

ASISTENCIA SANITARIA. SERVICIO DE URGENCIA (Comentario a la STSJ de Castilla-La Mancha de 29 de enero de 2013)¹

Julio Galán Cáceres

Miembro del Cuerpo Jurídico de Defensa y Profesor del CEF

EXTRACTO

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha ha resuelto el incidente de medidas cautelares abierto con ocasión del recurso presentado por el Ayuntamiento de Tembleque contra la Orden de la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales de 20 de noviembre de 2012 sobre Atención Sanitaria Urgente y Continuada en las Zonas Básicas de Salud. En el auto se acogen parcialmente las alegaciones del Gobierno regional y modifica la medida «cautelarísima» de suspensión de la orden adoptada por la misma sala unos días antes, levantando la suspensión en todo el territorio de la comunidad autónoma, excepto en la Zona Básica de Salud de Tembleque, ordenando a la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales mantener en ese ámbito territorial concreto la prestación del servicio sanitario de urgencias en los términos preexistentes a la entrada en vigor de dicha orden, al considerar que de la ejecución de la orden se pudieran irrogar graves perjuicios a la salud de los habitantes afectados, sin que el ahorro presupuestario derivado de la aplicación de la orden, atendida su escasa trascendencia, pudiera lesionar los intereses generales de manera significativa.

Palabras claves: impugnación de normas, medida cautelar, suspensión de órdenes legislativas, atención sanitaria urgente y perjuicios a la salud de carácter irreparable.

Fecha de entrada: 03-02-2013 / Fecha de aceptación: 04-02-2013

¹ Véase el texto de esta sentencia en la *Revista Ceflegal (Legislación y Jurisprudencia)*. CEF, núm. 146, marzo 2013.

SANITARY ASSISTANCE. SERVICE OF URGENCY
(Commentary on the High Court of Castilla-La Mancha
of 1 January 2013)

Julio Galán Cáceres

ABSTRACT

The High Court of Castilla-La Mancha has solved the incident of measures you will protect opened on the occasion of the resource presented by the Town hall of Shaking against the Order of the Council of Health and Social Matters of November 20, 2012 on Sanitary Attention Urgent and Continued in the Basic zones of Health. In the judgment was partially welcome the Government's allegations Regional and modifies the injunction to suspend the Order adopted by the same court a few days before lifting the stay on the whole territory of the Autonomous except in the basic health Tembleque, ordering the Department of Health and social Affairs in this area maintain specific territorial health service delivery in terms of emergency existed prior to the entry into force of this Order, holding that the execution of the Order could be serious irrogar impairment of health affected residents, without the budget savings from the implementation of the Order, given its very modest, would harm the general interests significantly.

Keywords: challenging procedure, measure to protect, suspension of legislative orders, sanitary urgent attention and prejudices to the health of irreparable character.

Situados como estamos en una crisis económica de profundo calado, debemos estar atentos a las resoluciones que los distintos órganos jurisdiccionales están dictando con relación a revisar la legalidad de las actuaciones administrativas que se están llevando a cabo con la finalidad de disminuir el gasto público a fin de satisfacer lo que se ha venido a llamar «consolidación fiscal».

Así, están todos los días en los medios de comunicación noticias que nos revelan un intenso debate en torno a la incidencia del recorte de gasto en el ámbito sanitario, razón por la cual consideramos de interés examinar una de ellas, que ha tenido su reflejo en el ámbito social de la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha. En este sentido, el Consejo de Gobierno de esta comunidad dictó una Orden de fecha 20 de noviembre de 2012, de la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, que tenía por objeto regular la atención sanitaria urgente y continuada en las zonas básicas de salud, disposición que fue objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad el 14 de enero de 2013.

En la práctica, esta orden afectaba a más 100.000 ciudadanos de una centena de municipios de la región, que ya no tendrán próximo a su lugar de residencia un centro de atención sanitaria y que deberán hacer hasta 50 kilómetros si requieren de asistencia médica durante la madrugada o los fines de semana. La orden comporta el cierre de hasta 21 Puntos de Atención Continuada (PAC) repartidos en las cinco provincias, y que se estima son prescindibles por la baja afluencia de pacientes a estos servicios de urgencia nocturnos. Según el nuevo horario, 10 de los centros de salud de los municipios en los que se elimina el PAC cerrarán a las 15.00 horas los días laborables y no habrá servicio los fines de semana. El resto tendrá servicio de urgencias hasta las 20.00 horas y los fines de semana. La medida afecta a siete municipios de Cuenca, seis de Guadalajara, cuatro en Ciudad Real y dos de Toledo y Albacete, respectivamente.

Se afirma, por parte de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que la decisión se ha adoptado teniendo en cuenta exclusivamente criterios técnicos como la frecuentación, el índice de población o la situación geográfica y meteorológica de cada localidad.

Como era de esperar, la reacción fue inmediata, decidiendo uno de los ayuntamientos afectados, concretamente el de Tembleque en Toledo, interponer de manera urgente un recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en el que, junto con la preceptiva interposición, se instaba como medida de las denominadas cautelarisimas del artículo 135 de la Ley Jurisdiccional, es decir, sin oír al Gobierno regional, a la suspensión provisional de la eficacia de la orden, solicitud urgente que se basa en considerar que la misma resulta nula de pleno derecho, habilitando, por tanto, la aplicación de la doctrina de la apariencia de buen derecho, así como la concurrencia del *periculum in mora* del artículo 130 de la Ley Jurisdiccional, ante el serio riesgo de que se produzcan efectos lesivos de muy difícil o imposible reparación, tratándose como se trata de la asistencia sanitaria de carácter urgente.

De esta manera, la sala se considera obligada adoptar una resolución urgente, lo que efectivamente hizo por Auto de 17 de enero de 2013, en el que se acuerda adoptar la medida cautelar

de suspensión en su plenitud de la orden recurrida, privándola, en consecuencia, de su eficacia general debiéndose restablecer el servicio sanitario en urgencias en los términos anteriores a su entrada en vigor. Al mismo tiempo, se decide dar audiencia al Gobierno regional para que se persone en la pieza separada de medidas cautelares que ha de tramitarse a continuación de la adopción de una medida de carácter urgente de las contempladas en el artículo 135 de la Ley Jurisdiccional.

Las razones apuntadas por la sala para adoptar esta urgente decisión vienen avaladas tanto por el contenido de la orden impugnada como de las alegaciones del Ayuntamiento de Tembleque, considerando las circunstancias especiales en el sentido y con el alcance previstos en el artículo 135.1, letra a) de la Ley Jurisdiccional, por cuanto versa la cautelar sobre el desenvolvimiento del servicio público sanitario de urgencias que, por sus características intrínsecas, merece una respuesta, haciéndose improcedente la exigencia de caución a la vista del artículo 133.2 de la Ley Jurisdiccional. Esta decisión fue vista por los ayuntamientos afectados y por los medios de comunicación, tradicionalmente ignorantes de la mecánica procesal como una victoria a la par que como un fracaso del Gobierno regional, sin darse cuenta de que nos encontramos ante un procedimiento de urgencia que no prejuzga el fondo de la asunto y que se adopta en función de la especial protección de la que está dotada la asistencia sanitaria de carácter urgente. Es más, a continuación se tramitó como un incidente cautelar ordinario arrojando un resultado dispar, según los intereses de cada parte.

Pues bien, una vez que se adoptó con carácter cautelarísimo la suspensión de la orden regional impugnada, la sala decidió tramitar el incidente de medidas cautelares, de conformidad a lo establecido en el artículo 135 de la Ley Jurisdiccional (en su nueva redacción dada por la Ley 37/2011, de Agilización Procesal), cuyo apartado 1 a) establece que en este tipo de autos, que no admiten recurso alguno, «el órgano judicial dará audiencia a la parte contraria para que en el plazo de tres días alegue lo que estime procedente o bien convocará a las partes a una comparecencia que habrá de celebrarse dentro de los tres días siguientes a la adopción de la medida. Recibidas las alegaciones o transcurrido el plazo en su caso o bien celebrada la comparecencia, el juez o tribunal dictará auto sobre el levantamiento, mantenimiento o modificación de la medida adoptada, el cual será recurrible conforme a las reglas generales».

Precisamente, una vez que se presentaron alegaciones sobre la suspensión acordada, sobre todo del Gobierno regional, que, insistimos, no fue escuchado en la tramitación de la cautelarísima, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha dicta un Auto de fecha 29 de enero de 2013 que va a ser objeto de análisis en el presente comentario y que, adelantamos, recoge un voto particular del propio presidente de la sala. En este sentido, apuntar como curiosidad que el asunto en un primer momento le correspondió a la sección primera de la sala (tiene solo 2), pero cuando deliberaron acerca de la cuestión no se consiguió la mayoría de votos del artículo 255 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (los autos y sentencias se dictarán por mayoría absoluta de votos, salvo que expresamente la ley señale una mayor proporción.), debiendo conformarse una sala, además de con los magistrados asistentes de la sección primera, con otros tres precedentes de la sección segunda.

Debemos destacar los razonamientos aducidos por el Gobierno regional, expresados en cuatro informes reveladores de la situación en que se encuentran los servicios de urgencia en la región, alegaciones que tienen por pretensión principal el levantamiento de la medida cautelar adoptada

y con carácter subsidiario advertir del problema de legitimación derivado del sujeto que interpuso el recurso, a saber, el Ayuntamiento de Tembleque, que a su juicio debería limitar su interés en el asunto al Punto de Atención Sanitaria ubicado en el municipio y no al resto de los afectados en la orden, pues como apunta el citado ayuntamiento no está revestido de la autoridad suficiente para irrogarse la defensa de los intereses generales.

Comienza sus razonamientos exponiendo la sala los criterios jurisprudenciales que rigen la justicia cautelar en el ámbito del contencioso-administrativo, que fundamentalmente se proyectan sobre el denominado *periculum in mora* en el sentido de que la medida cautelar ha de tener como finalidad intentar salvaguardar que la futura sentencia pueda ser cumplida y que, por tanto, su pronunciamiento sea útil, evitando generar la creación de situaciones irreversibles. Junto a dicho criterio, se configura como adicional o suplementario el de la valoración circunstanciada de los intereses en conflicto, de manera que cuando estos se ponderan debe tenerse muy en cuenta el grado del interés público en juego.

Además, no debemos olvidar que nos encontramos ante la posible suspensión de una disposición de carácter general, lo que introduce un matiz importante en el debate jurídico, pues en estos casos existe un interés prevalente que hace que las disposiciones de carácter general deban ser de aplicación inmediata para así propiciar su integración en el marco legal, puesto que afectan al interés público de la sociedad, razón que propicia que se restrinja al máximo la aplicación de la medida cautelar suspensiva.

Prosigue con sus razonamientos la sala adentrándose en el contenido de la orden recurrida, cuya finalidad es racionalizar y optimizar los recursos financieros con que cuenta la sanidad castellano-manchega, agrupando de manera funcional los centros de salud de manera que se permita el cierre en horario nocturno y de fin de semana de hasta 21 de ellos, elementos que van a permitir a la sala decidir sobre si levantar o no la suspensión acordada en días anteriores.

Lo primero que hace la sala es poner al Ayuntamiento de Tembleque «en su sitio» pues, de acuerdo con lo opuesto por el Gobierno regional, dicho ayuntamiento no ejerce la acción popular por cuanto su interés legítimo [art. 19.1 a) de la LRJCA] se ha de circunscribir a su ámbito territorial, no pudiendo por tanto pretender válidamente que se adopte medida cautelar alguna en relación con el resto de los centros de salud afectados por la orden.

A la vista de lo anterior se produce un giro en el auto al centrar el debate en cómo se organiza el servicio sanitario en Tembleque y en su zona de influencia, que tiene como municipio de referencia el municipio de Ocaña, dejando las cuestiones de los otros municipios afectados por la orden, respecto de los cuales, como ya hemos apuntado, no hay nada que decir.

Introduce en el debate de la sala la materia presupuestaria, señalando que el Gobierno regional justifica las medidas adoptadas ante el previsible colapso del sistema sanitario por la brecha entre el gasto presupuestado y el gasto real llevado a cabo por el SESCAM, y que supone un riesgo para la salud de los ciudadanos, siendo responsabilidad de los gestores públicos evitar que se produzca, razonando así la necesidad de ahorrar hasta 5,1 millones de euros por la reorganización que la orden supone, no poniéndose en riesgo la salud de los municipios afectados.

Resultan muy ilustrativos los datos aportados por el Gobierno regional al expresar la presión media asistencial en el PAC de Tembleque en cada uno de los tramos horarios siguientes: el total del día es de 17,21, siendo de 15.00 a 22.00 horas de 8,84 pacientes/día y la nocturna, de 20.00 a 8.00 horas del día siguiente, de 2,72 pacientes/día, estando el centro de Ocaña, que sí se abre por la noche, a aproximadamente 30 kilómetros de Tembleque por autovía.

Es por ello que considere indudablemente concurrente el interés general de la Administración demandada persiguiendo racionalizar el gasto público para lograr la sostenibilidad del sistema sanitario, lo que no obsta para que acuerde ratificar la suspensión de la orden al considerar que no perturban seriamente los intereses generales por gastar lo que supone mantener abierto el PAC de Tembleque durante 24 horas al día durante la tramitación del recurso principal. Y es que a su juicio concurre el denominado *periculum in mora* tomando en consideración que la justificación aportada por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se nos presenta insuficiente para explicar por qué se altera una situación preexistente que, en apariencia, funcionaba a satisfacción del recurrente, de ahí que el ayuntamiento pretenda que continúe, mediante la adopción de una norma por motivos significativamente económicos, que sin embargo crea una zona de incertidumbre incompatible con la actividad prestacional sanitaria que compete a la Administración autonómica, poniendo el acento en que se sustituye un sistema dotado de certidumbre por uno que no se sabe cómo va a funcionar, pues la orden se limita a reorganizar territorialmente el servicio de urgencias sin saber cómo lo va a atender.

De esta manera se cifran los perjuicios de imposible o difícil reparación que se pueden derivar en la no suspensión de la orden en el riesgo de mayores daños o peligros para la salud que se circunscribe en este caso a los siguientes. Por un lado, el mayor tiempo que se emplea en el desplazamiento ante situaciones que pueden ser críticas para la vida humana, especialmente significativas para el colectivo de niños y ancianos, importante en los ámbitos rurales con población envejecida, con especiales dificultades para el desplazamiento. Y, por otro, el riesgo de saturación del Centro de Ocaña por tener que atender a una población mayor de personas como consecuencia de la supresión del servicio de urgencias de Tembleque, no llevando aparejada la orden previsión alguna en orden a reforzar los medios humanos y materiales del Centro de Ocaña.

Un detalle que le parece relevante a la sala es la escasa atención que la orden dedica a establecer de manera precisa los medios de transporte y el personal de los que podrá disponer Tembleque para proveer un rápido desplazamiento a Ocaña, circunstancia que aconseja también acceder a la suspensión solicitada, razones todas las apuntadas que llevan a la sala a ordenar al Gobierno regional el mantenimiento de la prestación del servicio sanitario de urgencias de la Zona Básica de Tembleque en los términos preexistentes a la entrada en vigor de la orden impugnada.

Por último, apuntar la presencia de un voto particular disidente del auto emitido precisamente por el presidente de la sala, en el que discrepa de la decisión adoptada, pues sostiene que la medida de suspensión debió ser levantada en su totalidad pues la parte actora no aportó prueba convincente alguna en la que fundamentar su solicitud, contrastando con la extensa y sólida opuesta por el Gobierno regional, sin olvidar que el hecho de encontrarnos ante la suspensión de una disposición de carácter general no encuentra razones para subvertir el principio general de su efectiva e inmediata aplicación.