Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilma. Sra. Directora General de Relaciones Institucionales
C/ Santiago Alba, 1
47008 VALLADOLID

Expediente: 212/2023
Asunto: Ayudas por desplazamiento, alojamiento y manutención derivados de asistencia sanitaria / Disconformidad / Resolución
Centro directivo: Consejería de Sanidad

Ilma. Sra.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará V.I., en el escrito de queja presentado en esta Procuraduría se hacía alusión a que las disposiciones contenidas en la Orden SAN/144/2007, de 22 de febrero y en la Orden SAN/564/2022, de 27 mayo, no se consideraban ajustadas a derecho, por considerar que infringían el principio de igualdad.

Según se indicaba, la población de Soria que reside en municipios que no disponen de determinadas dotaciones sanitarias, obligatoriamente deben desplazarse a otros municipios para poder acceder a los centros sanitarios que no existen en su localidad. Esta circunstancia origina que sufran gastos que no tienen que asumir quienes residen en localidades que tienen acceso directo a los medios sanitarios correspondientes.

Así las cosas, se señalaba que estos usuarios, a pesar de que se ven obligados a desplazarse por falta de medios sanitarios en su provincia, no reciben ninguna ayuda, ya que no reúnen los requisitos establecidos en la normativa citada para acceder a las ayudas para el desplazamiento con fines asistenciales y para el alojamiento y manutención derivados de dicho desplazamiento. Esta circunstancia da lugar a que estos usuarios se sientan discriminados al tener que asumir un gasto que otros, por razón de su residencia, no tienen.

En este mismo orden de cosas, el autor de la queja señalaba que los importes de las ayudas, a pesar de haber sido actualizadas en el año 2022, no cubren mínimamente los gastos reales que soportan los beneficiarios, situación que genera una mayor desigualdad.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a V.I. en solicitud de información correspondiente a la problemática que constituye el objeto de aquélla.

En atención a nuestra petición de información se remitió por esa Administración autonómica informe, en el cual se hacía constar lo siguiente:

- En cuanto a las ayudas para el desplazamiento, alojamiento y manutención a las que se hace referencia en la queja, es preciso tener en cuenta que no se trata de prestaciones sanitarias regladas, al no recogerse en el Real Decreto de 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.

- Al no ser una prestación sanitaria, el incremento de las cuantías que se abonan a pacientes o familiares está supeditado a la disponibilidad presupuestaria existente que, a su vez, se encuentra condicionada por el vigente sistema de financiación autonómica que coloca a Castilla y León en una situación desfavorable.

- Dichas ayudas no constituyen un sistema de reintegro total de los gastos ocasionados, sino que son una medida de carácter compensatorio que facilita nuestra Comunidad Autónoma a los usuarios de Sacyl, como un apoyo o colaboración en los gastos no sanitarios del paciente.

- Se informa que las ayudas por desplazamiento, manutención y alojamiento se encuentran recogidas en la Orden SAN/144/2017, de 22 de febrero, por la que se regulan las ayudas para el desplazamiento con fines asistenciales, el alojamiento y la manutención derivados del mismo, a los pacientes que tengan reconocido el derecho a la asistencia sanitaria por el Instituto Nacional de la Seguridad Social y sus beneficiarios, en el Servicio Público de Salud de Castilla y León, incluyendo los importes que se abonan por cada concepto.

- Esa Orden SAN/144/2017, de 22 de febrero, se aprobó con el fin de reforzar la equidad del Sistema Sanitario. Por ello, estableció una serie de criterios de acceso, priorizando su aplicación para grupos de pacientes teniendo en cuenta la edad, el grado de discapacidad, el grado de dependencia, la situación clínica y la situación económica del usuario, además de establecer un régimen especial para los pacientes oncológicos.

- En el año 2022 se aprobó la Orden SAN/564/2022, de 27 de mayo, por la que se actualizaron los importes de este tipo de ayudas a los efectos de apoyar a los colectivos de pacientes y familiares, contribuyendo así a facilitar el acceso por parte de los pacientes a la asistencia sanitaria, así como la adherencia a los tratamientos asistenciales indicados por el Servicio Público de Salud.

- El incremento aprobado para las ayudas por desplazamiento es del 30%, para las ayudas por manutención del 20% y para las ayudas por alojamiento de más de un 22%.

- Se indica, igualmente, que en la Consejería de Sanidad se confía en que, en el futuro, resulte posible realizar nuevas actualizaciones, siempre que sea posible en el

marco presupuestario vigente en cada momento, con el objetivo de mejorar la equidad en el acceso a la asistencia sanitaria ya que constituye una de las líneas esenciales de actuación en materia de sanidad.

A la vista de lo informado procede realizar algunas consideraciones acerca de la configuración del derecho a la asistencia sanitaria.

El artículo 43 de la Constitución Española reconoce el derecho de todos los ciudadanos a la protección de la salud, derecho social relacionado con el derecho fundamental a la vida y a la integridad física (artículo 15 CE).

Correlativamente, establece el deber de los poderes públicos de organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios, añadiendo que la Ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto.

En este mismo sentido, el artículo 13.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, establece que *"Todas las personas tienen derecho a la protección integral de su salud, y los poderes públicos de la Comunidad velarán para que este derecho sea efectivo.*

Los ciudadanos de Castilla y León tendrán garantizado el acceso, en condiciones de igualdad, a los servicios sanitarios de la Comunidad en los términos que la ley determine. Asimismo, serán informados sobre los servicios que el Sistema de Salud preste".

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, establece en su artículo 3.2, que el acceso a la asistencia sanitaria y las prestaciones sanitarias se realizarán en condiciones de igualdad efectiva y en los mismos términos se pronuncia la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud.

Por su parte, la Ley 8/2010, de 30 de agosto, de Ordenación del Sistema de Salud de Castilla y León, incluye en su artículo 2, entre los principios rectores de este Sistema, *"La universalización de la atención sanitaria prestada por el Sistema Público de Salud, que garantice la igualdad efectiva en las condiciones de acceso a los servicios y actuaciones sanitarias y la equidad en la asignación de los recursos"* (apartado d) , "*La superación de las desigualdades socioeconómicas y la eliminación de los desequilibrios territoriales"* (apartado f) y *"La mejora continua de la calidad y la seguridad de los servicios y actuaciones"* (apartado p).

En su artículo 13.3 dispone que *"la organización territorial [del Sistema de Salud] deberá asegurar la continuidad de la atención en sus distintos niveles y promover la efectiva aproximación de los servicios al usuario así como la eficiencia y coordinación de todos los recursos".*

En consecuencia, se pone de manifiesto la importancia que para esta Comunidad Autónoma debe tener la búsqueda de soluciones para hacer efectivo el acceso de los ciudadanos a las distintas prestaciones sanitarias teniendo en consideración la realidad geográfica y demográfico de su territorio.

La Orden SAN/144/2017, de 22 de febrero, (modificada por la Orden SAN/564/2022, de 27 de mayo) regula las ayudas para el desplazamiento con fines asistenciales, el alojamiento y la manutención derivados del mismo, a los pacientes que tengan reconocido el derecho a la asistencia sanitaria por el Instituto Nacional de la Seguridad Social y sus beneficiarios, en el Servicio Público de Salud de Castilla y León, estableciendo unos requisitos muy concretos de acceso a las mismas, limitando su obtención por razones de edad, nivel de renta o la situación en que se encuentra la enfermedad del paciente, pero no hace referencia a otros criterios, de manera que el resto de usuarios que se ven obligados a desplazarse, por falta de medios sanitarios en su provincia, no ven compensado el esfuerzo económico inevitable que deben hacer; circunstancia que es llamativa en determinadas provincias, como Soria, especialmente afectadas por la despoblación y la dispersión geográfica, que obliga a un alto porcentaje de sus habitantes a desplazarse para obtener la asistencia sanitaria que precisan.

Compartimos lo indicado por la Consejería de Sanidad en su informe sobre el hecho de que el abono de estas ayudas no constituye una prestación sanitaria reglada, ya que no forman parte de la Cartera Básica de Servicios, pero no podemos obviar que la regulación y concesión de estas ayudas es un elemento importante a la hora de potenciar el principio de igualdad en el acceso a la sanidad, como expresión del derecho constitucional a la protección de la salud y que existe, igualmente, en las mismas una finalidad social que subyace con el fin de favorecer el acceso a los tratamientos en los casos de desplazamientos con fines de asistencia sanitaria. Por lo tanto, este tipo de ayudas pueden llegar a suponer una condición esencial en determinados supuestos concretos para hacer efectivo este derecho a la protección de la salud de los ciudadanos, puesto que, si bien, su naturaleza es la de una prestación económica, se concede con el objetivo de facilitar el acceso a tratamientos o servicios sanitarios cuando la asistencia no se puede ofrecer en el lugar de origen.

Así mismo, la necesidad de racionalizar la puesta a disposición de los recursos sanitarios para una población dispersa en un territorio tan amplio como el de nuestra Comunidad exige evidentemente un mayor esfuerzo de los poderes públicos con la finalidad de compensar esta situación. Esta racionalización de recursos conduce a una concentración de servicios con el objetivo de ofrecer a los pacientes los mejores tratamientos y la mejor atención clínica pero tiene como contrapartida el incremento de las diferencias en cuanto a la disponibilidad de recursos asistenciales para dar la debida cobertura a todos los usuarios del sistema sanitario. Por ello, entendemos que debe continuarse e incrementarse, por parte de la Administración, el esfuerzo presupuestario

que viene realizando para compensar a aquellos ciudadanos que residen en zonas menos pobladas o más alejadas de los centros especializados o de referencia, con el objetivo de hacer efectivo el principio de universalidad en la asistencia sanitaria; una compensación que es posible que no sea requerida para la prestación del servicio sanitario, al menos con la misma intensidad, en otras Comunidades Autónomas, lo que seguramente requiera tener su reflejo, como apunta en su informe, en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

La Orden SAN/144/2017, de 22 de febrero, debe suponer una medida de compensación de los gastos generados por el desplazamiento con fines asistenciales cuyo ámbito, tanto objetivo como subjetivo, debe tender a rebajar las diferencias de la oferta asistencial que pueden existir, en el sentido de ampliar su cobertura y no minorarla.

En todo caso, no tiene mucho sentido que se garantice el derecho a la asistencia sanitaria mediante el acceso a un centro sanitario fuera del área de salud de un paciente, otorgando las autorizaciones pertinentes y que sin embargo no se favorezca el mismo desde una perspectiva material, compensando, en la medida de lo posible, el gasto que generan los desplazamientos, en casos en que el criterio poblacional y de dispersión geográfica son la causa de que no pueda prestarse la asistencia sanitaria en la provincia de residencia del usuario.

Otra cuestión que consideramos oportuno valorar es la actualización de las cantidades a satisfacer. En su configuración actual estas ayudas no contemplan el reintegro total de los gastos soportados por los pacientes para acudir a los centros asistenciales en que han de recibir atención médica y, efectivamente, tal como pone de relieve el informe de la Consejería de Sanidad, se trata de una medida de carácter compensatorio; sin embargo, a pesar de haberse actualizado sus cuantías en el año 2022, lo cierto es que las mismas no parecen suficientes y compensan escasamente el esfuerzo económico inevitable que deben hacer los pacientes. El gasto que asume el paciente por el desplazamiento para recibir asistencia sanitaria especializada supera significativamente la cuantía recogida en la normativa vigente.

Así, la cuantía prevista para ayudas por gastos de desplazamiento para pacientes de la Comunidad Autónoma de Castilla y León está establecida en 0,09€/kilómetro.

Efectuando una comparación con las ayudas previstas para este tipo de gastos en otras Comunidades Autónomas, resulta que en Galicia la ayuda asciende a 0’15€/km; en Castilla La Mancha se abona el importe del billete del autobús o si se utiliza el coche particular a razón de 0,16 €/km; en La Rioja también se abona el importe de la tarifa de transporte regular de tren o autobús, y en caso de utilizar el vehículo particular, se abona un importe fijo por km recorrido, ida y vuelta, a razón de 0,10 €/km o en Cantabria la ayuda es de 0,20€/Km, en caso de utilizarse el vehículo particular.

En la misma línea, el importe de las ayudas para alojamiento y manutención derivados del desplazamiento con fines asistenciales es, respectivamente, de 21,60€ por día y de 6€ por día. Cuantías notablemente inferiores al coste real de los gastos que suponen estos desplazamientos y que se encuentran también por debajo en relación con las establecidas en otras Comunidades Autónomas, con importes, que en el caso de la manutención se sitúan entre los 9 y los 20€ diarios, y en el supuesto del alojamiento llegan a los 40€ máximo, en el caso de Navarra, o a 70€ en Cantabria.

Los importes actuales, pues, suponen, en definitiva, una merma en las garantías de igualdad en el acceso a las prestaciones sanitarias para aquellos pacientes que han de trasladarse o desplazarse desde su localidad a otras distinta para recibir asistencia sanitaria. En estos casos, es evidente que, el desembolso económico que tienen que realizar estos pacientes supone un problema añadido al de la propia enfermedad.

En consecuencia, acogiendo favorablemente la disposición de esa Consejería por actualizar cuando sea posible las ayudas de desplazamiento, alojamiento y manutención, esta Institución considera oportuno recomendar la actualización de las cuantías de la citada Orden SAN/144/2017, de 22 de febrero, o la revisión del modelo actual de determinación de las ayudas, incorporando a los requisitos de acceso a las ayudas los criterios de población y dispersión geográfica, con la finalidad de hacer efectiva la igualdad en el acceso a la asistencia sanitaria y el principio de universalidad que inspira el conjunto del sistema, reduciendo, en todo lo posible, las diferencias según el lugar de residencia de cada paciente.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución:**

ÚNICA: Que valore modificar la Orden SAN/144/2017, de 22 de febrero, por la que se regulan las ayudas para el desplazamiento con fines asistenciales, el alojamiento y la manutención derivados del mismo, a los pacientes que tengan reconocido el derecho a la asistencia sanitaria por el Instituto Nacional de la Seguridad Social y sus beneficiarios, en el Servicio Público de Salud de Castilla y León con inclusión del criterio poblacional y de dispersión geográfica entre los requisitos de acceso a esta ayudas, así como la actualización de la cuantía prevista para gastos de desplazamiento con fines asistenciales, el alojamiento y la manutención derivados del mismo o la revisión del modelo actual de determinación de dichas ayudas, en aras a una mayor efectividad de la garantía de igualdad en el acceso a las prestaciones sanitarias.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Sanidad en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López