



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 24 de marzo de 2017, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de Dña. xxxx1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 20 de abril de 2016 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy, en nombre y representación de Dña. xxxx1, debido a los daños y perjuicios sufridos por el mal funcionamiento del servicio de transporte sanitario.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 21 de abril de 2016, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 161/2016, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Ramos Antón.

Primero.- El 20 de septiembre de 2013 D. yyyy, en nombre y representación de su madre, Dña. xxxx1, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Administración Autónoma, debido a los

daños morales sufridos por el mal funcionamiento del servicio de transporte sanitario.

Expone que la paciente, tras ser dada de alta sobre las 17:15 horas del día 19 de septiembre, debía ser trasladada por una ambulancia a la Residencia hhhh1, sita en xxxx1; que, ante el retraso de la ambulancia en llegar a la residencia, los responsables de ésta se pusieron en contacto con el hospital, que les comunicó que por error se había trasladado a la paciente a la residencia de la tercera edad de xxxx2; que la ambulancia llegó a xxxx1 sobre las 19:30 horas, esto es, dos horas después de haber salido del hospital, y la paciente "presentaba un estado de alteración considerable, así como otros síntomas (38,2 °C de fiebre), debiendo ser tratada por el servicio médico de la Residencia hhhh".

Reclama una indemnización de 20.000,00 euros por los daños morales sufridos.

Adjunta a la reclamación copia del informe de alta y un escrito de director de la Residencia sobre los hechos ocurridos. Previo requerimiento de la Administración, aporta el poder notarial otorgado a su favor.

Segundo.- Concedido trámite de audiencia a la empresa del servicio de ambulancias (Ambulancias qqqq S.L.), el 29 de octubre de 2013 ésta presenta un escrito en el que señala lo siguiente:

"(...) D^a xxxx1 es trasladada por alta hospitalaria desde el hospital hhhh2 a su domicilio en un vehículo de transporte sanitario, en principio a la localidad de xxxx2.

»Cuando D^a xxxx1 llegó a esa residencia, al realizar el ingreso, el personal propio de la residencia comunica al conductor que no esperan ingresos por lo que el conductor procede a consultar con el centro coordinador esta situación.

»Es el centro coordinador el que, al observar que por un error de códigos (xxxx2 figura con un código de xxxx2 y xxxx1 con un código de xxxx1), envíe inmediatamente un vehículo sanitario para trasladar a D^a xxxx1, que en

todo momento estuvo atendida, a su domicilio actual, en la Residencia hhhh1. (...)"

Concluye señalando que se trató de un error involuntario por parte del operador del centro coordinador.

A petición de la Administración, el 28 de febrero de 2014 la empresa de ambulancias informa de que la hora de salida del hospital fue las 17:50 horas, que la hora prevista de llegada a la residencia era las 18:20 horas y que la llegada a la residencia se produjo a las 19:28 horas.

Tercero.- El 15 de octubre el Jefe de Servicio de Inspección comunica a la Gerencia de Salud de Área de xxxx3 que la Comisión de Seguimiento del seguro de Responsabilidad "ha considerado que, inicialmente, no procede acceder a la solicitud indemnizatoria planteada en la reclamación".

Cuarto.- Concedido el trámite de audiencia al reclamante, el 6 de noviembre D. yyyy alega que, aunque "efectivamente dicho error fue involuntario, ello no obsta para que dicha mercantil [Ambulancias qqqq, S.L.] deba asumir los daños y perjuicios que dicho error conllevó a Doña xxxx1, que ingresó en la Residencia hhhh1 con 38,2 grados de fiebre, pese [a] que en el momento del alta su temperatura era de 37 grados (en Urgencias: 37,8°C) y ello sin perjuicio asimismo de los daños morales sufridos por los parientes de ésta, que durante varias horas no tuvieron conocimiento alguno de dónde se hallaba Doña xxxx1, temiéndose, de hecho, lo peor, al haber podido tener un accidente la ambulancia que tenía que trasladarla desde el hospital hhhh2 hasta xxxx1". Comunica, asimismo, que Dña. xxxx1 falleció el mes de julio anterior y solicita que el Hospital hhhh2 de xxxx3 informe sobre las horas de alta de la paciente, aviso de la ambulancia y recogida de la paciente. Aporta copia del certificado de defunción de la fallecida.

Quinto.- El 13 de noviembre se notifica a la empresa de ambulancias la apertura de un trámite de audiencia. No consta la presentación de alegaciones.

Sexto.- El 1 de diciembre se requiere a D. yyyy para que aporte la documentación que acredite su legitimación para continuar el procedimiento y que comunique la posible existencia de otros interesados.

El 2 de diciembre aporta acta de notoriedad de declaración de herederos abintestato, en la que se declara como único heredero a D. yyyy, sin perjuicio de la cuota legal usufructuaria que, como legítima, corresponde al cónyuge viudo, D. xxxx2.

Séptimo.- El 12 de diciembre de 2014 se notifica al cónyuge viudo de la fallecida, D. xxxx2, en su condición de interesado, la apertura de un trámite de audiencia, sin que conste la presentación de alegaciones.

Octavo.- El 21 de marzo de 2016 se formula propuesta de orden desestimatoria de la reclamación, al considerar que no están acreditados los daños reclamados ni que la fiebre y situación de alteración que presentaba la paciente se debieran al retraso en el transporte, "sino que podían deberse al deterioro cognitivo de la paciente y a su reciente infección respiratoria", y que, en cualquier caso, el retraso de una hora padecido por la paciente no puede considerarse desproporcionado ni entenderse como anomalía significativa.

Noveno.- El 6 de abril de 2016 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad informa dicha propuesta favorablemente.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

Décimo.- Mediante Acuerdo de 6 de mayo de 2016, del Presidente del Consejo Consultivo de Castilla y León, se requiere de la Consejería de Sanidad que se complete el expediente con el informe del servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable, con la documentación relativa al nuevo trámite de audiencia que debe concederse al interesado, en el que se le ponga de manifiesto el referido informe, así como con la nueva propuesta de resolución que debe dictarse.

En la misma fecha se suspende el plazo para emitir dictamen.

Decimoprimer.- El 14 de marzo de 2017 se recibe un informe del Director Gerente del Hospital hhhh2 de xxxx3 de 21 de junio de 2016, el acuse de recibo de la notificación el 3 de agosto de 2016, de la apertura de un nuevo trámite de audiencia (sin que consten alegaciones), de la nueva propuesta de

orden desestimatoria de la reclamación, fechada el 30 de enero de 2017, y del informe jurídico de 13 de febrero de 2017.

En el informe del Director Gerente se señala lo siguiente: "De acuerdo con la funcionalidad establecida en cuanto a los traslados en ambulancia, al producirse el alta hospitalaria por orden médica, se da cuenta a la empresa concesionaria de transporte sanitario del Área de Salud de xxxx3 (Ambulancias qqqq), quien seguidamente pone en marcha su dispositivo, personándose en la Unidad en que se encuentra el/la paciente, haciéndose cargo seguidamente, primero del documento en el que se ordena el traslado, en el que consta de forma clara y debidamente especificado el destino del/la paciente, como el caso de D^a xxxx1; tal como reconoce la propia empresa de transporte, lo fue a la Residencia hhhh1, sita en la localidad referida con anterioridad [xxxx1], desconociéndose el motivo por el cual inicialmente y por qué error se le trasladó a la paciente a otra localidad, con el consecuente retraso en la llegada a la residencia que figuraba en la orden de traslado. Tal como se recoge en el expediente, el error se produce en la codificación del destino lo que confunde al conductor en cuanto a la localidad de destino y que reparado en el hecho fue subsanado. Respecto a la presencia de un cuadro febril que supuestamente pudiera presentar la paciente en el momento de la llegada a su residencia, no pu[e]de informarse al respecto ya que en el informe de alta no se refleja cuestión alguna al respecto".

Recibida dicha documentación, se reanuda el plazo para la emisión del dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1^a.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i), 1^o de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 1.g) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, ambas normas aplicables *ratione temporis* al presente procedimiento.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (20 de septiembre de 2013) hasta que se formula la primera propuesta de orden (21 de marzo de 2016). Igualmente se ha demorado en exceso (nueve meses) el cumplimiento del requerimiento de documentación complementaria efectuado por este Consejo. En particular, llama la atención la inexplicable demora -15 meses- en formular la propuesta de orden desde la finalización del último trámite de audiencia concedido. Este retraso constituye un incumplimiento de los plazos previstos en el artículo 13.3 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, y por tanto una vulneración por parte de la Administración del artículo 12.b) del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que consagra el derecho de los ciudadanos a la resolución de los asuntos que les conciernan en un plazo razonable; e igualmente una infracción de los principios y criterios que han de regir su actuación, recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

A este respecto, debe tenerse presente que los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos; y que los términos y plazos establecidos en esta u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos. Ello en virtud de lo dispuesto en los artículos 41.1 y 47 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

3ª.- Concurren en los interesados los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Consejero de Sanidad, en virtud de lo dispuesto en el artículo 82.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

4ª.- El artículo 106.2 de la Constitución establece que "Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos".

La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que además se remite el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la reiterada doctrina del Consejo de Estado, así como la de este Consejo Consultivo, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) El carácter antijurídico del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley.

c) La imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o la actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexo causal que implica la necesidad de que el daño sea

consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.

f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

No obstante, la jurisprudencia modula el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, al rechazar que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con aquél que pueda producirse. El Tribunal Supremo ha declarado, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que "la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico". Criterio que ha sido recogido en otros fallos (a.e. sentencias de 13 de septiembre de 2002, 30 de septiembre y 14 de octubre de 2003, o 17 de abril de 2007).

También ha declarado el Tribunal Supremo, de forma reiterada, que no es acorde con el referido sistema de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido. En este sentido, la Sentencia de 13 de noviembre de 1997 ya señaló que "aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla".

Por lo tanto, la responsabilidad de la Administración procederá en aquellos casos en que los daños sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, sin que baste a estos efectos que los daños aparezcan con motivo u ocasión de la prestación de dichos servicios públicos.

5ª.- En cuanto al fondo del asunto, no está acreditado en el expediente que la situación que presentaba la paciente al llegar a la Residencia derive del retraso en el desplazamiento (el informe del Director de la Residencia, que se adjunta a la reclamación, menciona, como única anormalidad de la paciente, una temperatura de 38,2º C). La mera presencia de fiebre en la paciente no puede achacarse, sin otros indicios probatorios de los que pueda deducirse, a la demora producida en el traslado de la paciente a su residencia.

Debe recordarse que incumbe al reclamante la prueba de los hechos que alega y su nexo causal con el funcionamiento del servicio público, por lo que las consecuencias derivadas de esta falta de prueba deben ser soportadas por aquél; en este caso, la desestimación de su reclamación.

Sin perjuicio de lo anterior, el retraso producido en el traslado, teniendo en cuenta las circunstancias en la que se produjo el error de la empresa de ambulancias, no puede calificarse como desproporcionado, y por tanto, causante de un daño antijurídico, máxime si se tiene en cuenta que se trataba de un desplazamiento de media hora (la hora prevista de llegada a la Residencia era las 18:20 horas) y que, debido al error producido, el transporte se prolongó una hora más (la llegada a la Residencia se produjo a las 19:28 horas).

En definitiva, al no haberse acreditado el nexo causal entre los daños alegados y el funcionamiento del servicio público, la reclamación debe desestimarse.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución desestimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy, en nombre y representación de Dña. xxxx1, debido a los daños y perjuicios sufridos por el mal funcionamiento del servicio de transporte sanitario.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.