

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)" Art. 1 de la Declaración Universal de los DD HH  
"Tots els éssers humans naixen lliures i iguals en dignitat i drets (...)" Art. 1 de la Declaració Universal dels DD HH

**Queja** 2001291

**Fecha de inicio** 08/05/2020

**Promovida por** De oficio 15-2020

**Materia** Atención a la dependencia

**Asunto** Actuaciones residencia ALTABIX. COVID-19

**Trámite** Petición de informe. Resolución.

Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública

Hble. Sra. Consellera

C/ Misser Mascó, 31-33

València - 46010 (València)

Hble Sra. Consellera:

## 1. Relato de la tramitación de la queja y antecedentes

En fecha 06/11/2020 el Síndic de Greuges emitió resolución respecto a la queja de referencia, iniciada de oficio por esta institución, a fin de investigar la atención prestada a las personas residentes en la RPMD Altabix de Elche. <https://www.elsindic.com/Resoluciones/11378825.pdf>

La respuesta dada por la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas a cada uno de los recordatorios de obligaciones legales y de las recomendaciones contenidas en la resolución fue la siguiente:

### RECORDATORIOS / RECOMENDACIÓN

RECORDAMOS LA OBLIGACIÓN LEGAL de garantizar los derechos de las personas usuarias y mejorar de manera continua, el nivel de calidad en la atención y en las prestaciones que reciben.

RECORDAMOS LA OBLIGACIÓN LEGAL de adoptar medidas de urgencia ante la apreciación de una situación de indefensión y vulnerabilidad manifiesta o perjuicio grave para la salud o la seguridad de las personas usuarias, sin menoscabo de la apertura de los expedientes sancionadores a los que hubiera lugar.

### RESPUESTA DE CONSELLERIA

SE ACEPTA y SE INFORMA, de que de acuerdo con lo establecido en el Decreto 5/2019, de 16 de junio, del president de la Generalitat, (*continúa citando el resto de normas aplicables...*)

Es por ello que desde esta Dirección General de Infraestructuras de Servicios Sociales se ha realizado un seguimiento continuo de la situación, en concreto, y de forma transversal a todos los aspectos relacionados por la Sindicatura, se viene trabajando para implementar mejoras mediante un grupo de trabajo con la participación de las familias, empresas y la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas desde el año 2017.

(...) De acuerdo con los informes de Inspección que disponemos en estos momentos, de este expediente, no es necesaria la adopción de dichas medidas cautelares, y se indica que se ha procedido a la tramitación de la incoación de procedimiento sancionador.

RECOMENDAMOS que de forma inmediata y como titular del centro público asegure la correcta dirección del centro, designando, con carácter temporal, a personal funcionario que se encargue de dicha tarea, resolviendo la carencia de atención integral geriátrica.

RECOMENDAMOS que se estreche la colaboración ordinaria entre la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas y la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública a los efectos la vigilancia en el cumplimiento de medidas e instrucciones, así como de apoyos que garanticen la salud y atención sanitaria de los residentes.

RECOMENDAMOS que se asegure la cobertura inmediata de los puestos de trabajo vacantes, con especial referencia al puesto de médico/a.

RECOMENDAMOS que adopten las medidas extraordinarias necesarias para reforzar la plantilla de profesionales, especialmente de atención directa, que aseguren la correcta atención integral a las personas usuarias de la residencia, con especial referencia a los cuidados sanitarios, de alimentación y de higiene.

SE INFORMA, de que en la actualidad y de acuerdo con lo estipulado en los pliegos vigentes, que rigen este contrato, no es factible la posibilidad de que el DIRECTOR/A DE RESIDENCIA pueda ser un funcionario/a publico/a.

SE ACEPTA y SE INFORMA, de que actualmente se está actuando en innumerables aspectos a través de una Comisión Socio-sanitaria, de departamentos, y también a nivel autonómico, al objeto de solucionar más rápidamente cualquier cuestión.

SE ACEPTA y SE INFORMA, de que en fecha 6-11-20 se le requirió a la empresa para que en el plazo de 10 días se procederá a la contratación de un médico, de acuerdo con lo establecido con los pliegos que rigen este contrato, advirtiéndoles de que en caso contrario se procederá a dar cuenta a la Inspección con el objeto de iniciar un nuevo expediente sancionador, para la imposición, en su caso, de penalidades. Y en fecha 13 de noviembre la empresa ha manifestado que la fecha de incorporación del médico ha sido el día 18 de noviembre, proporcionándonos posteriormente una copia del contrato que lo acredita.

SE ACEPTA y SE INFORMA, de que en la actualidad y de acuerdo con lo estipulado en los pliegos, que rigen este contrato, no es factible la posibilidad de un incremento de la plantilla, pero que en estos momentos se están tramitando nuevas propuestas iniciando los estudios pertinentes para proceder la modificación de las plantillas existentes incrementando el personal, en los nuevos pliegos que regirán la futura licitación, como en una nueva normativa que regule las condiciones materiales y personales de los centros de servicios sociales.

RECOMENDAMOS que, con carácter extraordinario y de forma inmediata se adopten medidas extraordinarias para asegurar la limpieza y habilitación de espacios de la residencia (edificio, jardines... que cubran las necesidades de movilidad y accesibilidad para tomar el aire y el sol por parte de los usuarios) así como la dotación de los equipamientos básicos necesarios para la seguridad y el correcto funcionamiento del centro.

SE ACEPTA y SE INFORMA, de que de acuerdo con el informe de la oficina técnica " Durante la anualidad de 2020 está previsto realizar obras, por un importe abordable en lo que queda de año en curso y que comprenderá los siguientes aspectos:

- Reparaciones de desprendimientos en fachada en zonas en los que existe gresite.
- Reparación de humedades existentes en techo planta baja provenientes de baños en plante primera.
- Reparación de algunas puertas correderas en baños y en baño geriátrico.
- Ampliación de hueco en puerta para acceso cocina/lavandería.
- Reparación desperfectos menores en salas comunes.
- Cierre parte inferior rampas existentes en interior, para generar almacenes.

Anualidad 2020/2021

Redacción de proyecto de obra y posterior licitación de las mismas que incluirá: - Reforma completa del jardín exterior que se encuentra deteriorado por la existencia de raíces de los árboles existentes que hace aflorado a la superficie así como la reparación del cedimiento del entorno perimetral al edificio en algunos centímetros según la zona. - Arreglo del sistema de megafonía y modernización del sistema de presencia. - Reparación y Modernización del Sistema de Climatización. - Reparaciones interiores que se haya abordado en el 2020 como resto puertas de baños, etc..." Por lo que desde esta Conselleria se está trabajando en la solución del problema, entendiendo que no habían podido ser solucionado antes debido a la crisis actual ocasionada por Covid 19, ya que de llevarse a cabo las obras en la residencia se podría poner en peligro la seguridad de los usuarios al estar éstos más desprotegidos frente a dicho virus

RECOMENDAMOS que, bajo la dirección de personal funcionario público, se asegure la redacción del plan de contingencia COVID-19, así como del plan de autoprotección del centro, garantizando la comunicación y formación a profesionales y poniéndolo en conocimiento de personas usuarias y sus familiares.

SE ACEPTA y SE INFORMA, de que el visado de dichos planes se encuentra en estos momentos en estado de tramitación a través de la Dirección General de Personas Mayores.

RECOMENDAMOS adopte las medidas necesarias para asegurar que el régimen de visitas de familiares de personas usuarias del centro se ajuste en todo momento a las directrices marcadas por las autoridades sanitarias y de la propia Conselleria. En todo caso deberá asegurarse el contacto telemático cuando el presencial esté limitado o suspendido por las autoridades sanitarias.

RECOMENDAMOS adopte las medidas necesarias para que las familias de las personas usuarias del centro estén, en todo momento, informados de la situación en la que se encuentran sus familiares así como de su evolución integral.

RECOMENDAMOS la reapertura del servicio de atención diurna siguiendo, en todo caso, las instrucciones que, conforme a la evolución de la COVID-19, vayan estableciendo las autoridades sanitarias y la propia Conselleria para este tipo de servicios.

SE ACEPTA y SE INFORMA, de que nos consta que hay red WIFI en dicho centro. Al mismo tiempo se indica que en los nuevos pliegos, que van a regir la licitación de este contrato nuevo, se ha hecho especial atención en dichos aspectos.

SE ACEPTA y SE INFORMA de que se está trabajando a través de la interacción entre la Conselleria y las asociaciones se realizan acciones encaminadas a impulsar la solución a cualquier obstáculo que dificulte el bienestar de los usuarios, También se pone de manifiesto que en los nuevos pliegos, que van a regir la licitación de este contrato nuevo, se ha hecho especial atención en dichos aspectos.

SE INFORMA de que en estos momentos debido a crisis ocasionada por la pandemia del covid 19, dicha reapertura quedará en todo caso condicionada a las directrices que se establezcan por la Conselleria de Sanitat i Salut Pública.

Por último desde esta Conselleria, a través del grupo de trabajo, se está actuando para poner en práctica mecanismos positivos de diálogo, de interacción, y de impulso para que se cumpla lo estipulado en los pliegos que rigen el contrato, en la legislación vigente y en aras a mejorar la calidad de vida de las personas.

Tanto de la resolución del Síndic de Greuges como de la respuesta de la Conselleria, se dio traslado a las promotoras de las quejas acumuladas a la presente queja de oficio

En fecha 08/12/2020, la promotora de la queja 1291/20, actuando en representación de la Asociación para la Dignidad y Bienestar de Ancianos en Residencias, presentó escrito de alegaciones con el siguiente contenido:

PRIMERO. - Que es desolador observar el grado de incumplimiento de lo acordado, reclamado y denunciado acerca de la situación de la Residencia de Mayores y Centro de Día PMD de Elche de la calle José Sánchez Sáez nº 2 de Elche (Alicante). Es desgastante todo el tiempo que invertimos y lo que cuesta que nuestros mayores, personas ilicitanas que un día trabajaron por nuestra ciudad, no tengan el nivel de asistencia que merecen. Ojalá en vez de quejarnos, pudiéramos felicitaros pero nos resulta imposible a la vista de las tristes circunstancias que vivimos.

SEGUNDO. - El día 11 de noviembre se acordó en una videoconferencia, que se enviaría a la Residencia en el plazo de una semana una báscula (adaptada también para sillas de ruedas) para pesar a los Residentes y conocer su talla y peso, ya que se está viniendo la legislación actual como lo muestran los diferentes informes de Inspección, pero un mes después La Saleta no ha enviado esa báscula, ni Conselleria lo ha supervisado, así que ni el equipo médico de La Florida ni los familiares sabemos ni lo que pesan los residentes desde hace mucho tiempo a pesar de tener pérdidas muy muy significativas de peso, de 20 y 30 kgs en meses. Esto es un atentado continuo a su salud y derechos que a nadie importa.

TERCERO. - En esa videoconferencia, también se acordó que POR FIN se facilitarían las claves del SIINTEGRA y demás aplicaciones informáticas necesarias para tratar de solucionar el caos y desorganización de esta residencia plasmada en las diferentes inspecciones. Pero a pesar de que el Director de la Residencia lo ha reclamado en varias ocasiones a Conselleria desde aquella reunión, nadie le ha enviado nada. Además ese programa de gestión de Generalitat, que seguimos sin tener, está desactualizado y obsoleto. Solicitamos por ello de nuevo a Generalitat que solucione este tema o permita a La Saleta que use su programa propio RESIP LUS. Cualquiera que conozca a alguien que trabaje en Residencias sabe que es totalmente INVIABLE llevar con un mínimo de diligencia y efectividad una Residencia de mayores de más de 100 residentes SIN UN PROGRAMA DE GESTION. Esa residencia está en el Paleolítico, lo que se registra se hace con papel y lápiz. Eso supone un grave perjuicio en el cumplimiento de los derechos de los que son titulares nuestros mayores. Por cierto nos deja de piedra que la Directora de Mayores, D<sup>a</sup> Mercedes Santiago, afirme en su informe de 12 11 2020 que no se recoge ningún incumplimiento respecto del uso de la Aplicación SÍntegra. Rogamos revise usted el incumplimiento 5 del informe firmado digitalmente por D.Joaquin Vera el 16 9 20 e igualmente le invitamos a visitar nuestra Residencia y a releer las inspecciones realizadas hasta ahora y así comprobar que es un caos absoluto el control de todo (a pesar de los enormes esfuerzos de muchos de sus trabajadores) por carecer de ese programa de gestión, además de un extra de trabajo inviable para las plantillas ya de por sí escasísimas el tener que buscar papeles o apuntarlo de esa manera. Estamos en el siglo XXI y no se pueden controlar los registros, patologías, medicación, enseres, pañales,.. sin un programa. Ahora mismo lo poco que se registra se hace con papel y lápiz. Es tan triste que seamos los familiares los inspectores del sistema, aun sin poder entrar a la Residencia ahora mismo, y que haya tanta tantísima dejadez por parte de los agentes responsables.

CUARTO. - También tenemos pendiente la recepción de un equipo informático, la revisión del WIFI y la de la antena parabólica. Ahora mismo nuestra única forma de comunicación con los familiares son las videollamadas y entre los pocos entretenimientos que tienen está el de ver la televisión. Pues bien, ni la red WIFI funciona bien, ni se pueden sintonizar correctamente los canales. Rogamos recuerden cómo el director de la Residencia en la video conferencia del día 11 perdía la conexión, se perdían la imagen y la conexión. Por ello tampoco damos crédito al respecto de que el Director Gral de Infraestructuras D. Enric Juan, afirme en el punto 10 de la Contestación al Sindic de fecha 27 11 afirme que "le consta que hay servicio de WIFI". Ese servicio es totalmente insuficiente y deficiente, e implica que no se cumplan correctamente la comunicación con los familiares, que no se puedan realizar actividades de música, entretenimiento, etc. con los graves perjuicios que ello supone para las personas que allí viven. También le invitamos a visitar la Residencia y a comprobarlo usted mismo.

QUINTO. - Respecto a la contestación del Director Gral a la que hacemos referencia en el punto anterior, tampoco entendemos que afirme que no procede acordar medidas cautelares porque desde ADBAR no creemos que efectivamente se esté prestando en la citada Residencia el trato y atención necesarias marcada por la actual legislación. Por cierto, seguimos a la espera de que se nos facilite el informe de la Inspección realizada en la Residencia el 27 de octubre solicitada por esta Asociación. No podemos continuar dentro de este oscurantismo y falta de transparencia. Son nuestros familiares y tenemos derecho a conocer el estado de su salud y bienestar

SEXTO. - En cuanto al Plan de Contingencia, rogamos refuercen el servicio o personal que se encarga de su validación por que no comprendemos que continúe en estado de tramitación a estas alturas. Como ya fue solicitado en su día, quedamos a la espera de una copia del mismo. SEPTIMO.

- Respecto del SERVICIO DE ATENCIÓN DIURNA, hasta que sea posible su reapertura en los centros con residencia anexa, deberán de oficio otorgar otro recurso temporal (económico, servicios de respiro con un cuidador que acuda a casa, ...) a esas familias que son titulares de un derecho que desde el mes de marzo no se presta y que están ahogadas por los cuidados que a tiempo completo deben realizar a esos mayores. Llevamos meses y meses reclamándolo. CCAA como Murcia ya lo establecieron hace tiempo.

OCTAVO. - En cuanto a las DEFICIENCIAS ESTRUCTURALES, INVERSIONES Y REFORMAS a las que se ha comprometido en firme Generalitat a realizar por importe de 640.000 euros más IVA, aún no se ha iniciado ninguna, y el director desconoce fecha prevista de inicio de las mismas. Rogamos nos informen de su inicio porque el estado de la Residencia afecta en un altísimo índice a los derechos de los usuarios.

NOVENO. - En cuanto a las VISITAS DE FAMILIARES , estamos a la espera de la legislación definitiva de Generalitat que se prevé esta próxima semana, pero manifestamos que es tamos en contra de e se borrador que se ha hecho público y que solicitamos, como ya hemos reclamado en innumerables ocasiones que se mantengan las visitas de familiares en el exterior, con distancia y protección, sean las que sean las circunstancias concretas de incidencia acumulada en el municipio , no sólo en el período navideño sino todo el año . Nuestros mayores están muy tristes y deteriorados por esa falta de contacto con sus familias. Son muy mayores y no pueden seguir las videollamadas y muchos de ellos no entienden ni lo que son. Les invitamos a consultar las medidas adoptadas por ejemplo en Guipúzcoa al respecto. Quedamos a la espera del cumplimiento serio y rápido de todo lo que reclamamos en el presente escrito. Si en un plazo razonable, no encontramos una respuesta y cumplimiento adecuados, nos veremos obligados a emprender otro tipo de acciones.

En fecha 17/12/2020, se recibe nuevo escrito de la representante de la Asociación para la Dignidad y Bienestar de Ancianos en Residencias con el siguiente contenido:

PRIMERO. - Que nos produce una gran desazón y hastío que la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, y en concreto los Directores Generales Enric Juan y Mercedes Santiago, desprecien el tiempo y trabajo de los agentes implicados en la resolución de los graves incidentes y problemas que vienen aconteciendo en la Residencia y Centro de Dia PMD de Elche de la calle Jose Sánchez Sáez nº 2 de Elche. Y sobre todo que desoigan las grandes necesidades que tiene un colectivo tan vulnerable como los mayores de la citada Residencia. SEGUNDO. - La Asociación ADBAR , el concejal de Igualdad, Derechos Sociales y Políticas Inclusivas de Elche y el Director de la Residencia llevamos reclamando desde el 11 de noviembre de 2020 , fecha en la que tuvo lugar una videoconferencia entre Generalitat, La Saleta Care y ADBAR aquellos compromisos que se asumieron por las diferentes partes dada la crítica situación de estos mayores . No es éste e l primer escrito en el que reclamamos que se cumplan los compromisos que se asumieron, pero es cierto que cada día que pasa la situación se agrava.

TERCERO. - Una de las demandas más importantes de cara a solucionar el desorden reinante en la Residencia y que vulnera derechos esenciales de nuestros mayores es la falta de un programa de gestión, como consta en las inspecciones y en el informe del Sindic . En la reunión del día 11 de noviembre, Enric Juan y Mercedes Santiago se comprometieron a arreglarlo en el plazo de 7 días pero seguimos sin ese programa más de un mes después. Pero lo más grave es que no contestan a los mails, no agilizan los trámites, es una inactividad política muy dolorosa, especialmente cuando de ese programa informático depende que se pue da organizar con un mínimo de orden la medicación, el estado de salud, la alimentación, la higiene ... de más de 100 personas mayores. Y lo peor de todo es que desde Generalitat se dan respuestas inciertas al Concejal Mariano Valera de Elche, dejan de contestar al director de la Residencia, y a nuestra Asociación .Y así, los intentos y esfuerzos de todos por mejorar una Residencia abandonada muchos años, se desvanecen.

CUARTO. - Ayer Enric Juan se excusó ante el Concejal Mariano Valera de Elche por no haber facilitado las claves del SIINTEGRA, acusando al director de la Residencia de no haberle facilitado un listado. Es una barbaridad que la dejadez de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas pretenda exonerarse culpando a otra persona sin base alguna. Aquí les transcribo la versión real de lo ocurrido en palabras del Director de la Residencia:“ Desde el día de la reunión me puse en contacto con el CAU, ellos me derivaron a un responsable, que al final no lo era, acabaron dirigiéndome a dos personas más, y al final me contactó una 4 persona, está técnico me ofreció un listado que estaba desactualizado de hace mínimo 4 - 5 años, por lo que entiendo que todo esto ya lo sabían de hace tiempo . Esa misma tarde pasé el listado actualizado con los datos solicitados del personal que quería de alta en SIINTEGRA, y no recibí respuesta hasta ¡¡¡ 3 semanas después!!! A pesar de haber enviado unos tres correos directos a Enric Alcocer con copia a la técnico (entre ellos destaco la tardanza de las acciones y quejas a la derivación de cada acción a unas personas u otras ) Total que la semana pasada, me contacta la técnico (si no recuerdo mal se llama Yolanda) para decirme que el listado no sirve si no tenemos correos de personal externo . Claro, imagínate mi sorpresa que para esto me tuvieran esperando no sé cuántas semanas, cuando supuestamente hay tanta urgencia, y es que además, nadie del personal excepto el TS y la psicóloga titular tiene correo personal de GVA (bueno CGGS y SUP Enfermería si,

por que los solicite yo para que tuvieran uno personal, que no lo instalan porque sino se les borra todo).

Total, que ese mismo día llamo al CAU, y me dicen que haga una solicitud desde correo externo (el mío de RTE Elche no sirve por no ser externo), cuando me lo podrían haber arreglado telefónicamente como otras veces. Finalmente desde el correo externo de la CGSS abro solicitud para el personal que falta, y no tengo noticias desde entonces de nada más."

QUINTO. - Llegados a este punto tan problemático debido a la falta de interés de Generalitat, y ante el intento fallido de tratar de instalar un programa que está totalmente desactualizado, que no es intuitivo y que proporciona unas prestaciones muy deficientes, SOLICITAMOS PRIMERO. - Que desde la Generalitat Valenciana se autorice a la Residencia de la calle Jose Sanchez Saez de Elche a instalar y utilizar en sus equipos el programa RESIPLUS por las prestaciones que proporciona en aras de mejorar los graves problemas de organización que esta Residencia tiene, agravados por las escandalosas ratios de personal.

SEGUNDO. - Que se agilicen el resto de promesas pendientes de cumplimiento de nuestro escrito registrado el 8 de diciembre de 2020 derivadas de la citada videoconferencia con especial hincapié en la validación del Plan de Contingencia, el inicio de las obras y el inicio de visitas de familiares en el exterior de la Residencia y a dos metros con independencia de la incidencia acumulada del municipio.

La información recibida, tanto de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas como de la Asociación para la Dignidad y Bienestar de Ancianos en Residencias, justifica una segunda resolución del Síndic de Greuges, que será dirigida, igualmente, a la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública, por entender que la atención que reciben las personas ingresadas en la RPMD Altabix de Elche pudiera estar afectando directamente a su estado de salud.

## 2. Fundamentos legales

La Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, establece en su artículo tercero que, con el fin de controlar las enfermedades transmisibles, la autoridad sanitaria, además de realizar las acciones preventivas generales, podrá adoptar las medidas oportunas para el control de los enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato, así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible.

Por otra parte, estimamos necesario analizar con mayor detenimiento la respuesta dada por la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas a la recomendación emitida por esta institución relativa a la necesidad de proceder a la intervención de la RPMD Altabix de Elche, asegurando con ello la correcta dirección del centro, y designando, con carácter temporal, a personal funcionario que se encargue de dicha tarea, resolviendo la carencia de atención integral geriátrica.

Como hemos expuesto con anterioridad, por medio de la respuesta emitida se informa por la citada Conselleria que, en la actualidad y de acuerdo con lo estipulado en los pliegos vigentes, que rigen este contrato, no es factible la posibilidad de que el DIRECTOR/A DE RESIDENCIA pueda ser un funcionario/a público/a.

Esta institución no puede compartir la conclusión que se expone por la administración en este punto.

De la lectura del anexo I (Características particulares para la adjudicación de contratos administrativos de servicios mediante procedimiento abierto; número de expediente: CNMY 18/07-7/44) al Pliego de cláusulas administrativas, apreciamos que en el presente caso nos encontramos ante un supuesto de "adjudicación de contratos administrativos de servicios mediante procedimiento abierto".

Con ello, se procede de manera expresa a la calificación del tipo de contrato realizado, caracterizándolo como un contrato de servicios que, en consecuencia, se rige por lo establecido en el artículo 17 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público – LCSP- y normativa concordante.

Como resulta conocido, de acuerdo con el citado precepto, constituyen «contratos de servicios aquellos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o suministro, incluyendo aquellos en que el adjudicatario se obligue a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario».

La regulación específica de estos contratos se realiza en los artículos 308 y ss. de la LCSP.

En relación con la cuestión que estamos analizando, deviene de especial interés tener en cuenta lo prevenido en el artículo 312 LCSP (Especialidades de los contratos de servicios que conlleven prestaciones directas a favor de la ciudadanía), el cual establece, en su letra d, lo siguiente:

d) Si del incumplimiento por parte del contratista se derivase perturbación grave y no reparable por otros medios en el servicio y la Administración no decidiese la resolución del contrato, podrá acordar el secuestro o intervención del mismo hasta que aquella desaparezca. En todo caso, el contratista deberá abonar a la Administración los daños y perjuicios que efectivamente le haya ocasionado.

En cuanto a la regulación de esta facultad de secuestro o intervención del servicio, hemos de entender que se produce una remisión tácita al procedimiento regulado en el artículo 263 de la misma Ley, cuyo contenido reproducimos seguidamente:

1. El órgano de contratación, previa audiencia del concesionario, podrá acordar el secuestro o intervención de la concesión en los casos en que el concesionario no pueda hacer frente, temporalmente y con grave daño social, a la explotación de la obra por causas ajenas al mismo o incurriese en un incumplimiento grave de sus obligaciones que pusiera en peligro dicha explotación. El acuerdo del órgano de contratación será notificado al concesionario y si este, dentro del plazo que se le hubiera fijado, no corrigiera la deficiencia se ejecutará el secuestro o intervención. Asimismo, se podrá acordar el secuestro o intervención en los demás casos recogidos en esta Ley con los efectos previstos en la misma.

2. Efectuado el secuestro o intervención, corresponderá al órgano de contratación la explotación directa de la obra pública y la percepción de la contraprestación establecida, pudiendo utilizar el mismo personal y material del concesionario. **El órgano de contratación designará uno o varios interventores que sustituirán plena o parcialmente al personal directivo de la empresa concesionaria.** La explotación de la obra objeto de secuestro o intervención se efectuará por cuenta y riesgo del concesionario, a quien se devolverá, al finalizar aquel, con el saldo que resulte después de satisfacer todos los gastos, incluidos los honorarios de los interventores, y deducir, en su caso la cuantía de las penalidades impuestas.

3. El secuestro o intervención tendrá carácter temporal y su duración será la que determine el órgano de contratación sin que pueda exceder, incluidas las posibles prórrogas, de tres años. El órgano de contratación acordará de oficio o a petición del concesionario el cese del secuestro o intervención cuando resultara acreditada la desaparición de las causas que lo hubieran motivado y el concesionario justificase estar en condiciones de proseguir la normal explotación de la obra. Transcurrido el plazo fijado para el secuestro o intervención sin que el concesionario haya garantizado la asunción completa de sus obligaciones, el órgano de contratación resolverá el contrato de concesión.

(la negrita es nuestra).

Ha de tenerse presente, igualmente, que nos encontramos ante unas circunstancias que pueden llegar a determinar la resolución del contrato de servicios (art. 312 LCSP: «Además de las causas de resolución del contrato establecidas en el artículo 313, serán causas de resolución de los contratos de servicios tratados en el presente artículo, las señaladas en las letras c), d), y f) del artículo 294»).



El ejercicio de la potestad de secuestro o intervención, como ha puesto de manifiesto la jurisprudencia, se basa «en la exigencia de que los servicios públicos se presten de forma debida y atiendan al fin para el que son implantados por la administración» (STS 3ª, 23 de septiembre de 1991, RJ 6860). En el mismo sentido, se ha afirmado que: «[...] la medida de secuestro tiene por fin garantizar el principio esencial de continuidad del servicio» (STS 3ª, de 22 de febrero de 1997, RJ 1286).

La medida de intervención y secuestro se asienta, de esta forma, en la necesidad de garantizar que los servicios públicos son prestados de manera correcta, con independencia del cuál sea el sistema de gestión que haya sido establecido en el concreto supuesto (en el caso que estamos analizando, la gestión indirecta a través de un contrato de servicios).

Constituye, en resumidas cuentas, una facultad que compete a la administración de la que dependa la prestación del servicio para controlar que el mismo se presta con el nivel de calidad exigible y sin que se produzca un quebranto en los derechos de los ciudadanos como consecuencia de los incumplimientos del contratista, otorgando a la administración la posibilidad de intervención del servicio en el caso de que se aprecie que éste no se está prestando adecuadamente.

En palabras de la LCSP, el fundamento de la medida de intervención o secuestro es el «incumplimiento por parte del contratista» del que se derive una «perturbación grave y no reparable por otros medios en el servicio», cuando «la Administración no decidiese la resolución del contrato» (art. 312 letra d).

Precisamente, por ello, la medida de intervención o secuestro no presenta una naturaleza sancionadora, como por otra parte ha recordado expresamente la jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, la citada sentencia de 22 de febrero de 1997: «en virtud del secuestro, la Administración se encarga directamente del funcionamiento del servicio y de la percepción de los derechos establecidos (...) careciendo de alcance sancionador»).

En contra de lo que parece deducirse de la respuesta ofrecida por la administración, es determinante, llegados a este punto, tener en cuenta que la medida de secuestro o intervención no nace del contrato de servicios, de manera que, en caso de no haber sido prevista en el mismo, esta no pueda ser aplicada. Como ha señalado la doctrina y la jurisprudencia al respecto, el secuestro o intervención es una potestad que corresponde a la administración en cuanto titular del servicio público y garante de su adecuada prestación.

Como señala el Tribunal Supremo al respecto, «todo servicio público, en cuanto que implica una actividad prestacionista del Estado u otro ente público, dirigida a proporcionar una utilidad a los particulares, sólo puede tener como titular activo a dichos entes públicos y esa titularidad es claro que incluye entre sus facultades, la de desarrollar, llevar a efecto, en definitiva gestionar el correspondiente servicio, titularidad de gestión de la que, como de la propia titularidad del servicio, no puede desprenderse la Administración, sin que el mismo pierda su carácter, lo cual no impide que la gestión pueda desarrollarse de forma directa, indirecta o mixta, ya que en todo caso la Administración conserva dicha titularidad de gestión, y en consecuencia la facultad de disponer, regular, organizar y modificar la prestación del servicio» (STS 10 de julio de 1985).

En este sentido, es preciso recordar que el apartado e) del artículo 312 LCSP de manera expresa establece que «la Administración conservará los poderes de policía necesarios para asegurar la buena marcha de los servicios que conlleven prestaciones directas a favor de la ciudadanía de que se trate».

Como acertadamente se ha señalado al efecto, «la potestad de secuestro o de intervención acompaña al servicio público cuando se presta en régimen de gestión indirecta, cualquiera que sea la modalidad de prestación. Forma parte de su estructura jurídica. Lo acredita el que esa prerrogativa sea aplicable también en los contratos de servicios que conlleven prestaciones directas a favor de la ciudadanía (art. 312. d, e y g LCSP)» (Villar Rojas, F.J.: La potestad de secuestro o de intervención del servicio público. Revista de Administración Pública, 212, pág. 98).

Finalmente, debemos recordar, llegados a este punto, que el artículo 56.2 de la Ley 39/2015 establece la posibilidad de que el órgano competente para iniciar o instruir el procedimiento adopte medidas cautelares antes de la iniciación del mismo, señalando al efecto:

Antes de la iniciación del procedimiento administrativo, el órgano competente para iniciar o instruir el procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia inaplazable y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar de forma motivada las medidas provisionales que resulten necesarias y proporcionadas. Las medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción, el cual podrá ser objeto del recurso que proceda.

En todo caso, dichas medidas quedarán sin efecto si no se inicia el procedimiento en dicho plazo o cuando el acuerdo de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de las mismas.

De la lectura de los preceptos legales analizados y los fundamentos expuestos, estimamos que no cabe duda de la posibilidad que asiste a la Generalitat Valenciana para acordar, en el marco del contrato de prestación de servicios que estamos analizando, el secuestro o intervención del servicio analizado, pudiendo incluso, dada la gravedad de los incumplimientos del contratista y la urgencia que presenta el restablecimiento de su adecuada prestación y la garantía de los intereses implicados, acordar esta intervención como medida provisional, previa a la iniciación del procedimiento administrativo a tramitar al efecto.

En relación a los centros de día, la RESOLUCIÓN de 17 de agosto de 2020, de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, por la que se establece el plan de actuación en las residencias de personas mayores dependientes, los centros de día, las viviendas tuteladas y los CEAM/CIM, de la Comunitat Valenciana, en el contexto de crisis sanitaria ocasionada por la Covid-19, se prevén el régimen de funcionamiento y medidas a adoptar en cada una de las fases de desescalada.  
[http://www.dogv.gva.es/datos/2020/08/18/pdf/2020\\_6705.pdf](http://www.dogv.gva.es/datos/2020/08/18/pdf/2020_6705.pdf)

### 3. Conclusiones

1. La información sobre la que se basa la Resolución del Síndic de Greuges de fecha 06/11/2020 es la extraída de los informes de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas y de las actas, contenidas en los referidos informes, elaboradas tanto por la inspección de la Conselleria de Igualdad y Políticas, como en las actas de inspecciones conjuntas con la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública.
2. Para la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, la información recabada no acredita el nivel de gravedad que justifique la adopción de las medidas cautelares y urgentes recomendadas por el Síndic. Al respecto, informa la Conselleria que ha procedido la tramitación de la incoación de procedimiento sancionador.
3. Consta en el Acta conjunta (inspectores de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas y de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública) de fecha 27/10/2020 la siguiente información:

Se reitera que a pesar de que la residencia no tiene cubiertas todas las plazas y de que el centro de día está cerrado, y aún teniendo más personal auxiliar que en el anterior pliego de prescripciones técnicas, se constata que la atención no ha mejorado y que el personal sigue poniendo obstáculos a la organización que se decide por parte de dirección, incluso en temas relacionados con la prevención del Covid como es la necesidad de sectorización.

La desorganización existente en el centro y las dificultades de la dirección para hacer efectivas sus instrucciones suponen un grave riesgo para la atención integral de las personas usuarias de la residencia y muy especialmente para su salud física y psicológica. Este hecho hace indispensable una actuación conjunta de ambas consellerias (Igualdad y Sanidad), aunque, por fortuna, la incidencia de la COVID-19 no haya alcanzado los límites que darían lugar a la intervención de la residencia por las autoridades sanitarias.

4. La Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas indica que, de acuerdo con lo estipulado en los pliegos vigentes, que rigen este contrato, no es factible la posibilidad de que el Director/a de la residencia pueda ser un funcionario/a público/a. Conforme a los fundamentos legales, contenidos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (Art 263, 294 y especialmente 312), así como a las medidas provisionales y urgentes que quedan fundamentadas en el Art 56 de Ley Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, considera el Síndic que, atendiendo a lo indicado en el apartado de fundamentos legales, sería posible la adopción de las medidas contenidas en sus recomendaciones, acordando el secuestro o intervención del servicio público contratado.
5. Respecto a las medidas urgentes para garantizar la limpieza y habilitación de espacios de la residencia la Conselleria indica de las acciones previstas para el ejercicio 2020 y 2021. Por las informaciones recabadas de la Asociación para la Dignidad y Bienestar de Ancianos en Residencias no parece que hayan sido iniciadas. Referirse, el 2 de diciembre de 2020 (fecha del informe de la D.G. de Infraestructuras de Servicios Sociales) a acciones previstas para el ejercicio de 2020, hacía previsible la imposibilidad de ejecución de las mismas.
6. Respecto al Plan de Contingencia del centro, que según informe de 2 de diciembre de 2020, se encontraba en trámite de ser visado, no constando que haya sido validado, puesto en conocimiento y aplicado. La Asociación indica en su informe que sigue sin tener constancia del mismo.
7. La disponibilidad de red wifi que funcione adecuadamente incide directamente en la posibilidad de que las personas usuarias del centro puedan comunicarse con sus familiares, cuando la situación de pandemia imposibilite o limite los contactos a través de visitas. Si bien, como afirma el D.G. de Infraestructuras de Servicios Sociales, existe red wifi, parece que la misma no funciona de forma adecuada dificultando los contactos entre usuarios y familiares. Esta consideración debe deducirse de la información facilitada por la Asociación como por la propia Administración que considera necesario su mejora" en los próximos pliegos de licitación".
8. Respecto a la atención a las personas usuarias del servicio de Centro de Día que no son residentes, la normativa vigente en la materia preveía que en Fase 3 de desescalada pudieran asistir por turnos y de forma rotativa con periodicidad semanal. Igualmente preveía que en cualquiera de las fases previas (Fase 0 a 2), las personas usuarias no podrían asistir al Centro de día pero se realizaría seguimiento de manera telemática, recibirían terapia en línea y apoyo a domicilio, desde el cierre de la actividad. Por la información facilitada por la Conselleria, y la recabada de la Asociación, el servicio ha permanecido cerrado desde el inicio de la pandemia hasta la fecha, no constando que se hayan realizado las actividades y prestaciones previstas legalmente.
9. Igualmente se prevé que los centros de día dispongan de su propio Plan de Contingencia, desconociendo si el mismo ha sido elaborado y remitido a la Conselleria, o por el contrario, ha sido incluido en el Plan de Contingencia de la residencia, pendiente de validación.
10. A la vista de todo o anterior, se considera imprescindible la intervención de la RPMD Altabix de Elche, por parte de la administración pública, a fin de asegurar el servicio público que presta.

#### 4. Consideraciones a la Administración

A la vista de todo ello y de conformidad con lo establecido en el artículo 29.1 y 29.2 de la Ley de la Generalitat Valenciana 11/1988, de 26 de diciembre, reguladora del Síndic de Greuges, formulamos las siguientes consideraciones:

A la **Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas** reiteramos las RECOMENDACIONES contenidas en la resolución de fecha 06/11/2020, y muy especialmente:

RECORDATORIO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL de garantizar los derechos de las personas usuarias y mejorar de manera continua, el nivel de calidad en la atención y en las prestaciones que reciben

RECORDATORIO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL de adoptar medidas de urgencia ante la apreciación de una situación de indefensión y vulnerabilidad manifiesta o perjuicio grave para la salud o la seguridad de las personas usuarias, sin menoscabo de la apertura de los expedientes sancionadores a los que hubiera lugar.

RECOMENDAMOS que inicie el procedimiento administrativo de intervención del servicio de gestión integral de la RPMD Altabix de Elche.

RECOMENDAMOS que, como medida provisional y previa a la iniciación del procedimiento administrativo anteriormente indicado, acuerde la intervención del servicio contratado, designando de forma inmediata a uno o varios interventores que sustituyan plena o parcialmente al personal directivo de la empresa concesión.

RECOMENDAMOS que, bajo la dirección del personal interventor designado, se asegure la redacción del plan de contingencia COVID-19, así como del plan de autoprotección del centro, garantizando la comunicación y formación a profesionales y poniéndolo en conocimiento de personas usuarias y sus familiares.

RECOMENDAMOS que arbitre la adopción de las medidas excepcionales necesarias para subsanar de forma inmediata, las deficiencias estructurales, de equipamiento y de conservación general del centro, garantizando la adecuada atención integral de las personas residentes.

#### **A la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública,**

RECOMENDAMOS la extreme la supervisión y seguimiento de la RPMD Altabix de Elche, a través de la Comisión de control de centros residenciales del departamento de salud al que corresponde el centro, adoptando las medidas necesarias para asegurar la salud de las personas residentes en la misma.

Le agradecemos que nos remita, en el plazo de un mes, el preceptivo informe en el que nos manifieste la aceptación de las consideraciones que le realizamos o, en su caso, las razones que estime para no aceptarlas. La presente resolución se insertará en la página web de la institución.

Atentamente,

Ángel Luna González  
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana