos en el tratamiento por falta de la diligencia debida al redactar las recetas, o por tratamientos innecesarios, o por huelga médica, etc.

Pero, no sólo es exigible la responsabilidad por actos médicos. Un segundo aspecto a tener muy en cuenta corresponde a la Responsabilidad Civil Hospitalaria.

Esta responsabilidad civil hospitalaria puede, en primer lugar, ser exigida por una falta de cobertura y equipamiento, cuyas condiciones o requisitos vienen impuestos desde 1962 por la Ley de Hospitales, así como por el Decreto de 21 de julio de 1978, normativa aplicable tanto a los hospitales de la Administración Central como a los de la Autónoma, Local, Institucional y de la Seguridad Social.

En segundo lugar, otro posible origen de responsabilidades civiles hospitalarias vendría dado por la no admisión de pacientes. Todo hospital tiene el ineludible deber de atender a cualquier herido o enfermo grave que se le presente, con absoluta independencia de los problemas de pago o meramente administrativos que luego puedan surgir. La no observancia de este principio, ante cualquier eventualidad que se presentare en el traslado o por el retraso en la asistencia, supuesta su causa en la no admisión, derivaría en una responsabilidad civil, además de una posible penal por el delito de omisión de socorro.

La realidad, según se desprende de nuestro Estudio, es que en los Centros Sanitarios de la Comunidad Autónoma Vasca la siniestralidad en cuanto a responsabilidad civil se refiere es *muy baja*, a pesar de que la media que se desprende del índice general de evaluación de riesgos de Responsabilidad Civil oscila entre grave y medio. En general, son riesgos de alta intensidad y muy baja frecuencia.

Las causas de reclamaciones por responsabilidad civil en nuestros centros sanitarios responden al siguiente detalle:

<i>Causas de los siniestros en centros sanitarios</i>	<i>%</i>
1.º Hurtos a pacientes de sus efectos personales	25
2.º Intoxicaciones alimentarias (por mal estado de la comida suministrada a los pacientes)	15
3.º Imprudencia profesional con resultado de muerte	10
4.º Agresiones de unos pacientes a otros, con resultado de lesiones	10
5.º Transfusiones de sangre mal practicadas	10
6.º Accidentes fortuitos (caídas)	10
7.º Falta de atención al paciente	10
8.º Omisión del secreto profesional	5
9.º Impericia profesional	5

RIESGOS PATRIMONIALES

En el área de los riesgos patrimoniales, el proceso de la Gerencia de Riesgos ha de permitir una toma de decisiones tendentes todas ellas a minimizar el efecto financiero que unas hipotéticas pérdidas accidentales pudieran producir.

Ello requiere ineludiblemente una serie de actuaciones previas basadas en la evaluación de los riesgos, su control y, como no, su financiación, que permitan buscar soluciones tendentes a preservar nuestros activos y limitar lo más posible las consecuencias económicas, derivadas en caso de que acontezcan los hechos accidentales que se tratan de evitar.

En este campo concreto de los riesgos patrimoniales, y referido exclusivamente a los Departamentos de Educación y de Sanidad del Gobierno

Vasco, únicos de los que en este momento se disponen ya de datos y de conclusiones, han sido analizados un total de 736 centros de educación y 81 centros sanitarios (de ellos 25 hospitales), habiéndose procedido a una valoración patrimonial y un análisis y evaluación del peligro potencial que les afecta, así como a la formulación de una serie de recomendaciones de adopción de medidas de protección de pérdidas y consiguiente mejora de las condiciones de seguridad de dichos centros.

El valor patrimonial de los activos a «valor de nuevo» ha resultado estimado en 123.200 millones de pesetas para los edificios (107.000 millones corresponden a los centros de educación y 16.200 millones a los sanitarios) y 28.800 millones para los contenidos (25.300 millones de Educación y 3.500 millones de Sanidad). El *valor real* de estos activos, teniendo en cuenta su estado de conservación, depreciación, etc., se estima en 75.000 y 13.000 millones de pesetas respectivamente para edificios y contenido en el caso de Educación y 8.700 y 2.300 millones de pesetas respectivamente en el caso de Sanidad, lo que da una idea aproximada de los volúmenes en los que se mueve esta parte del estudio.

Se ha detectado en este análisis una diferencia apreciable entre el estado de los edificios educativos, cuya antigüedad promedio es de aproximadamente 20 años (relativamente nuevos, por tanto), en los que no se han detectado defectos constructivos aparentes, aunque sí se deduce que se ha de mejorar en su *mantenimiento preventivo*, así como en cuanto a la ubicación de vías de evacuación y seguridad personal en caso de emergencia, y el estado de los centros sanitarios, con una antigüedad media cercana a los 40 años y que denotan unos defectos constructivos aparentes propios de la época en que se construyeron, con las mismas mejoras a introducir señaladas para Educación.

En cuanto a la evaluación de los riesgos, únicamente en dos centros educativos (de los 736 analizados) presentan riesgos graves en relación al peligro potencial de incendio, y ninguno en el caso de los centros sanitarios. Respecto de aquellos que presentan una «pérdida máxima probable» superior a 160 millones de pesetas, también por riesgo de incendio, su número asciende a 29, de los que 21 lo son de Educación y 8 de Sanidad.

La adopción de medidas de seguridad y protección de pérdidas sugeridas en el informe exigirían una inversión aproximada de 620 millones de pesetas en el caso de Educación, lo que equivale al 0,47% del valor patrimonial expuesto. Cifras que se evalúan en 105 millones y 0,52%, respectivamente, para Sanidad.

Esta inversión en seguridad supondría una reducción estimada de 5 y 6 puntos, respectivamente, para cada uno de los Departamentos sobre las teóricas pérdidas máximas probables en el conjunto de los riesgos analizados.

Además de las inversiones apuntadas en seguridad, el Estudio de Gestión de Riesgos ha establecido un plan de transferencia de estos riesgos

hacia entidades aseguradoras, con un costo aproximado que, en el caso de Educación, representa únicamente el 0,022% del valor patrimonial expuesto, y el 0,055% para el caso de Sanidad.

Las cifras anteriores creemos que son bien ilustrativas y no merecen mayor comentario, aunque sí se ha de señalar que los cálculos de costos se han realizado conforme a los niveles de prevención y protección actualmente existentes, por lo que según se vayan poniendo en práctica las medidas de protección propuestas será preciso revisar las cifras anteriores (o las primas de los seguros que se contraten), siendo previsible, lógicamente, una rebaja aún mayor en tales costos.

