

EXCMO. SR. CONSEJERO DE
SALUD Y CONSUMO
DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN
Edificio Pignatelli
50004 ZARAGOZA

I. ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha 16 de mayo de 2003 tuvo entrada en esta Institución queja que quedó registrada con el número de referencia arriba expresado, en la que se ponía de manifiesto la denegación del reintegro de gastos de traslado de una paciente desde la localidad de Tarazona hasta el Hospital Miguel Servet de Zaragoza para recibir un tratamiento de rehabilitación y logopedia prescrito tras una intervención llevada a cabo en el Hospital Clínico Universitario en la que le había sido eliminado un nódulo en la tiroides izquierda. La afectada es profesora y ejerce como tal, por lo que el problema de salud le impedía totalmente desarrollar su trabajo al no poder utilizar la voz.

Según se indicaba en el escrito presentado, la paciente fue remitida a rehabilitación en logopedia en el Centro de traumatología del Hospital Miguel Servet a partir del 27 de septiembre de 2003, teniendo programadas visitas a las 9.30 horas.

Se señalaba literalmente lo siguiente:

«Desde el primer momento se ofreció a la interesada hacer uso de un servicio de ambulancias existente en virtud de un nuevo acuerdo entre el Servicio Aragonés de Salud y las ambulancias, mostrando la afectada su interés en poder utilizar dicho servicio.

Sin embargo, a la hora de ir a hacer uso del mismo, únicamente le ofrecieron la alternativa de salir a las 7.00 horas de la mañana desde Tarazona, a pesar de no tener que acudir a la sesión de rehabilitación hasta las 9.30 horas.

Ante la imposibilidad de hacer uso del transporte de ambulancia con tales horarios (la interesada es madre de una niña de corta edad y le resulta muy gravoso tener que trasladarse con tal margen horario, sin que hasta las 9.30 horas comenzara su tratamiento), se vio obligada a utilizar el transporte público de la entidad Therpasa hasta poder arreglar lo de las ambulancias. Para ello tuvo que solicitar un cambio en la hora del tratamiento, que le fue modificado a las 11.30 horas de la mañana a fin de poder ajustarse a los horarios de transporte público, añadiéndole la logopeda más sesiones, al conocer que tenía que venir todos los días de la semana; quedando las sesiones finalmente de este modo: electrología, todos los días, a las 11.30 horas; y logopedia, miércoles y viernes a las 10.00 y martes y jueves a las 12.00 horas .

Al plantear la paciente a su médico esta situación en la que se encontraba de no poder hacer uso del servicio de ambulancias debido a la descoordinación de los horarios, fue remitida a la Inspectora encargada del tema de las ambulancias en el Servicio Aragonés de Salud, quien le indicó que había que dar tiempo para que se fueran solucionando poco a poco los problemas de adaptación por el concierto existente con los servicios de ambulancias y que, por tanto, si quería dichos servicios debía adaptar los horarios de rehabilitación a los de la ambulancia.

La utilización del transporte público con el consiguiente gasto que conlleva, supuso para la interesada un importante esfuerzo económico, derivado de un funcionamiento deficiente del servicio de ambulancias concertado, ya que no le habían facilitado durante los meses que había durado el tratamiento un transporte adecuado y razonable. La paciente consideraba que resultaba ilógico que se le informase de que tenía derecho a la ambulancia cuando, en realidad, en la práctica no se le facilitaba su uso.

A pesar de ello no le habían estimado su solicitud de reintegro del gasto que había tenido por el transporte público, para desplazarse hasta los servicios de rehabilitación.

A la paciente le constaba que desde Tarazona salen ambulancias cada hora al Hospital Clínico y, de dicho centro, a Tarazona, igual; sin embargo, no ocurre lo mismo con el Hospital

Miguel Servet. Asimismo conocía casos de pacientes que habían interrumpido tratamientos debido al inadecuado funcionamiento del servicio de ambulancias, que a veces llevaba a los pacientes tarde, otras los llamaban a mitad de sesión pues tenían que marchar y los dejaban “colgados” en el hospital, y otras les hacían permanecer en Zaragoza toda la mañana para media hora de tratamiento que duraba una sesión».

SEGUNDO.- Admitida a trámite la queja formulada se acordó pedir información al Departamento de Salud, Consumo y Servicios Sociales de la Diputación General de Aragón, recibíéndose en fecha 25 de septiembre de 2003 informe de dicha Administración en el que se hacía constar lo siguiente:

«El transporte sanitario está recogido en el R.D. 63/95 de Ordenación de Prestaciones del Sistema Nacional de Salud como una prestación complementaria, indicada únicamente ante situaciones de urgencia o para aquellos casos en que por la situación física o la patología que presenta el paciente hagan imposible la utilización de medios ordinarios de transporte para los desplazamientos necesarios para acudir a los Centros Sanitarios para recibir asistencia o desde estos al domicilio.

La Comunidad Autónoma de Aragón, como complemento a lo anteriormente expuesto, tiene establecido además, un servicio de transporte colectivo para aquellos pacientes que, aún sin reunir los requisitos recogidos en el R.D. 63/95 deben acudir de forma periódica y prolongada a los Centros Sanitarios, como son los pacientes de Diálisis, Rehabilitación, Quimioterapia y Radioterapia.

Esta prestación de transporte colectivo está contemplada en el contrato establecido para el transporte sanitario para la Comunidad Autónoma de Aragón firmado en 1.998, atendiéndose este servicio desde esta fecha.

Esta modalidad de transporte sanitario se organiza en función de unas rutas preestablecidas dentro de su zona de actuación. Por otra parte, estas rutas varían en función del número de pacientes, domicilio de los mismos y programación de los tratamientos. Desde los distintos servicios hospitalarios que reciben a estos pacientes, se intenta adecuar los horarios de tratamientos y los de las rutas de transporte con objeto de

optimizar la utilización de estos recursos ya que de otro modo no sería posible atender la demanda existente.

Por este motivo se indicó en su día a D^a. "X" la necesidad de adaptarse al horario de la ruta correspondiente a su localidad de residencia.

Por otra parte, en cuanto a su consulta referente al hospital de destino de las ambulancias indicarle que según la organización asistencial de la provincia de Zaragoza los pacientes de localidades del entorno a Tarazona tienen como Centro de referencia el Hospital Clínico Universitario, motivo por el cual la mayoría de los pacientes de estas poblaciones recibe asistencia en este Centro.

En lo referente a las deficiencias observadas indicar que se trata de un servicio que traslada conjuntamente varios pacientes, por lo que en ocasiones no es posible hacer coincidir la hora de comienzo o fin de sus tratamientos, lo que puede derivar en algunas demoras, no obstante trabajamos a diario en intentar ajustar al máximo los horarios para evitar retrasos.

Por último, el Reintegro de Gastos, regulado en el punto 5.3 del R.D. 63/95, se contempla exclusivamente para casos de utilización de medios ajenos al Sistema Nacional de Salud, ante situaciones de urgencia vital, supuesto no aplicable al caso de D^a. "X".»

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Objeto del expediente

Constituye objeto del presente expediente la queja formulada ante el Justicia de Aragón ante la negativa por parte del Instituto Aragonés de la Salud de reintegrar a una paciente el gasto de transporte que ha tenido que afrontar por sus traslados desde la localidad de Tarazona hasta el Hospital Miguel Servet de Zaragoza, para recibir un tratamiento de rehabilitación y logopedia prescrito tras una intervención quirúrgica llevada a cabo en el Hospital Clínico Universitario. Según se infiere del escrito presentado, la interesada se vio obligada a acudir a los servicios de transporte público de la entidad Therpasa debido a que el servicio de ambulancias existente que cubre este tipo de traslados tenía unos horarios claramente discrepantes con los que le habían

fijado para sus tratamientos, resultándole imposible a la paciente ajustarse a dichos horarios.

Se ponía de manifiesto asimismo que desde Tarazona sí que salían ambulancias “cada hora” al Hospital Clínico, y de este Centro Hospitalario hacia Tarazona; pero no ocurría lo mismo con el Hospital Miguel Servet al que la interesada había sido remitida.

SEGUNDA.- Sobre el reintegro de gastos reclamado

Han de tenerse en cuenta las estrictas previsiones contenidas en el Real Decreto 63/1995, de 20 de Enero, sobre Ordenación de Prestaciones Sanitarias del Sistema Nacional de Salud, el cual dispone en su artículo 2 que “constituyen prestaciones sanitarias, facilitadas directamente a las personas por el Sistema Nacional de Salud y financiadas con cargo a la Seguridad Social o fondos estatales adscritos a la sanidad, las relacionadas en el Anexo I de este Real Decreto”. El citado Anexo I, por su parte, incluye en estas prestaciones sanitarias, entre otras, las llamadas “prestaciones complementarias”, definidas en su apartado 4 como aquéllas que suponen un elemento adicional y necesario para la consecución de una asistencia sanitaria completa y adecuada, comprendiéndose entre las mismas el transporte sanitario.

La utilización de las prestaciones se realiza con los medios disponibles en el Sistema Nacional de Salud. Únicamente procede el reintegro de gastos ocasionados por los servicios asistenciales distintos de los asignados en los casos de asistencia sanitaria urgente, inmediata y de carácter vital, una vez comprobado que no se pudieron utilizar los servicios del Sistema Nacional de Salud y que no constituye utilización desviada o abusiva. Por urgencia vital entienden los Tribunales el peligro para la vida o el riesgo para la integridad de órganos esenciales.

En el supuesto planteado hay que advertir que sí que existía un servicio de ambulancias que efectuaba los traslados de pacientes desde la localidad de Tarazona hasta el Centro Hospitalario al que debía acudir la paciente.

La deficiencia no era la inexistencia de medios de transporte de la sanidad pública para efectuar dichos traslados, sino que los horarios fijados para efectuarlos resultaban para la interesada claramente desajustados a los horarios de sus tratamientos y, debido a sus circunstancias personales, no le era posible utilizar una ambulancia que salía de su localidad a las 7 horas de la mañana, dado que su tratamiento no estaba fijado hasta varias horas más tarde.

Ante casos como éste la jurisprudencia ha mantenido un criterio restrictivo en punto a la concesión de reintegros de gastos y, en este sentido, puede citarse la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 2001, en la que se deniega a un paciente el abono de los gastos de taxi utilizado en el desplazamiento desde la estación de Atocha al Hospital de La Paz en Madrid para someterse al tratamiento prescrito, aun cuando su necesidad fue evaluada por el facultativo, señalándose lo siguiente:

«En el Anexo I.4 del Referido Real Decreto 63/1995 de 20 de enero se contemplan las prestaciones complementarias de la asistencia sanitaria a cargo de la Seguridad Social y entre ellas el transporte sanitario, definiéndose las prestaciones complementarias como aquellas que suponen un complemento adicional y necesario para la consecución de una asistencia sanitaria completa y adecuada.

La prestación de transporte sanitario, comprende el transporte especial de enfermos o accidentados cuando concorra alguna de las circunstancias siguientes: a) Una situación de urgencia que implique riesgo vital o irreparable para la salud del interesado y así lo ordene o determine el facultativo correspondiente. b) Imposibilidad física del interesado y otras causas médicas que, a juicio del facultativo, le impiden o incapacitan para la utilización de transporte ordinario para desplazarse a un centro sanitario o a su domicilio tras recibir la atención sanitaria correspondiente. La evaluación de la necesidad de la prestación de transporte sanitario corresponderá al facultativo que presta la asistencia y su indicación obedecerá únicamente a causas médicas que hagan imposible el desplazamiento en medios ordinarios de transporte.

Del examen del artículo 66 de la Ley 16/1987, de 30 de julio de Ordenación de los Transportes Terrestres y del artículo 133 de su Reglamento aprobado por real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, así como del Real Decreto 619/1998, de 17 de abril sobre transporte sanitario, se desprende que se entiende por tal el realizado en ambulancias o vehículos especialmente acondicionados (UVIS móviles, etc.), y no en medios ordinarios como son los taxis o los coches particulares, y en su consecuencia la norma sólo contempla como prestación (que además ordinariamente es una prestación en especie y no un reembolso de gastos) el transporte en aquellos vehículos.

Es indiferente al objeto del abono del transporte el que la utilización del taxi o del vehículo particular fuera prescrito por facultativo de la Seguridad Social, con independencia de su conveniencia o utilidad para el beneficiario, igual que no se abonan otras reclamaciones (prótesis, prestaciones farmacéuticas, etc.) con independencia de su utilidad o indicación médica.

CUARTO. Por todo lo expuesto, de acuerdo con el informe del Ministerio Fiscal se debe estimar el recurso, ya que la doctrina correcta se encuentra en la sentencia de contraste».

En el supuesto que nos ocupa, sin perjuicio de comprender plenamente desde un punto de vista personal y humano las razones que impedían a la paciente emplear los servicios de ambulancias ofrecidos por el Servicio Aragonés de Salud, dado el desajuste o falta de coincidencia de horarios de los traslados que se realizaban por este medio y los fijados para los tratamientos de rehabilitación a que debía someterse la interesada, lo cierto es que desde el punto de vista de la legalidad vigente no existe una cobertura normativa que ampare la reclamación de gastos pretendida, dado que se trata de gastos realizados en un medio ordinario de transporte, no existiendo una situación de riesgo vital de la interesada.

TERCERA.- Sobre el servicio de transporte sanitario desde la localidad de Tarazona a Zaragoza

3.a) Deficiencias denunciadas y respuesta de la administración

En la queja formulada se denunciaban diversas deficiencias en la prestación de este servicio, debido a la inadaptación de los horarios fijados para los traslados respecto a los de los tratamientos a los que los pacientes debían acudir, dejándose constancia en el escrito de queja de casos de pacientes que llegaban tarde, que no eran esperados para regresar a Zaragoza, o que se veían obligados a ausentarse durante toda la mañana a pesar de durar unos minutos el tratamiento recibido. Se ponía de manifiesto además que desde Tarazona salían ambulancias “cada hora” al hospital Clínico, pero no así al Hospital Miguel Servet.

Ante estas manifestaciones se solicitó a la Administración información para verificar dichos extremos y, en tal caso, qué medidas se podrían adoptar para mejorar el servicio y solventar este tipo de problemas; así como sobre si sería posible extender este servicio de traslado más frecuente que se realiza al Hospital Clínico para los pacientes que acuden al Hospital Miguel Servet en

supuestos como el planteado; con indicación, en caso contrario, de las razones de la diferenciación entre los traslados a uno u otro centro hospitalario.

En contestación a nuestra solicitud, desde el Departamento de Salud y Consumo de la Diputación General de Aragón se nos ha informado de que esta modalidad de transporte sanitario se organiza en función de unas rutas preestablecidas dentro de su zona de actuación; rutas que varían en función del número de pacientes, domicilio de los mismos y programación de los tratamientos. Se indica que desde los distintos servicios hospitalarios que reciben a estos pacientes se intenta adecuar los horarios de tratamientos y los de las rutas de transporte con objeto de optimizar la utilización de estos recursos ya que de otro modo no sería posible atender la demanda existente. Se señala asimismo que, en lo referente a las deficiencias observadas, se trata de un servicio que traslada conjuntamente varios pacientes, por lo que en ocasiones no es posible hacer coincidir la hora de comienzo o fin de sus tratamientos, lo que puede derivar en algunas demoras, si bien se trabaja a diario para intentar ajustar al máximo los horarios para evitar retrasos.

Por lo que se refiere a los traslados desde la localidad de Tarazona al Hospital Clínico de Zaragoza, no hemos podido verificar que éstos tengan la frecuencia que en el escrito de queja se apunta (cada hora) pero sí que se nos informa de que *“según la organización asistencial de la provincia de Zaragoza los pacientes de localidades del entorno a Tarazona tienen como Centro de referencia el Hospital Clínico Universitario, motivo por el cual la mayoría de los pacientes de estas poblaciones recibe asistencia en este Centro”*, por lo que no se cuestiona que la frecuencia de los traslados al Hospital Clínico es mayor que al Centro Miguel Servet.

3.b) Organización del servicio de transporte sanitario.

Hemos de partir de las previsiones de la Ley de las Cortes de Aragón 6/2002, de 15 de abril, de Salud, en los artículos siguientes:

«Artículo 23. Concepto.

1. El Sistema de Salud de Aragón es el conjunto de recursos, medios organizativos y actuaciones de las administraciones sanitarias de la Comunidad Autónoma cuyo objetivo último es la mejora del nivel de salud, tanto individual como colectiva, su mantenimiento y recuperación a través de la promoción y protección de la salud, la prevención de la enfermedad, la atención sanitaria y la rehabilitación e integración social.

2. Todos los recursos sanitarios, sin perjuicio de sus propias y específicas tareas y responsabilidades, deberán orientar sus actividades con los siguientes fines:

...

g) asegurar la efectividad, eficiencia y calidad en la prestación de los servicios».

«Artículo 28. Funciones.

El Sistema de Salud de Aragón, para el cumplimiento de sus objetivos, debe desarrollar las siguientes funciones:

...

h) La coordinación y adecuada distribución territorial y sectorial de los recursos sanitarios y sociosanitarios.

...».

A partir de estas previsiones legales, y teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente expresadas, hemos de señalar que, ciertamente, la organización de un servicio de traslado conjunto de varios pacientes requiere valorar una confluencia de intereses distintos porque cada uno de los usuarios tiene sus propias necesidades horarias en atención a los propios horarios de sus tratamientos médicos y a sus respectivas circunstancias personales, familiares o sociales.

Por ello, no siempre va a ser posible satisfacer en igual medida a todos los pacientes ya que, necesariamente, los horarios que en unos casos resulten más favorables para unos interesados pueden no ser los más adecuados para otros.

Es razonable, por tanto, que la Administración sanitaria encuentre algunas dificultades organizativas, y ha de valorarse positivamente que se intenten ajustar al máximo los horarios para evitar retrasos y lograr el mejor funcionamiento posible del servicio. Los recursos materiales son limitados y corresponde a la Administración llevar a cabo una adecuada gestión de los mismos y optimizar su uso, valorando todos los intereses confluyentes y organizando los servicios de la forma más satisfactoria posible.

3.c) Posibilidad de utilizar las ambulancias que efectúan traslados al Hospital Clínico por los pacientes que han de acudir al Miguel Servet

Sin perjuicio de lo anterior, y en esa misma idea de organizar el servicio sacando el máximo rendimiento a los medios disponibles y tratando de lograr la mayor satisfacción de los pacientes afectados, entendemos que sí que podría valorarse la posibilidad de extender el servicio de las ambulancias que salen desde Tarazona hacia el Hospital Clínico de Zaragoza a los pacientes de Tarazona que acuden al hospital Miguel Servet de Zaragoza, cuando haya

algún supuesto como el planteado, de un ciudadano que no disponga de un transporte ajustado a los horarios de los tratamientos que recibe.

De los datos obrantes en el expediente se deduce que, debido a que los pacientes de localidades del entorno a Tarazona tienen como Centro de referencia el Hospital Clínico Universitario, los traslados a este Centro tienen una frecuencia mayor con un mayor número de servicios. Si se permitiera a algún paciente que debe acudir al Hospital Miguel Servet acogerse a estos traslados, se estaría dando una mayor oferta en los horarios del servicio, evitando un tratamiento diferenciado entre los usuarios de uno y otro centro sanitario. Por otro lado, dado que las ambulancias en ambos casos tienen que hacer el recorrido comprendido entre Tarazona y Zaragoza, la diferencia respecto al servicio que actualmente se presta consistiría únicamente en extender los traslados hasta el hospital Miguel Servet desde el Clínico, para llevar allí a los pacientes que correspondiera.

De este modo estarían obteniendo un tratamiento similar y en iguales condiciones y ventajas tanto los pacientes que deben acudir al Hospital Clínico como los que deben ser trasladados al otro centro Hospitalario de Zaragoza, no produciéndose una situación más desfavorable para los pacientes del Miguel Servet. Ello puede tener interés teniendo en cuenta que, en muchos casos, la adscripción a uno u otro Hospital no dependerá de la voluntad de usuario sino del tipo de tratamiento que han de recibir, facultativo que debe atenderles, etc.

III. RESOLUCIÓN

Por todo lo anteriormente expuesto y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de Junio, Reguladora del Justicia de Aragón, se formula la siguiente

SUGERENCIA AL EXCMO. SR. CONSEJERO DEL DEPARTAMENTO DE SALUD Y CONSUMO DE LA DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN:

Que, atendiendo a las consideraciones expresadas, se valore la posibilidad de extender el servicio de las ambulancias que salen desde Tarazona hacia el Hospital Clínico de Zaragoza a los pacientes de Tarazona que acuden al hospital Miguel Servet de Zaragoza, cuando haya algún supuesto como el planteado en el presente expediente.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comuniqué si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

2 de Octubre de 2003

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE