



# Coloquios Sanitarios

## La responsabilidad en las crisis sanitarias

Son muchos ciudadanos, y parece ser que cada vez más, los que piensan que tener "derecho a la salud", un derecho constitucional a todas luces, significa que la Sanidad debe ser gratis para todos, en cualquier situación de riesgo y ante todo

Recientemente hemos asistido a una intoxicación alimentaria por consumo de pollo asado precocinado contaminado con salmonela que afectó a casi tres mil personas y que como es lógico soportó (no podía ser de otro modo) nuestro sistema sanitario. Ahora sabemos que la sanción a la que se enfrenta la empresa toledana que los suministró puede ascender a 600.000 euros por incurrir en una falta muy grave y otra grave contra la salud pública. Pero, ¿qué ocurre con los gastos asistenciales que hasta ahora han corrido a cargo del SNS? ¿No sería más lógico que la entidad responsable de esta toxiinfección alimentaria se hiciera cargo de todos y cada uno de ellos? ¿Qué es lo que ocurre en realidad cuando suceden accidentes similares a éste? ¿Quién tiene que afrontar y cómo este tipo de responsabilidad ante las crisis sanitarias?

De igual modo ocurre desde hace años con la legionella y la irresponsabilidad de las empresas que no realizan las revisiones de sus sistemas de aire acondicionado y que se enfrentan a una multa a veces más barata que los costes de la propia inspección. También hace poco, durante este verano, en San Sebastián de los Reyes en Madrid, cientos de personas tuvieron que ser asistidas por el sistema sanitario tras un encierro de toros que desbordó todas las previsiones en cuanto al número de personas que acudieron y su seguridad. Pero, ¿no debe ser responsable de todos los gastos la empresa que organizó este festejo taurino, o en su defecto, la empresa aseguradora de tal evento? La misma reflexión hemos de hacernos ante tantas y tantas fiestas locales, en las que toros, tomates, uvas y cohetes son los protagonistas y los "agentes causales", entre otros, de tantos accidentes a los que tiene y debe hacer frente el sistema sanitario del que todos dependemos.

|                                                                                                 |                                                      |                                                                              |                                                    |                                                                                             |                                                                     |                                                                        |                                                                    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| <b>Jesús Sánchez Martos</b><br>Catedrático de Educación para la Salud de la UCM, como moderador | <b>Teótimo Sáez</b><br>Secretario general de Adeslas | <b>Rafael Peset</b><br>Subsecretario de la Consejería de Sanidad de Valencia | <b>José María Pino</b><br>Editor de Revista Médica | <b>Luis Pineda</b><br>Presidente de Ausbanc (Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios) | <b>José Guerrero Zaplana</b><br>Magistrado de la Audiencia Nacional | <b>Juan del Llano</b><br>Director general de la Fundación Gaspar Casal | <b>Rafael Peñalver Castellano</b><br>Secretario general del Sescam |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|



tipo de crisis sanitaria, como las que ocurren con frecuencia como consecuencia de una mala práctica de quienes deben garantizar la seguridad de un producto alimentario o de un evento popular. Ante una situación como la ocurrida este verano

con la salmonela o con los encierros de San Sebastián de los Reyes, ¿hasta qué punto no se deben pedir responsabilidades a las empresas o ayuntamientos organizadores y a las compañías aseguradoras?

**E**stas y otras cuestiones fueron discutidas el pasado 22 de septiembre en la última edición de Coloquios Sanitarios, que estrenó para la ocasión un nuevo lugar de reunión, la sede del Colegio Oficial de Médicos de Madrid.

**Sánchez Martos:** En este momento pensamos que es más que adecuado establecer un coloquio sobre la responsabilidad ante las crisis sanitarias, en referencia a problemas como los derivados de las fiestas taurinas (por ejemplo lo ocurrido en San Sebastián de los Reyes, en Madrid), la intoxicación por los pollos, etc. ¿Nos conformamos con la multa? En el caso de la legionela, todos sabemos que la cantidad impuesta es a

veces inferior al gasto que la empresa tiene que desembolsar para el cuidado del aire acondicionado. Además de la multa, ¿las administraciones deberían reclamar el seguro de responsabilidad que debería tener cualquier entidad? ¿Quién ha de hacerse cargo de lo que cuesta la asistencia? Me gustaría comenza planteando la siguiente pregunta: ¿La salud tiene que ser gratis para todos?



#### ¿GRATIS TOTAL?

**Del Llano:** Estamos ante un problema de tipo cultural y educativo, relacionado con la sociedad civil y con el hecho de que estamos en un país que vive una joven democracia, a diferencia del entorno anglosajón. Aquí, la respo-

nabilidad civil está más inculcada que la colectiva. Creo recordar que fue Kennedy quien dijo: "No piense tanto qué puede hacer América por usted, sino usted por América". Por lo tanto, antes de proveer medidas punitivas, habría que hacer mucho énfasis en la educación sanitaria, el autocuidado, la responsabilidad de uno mismo hacia su vida, etc. Estos aspectos son importantes para una mejor convivencia: se salvarían vidas y, además, ahorraríamos dinero al sistema. Algunos de los ejemplos enunciados son bastante ilustrativos, ya que, por ejemplo, el día después de lo ocurrido en San Sebastián de los Reyes se desarrolló la suelta de toros más limpia de la historia de las fiestas.



**Sáez:** La asistencia sanitaria es un bien muy importante, tanto para el individuo como para la sociedad, y se suele decir que **no tiene precio, pero sí coste**. Acabamos de presenciar el drama de este país para proporcionar el dinero suficiente para la financiación del sistema sanitario. Pero ese drama lo tiene también una compañía de seguros cuando tiene que hacer frente a los gastos de una atención con las primas de sus clientes y el propio individuo si lo ha de poner de su bolsillo. Qué duda cabe que para el que paga, hacerlo es un daño patrimonial, y que si tiene que abonar una cantidad de dinero, lo haga porque ha cometido un delito o una negligencia. Pienso que ha habido un desarrollo extraordinario del tratamiento de la responsabilidad civil en los últimos años, sobre todo en cuanto a la jurisprudencia. El que se ha inhibido de sus deberes es el legislador, ya que funcionamos gracias a normas de derecho positivo, y pienso que sería necesaria una puesta al día de la normativa. Desde la profesión médica se está demandando la creación de un baremo sanitario. Es necesario, pero hay que ir más allá, hacia una norma acorde con la actualidad.

**Peñalver:** Como inspector médico y trabajador de la Administración desde hace 25 años, estoy totalmente de acuerdo con la opinión sobre que existe una incultura sobre el coste de la Sanidad. En **nuestra sociedad impera el concepto de 'gratis total'**. Carecemos de los instrumentos adecuados

para definir la responsabilidad sin caer en los límites patológicos de EE UU y de la formación necesaria. En 1987, con la huelga de médicos, los profesionales comienzan a exigir un seguro de responsabilidad patrimonial. A partir de ahí, se introdujo por primera vez la cultura de cobrar a terceros. Poco a poco se van realizando, al menos, protocolos de admisión en los hospitales. La facturación debería formar parte de un interrogatorio, de modo que en aquellos procesos en los que pueda haber una responsabilidad se puedan facturar. Actualmente, se ha iniciado cierto debate en la administración sobre quién debe pagar algunas necesidades asistenciales.

**Peset:** Estoy totalmente de acuerdo con Teófilo. Existe la sensación de que cualquier problema de salud debe ser cubierto y con carácter gratuito. Una cosa es el derecho a la prestación sanitaria y otra muy distinta que tenga que ser gratis. Desde la Ley General de Sanidad, hay ciertos colectivos que, cuando tienen un problema de salud, la administración puede facturar la atención a terceros: accidentes de tráfico, de trabajo, determinadas prácticas deportivas y atención a residentes extranjeros, algo que en la Comunidad Valenciana es muy importante.

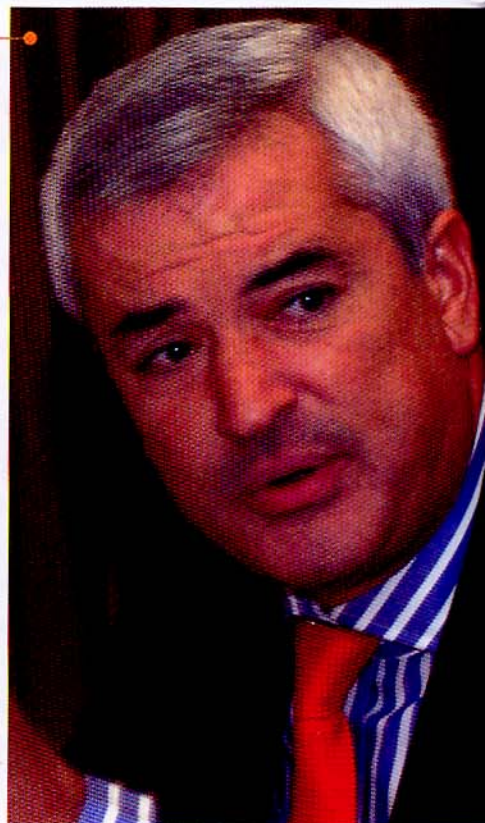
En estas últimas semanas, se ha desarrollado el debate sobre la financiación sanitaria, que no se ha cerrado de la mejor manera posible y ha puesto sobre la mesa las debilidades del SNS. La facturación de determinada asistencia es un tema

de gestión. Hay cosas facturables y otras que no lo son o que entrañan dudas, como por ejemplo lo ocurrido con la legionela. Hace 10 años no se pedía nada a terceros y hoy, al menos en la Comunidad Valenciana, se hace con la mayoría de gastos derivados de accidentes de tráfico y de trabajo. Me preocupa especialmente la responsabilidad sobre el coste de la atención sanitaria a los residentes extranjeros. En el caso de los temporales, el Instituto Nacional de la Seguridad Social hace efectiva esa facturación y esto va al Fondo de Cohesión que, a su vez, se reparte entre todas las comunidades, teniendo en cuenta que el 50 por ciento de los ingresos que está teniendo la Seguridad Social por este contingente provienen de nuestra región. En el caso de aquellos extranjeros que viven en la región todo el año, existen convenios internacionales que dedican una cuantía para la asistencia de 2.400 euros por persona, lo que tampoco contribuye a la financiación autonómica.



#### BASE LEGAL

**Luis Pineda:** Desde mi perspectiva y teniendo en cuenta las respon-



*"Creo que existen dos instrumentos básicos para avanzar en la facturación de los costes derivados de las crisis sanitarias: la competencia y la responsabilidad", expresa Luis Pineda*

sabilidades integradoras del código civil, me encuentro con materia jurídica suficiente para sacar adelante las reclamaciones y con adecuados cauces procesales. Entiendo que desde Unespa (Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras) se quiera legislar, porque ahí es donde actúan los lobbys y hacen cosas como los baremos que los jueces no tienen en cuenta, ya que es una forma de hacer negocio. Así pues, con lo que tenemos, podemos avanzar muchísimo, pero en España no ha dado ni siquiera el primer paso, ya que hace unos años éramos un país pobre y no nos hemos acostumbrado a ser ricos. Creo que existen dos instrumentos muy adecuados para empezar a caminar. El primero es la competencia, puesto que si los que tuviesen que pagar compitiesen entre ellos, seguramente un funcionario público también lo haría. El capitalismo es el mejor sistema que existe, pero tiene que cumplir una condición: si te equivocas, pagas. Pero para eso tiene que haber alguien que reclame. El segundo factor es la responsabilidad. Me disgusta que la administración sancione a una empresa

cuando ella misma le ha dado el visto bueno. Una inspección debe detectar eso. Desde el punto de vista de la sociedad civil, vamos a mejorar cuando tengamos mejores instrumentos, y las aseguradoras y los procesos judiciales son dos sumamente útiles. Yo espero que alguna comunidad autónoma coja las riendas de este proceso y mejore la totalidad del Estado. Al principio todo el coste recaerá en la aseguradora, pero luego se verá qué parte se asigna a cada uno.

**Guerrero:** Parece razonable que la Administración correspondiente que se encarga de propor-

*Guerrero: "La exigencia de responsabilidad ha de tener un límite. Las comunidades deben prestar asistencia y no pensar en la fórmula de cómo ir a la región de al lado a pedirle cuentas"*

nar asistencia masiva en caso de crisis pueda facturar al responsable que pueda surgir. Se parte del principio del Derecho a la Protección de la Salud, artículo 43 de la Constitución, y de la Ley 14/86 sobre la universalidad de la asistencia, lo cual me parece un logro social innegable al que no debemos renunciar de ninguna manera. Evidentemente, creo que no existe mucha cultura de reclamar, pero no se me ocurre que cuando un hospital haya atendido a la víctima de un delito vaya después a pedirle cuentas al delincuente. Se me han ocurrido dos situaciones desde el punto de vista jurídico. La primera: ¿Triunfaría una reclamación de una administración contra otra por la vía de la responsabilidad patrimonial? Yo creo que no, ya que falta la relación de causalidad. Por ejemplo, en el caso

de las inspecciones, aunque una administración no hubiera hecho bien las revisiones, no es responsable de la infracción producida. Sin embargo, no he visto en la jurisprudencia ningún caso de reclamación entre administraciones. La segunda cuestión que me planteo es una reclamación de la adminis-



tración contra un particular. Aquí habría que acudir a la ley de contratos de seguros y, si no estoy equivocado, el seguro prevé la posibilidad de que se pueda reclamar si en la póliza se establece expresamente la cobertura de asistencia sanitaria, lo cual tampoco es muy frecuente. En cualquier caso, tendríamos que empezar por aquí.

**Peset:** En 2004, la Comunidad Valenciana facturó 31.026 accidentes de tráfico y 21.000 de trabajo. Además, en todos los pueblos se organizan encierros; recientemente, hablando con el responsable de un hospital, me aseguró que todos los días tienen dos ingresados por heridas de asta de toro. Todo esto es facturable porque, al menos en nuestra comunidad, es obligatorio por parte del ayuntamiento contratar un seguro; en caso contrario no se autoriza el espectáculo.





**Pino:** Tenemos que tener en cuenta que en San Sebastián de los Reyes 60 pacientes han acudido a los centros hospitalarios y han dejado a otros sin cama o sin operar. Además del coste, es necesario ver la repercusión en la asistencia. Al menos en Madrid no hay seguros colectivos para todas estas cuestiones. Además, ¿se puede dejar participar a todo el mundo en estos actos? Debería controlarse mejor y exigir que se contrate un seguro.

En cuanto a las inspecciones, el Hospital Virgen del Rocío de Sevilla está denunciado por la fabricación de un producto. Cuando el laboratorio demandante investiga, como el centro lo tiene que autorizar, se arregla todo para que parezca que no ha pasado nada. Por lo tanto, no es fácil que una inspección llegue al final del asunto.



#### EL LÍMITE DE RECLAMAR

**Sáez:** Desde mi punto de vista, una cosa es que exista un reglamento que exija contratar una póliza de seguro y otra muy distinta que, si no hay póliza, no exista responsabilidad. En España, las diferentes normativas de las distintas autonomías van viendo la necesidad de establecer la obligatoriedad de asegurar determinados eventos. No pienso que falten obligaciones en este sentido; más bien me preocupa que a veces la Administración saque

una normativa para que se acuerde un seguro y luego no lo coteje nadie, porque, ni existe producto, ni desde el punto de vista económico tiene lógica que alguien se dedique a construirlo. Así pues, el problema no es tanto que se exija el seguro, porque a veces es así y el mercado no lo proporciona. Por otra parte, en los casos que se han expuesto aquí (salmonela y encierros), hay una gran diferencia: en el primero, el paciente no tiene ninguna responsabilidad, y en el segundo sí, independientemente de que los organizadores lo hayan hecho o no bien.

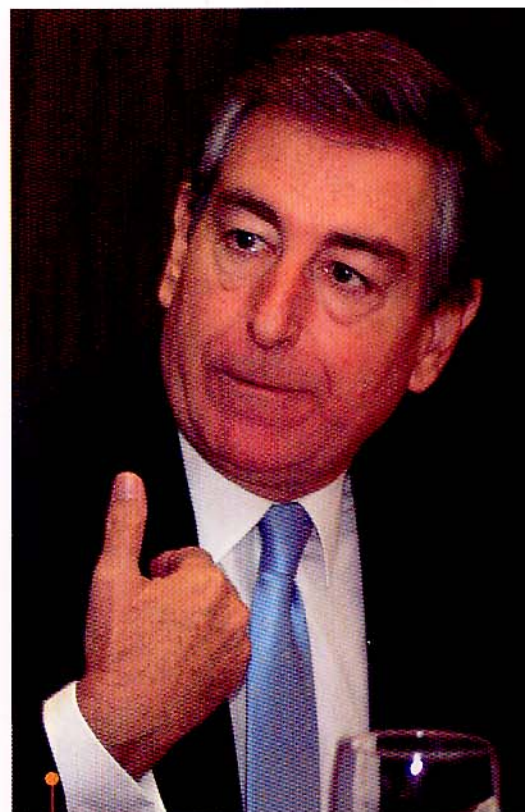
**Peñalver:** Respecto a las inspecciones, estoy en total desacuerdo con lo expuesto por Luis Pineda. No se puede decir alegremente que una administración sanciona caprichosamente. En una empresa se aceptan unas inspecciones y unas normas, y se sabe que para comercializar ese producto, tiene que cumplirlas. En el caso de Castilla-La Mancha, la consejería de Sanidad, a través de sus servicios jurídicos, ha tomado la determinación de que es una falta muy grave, por tanto le corresponde la mayor sanción de las faltas establecidas. Para llegar a esa conclusión, se abrió un expediente y se presentaron unas pruebas, y creo que se ha desarrollado todo con el máximo rigor. Aquí se han hecho apuntes de cómo actúan en ocasiones las inspecciones y los que van a ser revisados, porque pueden ocultar muchas situaciones.

Por otro lado, también me había planteado si la administración puede o no reclamar. Por mi experiencia, estamos todavía en la cultura de la Seguridad Social. Hasta la Ley General de Sanidad funcionábamos como un seguro y se llegaban a acuerdos, se fijaban unos precios e indemnizaciones y se podía expulsar a los asegurados. Hoy en día, no hay una cultura sobre la reclamación de dinero a terceros y muchas veces

hacerlo supondría un esfuerzo muy grande, ya que los servicios jurídicos centrales son a veces muy limitados.

**Guerrero:** Las comunidades, que son las que prestan la asistencia sanitaria, buscan la forma de resarcirse de la atención que han prestado. Esto, en el fondo, va a repercutir en un mayor gasto si aseguramos la responsabilidad (los seguros de responsabilidad tienen unas cuotas enormes). Entonces, las comunidades tendrán que decidir qué hacen con el dinero: poner hospitales o pagar indemnizaciones. El gran principio de la Sanidad universal es: por la puerta de delante sí, pero por la de atrás voy a reclamar a la comunidad de al lado. Esto no se compagina muy bien con el principio de solidaridad. Además a las empresas a veces les resulta más barato ignorar las normas.

**Del Llano:** Las crisis sanitarias que tienen su origen en cuestiones de salud pública revelan que es necesario que se mejoren los sistemas de monitorización y vigilancia epidemiológica entre las comunidades autónomas y el Estado, ya



que creo que existe manifiestamente un margen para hacerlo.

**Guerrero:** De todas formas, la exigencia de responsabilidad tiene que tener un límite. Debe permitir que las administraciones o los particulares puedan funcionar. Las comunidades tienen que prestar asistencia y no pensar la fórmula de cómo ir a la región de al lado a pedirle cuentas.

**Pineda:** Pero no hay que olvidar que no deja de ser importante lo individual. Ochocientos heridos por asta de toro al año no es algo menor. Además de ricos, podemos ser sutiles, y es posible hacerlo mediante protocolos de ac-

tuación que vamos a exigir desde la sociedad civil.

**Pino:** No sólo es a la comunidad de al lado, porque este tipo de crisis sanitarias cuestan una suma muy importante de dinero.

**Peñalver:** La reclamación es buena, porque a la larga mejora la calidad de la asistencia, logra que los sistemas sanitarios pongan en marcha la gestión del riesgo, es decir, protocolos de actuación que aseguren evitarlo. Por eso, hay que incidir en que el ciudadano reclame. Pero, en cuanto a las reclamaciones que debe poner la administración, es otra cosa. ¿Le vamos a preguntar a una persona con problemas de

oído si ha ido a una discoteca con un volumen elevado?

**Sánchez Martos:** Pero, ¿quién nos iba a decir hace años que se podría demandar a las tabacaleras?

**Peset:** En mi opinión, el debate también entraña las prestaciones que realiza la propia administración. Me refiero a la cartera de servicios. A este respecto, me parece muy adecuada la 'factura sombra', que es la que se le ofrece al ciudadano sin cobrársela para que sea consciente del coste de su asistencia.

**Sánchez Martos:** Es un buen mecanismo, pero también debería detallar lo que ahorra.



#### Ronda de conclusiones:

**Peset:** La administración tiene que empezar a adaptarse a una nueva situación y cultura, la cual supone que ha de facturar aquellos servicios que presta la Sanidad y no están cubiertos por el aseguramiento del paciente.

**Pineda:** Estamos en un nuevo marco que exige más de nosotros y mejor. Tenemos un sector asegurador y una estructura jurídica mucho más potente que los que teníamos. Hay derechos que nadie ejercía y hoy se ejercen con naturalidad. Este es el camino que hay que emprender.

**Peñalver:** Tenemos una Sanidad universal y gratuita para todo el mundo y tenemos la obligación de cuidarla y hacerla eficiente. Para ello, es necesario recuperar algunos gastos, es decir, reclamar a aquellas personas o compañías que sean responsables.

**Del Llano:** Quiero hacer un llamamiento al sentido común para evitar que nos convirtamos en una sociedad litigante. Ante una crisis sanitaria, debe prevalecer la profesionalidad (hay que diferenciar muy bien la parte política y la técnica). No se debe transformar en una lucha entre administraciones.

**Sáez:** La sociedad española tiene suficientemente desarrollada la cultura de reclamar por daño producido, y las administraciones sanitarias no están en el kilómetro 0. Otra cosa es que se puedan hacer cosas nuevas o que el demandante tenga que plantearse la pregunta de si le resulta rentable reclamar.

**Guerrero:** Espero que las administraciones no empleen demasiadas energías en 'la puerta de atrás' y desatiendan sus obligaciones de asistencia, porque de esta manera bajará la calidad de la atención y del sistema.

**Pino:** Si estas reclamaciones valen para que se regulen todas las actividades con riesgo para la salud pública, son muy positivas.

**Sánchez Martos:** Quisiera cerrar el debate recordando que la salud no tiene precio, pero sí un coste. No hay que litigar por litigar, pero sí recordar que el SNS es patrimonio de todos. Estas cuestiones tienen mucho que ver con la falta de responsabilidad sobre la salud de las empresas y de los individuos, de ahí que sea absolutamente necesario incidir, una vez más, en la educación para la salud de la población a todos los niveles y en la necesidad de reclamar un dinero que a todos nos pertenece y que bien podría estar ayudando, tacita a tacita, a mejorar la financiación sanitaria, tan discutida actualmente.