

InDret

*La Ley 14/2002, de 5 de junio, de ayudas sociales
a hemofílicos contagiados con el VHC*

Joan Carles Seuba Torreblanca
Facultad de Derecho
Universitat Pompeu Fabra

Working Paper n°: 95
Barcelona, julio de 2002
www.indret.com

El art. 80 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, *de Medidas fiscales, administrativas y del orden social*, previó una ayuda social a aquellos hemofílicos afectados por la hepatitis C que fueran incluidos en un censo (al respecto, *vid.* “Ayudas públicas a los contagiados por el VHC en el sistema sanitario público”, [InDret 03/2000](#)). Un Proyecto de Ley, que debía ser presentado antes del 30 de septiembre de 2000, tenía que establecer las condiciones y la cuantía de tal ayuda. El Proyecto se presentó con retraso en julio de 2001 y 6 de junio de este año 2002 el *Boletín Oficial del Estado* ha publicado la Ley 14/2002, de 5 de junio, *por la que se establecen ayudas sociales a las personas con hemofilia u otras coagulopatías congénitas que hayan desarrollado la hepatitis C como consecuencia de haber recibido tratamiento con concentrados de factores de coagulación en el ámbito del sistema sanitario público, y otras normas tributarias* (BOE núm. 135, de 6 de junio, págs. 20.254-5).

1. Beneficiarios: personas hemofílicas o con otras coagulopatías congénitas tratadas con hemoderivados e incluidas a petición propia en el censo

Según el art. 1.1 Ley, la ayuda se limita a “las personas hemofílicas o con otras coagulopatías congénitas que [hayan] desarrollado la hepatitis C como consecuencia de haber recibido tratamiento con concentrados de factores de coagulación en el ámbito del sistema sanitario público...”. Además, deberán estar incluidas en el censo definitivo previsto por el art. 80 L 55/1999, tras haber solicitado su inclusión en el breve plazo comprendido entre el 11 y el 25 de mayo de 2000, según estableció la Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Sanidad y Consumo de 3 de mayo de 2000 (publicada en el BOE de 11 de mayo).

Según datos del Ministerio de Sanidad y Consumo, 735 personas han sido incluidas en el censo definitivo. No obstante, la Disposición adicional primera de la Ley establece que reglamentariamente se extenderá la ayuda a otras personas que no fueron incluidas en el censo definitivo “*debido a circunstancias objetivas y debidamente acreditadas*”. Habrá que esperar el desarrollo reglamentario para conocer el alcance de la referida expresión. En todo caso, la previsión presupuestaria del Gobierno para atender a los nuevos beneficiarios comprende a 205 personas.

No se benefician de la ayuda, en cambio, aquellas personas, sean hemofílicas o no, que fueron contagiadas no por un hemoderivado sino por una transfusión. Ello contrasta con lo establecido en el Real Decreto Ley 9/1993, de ayudas a los contagiados por el VIH. Así resulta de la letra del art. 80 L 55/1999 y del art. 1.1 L 14/2002: “haber recibido tratamiento **con** factores de coagulación”. La razón de la distinción entre hemofílicos según causa de contagio no se encuentra en los trabajos parlamentarios: el art. 80 L 55/1999 se origina en una enmienda del Grupo Parlamentario Catalán que incluía a hemofílicos contagiados por una transfusión. La enmienda fue aceptada de forma transaccional y en la nueva redacción no quedaron incluidos los casos de transfusiones, pero no queda constancia escrita del cambio de contenido de la enmienda. El texto no sufriría más modificaciones en la tramitación parlamentaria.

Este tratamiento diferenciado entre contagiados por transfusiones y los que lo fueron por factores de coagulación no es nuevo en el sistema de ayudas sociales: la Disposición Adicional 37ª de la Ley 3/2000, de Presupuestos de la Generalitat de Catalunya, estableció unas ayudas parecidas a las de la Ley 14/2002 a favor únicamente de personas hemofílicas y con coagulopatías congénitas, excluyendo a los contagiados por transfusiones.

2. Falta de una referencia temporal

La L 14/2002 no establece cuál es el período de tiempo en el que se debe haber realizado el tratamiento o manifestado el contagio, como hacía el RD-L 9/1993 (“antes del establecimiento de la obligatoriedad de las pruebas de detección”). Esta referencia temporal suele ser habitual en la legislación comparada de ayudas a los afectados por casos de sangre contaminada. Además, dicha referencia es un elemento importante a efectos de decidir sobre la solicitud de la ayuda o la acción judicial: en los casos de contagio producidos con anterioridad a la obligación de realizar pruebas de detección, la víctima seguramente se acogerá a la ayuda, para evitar la inseguridad del resultado judicial (prescripción de la acción, fuerza mayor,...). Pero en los demás casos, esto es por lo que respecta al caso español del VHC, contagio posterior a octubre de 1990, existe una probabilidad elevada de ganar el litigio y, por tanto, de obtener una indemnización superior a las establecidas por las ayudas.

En la [nota de prensa](#) hecha pública tras la reunión del Consejo de Ministros que aprobó el Proyecto, celebrada el 29 de junio de 2001, se hacía referencia a que el “estado de la ciencia no permitía disponer de medidas oportunas”. Pero, ¿qué significa y cómo se determina ese estado? La empresa americana Ortho Diagnostic Inc. había presentado a la comunidad científica un test de detección en abril de 1989, test que sería luego mejorado (segunda generación, 1992; tercera generación, 1994). El Estado español estableció la obligación de analizar la presencia del VHC en las donaciones de sangre en octubre de 1990, mas algunas Comunidades Autónomas la habían establecido con anterioridad (así, Navarra y País Vasco en enero 1990, Cataluña en marzo, las Baleares en mayo, la Comunidad Valenciana y Galicia en junio y la Comunidad de Madrid en julio). ¿Son éstos los momentos relevantes? A nuestro parecer no, pues desde los años cuarenta se sabía que algunas hepatitis podían transmitirse por vía sanguínea, por lo que se establecieron protocolos para evitar contagios en los que se recomendaba la autotransfusión o tratamientos alternativos a los hemoderivados cuando ello fuera posible; y desde enero de 1985 algún laboratorio farmacéutico alemán trataba con calor los hemoderivados para inactivar virus.

Aunque existen diferentes momentos relevantes, la L 14/2002 no se ha decantado por ninguno de ellos, hecho que hubiera sido deseable a efectos de dilucidar la verdadera naturaleza de la ayuda que, a nuestro parecer, no es la prestación social sino la contraprestación en una transacción claramente beneficiosa para la Administración.

3. Remisión a posterior desarrollo reglamentario

La L 14/2002 entró en vigor el día siguiente a su publicación, mas sus disposiciones no son efectivas a partir de dicho término, pues, según establece el art. 3.2 “las personas que se consideren beneficiarias podrán solicitar, en el plazo de cuatro meses, contados a partir de la entrada en vigor del Reglamento de esta Ley, la concesión de las cantidades que pudieran corresponderles”.

Adviértase, primero, que se hace referencia a “las personas que se consideren beneficiarias”, cuando estas personas ya han sido identificadas e incluidas en un “censo definitivo”; y, segundo, que el plazo de cuatro meses empieza a contar desde la entrada en vigor del Reglamento que desarrollará la Ley, reglamento que parece innecesario, pues la Ley no es técnicamente compleja, y que permite entrever una intención de diferir el pago tanto tiempo como sea posible.

4. Una ayuda condicionada

Según el art. 3.5 L 14/2002, “para acceder a la ayuda económica será necesaria la renuncia previa del ejercicio de todo tipo de reclamaciones por contaminación por el virus de la hepatitis C contra cualquiera de las Administraciones públicas sanitarias o el personal de las mismas”.

La exigencia de renuncia es habitual en este tipo legislación: el legislador español ya lo había hecho en el RD-L 9/1993, y también el catalán en la Disposición Adicional 37ª citada. Ahora bien, y con independencia de la legalidad de tal exigencia (como ha cuestionado en diversas sentencias el Tribunal Europeo de Derechos Humanos con ocasión de ayudas similares establecidas por el Estado francés) no es correcta la forma en que la ha realizado la L 14/2002.

Se exige la renuncia al ejercicio de acciones contra el personal al servicio de la Administración Pública. Mas, ¿de qué acciones dispone el particular contra dicho personal? Actualmente, tras la reforma de la Ley 30/1992 realizada por la Ley 4/1999 únicamente se puede exigir la responsabilidad penal del personal al servicio de la Administración (art. 146 L 30/1992), y no la civil, como preveía la L 30/1992. La L 14/2002 no puede estar haciendo referencia a la renuncia a la acción penal pues es irrenunciable. Por otro lado, el ejercicio de acciones de responsabilidad se ejerce directamente contra la Administración (art. 145.1 L 30/1992) y no se puede realizar contra la persona a su servicio en concreto. Estos errores, que no fueron ni tan solo advertidos en la tramitación parlamentaria, se deben a la transcripción de los requisitos establecidos en el RD-L 9/1993, de tal forma que ahora hay una exigencia de renuncia problemática desde el punto de vista legal y otra que no puede ejercitarse.

5. Sobre el importe de la indemnización

El art. 2 L 14/2002 establece una indemnización, a tanto alzado, de 18.030,36 € (equivalentes a 3 millones de pesetas). Esta cuantía es inferior a la que establecen (cuando procede) Jueces y Tribunales, que oscila entre los 90.000 y los 120.000 € (entre 15 y 20 millones de pesetas) con algunas excepciones de nota tanto por encima como por debajo de las referidas (más ampliamente, Joan C. SEUBA TORREBLANCA, *Sangre contaminada, responsabilidad civil y ayudas públicas*, Civitas, Madrid, 2002). Y en el caso de la ayuda otorgada por el gobierno catalán, la cuantía se estableció en 30.050 € (5 millones de pesetas). En la tramitación parlamentaria, varios grupos parlamentarios habían propuesto aumentar la cuantía a 30.050 €, fundamentalmente por dos motivos: en primer lugar, por considerarse insuficiente la cuantía prevista en el Proyecto y finalmente aprobada; en segundo lugar, por lo que respecta al Grupo Parlamentario Catalán, CiU, para hacerla cuadrar con la concedida por la DA 37ª y conseguir así el menor impacto posible para el gasto público que generó la concesión de tales ayudas, ya satisfechas, por efecto de la cesión obligatoria a favor de la Administración catalana prevista en el apartado 2º de la DA 37ª.

Conclusión

La Ley 14/2002 decepciona por dos razones: por un lado, constituye una ocasión perdida para corregir las insuficiencias de la litigación civil en los casos de daños masivos y, en este sentido, no mejora la jurisprudencia; por otro, no se coordina bien con el estado actual de la legislación. Además, analizada su configuración, se puede afirmar que el texto es el marco legal para una transacción barata para la Administración Pública.