

Dictamen n.º: **66/26**
Consulta: **Consejera de Sanidad**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **11.02.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 11 de febrero de 2026, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por la consejera de Sanidad, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por D., D., Dña., Dña. y D. por el fallecimiento de Dña., que atribuyen a una deficiente atención y cuidado en la residencia de mayores ORPEA San Blas.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 11 de enero de 2021, el abogado de las personas citadas en el encabezamiento presenta en el registro electrónico del entonces Ministerio de Política Territorial y Función Pública una reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida al Ministerio de Sanidad, que reiteran el 15 de marzo de 2021 contra la Consejería de Sanidad y contra la Residencia Orpea San Blas, por el fallecimiento de su respectiva esposa, madre y suegra, acaecido el 2 de mayo de 2020, a los 90 años de edad, en la Residencia ORPEA San Blas.

Los reclamantes refieren que su familiar padecía Alzheimer en estadio avanzado (GDS 6), parkinsonismo y dislipemia, entre otros

antecedentes clínicos que la situaban dentro del grupo de pacientes más vulnerables al contagio por Covid-19; que ingresó en la residencia el 1 de junio de 2019 y que era dependiente para las actividades básicas de la vida diaria.

Señalan que, desde el cierre de las residencias por la crisis sanitaria, recibieron llamadas, prácticamente a diario, por parte de la auxiliar de Geriatria de la residencia, en las que se les informaba que la residente se encontraba en perfecto estado de salud. No obstante, refieren que el 24 de abril de 2020, fue un facultativo de la residencia quien contactó con ellos para informarles de que la residente presentaba escaras, una de ellas necrosada, y que desprendía mal olor, recomendándoles que adquirieran un colchón anti escaras. Indican que realizaron la compra un día más tarde y que lo llevaron personalmente a la residencia, donde lo entregaron sin poder acceder al centro, ni ver a la residente.

El escrito recoge que el 26 de abril de 2020 recibieron una llamada de la doctora del centro, informándoles de que su familiar sufría un cuadro de fiebre, tos y falta de apetito, síntomas compatibles con COVID-19, por lo que, inmediatamente, la hija de la residente le rogó que la trasladaran al hospital. Sin embargo, según señalan, desde la residencia se declinó esa posibilidad, alegando que el tratamiento que iba a recibir en el hospital era el mismo que podían dispensarle en la propia residencia.

Los reclamantes afirman que, al día siguiente, la doctora informó a la familia que le habían tenido que poner oxígeno por presentar dificultad respiratoria, y que no estaba respondiendo al tratamiento, aunque en ningún momento se les informó sobre dicho tratamiento.

La reclamación recoge que, ante este empeoramiento, la hija insistió en que la trasladaran al hospital, pero se negaron porque estaba muy débil para aguantar el traslado, de modo que *“pasaron las*

horas y el deterioro de la paciente fue en aumento, por lo que los familiares insistieron en que se le trasladara a un centro con los medios técnicos y humanos necesarios para tratarla, al igual que habían hecho con otros residentes, algunos de los cuales, afortunadamente, habían logrado superar la enfermedad. Sin embargo, en contra de los ruegos de sus familiares, Doña ... fue retenida en la residencia y, de ese modo, privada de toda expectativa de curación”.

Los interesados refieren que su familiar falleció el 2 de mayo de 2020, sin haber salido de la residencia, a pesar de que, según indican, en ese momento los hospitales no presentaban niveles de saturación tan altos como al principio del estado de alarma y, de hecho, el hospital de campaña de IFEMA cerró sus puertas el 1 de mayo de 2020.

La reclamación continúa relatando que el 30 de abril de 2020 realizaron la prueba del COVID-19 a los residentes y empleados, pero que los resultados de dichas pruebas no llegaron hasta el 8 de mayo de 2020, de modo que su familiar ya había fallecido *«y por eso en su certificado de defunción consta “posible coronavirus”.*

Los reclamantes indican que, atendiendo a los datos que se manejan acerca de que los síntomas del coronavirus aparecen entre el quinto y decimoquinto día de contagio, dado que la residencia llevaba cerrada a las visitas desde hacía prácticamente dos meses, el contagio se produjo en su interior, debido a la falta de asepsia y control entre los residentes o por el propio personal de la residencia, pues la residente era dependiente hasta para las actividades más básicas.

Señalan que, en la historia clínica aportada por la residencia a solicitud de la familia, en anotación de 21 de abril de 2020, consta como *“información confidencial”* lo siguiente: *“Geriatra ... refiere que el*

Dr. ... dejó indicado que no es paciente derivable, que se debe priorizar medidas de confort si no va bien, que incluso dejó morfina en ampollas”.

El escrito indica que, a la vista de lo anterior, no cabe duda de que su familiar fue discriminada, pues, a pesar de requerir cuidados médicos sólo dispensables en un centro hospitalario, se negó su derivación, decisión que *“sólo pudo deberse a la restricción de recursos por la epidemia de coronavirus...”*.

Por otro lado, los reclamantes manifiestan que, al examinar la historia clínica facilitada por la residencia, han tenido conocimiento de que su familiar sufrió una caída en la ducha el 7 de abril de 2020, de la que la familia no fue informada en ningún momento.

Indican que la residencia se ha guiado por un Protocolo o guía de actuación que se ha impuesto desde la comunidad autónoma, sin advertir que resultaba ilícito, infringía la autonomía del paciente, era discriminatorio y resultaba contrario al deber objetivo de cuidado. A continuación, realizan diversos reproches en relación con la actuación del Ministerio de Sanidad y de la Comunidad de Madrid en la gestión de la pandemia de la Covid-19, y señalan que el circuito establecido para gestionar las derivaciones de residentes al hospital, en lugar de suponer una ventaja y una mejora del modelo de atención, ha supuesto una discriminación del paciente mayor institucionalizado frente al paciente mayor que vive en domicilio.

En definitiva, reprochan a la residencia la falta de información, asumir un protocolo como de obligado cumplimiento, no derivar a la afectada a los servicios de Urgencias y una infracción de la *lex artis* en el manejo de los residentes.

Por su parte, al Ministerio de Sanidad le imputan la falta de diligencia y de coordinación de los servicios sanitarios disponibles, la

inadecuada gestión de los recursos y la conducta improcedente ante la gestión de lo que sucedía en las residencias.

En cuanto a la Comunidad de Madrid, la responsabilizan, entre otras cuestiones, de dar indicaciones contrarias a la autonomía del paciente, del trato discriminatorio y de la gestión inadecuada de los recursos.

Solicitan una indemnización total de 188.678 euros, y con la reclamación no adjuntan documento alguno.

SEGUNDO.- Presentada la reclamación, la Consejería de Sanidad acordó la instrucción del expediente, conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

Mediante oficio de fecha 28 de mayo de 2021, notificado por correo certificado con acuse de recibo de fecha 31 de mayo del mismo año, se requiere a los reclamantes para que acrediten su relación de parentesco con el familiar fallecido, y para que aporten copia de los documentos que se citan como adjuntos en el escrito de reclamación (al no constar anexados al mismo), así como copia de los informes e historia clínica de los que dispongan de la residencia donde ocurrieron los hechos. El requerimiento es cumplimentado mediante escrito presentado por los reclamantes el 8 de junio de 2021.

Por Resolución del entonces viceconsejero de Asistencia Sanitaria de 14 de junio de 2021, a la vista del contenido del escrito de reclamación, entendiéndose que los principales motivos de reproche, en cuanto a Comunidad de Madrid, se correspondían con las competencias de la entonces denominada Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, y con el fin de evitar la posibilidad de que hubiera resoluciones contradictorias, se acuerda

dar traslado de la reclamación a dicha consejería para su debida tramitación, respecto a las cuestiones de su competencia, declarando la suspensión del procedimiento *“en tanto recaiga resolución firme al procedimiento de responsabilidad patrimonial seguido por la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad de la Comunidad de Madrid, y sea comunicada a este órgano administrativo”*.

Con fecha 7 de agosto de 2025, y desde la ahora denominada Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales se remite una *“propuesta de resolución desestimatoria de reclamación de responsabilidad patrimonial”*, firmada el 6 de agosto del mismo año por la secretaria general técnica de dicha consejería, en la que se propone desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada y remitir lo actuado al órgano instructor de la Consejería de Sanidad, a los efectos de que continúe con la tramitación del procedimiento.

Se señala en la propuesta que, *“considerando el carácter privado de la plaza y que, como consecuencia de ello, la competencia de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales se circunscribe, con carácter genérico, a instrumentar medidas de carácter organizativo y de suministro de información respecto de los centros de servicios sociales de carácter residencial privados de la Comunidad de Madrid. Y considerando, asimismo, que los reclamantes realizan reproches en materia sanitaria que también han de ser resueltos, y cuya competencia corresponde a la Consejería de Sanidad, procede, por tanto, el archivo del expediente con remisión de todo lo actuado a la Consejería de Sanidad, para la resolución de la presente reclamación de responsabilidad patrimonial en un procedimiento único, tal y como establece la Comisión Jurídico Asesora en su precitado dictamen 153/2023, de 23 de marzo...”*.

Como consecuencia, y por Resolución de 24 de septiembre de 2025 de la viceconsejera de Sanidad y directora general del Servicio Madrileño de Salud, notificada al día siguiente, se acuerda levantar la suspensión del procedimiento administrativo, procediendo en consecuencia a continuar su tramitación en el estado en que se halla.

Mediante sendos oficios de 8 de octubre y 11 de noviembre de 2025, respectivamente, se confiere el oportuno trámite de audiencia a los reclamantes y a la Residencia Orpea San Blas.

Los reclamantes presentan un escrito el 27 de octubre de 2025, en el que se limitan a señalar que *“visto el estado del expediente, dado que lo que consta en el mismo es exactamente igual al remitido por la Consejería de Juventud, Familia y Asuntos Sociales, y que esta parte ya procedió a realizar alegaciones al respecto el pasado 31 de julio de 2025, mediante el presente escrito venimos a ratificarnos íntegramente en dichas alegaciones, así como en la reclamación administrativa”*.

Finalmente, y sin más trámites, el 9 de enero de 2025 la viceconsejera de Sanidad y directora general del Servicio Madrileño de Salud formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación al entender que no existe título alguno que permita establecer imputación jurídica a los servicios sanitarios del SERMAS.

TERCERO.- Con fecha 16 de enero de 2026 se formula preceptiva consulta a este órgano consultivo.

Ha correspondido la solicitud de consulta del presente expediente, registrada en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid con el n.º 35/26, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 11 de febrero de 2026.

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 15.000 euros, y por solicitud de la consejera de Sanidad, órgano legitimado para ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, (en adelante, ROFCJA).

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial se regula en la LPAC. 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.

Tal y como ya ha sido indicado en anteriores dictámenes, los reclamantes ostentan legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 4 de la LPAC y el artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), en cuanto sufren el daño moral que provoca el fallecimiento de su respectiva esposa, madre y suegra. Han acreditado su parentesco mediante fotocopia del libro de familia.

La legitimación pasiva corresponde a la Comunidad de Madrid, si bien cabe distinguir un doble aspecto.

La competencia de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, como señalábamos en el dictamen 601/24, de 3 de octubre, derivaría de lo establecido en el artículo 17.1 Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, que dispone que le corresponderá a esta consejería, *“la autorización administrativa a los centros de atención social ... El control de las comunicaciones presentadas por las entidades prestadoras de servicios sociales.... El impulso de la coordinación sociosanitaria en los centros y servicios de atención social... El ejercicio de la función inspectora en materia de servicios sociales.... El inicio e instrucción de los procedimientos sancionadores referidos a las infracciones en el ejercicio de la actividad de centros y servicios de atención social... El control de la implantación de los sistemas de gestión de la calidad exigidos a los centros y servicios de atención social”*.

Asimismo, habrá que estar a la Orden SND/275/2020, de 23 de marzo, por la que se establecen medidas complementarias de carácter organizativo, así como de suministro de información en el ámbito de los centros de servicios sociales de carácter residencial en relación con la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, vigente hasta la finalización del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que estableció *“medidas complementarias de carácter organizativo, así como de suministro de información para todos los centros de servicios sociales de carácter residencial (centros residenciales de personas mayores, personas con discapacidad u otros centros de servicios sociales de análoga naturaleza), ya sean de titularidad pública o privada, y que se encuentren en territorio nacional”*, concretando las medidas y funciones

a realizar por las autoridades competentes de las comunidades autónomas.

Ahora bien, dicha competencia genérica de la Comunidad de Madrid debe desligarse de la actuación concreta de la residencia en la atención de la residente, que es el verdadero objeto de reproche por los interesados, al tratarse, en este caso, de una plaza de carácter privado y respecto a la que la Comunidad de Madrid carece de legitimación pasiva (en el mismo sentido el dictamen 463/22, de 17 de noviembre, del Consejo Consultivo de Castilla y León, en un caso similar al que nos ocupa).

En lo que respecta a los reproches que los reclamantes realizan a la Administración sanitaria autonómica, la legitimación pasiva corresponde a la Comunidad de Madrid en cuanto titular de las competencias en materia de Sanidad e Higiene en los términos del artículo 27.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero.

En este sentido, el Artículo 1.1 del Decreto 245/2023, de 4 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad, determina que *“al titular de la Consejería de Sanidad le corresponde la propuesta, el desarrollo, la coordinación y el control de la ejecución de las políticas del gobierno de la Comunidad de Madrid en las siguientes materias: planificación, gestión y asistencia sanitaria, atención farmacéutica, infraestructuras y equipamientos sanitarios, aseguramiento sanitario, docencia y formación sanitaria, investigación e innovación sanitaria, humanización sanitaria, coordinación socio-sanitaria, salud pública y seguridad alimentaria, salud mental y trastornos adictivos, inspección y ordenación sanitaria y farmacéutica, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos de la Comunidad de Madrid”*.

No obstante, la legitimación de la Comunidad de Madrid debe desligarse de la que corresponde al Ministerio de Sanidad (Administración General del Estado), que tiene legitimación pasiva en cuanto a los reproches que los reclamantes dirigen contra él en su escrito.

En lo relativo al requisito temporal, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial tienen un plazo de prescripción de un año, que se contará, en caso de daños de carácter físico o psíquico, desde que el hecho aconteció o desde la curación o determinación del alcance de las secuelas (artículo 67.1 de la LPAC).

En este caso, el *dies a quo* viene dado por el fallecimiento del familiar de los reclamantes el 20 de mayo de 2020, por lo que la reclamación, presentada el día 11 de enero de 2021, está formulada dentro del plazo legal.

TERCERA.- Merece una especial consideración en este caso el procedimiento tramitado.

Al respecto, cabe partir de lo expuesto en nuestro dictamen 157/23, de 30 marzo, en un caso similar al que nos ocupa, en el que señalábamos lo siguiente:

«Se observa que las reclamantes formulan una serie de reproches que se dirigen tanto a la residencia como a la Comunidad de Madrid, si bien en el caso de esta última, una parte de dichos reproches vienen referidos al ámbito sanitario, en concreto en relación con la falta de derivación del paciente a un centro hospitalario...

Por lo tanto, para dar cumplida respuesta a todos los reproches de las reclamantes debería recabarse el informe de la Consejería de

Sanidad para resolver en un procedimiento único, el tramitado en este caso por la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, todos los reproches de las interesadas que vienen referidos a un único daño, el daño moral derivado del fallecimiento del familiar de las reclamantes.

Así, hemos dicho, en nuestro reciente dictamen 153/23, de 23 de marzo, lo siguiente:

“La división de una única reclamación de responsabilidad patrimonial frente a una misma administración por un mismo daño, aun cuando incida en competencias de distintos órganos de la misma, no solo carece de cobertura legal, sino que puede dar lugar a resoluciones contradictorias. En ese sentido, el legislador ha procurado establecer un único procedimiento de responsabilidad patrimonial, y así, incluso en los supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño, el artículo 33.2 de la LRJSP dispone que, “la responsabilidad se fijará para cada Administración atendiendo a los criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención. La responsabilidad será solidaria cuando no sea posible dicha determinación”.

Así, si bien la aplicación de esa previsión legal en el caso de administraciones diferentes puede ser compleja, y la práctica administrativa pone de manifiesto la existencia de duplicidades de procedimientos ante una misma reclamación de responsabilidad patrimonial; la escisión de una única reclamación formulada por los perjudicados por un único daño cuando se dirige contra la misma Administración por razón de la contingente distribución de competencias entre distintos órganos de la misma, no solo resultaría contraria a los principio de eficacia y economía

procedimental sino que podría dar lugar a resoluciones contradictorias y diferentes recursos en vía jurisdiccional.

En este sentido, el Consejo de Estado, en su dictamen de 24 de febrero de 2022, dice “La invocación al tiempo de títulos jurídicos diferentes, aún sujetos a regímenes jurídicos diversos, no determina que los órganos competentes para resolver sean distintos según el alegado en cada caso. La continencia de la causa del procedimiento administrativo -trasunto de la procesal- lo impide. Obliga a resolver en el mismo procedimiento todas las pretensiones deducidas por el interesado aun cuando los títulos jurídicos o causas de pedir invocados sean diferentes, siempre que no sean incompatibles entre sí. La atribución de competencias a distintos órganos ha de resolverse a favor de uno de ellos atendiendo a los principios de jerarquía o, en su defecto, al de prevalencia. En el caso presente, al estar llamados a resolver la reclamación el Consejo de Ministros y el Ministro de Sanidad según el título jurídico invocado y al no existir en el ámbito jurídico administrativo propiamente una relación jurídica de jerarquía entre ellos, debe acudirse al principio de prevalencia. Implica este que quien tiene competencia para resolver la cuestión principal puede también hacerlo respecto de las accesorias y conexas, tan íntimamente vinculadas con ella, que resultan inescindibles. Esa facultad para conocer de las cuestiones conexas y accesorias se anuda a la noción de atribución de funciones, como cortejo que acompaña a la competencia principal”.

Así, en ausencia de mecanismos adecuados de coordinación en el ámbito de la Comunidad de Madrid para la tramitación y resolución de los procedimientos de responsabilidad por COVID, para resolver la reclamación habrá que determinar la competencia

prevalente según las circunstancias y reproches de cada caso concreto».

En el caso resuelto en el citado dictamen 153/23, de 23 de marzo, atendiendo a los reproches de los reclamantes y a la aclaración efectuada en el trámite de alegaciones, en el que los interesados limitaron su reproche a la denegación del traslado a un centro hospitalario, cuestión que se incardina en las competencias de la Consejería de Sanidad, se dictaminó que procedía remitir lo actuado al órgano instructor de la Consejería de Sanidad, sin que cupiera la emisión de resolución alguna por la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

En el caso que nos ocupa, sin embargo, resulta difícil determinar el reproche prevalente, pues los interesados parecen atribuir la atención reprochable del centro residencial al protocolo de actuación impuesto por la Administración Sanitaria, sin perjuicio de aludir también a una caída sufrida por la residente en dicho centro. Ello no es óbice para considerar que, en atención a lo señalado anteriormente, la actual Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales debió recabar el informe de la Consejería de Sanidad para resolver con pleno conocimiento los reproches que afectan al ámbito sanitario y resolver todas las recriminaciones de los reclamantes que afectan a la Comunidad de Madrid en un procedimiento único. Por el contrario, sin recabar dicho informe y sin culminar el procedimiento tramitado, pues solo consta en el expediente una propuesta de resolución, ha remitido todo lo actuado a la Consejería de Sanidad para la tramitación de un nuevo procedimiento, tramitación que, en la práctica, no se ha producido.

En efecto, tal y como resulta del expediente remitido, y tras el levantamiento de la suspensión acordada por Resolución del entonces viceconsejero de Asistencia Sanitaria de 14 de junio de 2021, el órgano

instructor de la Consejería de Sanidad se ha limitado a dar traslado de la propuesta de resolución de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales a los interesados, y a dictar, por su parte, una nueva propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, pero sin incorporar al expediente informe alguno en relación con los reproches que los interesados realizan respecto a la actuación de la Administración Sanitaria autonómica.

Por ello, ante esta falta de información, teniendo en cuenta la función del dictamen de esta Comisión, en cuanto garante de los derechos de los interesados en el procedimiento y del acierto de la decisión de la Administración que ponga fin a dicho procedimiento, se considera que ha de retrotraerse este para que se aporte por la Consejería de Sanidad el informe correspondiente que dé respuesta a los reproches de los interesados en relación con la actuación de la Administración sanitaria respecto de su familiar. Una vez recabada dicha información, deberá conferirse un nuevo trámite de audiencia a los interesados y dictarse una nueva propuesta de resolución, para su remisión, con el resto del expediente, a esta Comisión Jurídica Asesora.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede retrotraer el procedimiento para que se tramite en la forma dispuesta en la consideración de derecho tercera de este dictamen.

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 11 de febrero de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 66/26

Excma. Sra. Consejera de Sanidad

C/ Aduana, 29 - 28013 Madrid