



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 6 9 / 2 0 2 0

(Sección 2ª)

La Laguna, a 3 de marzo de 2020.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...) y (...), por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público de rescate y salvamento (EXP. 502/2019 ID)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. Se dictamina sobre la adecuación jurídica de la Propuesta de Orden resolutoria, formulada por el Director General de Seguridad y Emergencias, tras la presentación y tramitación de una reclamación de indemnización por los daños que se alegan producidos por el funcionamiento del servicio público de rescate y salvamento.

2. La solicitud del dictamen a este Consejo Consultivo es preceptiva dada la cuantía reclamada (190.000 euros), de acuerdo con el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias. Está legitimado para solicitarlo el Sr. Consejero de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias, de acuerdo con el art. 12.3 de la citada ley.

Al respecto en la Resolución de la Directora General de Seguridad y Emergencias núm. 164/2017, de 10 de marzo de 2017, por la que se admitió a trámite la reclamación interpuesta por la interesada, se afirma que «*Mediante escrito de fecha 9 de febrero de 2017, del Secretario General del Servicio Canario de la Salud, se remite nuevamente el expediente a esta Dirección General reafirmando su falta de competencia para la tramitación, motivando la misma en que la primera asistencia sanitaria no es*

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

prestada por personal dependiente del Servicio Canario de la Salud, sino por personal del Grupo de Emergencias y Salvamento de la Comunidad Autónoma de Canarias (GES) que carecía de aparato de desfibrilación eléctrica en el momento de evacuar al paciente hasta el lugar donde se le debía prestar asistencia médica».

3. Además, en la propia Propuesta de Orden resolutoria se fundamenta acerca de la competencia del órgano instructor que *«De conformidad con lo prevenido en el Reglamento Orgánico de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, aprobado mediante Decreto 137/2016, de 24 de octubre -vigente en tanto no se elabore el nuevo Reglamento Orgánico de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, a tenor de lo dispuesto en la disposición transitoria primera en relación con la disposición final segunda, del referido Decreto 203/2019, de 1 de agosto-, le corresponden a la Dirección General de Seguridad y Emergencias, entre otras, las funciones de coordinación en materia de Protección Civil, así como la planificación, dirección, coordinación y control del Servicio de Atención de Urgencias y Emergencias creado por el Decreto 62/1997, de 30 de abril, y de los distintos servicios en materia de seguridad y emergencias (art. 46, apartado 2); promover y coordinar la actuación operativa de los diferentes recursos actuantes en la atención y respuesta a incidentes y accidentes en los que intervengan diferentes sectores de seguridad y emergencias; ejercer la tutela funcional y coordinación del CECOES, así como dirigir las actuaciones del Grupo de Emergencias y Salvamento (art. 49, apartados 10 y 11).*

Asimismo, la competencia para la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial extracontractual se residencia en el Consejero de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, dada su equiparación con los Ministros -competentes en la Administración General del Estado en virtud de lo dispuesto en el art. 92 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas-, teniendo en cuenta la analogía de sus funciones, a tenor de lo dispuesto en la disposición final primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias. No obstante, dicha competencia debe circunscribirse exclusivamente a la actuación de los servicios de rescate dependientes del Departamento, y no a los servicios que prestaron la asistencia sanitaria prehospitalaria, que incumben a la Consejería de Sanidad, y dentro de ella, al Servicio Canario de la Salud».

4. Son de aplicación tanto la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), ley aplicable en virtud de lo que establece la Disposición Transitoria Tercera, letra a), en relación con la Disposición Final Séptima, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), como 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 (RPAPRP).

II

1. En lo que se refiere a los antecedentes de hecho, en el escrito de reclamación de los interesados se alega al respecto que:

«Sobre las 15:40 horas del día 17 de julio de 2015, encontrándose el esposo de la dicente, (...), a bordo del Barco de pasajeros (...) de las Líneas Marítimas (...), concretamente a la altura de la Playa de la Francesa de la isla de la Graciosa, sufrió un dolor torácico agudo con alteración de la conciencia. Tras darse aviso por sus acompañantes y el personal del Barco de pasajeros al 112 (Centro Coordinador de Emergencias y Seguridad del Gobierno de Canarias), (...) fue trasladado desde el Barco (...) hasta el muelle de la Graciosa por personal del Recurso de Soporte Vital Básico en la embarcación de rescate del Grupo de Emergencias y Salvamento.

SEGUNDO.- A pesar de que los síntomas indicados por los acompañantes d(...) al dar aviso al 112, eran los propios del cuadro de parada cardio-respiratoria que efectivamente presentaba, al acudir la dotación de rescate del Grupo de Emergencias y Salvamento al barco (...), no se le practicó el tratamiento más efectivo para revertir la parada, que en este caso, está científicamente reconocido que habría sido la desfibrilación eléctrica temprana.

TERCERO.- Como consecuencia de ello, al no recibir el tratamiento consistente en la desfibrilación eléctrica temprana por el personal del Grupo de Emergencias y Salvamento que procedió al traslado de (...) desde el Barco (...) en la embarcación de rescate, la parada cardio-respiratoria que presentaba (...) resultó ya irreversible, produciéndose su fallecimiento.

CUARTO.- Por dicho funcionamiento normal o anormal del Servicio de Urgencias que ha producido el daño relatado, la dicente solicita una indemnización de 190.000 euros por el fallecimiento de su esposo, de cuarenta y cuatro años de edad, y padre de su representado».

2. Además, es necesario completar lo anteriormente expuesto haciendo referencia, primeramente, a ciertos datos que constan en los informes del Servicio de Urgencias Canario (SUC), especialmente el informe de 7 de octubre de 2016, en el que se afirma que el día 17 de julio de 2015, día de los hechos, a las 15:49 horas, se transfirió una llamada del 112 de Valencia al Centro Coordinador de Emergencias y Seguridad (CECOES 112) en la que el personal de la ambulancia de soporte vital básico de la compañía (...), con base en la Graciosa, les informó acerca de la situación de emergencia anteriormente expuesta. Desde el CECOES se trasladó la llamada al médico coordinador, confirmando éste los datos, asignando seguidamente a la misma ambulancia que realiza la alerta, y al médico y enfermero de La Graciosa para esperar al paciente en el muelle de la isla.

A las 15:52 h. la embarcación de rescate del GES comunicó y confirmó al CECOES que habían sido activados para movilizarse a la Playa de la Francesa para este incidente.

A las 16:40 horas la sala operativa del 112 tuvo constancia de que la embarcación de rescate del GES, perteneciente también a (...), la cual es la concesionaria del servicio público de rescate y emergencia en Lanzarote, se encontraba en el puerto de La Graciosa, junto con el personal de la ambulancia, la Guardia Civil y el afectado.

3. Por último, en el informe emitido por (...), en relación con los hechos, incorporado al expediente remitido a este Consejo Consultivo de Canarias, consta que la hora exacta de activación de su servicio fue a las 15:33 horas, que la embarcación de rescate llegó a donde se hallaba la embarcación de recreo a las 15:38 horas, manifestando que el afectado estaba inconsciente, con pulso y respirando, sin que durante el trayecto al Puerto se hubiera producido parada cardio-respiratoria, y que llegaron a dicho lugar a las 15:43 horas.

III

1. En lo que respecta a la tramitación del procedimiento, el mismo comenzó el día 15 de julio de 2016, mediante la presentación del escrito de reclamación en Oficina de Correos y Telégrafos.

El día 10 de marzo de 2017 se dictó la Resolución de la Directora General de Seguridad y Emergencias núm. 164/2017, admitiendo a trámite la reclamación formulada en los términos anteriormente expuestos.

El presente procedimiento cuenta con tres informes del SUC y el ya mencionado informe de (...). Entre los informes del SUC, cabe destacar el aclaratorio de 15 de febrero de 2019, en el que consta que el hermano del afectado, que lo acompañó en la embarcación de rescate durante la travesía hasta la costa, confirma que el personal de rescate estuvo dando a su hermano masaje cardíaco durante todo el tiempo que duró la travesía al encontrarse en parada cardiorrespiratoria y transmite que su hermano era una persona con cardiopatía previa, pero que no iba a revisiones ni se tomaba la medicación.

Además, se acordó la apertura del periodo probatorio, inadmitiéndose las dos pruebas testificales propuestas por la interesada, pues la Administración da por ciertos los hechos alegados por ella, incluido el que en la embarcación de rescate no había desfibrilador semiautomático o automático.

Así mismo, se le otorgó el trámite de vista y audiencia a la interesada en dos ocasiones, el 7 de junio de 2018 y el 12 de junio de 2019, manifestando la Administración en relación con este último trámite que no fue posible notificárselo a la interesada, razón por la que se llevó a cabo la notificación en forma edictal, sin que presentara escrito de alegaciones en ambas ocasiones.

2. El 8 de noviembre de 2019 se dictó una primera Propuesta de Orden resolutoria y, tras el informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, se dictó el día 19 de diciembre de 2019 la Propuesta de Orden resolutoria definitiva.

3. La Sección II de este Consejo Consultivo acordó el día 30 de enero de 2020 requerir a la Administración diversa documentación y la suspensión del plazo de emisión de dictamen. El día 6 de febrero de 2020 se recibió dicha documentación en su totalidad.

Entre la misma consta:

- El informe del médico asistencial actuante, emitido el 5 de febrero de 2019, en el que se afirma que el afectado a su llegada al muelle presentaba ritmo cardíaco de fibrilación ventricular, realizándose una desfibrilación precoz.

- El informe emitido por el Director del SUC el día 19 de enero de 2017, contestando dos preguntas, en el que se afirma que se trataba de una alerta en las que se les informó que el paciente presentaba dolor torácico, no que estuviera en el momento de la alerta en PRC, que dicho diagnóstico sí se confirmó una vez que llegó a puerto, a lo que añade que a un paciente con PRC no le corresponde un desfibrilador sino maniobras de RCP.

- Así mismo, se adjunta justificación de devolución de carta certificada de 4 de julio de 2019 y la certificación de que la interesada se hallaba ausente de reparto el día 16 de junio de 2017.

4. Por otra parte, concurren los requisitos constitucional y legalmente establecidos para ejercer el derecho indemnizatorio previsto en el art. 106.2 de la Constitución, desarrollado en los arts. 139 y ss. LRJAP-PAC.

No obstante, se ha incumplido el plazo de seis meses que para su resolución establece el art. 13.3 RPAPRP. La demora producida no impide, sin embargo, la resolución del procedimiento, pesando sobre la Administración la obligación de resolver expresamente, con los efectos administrativos y económicos procedentes, a tenor de lo establecido en los arts. 42.1 y 7, 43.1 y 4, 43.3.b) y 141.3 LRJAP-PAC.

IV

1. La Propuesta de Orden resolutoria desestima la reclamación formulada por los interesados, pues el órgano instructor considera que no concurren los requisitos necesarios para que prospere dicha reclamación.

En relación con ello, la Administración alega en dicha Propuesta de Orden resolutoria que *«No se aprecia el necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño sufrido por (...) para determinar cualquier responsabilidad de esta Administración en el operativo de rescate. Tal responsabilidad, en todo caso, únicamente podría plantearse en el supuesto de que, o bien se hubiera demorado injustificadamente el rescate más allá de lo razonablemente aceptable, o bien que estuviera vigente en el momento de producirse los hechos una norma autonómica que efectivamente exigiera en las embarcaciones de rescate la tenencia de un DESA y se demostrara, a la vista del concreto estado en el que se encontraba el paciente, que su aplicación en el mismo momento en el que los rescatadores accedieron a la embarcación de pasajeros estaba especialmente indicada a su patología y que hubiera mejorado significativamente sus posibilidades de supervivencia.*

Puede concluirse, por tanto, a la vista de los hechos, que el servicio público de rescate y salvamento se prestó con absoluta diligencia, tanto desde el punto de vista de la inmediatez, de la intensidad que demandaba la situación, y de la calidad exigible, quedando acreditado el correcto funcionamiento del mismo».

2. En el presente asunto, ha quedado claro que la cuestión de fondo planteada por los interesados en su escrito de reclamación se concreta en que, según ella, la causa del fallecimiento del marido de la reclamante reside en mal funcionamiento del Servicio, consistente en la ausencia de desfibrilador en la embarcación de rescate que auxilió al mismo, lo que impidió que se tratara de forma inmediata la dolencia que le aquejaba.

3. En relación con esta cuestión, procede señalar primeramente que constituye un hecho cierto, no negado por la Administración, la ausencia de desfibrilador en dicha embarcación de rescate.

Así mismo, también es cierto que de acuerdo con la normativa aplicable en el momento de producirse el hecho lesivo no sólo no era obligatorio contar con un aparato desfibrilador semiautomático (en la actualidad se distingue entre aparatos semiautomáticos y automáticos) en embarcaciones de rescate, sino que ni siquiera se recomendaba que contaran con uno de ellos, como sí ocurre en la normativa actualmente vigente, ya que en ella ahora sólo se recomienda contar con uno en tales embarcaciones, pero sin que sea obligatorio.

Así, en el Decreto 225/2005, de 13 de diciembre, por el que se aprobó el Reglamento por el que se regula la utilización de desfibriladores semiautomáticos externos por los primeros intervinientes, aplicable al caso que nos ocupa, no consta la obligatoriedad de disponer de los citados desfibriladores en las embarcaciones de rescate, tal y como se puede observar con toda claridad en su articulado, no constando tan siquiera que fuera recomendable.

Asimismo, en el Decreto 157/2015, de 18 de junio, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la utilización de desfibriladores semiautomáticos y automáticos externos por los primeros intervinientes en la Comunidad Autónoma de Canarias, vigente en la actualidad, se dispone en su art. 6, puntos 1 y 2, tal y como refiere con exactitud la Administración en su Propuesta de Orden resolutoria, que:

«1. Quedarán obligados a disponer de un DESA en condiciones aptas de funcionamiento y listo para su uso inmediato las personas físicas o jurídicas responsables de la gestión o explotación de los siguientes espacios o lugares:

Estaciones e intercambiadores de transporte terrestre en poblaciones de más de 50.000 habitantes.

Todos los aeropuertos.

Todos los puertos comerciales.

Los hoteles con más de 1.000 plazas.

Instalaciones, centros, complejos deportivos públicos de poblaciones de más de 50.000 habitantes y con una afluencia media diaria superior a 1.000 usuarios, teniendo en cuenta todos sus espacios disponibles y aquellas con menor ocupación que realicen terapias rehabilitadoras. Quedan excluidas aquellas instalaciones de uso privado.

Establecimientos dependientes de las administraciones públicas de poblaciones de más de 50.000 habitantes y con una afluencia media diaria superior a 1.000 usuarios, teniendo en cuenta todos sus espacios disponibles.

Teatros municipales, auditorios y salas de congresos con un aforo superior a 1.000 personas.

Grandes establecimientos comerciales y centros comerciales.

2. Se establece la recomendación de disponer de un DESA en los siguientes lugares:

Estaciones e intercambiadores de transporte terrestre en poblaciones de más de 20.000 habitantes.

Instalaciones, centros, complejos deportivos públicos o privados con una afluencia media diaria superior a 500 personas.

Los hoteles con entre 700 y 1.000 plazas.

Barcos y aviones de pasajeros que operan líneas interinsulares.

Servicios de emergencia no sanitarias que puedan ser primeros intervinientes tales como bomberos, policía local y protección civil en poblaciones con más de 20.000 habitantes.

Centros educativos con una afluencia media diaria superior a 2.000 personas».

Es decir, tal y como argumenta la Propuesta de Resolución, en la actualidad tampoco es obligatorio, sino sólo recomendable disponer de un DESA en los servicios de emergencia no sanitarios que puedan ser los primeros intervinientes, como es el caso de las embarcaciones de rescate.

4. Por todo ello, los interesados no han demostrado que se haya producido un mal funcionamiento del Servicio por la ausencia de aparato desfibrilador en la embarcación de rescate, lo que ha sido acorde a la normativa reguladora de la materia, como se ha expuesto anteriormente. Así mismo, tampoco ha resultado probado que el fallecimiento del esposo de la interesada se debiera en forma alguna a la actuación de los servicios públicos implicados en los hechos narrados anteriormente.

5. Este Consejo Consultivo ha señalado de forma reiterada y constante, como por ejemplo se hace en el Dictamen 411/2019, de 19 de noviembre, que:

«(...) el primer requisito para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es que el daño alegado sea consecuencia de dicho funcionamiento. La carga de probar este nexo causal incumbe al reclamante, tal como establece la regla general de los apartados 2 y 3 del art. 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), conforme a la cual incumbe la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que la opone. Sobre la Administración recae el onus probandi de la eventual concurrencia de una conducta del reclamante con incidencia en la producción del daño, la presencia de causas de fuerza mayor o la prescripción de la acción, sin perjuicio del deber genérico de objetividad y colaboración en la depuración de los hechos que pesa sobre la Administración y, del principio de facilidad probatoria (art. 217.7 LEC), que permite trasladar el onus probandi a quien dispone de la prueba o tiene más facilidad para asumirlo, pero que no tiene el efecto de imputar a la Administración toda lesión no evitada, ni supone resolver en contra de aquélla toda la incertidumbre sobre el origen de la lesión (STS de 20 de noviembre de 2012)».

Esta doctrina resulta ser plenamente aplicable al presente asunto, en el que se puede afirmar que no se ha demostrado la existencia de nexo causal entre el correcto funcionamiento del Servicio y los daños reclamados por los interesados.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, que desestima la reclamación formulada por los interesados, es conforme a Derecho en virtud de los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.