

Dictamen nº: **350/24**

Consulta: **Alcalde de Madrid**

Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**

Aprobación: **13.06.24**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 13 de junio de 2024, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el alcalde de Madrid, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por Dña. ...., por los daños y perjuicios sufridos por el fallecimiento de su hija, Dña. ...., que atribuye a la defectuosa asistencia sanitaria dispensada por el SAMUR-Protección Civil.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por escrito presentado en el registro electrónico del Ayuntamiento de Madrid el día 8 de noviembre de 2022, la interesada antes citada, representada por abogado, formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos por el fallecimiento de su hija que atribuye a una defectuosa asistencia sanitaria prestada por el SAMUR-Protección Civil, por el retraso en la asistencia de una ambulancia.

Según expone el escrito de reclamación, el día 24 de febrero de 2022 recibió la llamada de su hija, de 26 años de edad, en la que le decía que se encontraba indisposta con molestias estomacales durante la noche, que

se habían agravado por la mañana, por lo que se trasladó al domicilio de esta.

Refiere que, al llegar a la casa de su hija y verificar su estado, contactó inmediatamente con el 112. Indica que la primera llamada se realizó a las 09:56 horas y que fue una llamada de 4 minutos 20 segundos de duración. Explicó los síntomas de la enferma consistentes en vómitos, diarreas y había comenzado con sangrado con las heces. Tras hablar con la doctora fue diagnosticada de gastroenteritis severa y se le pautó paracetamol, suero oral; Primperan y ayuno absoluto. En dicha llamada se le indicó que, dada la edad de la paciente, debía trasladarse por sus propios medios al centro médico o al hospital, “*a pesar de que la madre les manifiesta su imposibilidad de moverla dado su peso*”.

Según expone el escrito de reclamación, la segunda llamada tuvo lugar a las 11:53 horas, con una duración de 3 minutos y 49 segundos. En la misma se expuso que el estado de la paciente era grave, pues se había producido un desvanecimiento y se informó nuevamente de la presencia de sangre en las heces. Se le indicó a la reclamante que dejara a la paciente tumbada en el suelo o sentada en el baño para evitar una caída y se le dijo que se le iba a enviar una ambulancia para trasladar a la paciente a Urgencias.

La tercera llamada, según manifiesta la reclamante, se realizó a las 12:21 horas. Con una duración de 7 minutos y 23 segundos, dice que fue atendida por un médico “*cuya intervención profesional es absolutamente inadmisible*”. Expone que, tras nueva sintomatología presentada por la paciente (estaba muy pálida, no podía respirar y tenía pérdidas de conciencia), la doctora que atendió la llamada “*solo le transmite que hay horas de espera de las ambulancias y que está hiperventilando, exige a la madre que se calme, que calme a su hija pero no proporciona la más mínima solución y desde luego valora erróneamente la situación de la paciente*”.

La última llamada tuvo lugar, según relata el escrito de reclamación, a las 12:42 horas. Tuvo una duración de 16 minutos y 14 segundo. En ella, la reclamante alertaba de que su hija no respiraba y que estaba muriendo en sus brazos. El médico que la atendió no pudo más que dar las instrucciones para la realización de masaje cardíaco y consiguió que llegara una ambulancia al domicilio de su hija, aunque solo para certificar el fallecimiento de esta.

Se alega que por estos hechos se siguieron Diligencias Previas ante el Juzgado de Instrucción nº 2 de Madrid que fueron archivadas, que se presentó solicitud de las grabaciones realizadas en ese día y que en la respuesta dada por el SUMMA 112 se indicó que la actuación correspondió al SAMUR-Protección Civil, motivo por el cual se presenta la reclamación dirigida al Ayuntamiento de Madrid.

Solicita una indemnización de cuantía indeterminada, considerando que los conceptos indemnizatorios determinados ascenderían, al tiempo de interponer el escrito de reclamación a 115.624,88 euros, quedando pendientes de determinar los daños por perjuicio psicológico y moral causados a la reclamante. Acompaña su escrito con el documento por el que comunicó al Juzgado de Instrucción nº 2 de Madrid, la designación como abogado de la hoy representante y el escrito del SUMMA 112 por el que se le hace entrega a la interesada de las grabaciones de las llamadas que habían sido solicitadas por esta.

**SEGUNDO.-** Presentada la reclamación, el día 18 de noviembre de 2022 se acordó la instrucción del expediente, conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y se requirió a la representante de la reclamante para que presentara escritura de poder notarial a favor de la representante; copia del Auto de archivo de las Diligencias Previas nº 420/2022 tramitadas por el Juzgado de Instrucción nº 2 de Madrid, por estos mismos hechos; concreción de los daños reclamados imputables al

Ayuntamiento de Madrid y cuantía de la indemnización solicitada por daños psicológicos y morales, aportando en su caso informe pericial; declaración suscrita por la afectada, en la que manifiesta expresamente no haber recibido indemnización alguna por estos mismos hechos reclamados y proponga cualquier otro medio de prueba de que pretenda valerse.

En cumplimiento de lo dispuesto en el art. 81 de la LPAC, se ha incorporado al expediente un informe del jefe de Departamento de Recursos de SAMUR-Protección Civil, de 25 de noviembre de 2022, que declara:

*«Con fecha 22 de abril de 2022 se remitió, por parte de este Servicio a solicitud del Servicio de Atención al Usuario del SUMMA 112, a la madre de la paciente, un informe referente actuación de este, que incluye la respuesta a esta pregunta y que paso a transcribir:*

*“El día 24/02/2022 a las 12:50 recibimos un aviso procedente de SUMMA 112 informando que en la calle ....., una persona se encontraba en situación de parada cardiorrespiratoria.*

*Hacia el lugar se enviaron 7 unidades lo que constituye la respuesta habitual de nuestro servicio a una parada cardiorrespiratoria.*

*La primera unidad en llegar al lugar fue la unidad de Soporte Vital Básico SVB ..... que llegó al punto a las 12:56, es decir 6 minutos después de la petición del SUMMA. Nuestra unidad detectó, que la paciente se encontraba en situación de parada cardiorrespiratoria, comenzando las maniobras de reanimación cardiopulmonar básica-instrumental que incluyó el uso de un Desfibrilador Externo Automático que no recomendó descarga.*

*La segunda unidad en llegar fue la unidad de Soporte Vital Avanzado SVA ..... que llegó al punto a las 12:57 horas. Dicha unidad confirmó la situación de parada cardiorrespiratoria y continuó con las maniobras*

*de reanimación cardiopulmonar en este caso avanzada. La intervención contó con el apoyo de un jefe médico y un jefe de enfermería de guardia, un logista y un psicólogo, así como el supervisor de guardia.*

*A los 45 minutos, se cesaron las maniobras por continuar en ritmo de asistolia, por no detectarse movimiento cardíaco por ecografía y por el mal pronóstico por el tiempo de evolución”.*

En relación con la demora de la ambulancia, la actuación de dicho servicio conforme a protocolos y las precisiones sobre los profesionales que atendieron a la paciente y las actuaciones llevadas a cabo, el informe dice:

*“Como se ha reflejado en la respuesta anterior la llamada al SAMUR-Protección Civil para este aviso se recibió a las 12:50 horas, llegando la primera unidad a los 6 minutos, por lo que podemos afirmar que no existió ningún tipo de demora en la actuación de nuestro servicio. Sobre la información que solicita la reclamante sobre las llamadas anteriores y su gestión, este servicio no puede responder por desconocer lo ocurrido antes de la recepción de la llamada por nuestra Central y por lo tanto no tener información al respecto”.*

El informe precisa que el día 21 de abril de 2022 se recibió correo electrónico del Servicio de Atención al Usuario del SUMMA 112 donde se les comunicaba la solicitud de informe:

*“Os reenvío esta solicitud de informe, ya que nos consta que estuvo un recurso de SVA. Las grabaciones las tramitamos nosotros”.*

Se remitieron los informes de actuación de las unidades intervenientes a la reclamante.

El informe aclara que dicho correo electrónico les fue remitido como seguimiento a otro correo electrónico enviado al Servicio de Atención al

Usuario del SUMMA 112 por la reclamante, que se identificó como madre de la paciente y que recogía lo siguiente:

*“Les ruego me remitan el informe médico de mi hija..., fallecida en Madrid, calle (...) el 24 de febrero de 2022, por la mañana”.*

A la pregunta formulada por el instructor del procedimiento sobre si la supuesta demora en llegar al lugar de los hechos (de haberse producido), incidió en la evolución, el jefe de Departamento de Recursos de SAMUR-Protección Civil dice que *“el tiempo de respuesta de nuestro Servicio para la atención a la paciente fue de 6 minutos, por lo que no existió demora en el tiempo de respuesta”*.

Por lo que se refiere al protocolo que se aplica para la asignación a SAMUR-Protección Civil la atención de determinadas emergencias y, en el presente caso, especificar las circunstancias concurrentes para que así fuera, el informe dice:

*“Según la resolución 15121 de 25 de mayo de 1998 de la subsecretaría del Ministerio de Sanidad y Consumo (BOE 151 de 25 de junio de 1998) por la que se da publicidad al “Convenio para la coordinación de la atención de urgencias extrahospitalarias y emergencias sanitarias entre la Comunidad de Madrid, el Ayuntamiento de Madrid, la Cruz Roja Española y el Instituto Nacional de la Salud”, el SAMUR - Protección Civil del Ayuntamiento de Madrid tiene, entre otras, las siguientes competencias: Atención urgente con ambulancia asistencial urgente. Atención urgente con ambulancia intensiva UVI. Su ámbito de actuación es la vía pública del municipio de Madrid (viales, suelo, subsuelo, transporte público y privado, etc.).*

*El SAMUR-Protección Civil actuarán en la vía pública, según queda definido en la Cartera de Servicios, si bien en ocasiones podrá prestar apoyo a atenciones domiciliarias cuando..., fundamentalmente a petición del CCU del 061...”.*

*Esta normativa es la que se aplicó para la actuación del SAMUR-Protección Civil en el caso que nos ocupa».*

En relación con la remisión de la copia de las grabaciones, el informe dice que ya se remitieron a la familia los informes de actuación de las unidades, quedando el SUMMA 112 responsable de la tramitación de las grabaciones.

Finalmente, en cuanto a la reclamación presentada, el informe indica que dicho servicio solo tenía conocimiento de la solicitud del informe de la atención de la paciente, realizado por la madre al Servicio de Atención al Usuario del SUMMA 112 y que *“en ningún momento la familia de la paciente se ha dirigido directamente a nosotros para ningún trámite administrativo o legal”*.

El día 13 de diciembre de 2022, la interesada y su representante comparecen en las dependencias municipales y la primera otorga su representación mediante comparecencia *apud acta*.

El 18 de enero de 2023, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Madrid el informe de la directora médica de transporte del SUMMA 112 que dice:

*“Recibida su solicitud de información respecto a la reclamación de D<sup>a</sup> (...), le informo que todas las llamadas fueron atendidas por nuestro Servicio.*

*Desde el Servicio Coordinador de Urgencias del SUMMA-112, se solicitó colaboración al SAMUR-Protección Civil para la asistencia con UVI Móvil de la paciente por estar las nuestras en ese momento sin disponibilidad en tiempo óptimo, sin existir ningún protocolo de asignación de recursos externos o de otras instituciones desde el SUMMA-112 la distribución de las llamadas a uno u otro Servicio se realizan desde la Central de*

*Llamadas de Madrid 112 atendiendo a los criterios de vía pública o residencia del paciente.*

*Ruego informe a la reclamante dirija su escrito al Servicio de Responsabilidad Patrimonial del SERMAS por ser la entidad competente para su valoración y respuesta”.*

Con fecha 10 de febrero de 2023, la representante de la reclamante presenta escrito con el que da cumplimiento al requerimiento efectuado y aporta copia del Auto de archivo de las Diligencias Previas 420/ 2022 dictado por el Juzgado de Instrucción nº 2 de Madrid.

El día 27 de febrero de 2023 se solicita informe complementario al SUMMA 112. Solicitud que hubo de reiterarse los días 20 de junio y 10 de noviembre de 2023.

Con fecha 17 de noviembre de 2023, la directora médica asistencia del SUMMA 112 emite informe en el que indica que “*todas las llamadas fueron atendidas por nuestro Servicio*”. Dice el informe que:

*“Desde el Servicio Coordinador de Urgencias del SUMMA 112, se solicitó colaboración al SAMUR-Protección Civil para la asistencia con UVI Móvil de la paciente por estar las nuestras en ese momento sin disponibilidad en tiempo óptimo, sin existir ningún protocolo de asignación de recursos externos o de otras instituciones desde el SUMMA-112, la distribución de las llamadas a uno u otro Servicio se realizan desde la Central de Llamadas de Madrid-112 atendiendo a los criterios de vía pública o residencia del paciente.*

*Ante el hecho de que aparentemente, la reclamante aún no parece conocer a donde tiene que dirigir su solicitud, repetimos que debe dirigirla al Servicio de Responsabilidad Patrimonial del SERMAS, por ser la entidad competente para su valoración y respuesta.*

(...)

*No obstante, para evitar mayor dilación, desde este Departamento de Atención al Usuario del SUMMA-112 le hemos hecho llegar a la reclamante, con fecha de registro de salida, 4 de mayo de 2023, la información necesaria para que pueda hacer efectiva su solicitud.*

*Asimismo, desde esta Gerencia se comunicó al Servicio de Responsabilidad Patrimonial del SERMAS, con fecha 29 de noviembre de 2022, la posible llegada de reclamación por parte de Dª (...) y a la fecha actual no se ha recibido ninguna solicitud de informe por parte del Servicio de Responsabilidad Patrimonial del SERMAS.*

*Por todo lo expuesto anteriormente, entendemos que desde nuestro Servicio ya se han realizado todas las gestiones oportunas para la tramitación y respuesta de la reclamación, esperando que Dª (...) haya iniciado el proceso de la misma por los cauces indicados”.*

El día 4 de diciembre de 2023, la aseguradora municipal remite escrito de valoración del daño que cuantifica en 96.427,20 euros, cantidad resultante de la suma de 76.790,72 euros de perjuicio básico, 19.197,68 euros de perjuicio particular y 438,80 euros de daño emergente.

Intentada la notificación del trámite de audiencia a la representante de la reclamante y al resultar imposible la práctica de la misma, se procedió a su publicación en el Tablón Edictal Único del Boletín Oficial del Estado el día 13 de febrero de 2024.

Con fecha 8 de febrero de 2024, la representante de la reclamante presenta escrito comunicando la modificación de los datos a efectos de notificaciones.

Notificado el trámite de audiencia en la nueva dirección indicada el día 20 de marzo de 2023 por vía electrónica y el día 2 de abril de 2024 por

correo postal, no consta que la representante de la reclamante haya presentado alegaciones.

Con fecha 16 de abril de 2024 el subdirector general de Responsabilidad Patrimonial formula propuesta de resolución que desestima la reclamación al considerar no acreditada la existencia de relación de causalidad entre la actuación del SAMUR-Protección Civil y el fallecimiento de la hija de la reclamante, *“al no ser el Ayuntamiento la Administración Pública a la que pueda imputarse la responsabilidad por el retraso de la asistencia médica durante más de tres horas y por la errónea valoración de los síntomas que se comunicaban por teléfono, al recaer ambas cuestiones en las que se sustenta la reclamación sobre el ámbito competencial de la Comunidad de Madrid”*.

**TERCERO.-** La Alcaldía de Madrid, a través de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, remite solicitud de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora con registro de entrada en este órgano el día 20 de mayo de 2024.

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit quien formuló y firmó la propuesta de dictamen que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 13 de junio de 2024.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

## **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, al tratarse de una reclamación de responsabilidad patrimonial

de cuantía superior a quince mil euros y la solicitud se efectúa por la Alcaldía de Madrid, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFCJA).

**SEGUNDA.-** La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada según consta en los antecedentes, se regula en la LPAC de conformidad con su artículo 1.1, con las particularidades previstas para los procedimientos de responsabilidad patrimonial en los artículos 67, 81 y 91. Su regulación debe completarse con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, LRJSP), cuyo capítulo IV del título preliminar se ocupa de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 32.1 de la LRJSP, en cuanto familiar de la persona que recibió la asistencia sanitaria que consideran incorrecta y cuyo fallecimiento le ocasionó un indudable daño moral. Si bien no ha aportado certificado de defunción de su hija o el correspondiente informe médico o el informe de la autopsia mencionado en su escrito de reclamación, del informe emitido por el jefe de Departamento de Recursos del SAMUR-Protección Civil resulta indubitable que la paciente, a la llegada de la Unidad de Soporte Vital Básico del citado servicio de urgencia, a las 12:56 horas, se encontraba en parada cardiorrespiratoria, situación que continuó a la llegada de la Unidad de Soporte Vital Avanzado que llegó un minuto más tarde, que comenzó con las maniobras de reanimación cardiopulmonar avanzada durante 45 minutos hasta que cesaron dichas maniobras, *“por continuar en ritmo de*

*asistolia, por no detectarse movimiento cardíaco por ecografía y por el mal pronóstico por el tiempo de evolución”.*

Asimismo, tampoco ha aportado al procedimiento documentación alguna que acredite su relación de parentesco con la finada. No consta en el expediente examinado que se haya recabado la acreditación del parentesco de la reclamante con la fallecida. No obstante, puesto que no se puede hacer pechar a la reclamante con el improcedente actuar de la Administración al no recabar la subsanación del defecto advertido, procede entrar a conocer del fondo de asunto, sin perjuicio de recordar que la relación de parentesco con la finada debe acreditarse en forma adecuada.

Se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid en cuanto titular del Servicio SAMUR-Protección Civil, de conformidad con el artículo 25.2.f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, título competencial que justifica la interposición de la reclamación contra el ayuntamiento.

Ahora bien, también resulta acreditada la legitimación de la Comunidad de Madrid como Administración responsable de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 y del Servicio de Urgencia Médica de la Comunidad de Madrid (SUMMA 112), adscrito al Servicio Madrileño de Salud (SERMAS) y que tiene asignada la atención sanitaria de las urgencias, emergencias y situaciones especiales de la Comunidad de Madrid, así como la coordinación funcional entre los diferentes niveles asistenciales.

En efecto, como indica la propuesta de resolución, de acuerdo con la legislación vigente en el momento de los hechos el Organismo Autónomo de carácter Administrativo “Madrid 112” fue creado por el artículo 17 de la Ley 13/2002, de 20 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid que se adscribía a la consejería de la Comunidad de Madrid competente en materia de Protección Ciudadana, para la prestación del servicio público de atención de llamadas de urgencia

a través del número telefónico 112, de conformidad con lo establecido en la Ley 25/1997, de 26 de diciembre, de Regulación del Servicio de Atención de Urgencias 112.

De conformidad con el artículo 2.1 se añade que: *“el servicio regulado en la presente Ley tiene el siguiente contenido:*

*a) La atención de las llamadas de urgencia al número telefónico 112 realizadas por los ciudadanos en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid y, entre ellas, las que requieran atención sanitaria, extinción de incendios y salvamento, seguridad ciudadana, de protección civil, cualquiera que sea la Administración Pública competente para la prestación material de la asistencia requerida en cada caso.*

*b) El tratamiento y evaluación de las llamadas de urgencia del teléfono único 112, según las directrices de actuación aprobadas por el órgano competente de la Comunidad de Madrid, y de acuerdo con los convenios de colaboración que se establezcan con las Administraciones públicas o entidades competentes para la prestación material de la asistencia o, en su caso, con los protocolos que se aprueben por la Consejería competente de la Comunidad de Madrid.*

*c) La transmisión del requerimiento de asistencia a los servicios competentes para su prestación material, contribuyendo, en su caso, a la coordinación de los mismos”.*

Por otro lado, el SUMMA 112 es el Servicio de Urgencia médica de la Comunidad de Madrid, nacido en 2001 de la conjunción de los servicios sanitarios de urgencias de origen estatal y autonómico (061 y Sercam), que tiene asignada la atención sanitaria de las urgencias, emergencias y situaciones especiales en la Comunidad de Madrid, así como la coordinación funcional entre los diferentes niveles asistenciales. Está adscrito al SERMAS, ente de Derecho Público de la Comunidad de Madrid

adscrito a la Consejería con competencias en materia de Sanidad según el Decreto 24/2008, de 3 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se establece el régimen jurídico y de funcionamiento del Servicio Madrileño de Salud.

Finalmente, el SAMUR-Protección Civil del Ayuntamiento es, por su parte, un servicio de emergencias sanitarias mixto que asume la responsabilidad de la asistencia sanitaria a las urgencias y emergencias, así como de la organización y atención sanitaria de catástrofes y situaciones de calamidad pública, ocurridas en la vía y locales públicos dentro del ámbito municipal de Madrid y en aquellos casos excepcionales en que su presencia sea necesaria fuera del mismo. En el momento de producirse los hechos, resultaba de aplicación el Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 27 de junio de 2019, de organización y competencias del Área de Gobierno, Portavoz, Seguridad y Emergencias que atribuye a esta área las competencias ejecutivas en una serie de materias, entre ellas, protección civil y SAMUR.

La atención sanitaria a las emergencias extrahospitalarias y a las urgencias y emergencias en la vía y locales públicos en la ciudad de Madrid que efectúa el SAMUR se concreta según su Carta de Servicios de 18 de mayo de 2006, actualizada el 29 de marzo de 2023, en los siguientes servicios: asistir a personas que sufren un accidente de cualquier naturaleza y asistir a personas que padecen una urgencia médica.

Ante la diversidad de instituciones con competencias y responsabilidades en cuanto a las urgencias y emergencias sanitarias, hay que tener en cuenta la Resolución de 25 de mayo de 1998 por la que se da publicidad al Convenio para la coordinación de la atención de urgencias extrahospitalarias y emergencias sanitarias entre la Comunidad de Madrid, el Ayuntamiento de Madrid, la Cruz Roja Española y el Instituto Nacional de la Salud.

En el mismo se establece que las instituciones que suscriben este convenio tienen responsabilidades y competencias diferentes en materia de urgencias y emergencias sanitarias y que su objetivo es optimizar la asistencia de urgencias, disponer un dispositivo coordinado para dar respuesta a las situaciones de urgencias extrahospitalarias y emergencias sanitarias evitando duplicidades y conseguir una cobertura equitativa, planificada y total de la cartera de servicios que se va a ofertar.

En el convenio se determinan las competencias de las diferentes instituciones, así como la cartera de servicios y recursos disponibles de cada una de ellas en materia de urgencias extrahospitalarias y emergencias sanitarias que es necesario coordinar.

En relación el SAMUR-Protección Civil, según el citado convenio, le corresponden, entre otras, la atención urgente con ambulancia asistencial urgente y la atención urgente con ambulancia intensiva UVI en el ámbito de la vía pública del municipio de Madrid (viales, suelo, subsuelo, transporte público y privado, etc.).

En cuanto a la organización de los recursos de las diferentes instituciones por competencias y zonas para dar asistencia de urgencia y emergencias, el convenio establece que en el municipio de Madrid capital *“el SAMUR-Protección civil actuarán en la vía pública, según queda definido en la Cartera de Servicios, si bien en ocasiones podrá prestar apoyo a atenciones domiciliarias cuando no exista otro recurso disponible en un tiempo de respuesta adecuado (quince minutos), fundamentalmente a petición del CCU del 061. Igualmente, cuando por necesidades y disponibilidad de recursos sea preciso, podrá ser solicitada su participación para intervenir fuera del ámbito de su competencia”*.

A la vista, por tanto, de varias Administraciones intervenientes en los hechos, hay que estar al artículo 33 de la LRJSP el que se ocupa de la responsabilidad concurrente de las Administraciones Pùblicas y determina

la responsabilidad solidaria de dichas Administraciones cuando no sea posible su determinación y la obligación de la Administración que tramite el procedimiento de responsabilidad de consultar a las restantes Administraciones para que puedan exponer cuanto consideren procedente. En este caso, iniciado el procedimiento por el Ayuntamiento de Madrid y habiéndose dado traslado al SUMMA 112, se ha cumplido con la exigencia legal.

No consta, sin embargo, que se haya dado audiencia a Madrid 112, entidad a la que le corresponde la atención de llamadas al número único europeo 112 y su colaboración con el SUMMA 112. No obstante, del contenido del expediente no parece que la actuación de dicha entidad sea objeto de reproche, por lo que no resulta precisa la retroacción del procedimiento.

En lo relativo al plazo de presentación de la reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67.1 de la LPAC el derecho a reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración prescribe al año de manifestarse el efecto lesivo y de que se haya determinado el alcance de las secuelas.

En el presente caso, ocurrido el fallecimiento de la hija de la reclamante el día 24 de febrero de 2022, no cabe duda alguna de que la reclamación presentada el día 8 de noviembre de ese mismo, está formulada en plazo.

El procedimiento seguido, como se ha advertido anteriormente al analizar la legitimación pasiva, no adolece de ningún defecto de anulabilidad o nulidad, por cuanto se han llevado a cabo todas las actuaciones necesarias para alcanzar adecuadamente la finalidad procedural y, así, se ha solicitado el informe preceptivo previsto en el artículo 81 de la LPAC, esto es, al SAMUR-Protección Civil y al SUMMA 112.

Después de la incorporación de los anteriores informes se realizó el trámite de audiencia a la interesada, que no ha efectuado alegaciones. Después se ha dictado la propuesta de resolución.

Por tanto, debe concluirse que la instrucción del procedimiento ha sido completa, sin que se haya omitido ningún trámite que tenga carácter esencial o que resulte imprescindible para resolver.

**TERCERA.-** La viabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración, según doctrina jurisprudencial reiterada, por todas, las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 23 de junio de 2021 (recurso de casación 8419/2019), 21 de marzo de 2018 (recurso de casación 5006/2016), de 11 de julio de 2016 (recurso de casación 1111/2015) y 25 de mayo de 2016 (recurso de casación 2396/2014), requiere:

a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2007 (Recurso 10231/2003), con cita de otras muchas declara que *“es doctrina jurisprudencial consolidada la que sostiene la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado, o la de un tercero, la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público (Sentencias, entre otras, de 21 de marzo, 23 de mayo, 10 de octubre y 25 de noviembre de 1995, 25 de noviembre y 2 de diciembre de 1996, 16 de noviembre de 1998, 20 de febrero, 13 de marzo y 29 de marzo de 1999)”.*

c) Que exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, sin que ésta sea producida por fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta. Así, según la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2009 (recurso de casación 1515/2005 y las sentencias allí recogidas) *“no todo daño causado por la Administración ha de ser reparado, sino que tendrá la consideración de auténtica lesión resarcible, exclusivamente, aquella que reúna la calificación de antijurídica, en el sentido de que el particular no tenga el deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa”*.

**CUARTA.-** En la asistencia sanitaria, la responsabilidad patrimonial presenta singularidades derivadas de la especial naturaleza de ese servicio público. El criterio de la actuación conforme a la denominada *“lex artis”* se constituye en parámetro de la responsabilidad de los profesionales sanitarios, pues la responsabilidad no nace sólo por la lesión o el daño, en el sentido de daño antijurídico, sino que sólo surge si, además, hay infracción de ese criterio o parámetro básico. Obviamente, la obligación del profesional sanitario es prestar la debida asistencia, sin que resulte razonable garantizar, en todo caso, la curación del enfermo.

Según la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (Sección 5<sup>a</sup>) de 23 de febrero de 2022 (recurso de casación 2560/2021), la responsabilidad patrimonial derivada de la actuación médica o sanitaria, como reiteradamente ha señalado dicho tribunal [por todas, sentencias de 19 de mayo de 2015 (recurso de casación núm. 4397/2010) y 4 de julio de 2013, (recurso de casación núm. 2187/2010)] que *“no resulta suficiente la existencia de una lesión (que llevaría la responsabilidad objetiva más allá de los límites de lo razonable), sino que es preciso acudir al criterio de la lex artis como modo de determinar cuál es la actuación médica correcta, independientemente del resultado producido en la salud o en la vida del enfermo ya que no le es posible ni a la*

*ciencia ni a la Administración garantizar, en todo caso, la sanidad o la salud del paciente”, por lo que “si no es posible atribuir la lesión o secuelas a una o varias infracciones de la lex artis, no cabe apreciar la infracción que se articula por muy triste que sea el resultado producido” ya que “la ciencia médica es limitada y no ofrece en todas ocasiones y casos una respuesta coherente a los diferentes fenómenos que se producen y que a pesar de los avances siguen evidenciando la falta de respuesta lógica y justificada de los resultados”».*

Constituye también jurisprudencia consolidada la que afirma que el obligado nexo causal entre la actuación médica vulneradora de la *lex artis* y el resultado lesivo o dañoso producido debe acreditarse por quien reclama la indemnización, si bien esta regla de distribución de la carga de la prueba debe atemperarse con el principio de facilidad probatoria, sobre todo en los casos en los que faltan en el proceso datos o documentos esenciales que tenía la Administración a su disposición y que no aportó a las actuaciones. En estos casos, como señalan las sentencias de 19 de mayo de 2015 (recurso de casación 4397/2010) y de 27 de abril de 2015, (recurso de casación núm. 2114/2013), en la medida en que la ausencia de aquellos datos o soportes documentales “puede tener una influencia clara y relevante en la imposibilidad de obtener una hipótesis lo más certera posible sobre lo ocurrido”, cabe entender conculcada la *lex artis*, pues al no proporcionarle a los recurrentes esos esenciales extremos se les ha impedido acreditar la existencia del nexo causal.

**QUINTA.-** Aplicada la anterior doctrina al presente caso, resulta acreditado el fallecimiento de una persona, que provoca un “*daño moral cuya existencia no necesita prueba alguna y ha de presumirse como cierto*” (Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de noviembre de 2004 -recurso 7013/2000- y en similar sentido la Sentencia de 25 de julio de 2003 -recurso 1267/1999-).

Una vez determinado el daño en los términos expuestos, procede analizar la concurrencia de los demás requisitos necesarios para reconocer la existencia de responsabilidad patrimonial.

La reclamante reprocha la asistencia sanitaria prestada por SAMUR-Protección Civil al entender que la muerte se produjo por un shock hemorrágico interno, que *“muy probablemente hubiera podido ser atendido si la asistencia médica no se hubiera retrasado durante más de tres horas y si no se hubiesen valorado de forma tan errónea los síntomas que se comunicaban por teléfono”*. Refiere que *“presentó solicitud de las grabaciones realizadas aquel día, que fueron recibidas y en la respuesta dada por el SUMMA 112 se nos indica que la actuación correspondió al SAMUR-Protección Civil, lo que justifica la presentación de esta reclamación ante este organismo”*.

Para centrar la cuestión relativa a la supuesta infracción de la *lex artis* por parte de los profesionales que atendieron a la paciente, debemos partir de lo que constituye regla general y es que la prueba de los presupuestos que configuran la responsabilidad patrimonial de la Administración corresponde a quien formula la reclamación. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 5 de noviembre de 2019 (recurso 886/2017).

Como es sabido, y así lo destaca, entre otras, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de marzo de 2020 (recurso 829/2017) *“las alegaciones sobre negligencia médica deben acreditarse con medios probatorios idóneos, como son las pruebas periciales médicas, pues estamos ante una cuestión eminentemente técnica y este Tribunal carece de los conocimientos técnicos-médicos necesarios, por lo que debe apoyarse en las pruebas periciales que figuren en los autos, bien porque las partes hayan aportado informes del perito de su elección al que hayan acudido o bien porque se hubiera solicitado la designación judicial de un perito a fin de que informe al Tribunal sobre los extremos solicitados”*.

En el presente caso, la reclamante no aporta prueba pericial que demuestre que la actuación de los técnicos del SAMUR-Protección Civil que atendieron a la paciente fuera contraria a la “*lex artis*”, por lo que debemos acudir a la documentación incorporada al expediente y a los informes obrantes en el mismo.

De los informes de la directora médica de Transporte del SUMMA 112 resulta acreditado que la atención telefónica fue realizada por dicho servicio, por lo que no es posible imputar al SAMUR-Protección Civil el reproche relativo a la valoración errónea de los síntomas que se comunicaban por teléfono.

Resulta, igualmente acreditado en el expediente que el Servicio Coordinador de Urgencias del SUMMA-112 tuvo que solicitar la colaboración del SAMUR-Protección Civil para la asistencia con UVI Móvil de la paciente, “*por estar las nuestras en ese momento sin disponibilidad en tiempo óptimo*”. En relación con este reproche, el informe de la directora médica de Transporte del SUMMA 112 reconoce en su informe que el Ayuntamiento de Madrid no es competente para valorar dicha actuación y que “*el Servicio de Responsabilidad Patrimonial del SERMAS es la entidad competente para su valoración y respuesta*”.

Por tanto, la única actuación reprochable al SAMUR-Protección Civil sería el retraso en la asistencia una vez que se solicitó la colaboración de dicho servicio de urgencia.

En relación con esta cuestión, no consta en el expediente documento alguno del que resulte la hora en la que se activó dicho servicio. En efecto, al no haberse sido aportado por la reclamante ni remitido por el ayuntamiento copia del informe de asistencia del SAMUR-Protección Civil de 24 de febrero de 2022, no es posible determinar la hora exacta en la que fue activado dicho servicio.

Ahora bien, del contenido de la reclamación resulta que la última llamada efectuada por la reclamante se realizó a las 12:42 horas y que esta tuvo una duración de 16 minutos y 14 segundos, horas que coinciden con lo puesto de manifiesto por el jefe de Departamento de Recursos SAMUR-Protección Civil, que declara en su informe que el día 24 de febrero recibieron a las 12:50 el aviso procedente de SUMMA 112 informando que en la calle (...), una persona se encontraba en situación de parada cardiorrespiratoria y que *“hacia el lugar se enviaron 7 unidades lo que constituye la respuesta habitual de nuestro servicio a una parada cardiorrespiratoria”*. La primera unidad de Soporte Vital Básico SVB ..... que llegó al punto a las 12:56, es decir 6 minutos después de la petición del SUMMA 112 y la segunda unidad en llegar fue la unidad de Soporte Vital Avanzado SVA ..... que llegó a las 12:57 horas, es decir, siete minutos después del aviso.

Por tanto, no puede considerarse responsable al SAMUR-Protección Civil del Ayuntamiento de Madrid del fallecimiento de la hija de la reclamante.

**SEXTA.-** En relación con los reproches relativos a la valoración errónea de los síntomas y el retraso en la llegada de la ambulancia, activada, según manifiesta la reclamante, en la segunda llamada, a las 11:53 horas, no es posible pronunciarse en el presente dictamen al no existir dato alguno sobre la actuación del SUMMA-112, que ha manifestado en el procedimiento que el Ayuntamiento de Madrid no es el órgano competente para resolver.

Llama la atención, en este sentido, el segundo informe emitido por la directora médica asistencial del SUMMA 112 que insiste en que la reclamante *“aún no parece conocer a donde tiene que dirigir su solicitud, repetimos que debe dirigirla al Servicio de Responsabilidad Patrimonial del SERMAS”*.

Sin perjuicio de esta posibilidad, que ignoramos si ha sido, o no, utilizada por la reclamante, es preciso tener en cuenta que el artículo 14 de la LRJSP dispone que el órgano administrativo que se estime incompetente para la resolución de un asunto remitirá directamente las actuaciones al órgano que considere competente, en consonancia con los principios de cooperación, colaboración y coordinación que deben regir entre las administraciones públicas establecidos en el artículo 3.1, k) de la misma ley.

Por tanto, el Ayuntamiento de Madrid, una vez resuelta su reclamación, deberá dar traslado de la misma al SERMAS para que tramite la correspondiente reclamación en relación con los reproches que son de su competencia.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula las siguientes

## CONCLUSIONES

**Primera.-** Procede desestimar la reclamación tramitada por el Ayuntamiento de Madrid al no existir relación de causalidad entre la asistencia sanitaria prestada por el SAMUR-Protección Civil y el fallecimiento de la hija de la reclamante.

**Segunda.-** Procede remitir la reclamación al SERMAS para que tramite el correspondiente procedimiento de responsabilidad respecto de aquellos reproches formulados que son de su competencia.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de

quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 13 de junio de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 350/24

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid