



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 7 1 7 / 2 0 0 9

(Pleno)

La Laguna, a 10 de diciembre de 2009.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se regulan las compensaciones por alojamiento, manutención y desplazamiento en transporte no concertado de pacientes del Servicio Canario de la Salud y sus acompañantes (EXP. 662/2009 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Se interesa Dictamen por el Presidente del Gobierno de Canarias al amparo del art. 11.1.B.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, sobre el *Proyecto de Decreto por el que se regulan las compensaciones por alojamiento, manutención y desplazamiento en transporte no concertado de pacientes del Servicio Canario de la Salud y sus acompañantes*.

Se adjunta a la preceptiva solicitud de Dictamen el certificado del Acuerdo gubernativo de petición del mismo, respecto del Proyecto de Decreto que el Gobierno tomó en consideración en sesión celebrada el 20 de octubre de 2009.

La solicitud ha sido cursada por el procedimiento ordinario.

2. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación. Consta en el expediente la siguiente documentación:

Informe de acierto y oportunidad de la norma proyectada emitido por la Secretaría General del Servicio Canario de la Salud con fecha 10 de marzo de 2009 (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública Canaria).

* **PONENTE:** Sr. Díaz Martínez.

Informe de impacto de impacto por razón de género, emitido con fecha 12 de marzo de 2009 por la Secretaría General del Servicio Canario de la Salud [art. 24.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en la redacción dada por la Ley 30/2003, en relación con la disposición final primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias].

Memoria económica justificativa del coste de la implantación del Proyecto de Decreto, elaborada con fecha 30 de marzo de 2009 por la citada Secretaría General [art. 44 y disposición final primera de la citada Ley 1/1983 en relación con el art. 24.1.a) de la también citada Ley 50/1997].

Documentación acreditativa del cumplimiento del trámite de audiencia a las distintas Áreas de Salud y a las asociaciones relacionadas con el sector, así como a la Federación Canaria de Municipios y la de Islas. Se procedió igualmente a la apertura de un trámite de información pública. Durante el plazo concedido presentaron alegaciones las Direcciones de Área de Salud de Gran Canaria, Lanzarote y La Gomera, algunas de las cuales han sido acogidas, según consta en el informe emitido por la Secretaría General del Servicio Canario de la Salud.

Informe de la Dirección General de Recursos Económicos del Servicio Canario de la Salud, emitido con fecha 5 de mayo de 2009 [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, por el que se crean las Oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Economía y Hacienda [art. 26.4.a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda], emitido con carácter desfavorable, con fecha 3 de junio de 2009, al no ajustarse el incremento presupuestario, que implicará la entrada en vigor de la norma proyectada, a los criterios empleados para elaborar el Escenario Presupuestario Plurianual para el periodo 2010-2012. Los reparos efectuados han sido contestados por medio de un informe de la Dirección del Servicio Canario de la Salud en el que, por el contrario, se sostiene que se respeta el Escenario Presupuestario Plurianual a que se ha hecho referencia. No se ha solicitado, sin embargo, nuevo informe a la Dirección General de Planificación y Presupuesto, a pesar de haber sido así propuesto por la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno.

Informe de la Inspección General de Servicios de 6 de agosto de 2009 [art. 77.e) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad, aprobado por Decreto 22/2008, de 19 de febrero].

Informe del Servicio Jurídico del Gobierno de fecha 18 de septiembre de 2009 [art. 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero], cuyas observaciones han sido asumidas, con la única excepción de la efectuada en relación con el art. 12 del Proyecto de Decreto por las razones que se explicitan en el informe realizado al efecto por la Secretaría General del Servicio Canario de la Salud.

Informe de la Intervención General de fecha 6 de octubre de 2009, que se emite con la advertencia de que su preceptividad no se encuentra establecida en el art. 131.2.a) de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria.

Informe de legalidad, emitido con fecha 9 de octubre de 2009 por la Secretaría General del Servicio Canario de la Salud [art. 44 de la citada Ley 1/1983 y 15.5.a) del Decreto 212/1991, 11 septiembre, de organización de los Departamentos de la Administración Autonómica de Canarias].

Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno de 16 de octubre de 2009 (art. 2 del Decreto 45/2009, de 21 de abril).

3. Por lo que se refiere a la estructura y contenido del Proyecto de Decreto, el mismo consta de una introducción y dieciocho artículos distribuidos en tres capítulos. El Capítulo I relativo a las Disposiciones Generales (arts. 1 a 5); el Capítulo II, que regula las Compensaciones por Desplazamiento, Alojamiento y Manutención (arts. 6 a 9) y el Capítulo III referido a las Formas de Pago (arts. 10 a 18). Asimismo, consta de dos disposiciones adicionales, la primera concerniente a los desplazamientos de los residentes de La Graciosa y la segunda a reembolsos y compensaciones cofinanciados con Fondos Europeos; una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales relativas al desarrollo del Decreto y actualización de cantidades, la primera, y a la entrada en vigor, la segunda.

II

1. De acuerdo con lo previsto en su art. 1, el presente Proyecto de Decreto tiene como finalidad regular el régimen de compensaciones derivadas del desplazamiento, previamente autorizado por el Área de Salud que corresponda por razón de la asistencia sanitaria prestada fuera del Área de Salud en el que se encuentra el municipio de residencia del beneficiario.

Con el nuevo marco aplicable, según el texto de la introducción de la norma proyectada, se pretende disciplinar la materia de un modo más racional,

presentándose un texto más claro de entender, diferenciando los gastos por razón de transporte, manutención y alojamiento. Se actualizan las cantidades compensatorias y se prevé la posibilidad de entregar, incluso antes del desplazamiento, los billetes del transporte, ya que su coste podría dificultar el acceso de los pacientes a la asistencia sanitaria por insuficiencia de medios económicos.

La entrada en vigor de la norma proyectada supondrá la derogación del Decreto 90/2004, de 13 de julio, por el que se regulan los reembolsos de gastos por desplazamientos en transporte no concertado y las compensaciones a los pacientes del Servicio Canario de la Salud y a sus acompañantes por pernoctar, por razón de asistencia sanitaria, fuera del Área de Salud de su municipio de residencia.

Este Consejo emitió en su momento el preceptivo Dictamen sobre este decreto, en su fase de Proyecto, así como en relación con las posteriores modificaciones operadas en el mismo (Dictámenes 90/2004, 194/2007 y 53/2008).

2. Por lo que a la competencia de la Comunidad Autónoma se refiere, ya se señaló en el primero de los citados dictámenes y se ha reiterado en los posteriores, que ostenta competencia normativa para establecer reembolsos y compensaciones derivadas del transporte no sanitario, en virtud del art. 32.10 del Estatuto de Autonomía, que le atribuye competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de sanidad.

La legislación básica en la materia viene constituida por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, así como por la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, cuyo art. 19, establece que el transporte sanitario consiste en el desplazamiento de enfermos por causas exclusivamente clínicas, cuya situación les impida desplazarse por los medios ordinarios de transporte, prestación que se facilitará de acuerdo con las normas que reglamentariamente se establezcan por la Administraciones sanitarias competentes.

Resulta igualmente aplicable a la materia concernida por este Proyecto de Decreto, el R.D. 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización, que deroga el Real Decreto 63/1995, de 20 de enero, con excepción de su disposición adicional cuarta.

El art. 11.1 del citado R.D. 1030/2006 reconoce a las Comunidades Autónomas para que, en el ámbito de sus competencias, puedan aprobar sus respectivas carteras de servicios comunes, que han de incluir como contenido mínimo la cartera de

servicios comunes del Sistema Nacional de Salud. Dentro de esta cartera de servicios comunes, el Anexo VIII incluye la prestación del transporte sanitario, que se facilitará según las normas que reglamentariamente se establezcan por las Administraciones sanitarias competentes. Se señala que la norma reglamentaria no es la idónea, en principio, para la atribución de competencias autonómicas.

El Proyecto de Decreto, al igual que el aún vigente Decreto 90/2004, regula las condiciones para el reembolso del transporte no concertado y realizado por medios ajenos al Servicio Canario de la Salud por razón de la asistencia sanitaria. Esta prestación se enmarca dentro de las prestaciones que pueden establecer las Comunidades Autónomas en aplicación de la legislación básica señalada, por lo que la inclusión de los desplazamientos a que se refiere el presente Proyecto de Decreto a efectos del reembolso de gastos no presenta desde esta perspectiva reparos de legalidad.

III

En términos generales la regulación propuesta se considera ajustada a Derecho. Procede realizar no obstante las siguientes observaciones, además de señalar que la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Economía y Hacienda no ha emitido nuevo informe respecto al Escenario Presupuestario Plurianual:

Art. 1.

El objeto de la norma es la *regulación* de la materia a la que se refiere. Por ello resulta inadecuado que se establezca en su apartado 1 que se *pretende regular* el régimen de compensaciones.

En su apartado 2, en aras a la seguridad jurídica, debería establecerse el momento en que procede que se efectúe la comunicación a la que se refiere.

Art. 12.

La desestimación de las solicitudes por silencio administrativo que se prevé en este precepto no se considera ajustada a Derecho.

Como señala el Servicio Jurídico en su informe, sólo en el caso de que los gastos a que se refiere el Proyecto de Decreto se conceptuasen como subvenciones o ayudas, el efecto del silencio podría ser desestimatorio, como dispone con carácter

general el art. 152 de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria.

Este Consejo ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión en su Dictamen 90/2004, de 27 de mayo, en relación con la regulación, realizada en términos similares a la actual, contenida en el Decreto 90/2004, de 13 de julio, entonces en fase de Proyecto, en el que se destacó el carácter de prestación complementaria del transporte a que se refiere la norma, con la consecuencia, a los efectos del silencio administrativo, de que éste habrá de ser en todo caso de carácter estimatorio.

En ese Dictamen, el Consejo señalaba que la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, establece, entre otros principios que la informan, “la prestación de los servicios a los usuarios del Sistema Nacional de Salud en condiciones de igualdad efectos y calidad” [art. 2.a)] siendo titulares de los derechos, entre otros, todos los españoles y los extranjeros en el territorio nacional en los términos del art. 12 de la Ley Orgánica 4/2000, estableciendo el art. 19 que el transporte sanitario consiste en el desplazamiento de enfermos por causas exclusivamente clínicas cuya situación les impide desplazarse en los medios ordinarios de transporte. Esta prestación se facilitará de acuerdo con las normas que reglamentariamente se establecen por las Administraciones Sanitarias competentes (art. 19). El reembolso de gastos y las compensaciones de manutención requieren que se trate de desplazamientos autorizados y por razón de asistencia sanitaria, por lo que el transporte no concertado para el desplazamiento de pacientes a los centros, servicios o establecimientos en que reciban asistencia sanitaria, constituye un elemento esencial de la atención y prestación sanitaria, sin que de ningún modo pueda equipararse con una mera ayuda, discrecional.

El Anexo VIII, de carácter básico, del citado Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, precisa que tienen derecho a la financiación de la prestación de transporte sanitario los pacientes que reciban asistencia sanitaria del Sistema Nacional de Salud, en centros propios o concertados, y que, por imposibilidad física o por otras causas exclusivamente clínicas, no puedan utilizar transporte ordinario para desplazarse a un centro sanitario o a su domicilio tras recibir la atención sanitaria en caso de que persistan las causas que justifiquen su necesidad. Pueden ir acompañados cuando la edad o situación clínica del paciente lo requieran. En esta norma, por tanto, el transporte sanitario se configura como una prestación

complementaria, es decir, como complemento adicional y necesario para la consecución de una asistencia sanitaria completa y adecuada.

Tratándose de una prestación complementaria en el Sistema Nacional de Salud, singularmente los reembolsos de gastos por desplazamientos en transporte no concertado, sin que haya norma de Derecho Comunitario expresa o interna de rango legal que determine que el efecto del silencio sea negativo, el carácter del mismo debe ser positivo o estimatorio, sin que pueda establecerse sentido negativo o desestimatorio por vía del Proyecto de Decreto que se analiza, dado el tenor del art. 43.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, no siendo por ende de aplicación la legislación autonómica en materia de ayudas y subvenciones.

Por otra parte, en el expediente se ha justificado el carácter desestimatorio del silencio en la consideración de que se trata de una prestación complementaria vinculada al servicio público de asistencia sanitaria, lo que justificaría, aunque no se señala expresamente, la aplicación de la excepción prevista en el art. 43.2 LRJAP-PAC en cuanto establece el citado carácter desestimatorio en lo que se refiere al servicio público. Sin embargo, la concesión de esta prestación complementaria no supone en ningún caso que se hayan transferido a los beneficiarios facultades relativas al servicio público. Se trata por el contrario de hacer efectivo el derecho de los usuarios a una prestación de los servicios en condiciones de igualdad efectiva y calidad, lo que justifica, como ha destacado el citado Dictamen 90/2004, que el transporte no concertado para el desplazamiento de pacientes a los centros, servicios o establecimientos en que reciban asistencia sanitaria, constituye un elemento esencial de la atención y prestación sanitaria.

Art. 14.

En Canarias hay unidades familiares con más de siete miembros por lo que se debería recoger esta posibilidad en la tabla de baremación, fijando, en su caso, las retribuciones brutas anuales en forma adecuada para recibir los abonos anticipados.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto que se analiza, por el que se regulan las compensaciones por alojamiento, manutención y desplazamiento en transporte no concertado de

pacientes del Servicio Canario de la Salud y sus acompañantes, se ajusta al marco normativo de aplicación. No obstante, se formulan observaciones, así como un reparo al art. 12 del mismo, de acuerdo con lo expresado en la fundamentación del presente Dictamen.