



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 64/2024

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 5 de marzo de 2024, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Salud (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 14 de noviembre de 2023 (COMINTER número 272437), sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, por daños de pérdida de oportunidad debidos a la gestión de la COVID-19 (exp. 2023_365), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 13 de junio de 2023, D. X formula una reclamación de responsabilidad patrimonial.

En ella expone que en marzo de 2020 se le ingresó en una Unidad de Cuidados Intensivos (UCI) del Hospital General Universitario *Morales Meseguer* (HGUMM) de Murcia, debido a la insuficiencia respiratoria que sufría por infección de COVID-19. Añade que se le concedió el alta el 5 de mayo de 2020, con oxigenoterapia domiciliaria por disnea y desaturación por esfuerzos.

Explica que padece como secuela una afectación pulmonar bilateral por COVID-19 en fase tardía, con signos de fibrosis. De hecho, precisa que se le ha diagnosticado que padece un patrón respiratorio mixto-obstrutivo-restrictivo multifactorial (cambios fibróticos, obesidad, componente psicosocial).

Por esa razón, el interesado considera que se incurrió en una pérdida de oportunidad, por falta de un diagnóstico adecuado, que le causó unos daños morales por los que se le debe resarcir con 500.000 €.

Argumenta que es un hecho notorio que España no disponía de los recursos médicos necesarios cuando la Organización Mundial de la Salud declaró la pandemia el 11 de marzo de 2020 y empezó a manifestarse la epidemia a nivel nacional. Destaca que, pese a ello, no era un riesgo desconocido.

También destaca que las mascarillas eran un medio adecuado para evitar el contagio y la propagación. Sin embargo, resalta que no fue hasta mayo de 2020 que el Gobierno de España declaró la necesidad de promover entre la población el uso generalizado de dichas mascarillas. De igual modo, manifiesta que los servicios médicos carecían de un número suficiente de respiradores, que se mostraron como un medio adecuado para tratar los síntomas.

El reclamante reitera que la Administración del Estado ha pecado de falta de previsión desde 2009 y que ello ha privado a la población de la posibilidad (pérdida de oportunidad) de acceder a unos recursos que hubieran impedido el contagio o, al menos, podrían haberlo mitigado. La falta de medios ocasionada por esa imprevisión también ha dificultado la celeridad en los diagnósticos y en el tratamiento, lo que hubiese podido ofrecer

resultados distintos.

Junto con la solicitud acompaña la copia de un informe clínico de Consultas Externas de Neumología, fechado el 28 de noviembre de 2022, en el que se expone detalladamente la evolución que ha seguido el interesado desde que se infectó de COVID-19 y se recoge el diagnóstico principal de patrón respiratorio mixto – obstructivo – restrictivo multifactorial, ya mencionado.

De igual modo, acompaña la copia un informe clínico realizado el 25 de mayo de 2023 por un facultativo del Centro de Salud de Fortuna. En relación con la secuela a la que se refiere el interesado, en ese documento se contiene el siguiente resumen de su situación médica: *“Paciente de 66 años cuya actividad laboral implicaba una gran actividad física, con continuos viajes al extranjero, habiéndose visto severamente afectado por el covid que pasó en la 1ª ola, en marzo de 2020, con ingreso en UCI y posteriormente en planta de Neumología. Presenta un patrón respiratorio mixto obstructivo restrictivo, con fibrosis pulmonar bilateral sin ninguna mejoría en estos años, y una disnea grado 3, que le impide caminar más de 70 metros sin tener que pararse”.*

Por lo que se refiere a los medios de prueba de los que pretende valerse, propone la documental consistente en dichos documentos clínicos que aporta y en las copias de sus historias clínicas que deben reclamarse al HGUMM y al Centro de Salud mencionado.

SEGUNDO.- La solicitud de indemnización se admite a trámite el 14 de julio de 2023 y ese mismo día se solicita a la Dirección General de Salud Pública y Adicciones que emita informe acerca de la posible pérdida de oportunidad terapéutica, así como sobre la relación de causalidad que pudiera existir entre la alegada falta de previsión de esta Administración y las lesiones sufridas por el reclamante. También se precisa que la reclamación no se dirige contra una asistencia sanitaria concreta, sino frente a *“una materia de salud pública como conjunto de iniciativas organizadas por las Administraciones Públicas para preservar, proteger y promover la salud de la población, tal y como define el artículo 11 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, materia que se sitúa en el marco de la competencia de la Consejería de Salud”.*

TERCERO.- Con fecha 18 de julio de 2023 el Secretario General en funciones de la Consejería consultante notifica la admisión de la reclamación a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda, por entender que el reclamante alude a deficiencias en el ejercicio de competencias sanitarias concurrentes del Estado y de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Con el escrito adjunta copias de la solicitud de indemnización y de la orden de inicio del procedimiento.

CUARTO.- La notificación por correo postal al interesado del acuerdo de inicio del procedimiento se lleva a efecto el 27 de julio de 2023.

QUINTO.- Obra en el expediente el informe realizado el 11 de septiembre de 2023 por el Subdirector General de Prevención, Promoción de la Salud y Adicciones.

En este documento se recuerda que, en un primer momento, la capacidad diagnóstica del nuevo virus era limitada en todos los países desarrollados por la inexistencia de una técnica (PCR) adecuada para ello hasta que se pudo adoptar. Y añade que no existía un tratamiento farmacológico adecuado y que, de hecho, el primer antivírico realmente eficaz se comenzó a utilizar durante el pasado 2022.

También explica que el uso de la mascarilla en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se adecuó a las recomendaciones de los organismos internacionales y consistió, en un primer momento, en la recomendación de que únicamente se utilizaran mascarillas en el caso de que se estuviese enfermo y, sólo en un segundo momento (cuando se probó la transmisión entre asintomáticos), se recomendó su uso a población general. Dichas mascarillas se facilitaron de forma gratuita a toda la población vulnerable de la Región de Murcia.

Por último, destaca que en esta Comunidad Autónoma nunca se produjo escasez de ventiladores ni de otros recursos para el tratamiento de los pacientes ingresados en los centros sanitarios. Y añade que ello fue consecuencia de la adecuada preparación que se inició desde enero de 2021.

SEXTO.- El 18 de septiembre de 2023 se concede audiencia al reclamante para que pueda formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes.

Sin embargo, no consta que se le notificara por correo postal dicho acuerdo de la instructora del procedimiento y que el interesado haya hecho uso de ese derecho.

SÉPTIMO.- Con fecha 6 de noviembre de 2023 se formula propuesta de resolución desestimatoria por no concurrir los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial sanitaria.

Una vez incorporados el preceptivo índice de documentos y el extracto de secretaría, se remite el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en este Consejo Jurídico el 14 de noviembre de 2023.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, dado que versa sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administración regional, de conformidad con lo establecido en los artículos 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo de ejercicio de la acción de resarcimiento y procedimiento seguido.

I. La reclamación ha sido interpuesta por una persona interesada que sufre los daños personales físicos -aunque ella los califica de morales- provocados por la falta de previsión de la Administración sanitaria en su conjunto para conseguir los recursos necesarios para prevenir o disminuir los contagios por COVID-19 o, en su defecto, para realizar con celeridad los diagnósticos e implantar los tratamientos adecuados a los infectados. El interesado considera que esta omisión de medios se puede considerar como una falta de oportunidad.

Por su parte, la Administración regional está legitimada pasivamente, por dirigirse contra ella, en parte, la reclamación e imputarse los daños al funcionamiento de los servicios de Salud Pública, prestados por la Consejería de Salud. Ello, sin perjuicio de la legitimación pasiva que también pueda corresponder a la Administración General del Estado por el ejercicio de competencias estatales sobre la misma materia.

II. En relación con el requisito del plazo, el artículo 67.1 LPACAP establece que el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

En este supuesto, se puede considerar que la estabilización de las secuelas provocadas por la infección se alcanzó el 28 de noviembre de 2022, cuando se le diagnosticó al reclamante una afectación pulmonar bilateral con signos de fibrosis. Por esta razón, se debe entender que la acción de resarcimiento se interpuso el 13 de junio de 2023 dentro del plazo de un año establecido al efecto y, en consecuencia, de forma temporánea.

TERCERA.- Acerca de la necesidad de que se complete la instrucción del procedimiento.

Respecto de la tramitación del procedimiento, hay que destacar, como se ha adelantado, que no consta acreditado en el expediente administrativo que al reclamante se le notificara de manera adecuada, por correo postal, la concesión de la audiencia prevista en el artículo 82 LPAC, que constituye un trámite, que salvo que pueda prescindirse de él por las causas previstas en el apartado 4 de dicho artículo, resulta ineludible.

En este sentido, hay que advertir que el interesado, por ser persona física, no está legalmente obligado a recibir notificaciones electrónicas. No se sabe que, pese a ello, haya elegido comunicarse con la Administración regional a través de medios electrónicos, como le permite el artículo 14 LPAC. Tampoco consta que haya accedido de forma voluntaria al contenido de dicho acuerdo en la sede electrónica de la Administración regional, en la que asimismo se le puso a su disposición, como también le autoriza el artículo 42.1 LPAC.

Conviene recordar que la notificación del acuerdo de incoación del procedimiento sí que se le practicó, por vía

postal en su domicilio (Antecedente cuarto de este Dictamen).

En el Antecedente de Hecho Séptimo de la propuesta de resolución tan sólo se señala que “se practicó trámite de audiencia al interesado”, sin concretar si se efectuó por correo o a través de medios electrónicos.

Se ha incorporado al expediente un *Acuse de envío de notificación* (folio 33 del expediente) de cuya lectura se deduce que el 19 de septiembre de 2023 se remitió por correo al reclamante el acuerdo de concesión de audiencia, pero no se ha adjuntado ninguna prueba de que, en efecto, se llevase a cabo la entrega en su domicilio o en la oficina de correos correspondiente. También se infiere del estudio del expediente administrativo, como se ha señalado, que, a pesar de que el interesado pudo acceder al contenido del acuerdo en la sede electrónica de la Administración regional, lo cierto es que no lo hizo.

Así pues, procede que se complete la instrucción del procedimiento con la concesión de la preceptiva audiencia al reclamante y, una vez que ello se realice y se deje prueba en el expediente, se elabore una nueva propuesta de resolución y se recabe seguidamente el Dictamen de este Órgano consultivo.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina desfavorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, por considerar que es necesario completar la instrucción del procedimiento con la realización de la actuación instructora complementaria que se detalla en la Consideración tercera de este Dictamen, con carácter previo a la emisión de un nuevo parecer sobre el fondo del asunto.

No obstante, V.E. resolverá.

