

"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 2003903

Fecha de inicio 14/12/2020

Promovida por (...)

Materia Sanidad

Asunto Atención Primaria en la Comunidad Valenciana. Falta de respuesta expresa a escritos de 11/06/2020 y 30/12/2020

Trámite Petición de informe. Resolución.

Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública

Hble. Sra. Consellera

C/ Misser Mascó, 31-33

València - 46010 (Valencia)

Hble. Sra. Consellera

Acusamos recibo de su escrito por el que nos remite informe en relación a la queja de referencia, formulada por Doña (...), en calidad de Presidenta de la Sociedad Valenciana de Medicina Familiar y Comunitaria.

La autora de la queja en su escrito inicial de fecha 14/12/2021, sustancialmente, manifestaba los siguientes hechos y consideraciones:

- Que, la Atención Primaria padece desde hace muchos años un problema de falta de dotación de personal, de medios técnicos y de las infraestructuras necesarias para prestar adecuadamente los servicios que dependen de ella.
- Que, a partir de 2008, esta situación se vio agrava da por los recortes derivados de la crisis económica, sin que posterior mente se recuperase el nivel previo a dicha crisis por la falta de inversiones que afectó de manera muy especial a la Atención Primaria en comparación con la Atención Hospitalaria.
- Que, en esa coyuntura, ya de por sí deficitaria, la Atención Primaria se ha visto obligada a hacer frente a la actual pandemia, soportando una sobrecarga de trabajo adicional para la que no estaba suficientemente preparada y que ha empeorado todavía más la situación.
- Que, las consecuencias derivadas de la situación antes expuesta, han sido inmediatas.

A continuación, pasamos a exponerlas de manera resumida:

1. Dificultades para poder atender a las personas con problemas de salud distintos a la infección por COVID; con el perjuicio que supone para la población general y para las personas frágiles o con dolencias crónicas en particular.

2. Sobrecarga burocrática adicional de las ya de por sí sobrecargadas agendas de Atención Primaria:
- Extensión de bajas laborales y seguimiento de las mismas a contactos y personas con especial sensibilidad (personas no enfermas), trabajo que correspondería a Salud Pública y los Servicios de Prevención de Salud Laboral. - Seguimiento y detección de contactos que correspondería desde el inicio a los gestores COVID/rastreadores (deficitarios en número de contratos después de meses de epidemia y de saber que venía una segunda/tercera ola en otoño)

3. Aumento de la asistencia telefónica y las consultas no presenciales para evitar contagios; cambio de modelo asistencial para el que ni profesionales ni pacientes estábamos preparados, como tampoco lo estaban los medios técnicos (por ejemplo, las líneas telefónicas son del todo insuficientes y los profesionales nos vemos en ocasiones obligados a utilizar los teléfonos móviles personales). Estos cambios, además conllevan, que un espectro de población más frágil, ya sea por edad o por pobreza, queda excluida de esta modalidad de atención, generando desigualdades.

4. Importante déficit de personal de enfermería y medicina, causado en parte por la inestabilidad de la contratación, que ha desembocado en una fuga de personal formado, a otros países europeos donde se sienten mejor tratados y con contratos estables. A pesar de ello se siguen realizando tareas burocráticas que ocupan un tiempo que no se dedica a actuaciones clínicas que aportan valor.

5. Que, para hacer frente a este problema, el gobierno ha aprobado, con la aquiescencia de las CCAA, el Real Decreto-ley 29/2020, el 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el SNS, la mayor vulneración que ha sufrido desde 2012 nuestro SNS y, tal vez, el mayor menoscabo que el conjunto de especialidades ha visto en toda la democracia.

6. Y todo esto sucede al mismo tiempo que vivimos la peor pandemia del siglo con todas sus consecuencias, apelando una vez más a un esfuerzo personal nunca reconocido, al voluntarismo (que ya no es suficiente) y a la profesionalidad al tiempo que se pone en riesgo la seguridad y la salud de las personas.

En este sentido, en su escrito de queja solicitaba:

Una fuerte inversión en Atención Primaria, nivel que ha demostrado ser el más coste - efectivo y equitativo para mejorar la salud de la población, al tiempo que evita derivaciones innecesarias a Atención Hospitalaria y desigualdades por motivos socio económicos. Así, creemos necesario aumentar la capacidad resolutoria de A.P. y para ello, pedimos:

1 - Mejorar y renovar infraestructuras. Circuitos separados para pacientes con enfermedades infecciosas y no infecciosas, despachos suficientes para el personal sanitario y no sanitario que permita proveer una atención personalizada y confidencial, intimidad que no ofrece el mostrador.

2 - Dotar de medios técnicos suficientes para la atención clínica de forma no presencial: teléfonos adecuados, sistemas informáticos ágiles, transformación digital de la A.P.

3 - Disponer del personal sanitario necesario, con contratos estables y dignos, incorporando nuevos profesionales y haciendo atractiva la A.P.

4 - Disponer del personal no sanitario necesario y adecuadamente formado, evitando profesionales sin la preparación suficiente o con titulaciones no homologadas que pueden poner en riesgo la seguridad de los pacientes.

5 - Creación del perfil del Administrativo Sanitario. Hacer los cambios de normativa necesarios que permitan al personal administrativo sanitario desarrollar nuevas tareas que liberen al personal sanitario de tareas no clínicas. Aplicar el principio de subsidiariedad.

6 - Dotar de presupuesto toda ampliación en la cartera de servicios en AP, así como de todas las nuevas acciones que se pongan en marcha.

7 - Devolver al SNS y por ende a la AP el carácter universal de la atención sanitaria para evitar las enormes desigualdades que el RD16/2012 ha generado, más aún con la COVID 19 y que el RD 7/2018 no ha recuperado aún.

A este respecto, la promotora de la queja acompañaba los escritos dirigidos a la Administración sanitaria «desde el principio de la pandemia», concretamente:

- Escrito de fecha 11/06/2020 en el que denuncian «la decisión unilateral y no consensuada» de abrir los centros de salud las tardes de los meses de julio, agosto y septiembre de 2020. A este respecto, solicitaban la reconsideración de la medida y que en el futuro se les consulte.
- Escrito de fecha 30/12/2020 en el que «(...) en relación a la evolución de la pandemia y la inminente vacunación frente al coronavirus», señalaban que:

(...) Esta es una muy buena oportunidad para lograr de una vez por todas la Atención Primaria que los médicos de familia queremos y la que los valencianos y valencianas necesitan, sea una realidad. Reiteramos a nuestras autoridades el ofrecimiento a colaborar mediante los documentos elaborados por nuestros expertos SoVaMFIC y en especial recalcamos la necesidad de abordar conjuntamente estos temas, en aras de poder ofrecer seguridad y calidad a todos nuestros pacientes:

- Dotar el "quién y con qué": Equipos de vacunación con recursos humanos, estructurales y técnicos adicionales para hacer frente a la demanda.
- Comunicar el "cómo": Organizar una potente campaña de información y formación a los ciudadanos y profesionales que venza mediante estrategias de comunicación la reticencia vacunal y para despejar dudas que de lo contrario se transformarán en consultas a los ya sobrecargados sanitarios de Atención Primaria.

De estos escritos manifestaba que no habían recibido respuesta expresa por parte de la Administración sanitaria.

Admitida a trámite la queja, en fecha 11/01/2021 solicitamos informe a la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública, en especial, sobre los siguientes extremos:

Primero. Sobre las cuestiones a las que hacía referencia en su escrito de queja en relación a la situación de la Atención Primaria en la Comunidad Valenciana.

Segundo. Sobre los motivos de la falta de respuesta expresa a los dos escritos, de fechas 11/06/2020 y 30/12/2020, dirigidos a la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública por la sociedad a la que representa la autora de la queja.

Tras dos requerimientos (en fechas 4/02/2021 y 1/03/2021), la Administración sanitaria, a través del Director del Gabinete de la Consellera, nos comunicó en fecha 16/03/2021 lo siguiente:

Atendiendo a su solicitud de información sobre la queja indicada y su registro de salida 00718, de fecha 11/01/2021, y reiterada en fecha 04/02/2021 y 01/03/2021, la Comisionada de la Atención Primaria y Comunitaria del Sistema Valenciano de Salud, nos informa que, desde la llegada de la Honorable Consellera Sra. Dña. Ana Barceló Chico a la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública, se han mantenido multitud de reuniones con las Sociedades Científicas de Atención Primaria (ver anexo 1).

Hágase notar que una Sociedad Científica es una asociación de profesionales, investigadores, especialistas o eruditos de una rama del conocimiento o de las ciencias en general, que les permite reunirse, exponer los resultados de sus investigaciones, confrontarlos con los de sus colegas o especialistas de los mismos dominios del conocimiento y difundir sus trabajos a través de publicaciones especializadas.

También hay que hacer notar, que los interlocutores en cuanto a las condiciones de trabajo de los y las profesionales, son los sindicatos profesionales que forman parte de la Mesa Sectorial de Sanidad, con quien se reúne esta Conselleria para tratar todos aquellos asuntos que tienen que ver con las condiciones de trabajo y con los aspectos que tienen que ver con la representación de los y las trabajadores y trabajadoras y son objeto de negociación.

No obstante; esta Conselleria recoge todas aquellas informaciones, sugerencias y opiniones, que cualquier Sociedad científica, así como otros colectivos, por ejemplo, Asociaciones de Pacientes, etc.; nos hacen llegar, valorando todas las aportaciones al respecto que enriquecen sin duda las decisiones que en el uso de sus atribuciones tiene esta Conselleria.

Esta Conselleria considera que la participación es un valor indiscutible; por lo que siempre hemos estado abiertos a cualquier sugerencia que se nos haga llegar, todo ello sin el perjuicio, de las competencias que legítimamente se nos otorgan.

Por todo ello se han venido realizando diferentes reuniones y formado diferentes grupos de trabajo tanto de Medicina, Pediatría y Enfermería para el análisis de las acciones del Marco Estratégico de la Atención Primaria, que han dado lugar al documento de Mejora de la atención Primaria en la Comunidad Valenciana que se está elaborando en estos momentos.

Con la aparición de la pandemia, se han agilizado los mecanismos necesarios para hacer frente a esta situación de demanda asistencial sin precedentes por lo que se ha realizado un gran número de contratos, tanto de personal sanitario como no sanitario. Se han emitido instrucciones de desburocratización a todos los Departamentos de salud, se han aumentado las líneas telefónicas, se han adquirido 5600 equipos informáticos los cuales están siendo instalándose en los centros de salud, atendiendo diversas peticiones de colectivos de Atención Primaria.

Por otra parte y dado el interés de esta Conselleria por acometer la reforma de la Atención Primaria y Comunitaria descritas en el Marco estratégico; con fecha 1 de octubre del 2020, por resolución de la Consellera se crea la figura de Comisionada de Atención Primaria y Comunitaria de Sistema Valenciano de Salud, para el abordaje del estudio de las mejoras necesarias en Atención Primaria y Comunitaria, con el objetivo de impulsar la elaboración del Plan de Transformación e innovación de la Atención Primaria y Comunitaria. Dicha Comisionada ha mantenido reuniones con todas las Sociedades Científicas de Atención Primaria, así como con todos los sindicatos, representantes de diferentes asociaciones ciudadanas, etc. se han recogido todas las aportaciones que se han tenido en cuenta para su estudio y elaboración del citado Plan de transformación de la Atención Primaria.

Del contenido del informe y del resto de documentación (anexo I a que hacía referencia la Administración en su informe) dimos traslado a la autora de la queja al objeto de que, si lo consideraba oportuno, presentase escrito de alegaciones. No consta que dicho trámite haya sido realizado por la interesada.

Concluida la tramitación ordinaria de la queja, resolvemos la misma con los datos obrantes en el expediente. En este sentido, consideramos que, aunque unidas entre sí, son dos las cuestiones a estudiar en la presente queja:

Primera. La situación de la Atención Primaria en la Comunidad Valenciana durante la crisis sanitaria provocada por la COVID-19.

Segunda. La falta de respuesta expresa a los dos escritos, de fechas 11/06/2020 y 30/12/2020, dirigidos a la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública por la sociedad a la que representa la promotora de la queja.

Respecto a **la situación de la Atención Primaria en la Comunidad Valenciana durante la crisis sanitaria provocada por la COVID-19** (primera cuestión), como V.I. conoce, el Síndic de Greuges viene desarrollando diversas acciones en dicha materia ante las quejas interpuestas y las noticias aparecidas en los medios de comunicación. A este respecto, en fecha 24/07/2020 procedimos a la apertura de una investigación a instancia de esta institución, en concreto la queja de oficio nº 20/2020, en la que analizamos las consecuencias que la pandemia ha producido a los dos colectivos que interactúan en la Atención Primaria: los ciudadanos-pacientes y los profesionales.

Los ciudadanos-pacientes nos trasladaban su experiencia de una Atención Primaria que aparenta haber dejado de tener presencia en su día a día, por ser inaccesible e inoperativa, mientras que los profesionales de la Atención Primaria se refieren al desgaste y el estrés ante una nueva modalidad de atención sanitaria no presencial, que han de compaginar con la respuesta a la tarea derivada de los brotes de coronavirus (que, entre otras, incluyen el rastreo, el control domiciliario y la atención a los centros sociales de carácter residencial).

Tras la tramitación de la queja de oficio, el 16/12/2020 dictamos resolución en la que recomendábamos a esa Administración sanitaria lo siguiente:

(...) Primero. Que, en general, extreme al máximo la diligencia en las actuaciones de los centros de Atención Primaria, en pro de garantizar una protección integral de la salud mediante la adopción de las medidas y acciones organizativas oportunas, haciendo cumplir con la nota de cercanía y proximidad que ha de presidir la relación entre médico-paciente.

Segundo. Que facilite a los pacientes-ciudadanos una información clara, coherente, veraz y sencilla en relación a las reglas de organización y funcionamiento de los centros sanitarios de Atención Primaria que ha provocada la pandemia, todo ello al objeto de evitar que se sientan desatendidos o no escuchados por la Administración sanitaria.

En este sentido, al objeto de evitar confusión y dudas entre la población, sería deseable que, sin perjuicio de su realidad sanitaria, los protocolos e instrumentos de actuación de los distintos Departamentos de Salud fuesen lo más uniformes y concretos posible.

Tercero. Que implemente los planes específicos que permitan utilizar, de forma intensiva, todos los recursos del sistema sanitario público, garantizando la accesibilidad telefónica y telemática de los ciudadanos a los centros de Atención Primaria así como la utilización de la atención presencial como primera opción de asistencia, especialmente en el caso de la población más frágil y socialmente vulnerable (personas mayores, dependientes, colectivos con diversidad funcional o con problemas de salud mental).

Cuarto. Que, al objeto de evitar el agotamiento y estrés de los profesionales sanitarios, así como el colapso del sistema sanitario, implemente las medidas de refuerzo de plantillas de las diferentes categorías profesionales, garantizando el derecho a la seguridad y salud de los/as trabajadores/as. En este sentido, le recomiendo que les garantice los equipos de protección individual adecuados por riesgos de exposición ante el agente biológico virus SARS-CoV-2 y el riesgo de contagio o infección desarrollando la enfermedad Covid-19. (...)

Las recomendaciones del Síndic de Greuges fueron aceptadas por esa Conselleria, por lo que, en fecha 5/03/2021, procedimos al cierre de la queja de oficio (el contenido íntegro de la resolución en <https://www.elsindic.com/ResolucionesE/11391250.pdf>).

No obstante lo anterior, preocupan a esta institución las noticias aparecidas recientemente en los medios de comunicación que hacen referencia, no ya a un nuevo refuerzo de plantillas como se recomendaba en la resolución citada sino a la no renovación, a partir del próximo mes de junio, de los contratos anteriormente firmados con sanitarios para reforzar las plantillas públicas con el estallido de la pandemia (los medios de comunicación se refieren a no renovar el 35 % de los denominados contratos COVID).

Efectivamente, genera intranquilidad esta reducción de plantilla por entender que puede afectar a la calidad asistencial y, mucho más, en un contexto como el que actualmente vivimos de plena campaña de vacunación contra la COVID-19, rastreo de casos y recuperación de la atención presencial en la atención primaria. Todo ello sin olvidar que una medida de reducción de recursos humanos incrementará la carga de trabajo y, en consecuencia, el estrés y el cansancio que la crisis sanitaria está provocando en nuestros profesionales sanitarios.

Desde el Síndic de Greuges entendemos que la salud es un elemento básico en la calidad de vida de la ciudadanía, por lo que el sistema sanitario tiene ante sí el desafío de dar respuesta a todos los enfermos cuyos tratamientos se han visto afectados por la pandemia.

Respecto a la segunda cuestión, de lo actuado se desprende que los **dos escritos, de fechas 11/06/2020 y 30/12/2020, dirigidos a la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública por la sociedad a la que representa la promotora de la queja, no recibieron respuesta expresa de la administración.** Sobre esta cuestión le ruego que considere los argumentos, que a continuación le expongo, que son el fundamento de las recomendaciones con las que concluimos.

Debemos partir del art. 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que establece la obligación de resolver, dentro de los plazos previstos en la normativa, las solicitudes que le dirijan los/as ciudadanos/as.

La Administración está obligada a responder al ciudadano que acude a ella, no dando más de lo que puede y debe hacer, pero tampoco menos de lo que razonablemente puede esperarse y lo mínimo que ha de ofrecer al ciudadano es una respuesta directa, rápida, exacta y legal. Estamos, pues, ante una de las manifestaciones legislativas del derecho a obtener una resolución expresa dentro de plazo.

Esta institución no puede sino recordar, una vez más, que el principio de eficacia (art. 103.1 de la Constitución Española) exige de las administraciones públicas que se cumplan razonablemente las expectativas que la sociedad legítimamente le demanda, entre ellas y harto relevante, el deber de la administración de resolver expresamente las peticiones y reclamaciones que le presenten los particulares, ya que el conocimiento cabal por el administrado de la fundamentación de las resoluciones administrativas, constituye un presupuesto inexcusable para una adecuada defensa de sus derechos e intereses legítimos.

En este sentido, el Tribunal Constitucional tiene dicho, desde antiguo, en su Sentencia núm. 71, de fecha 26 de marzo de 2001, que:

(...) es evidente, como hemos declarado en reiteradas ocasiones (por todas, SSTC 6/1986, de 21 de enero, FF. 3; 204/1987, de 21 de diciembre, F. 4; 180/1991, de 23 de septiembre, F. 1; y 86/1998, de 21 de abril, FF. 5 y 6), que la Administración no puede verse beneficiada por el incumplimiento de su obligación de resolver expresamente en plazo solicitudes y recursos de los ciudadanos, deber éste que entronca con la cláusula del Estado de Derecho (art. 1.1 CE), así como con los valores que proclaman los arts. 24.1, 103.1 y 106.1 CE.

En consecuencia, habría que coincidir en que el silencio administrativo es una práctica que genera en los ciudadanos una auténtica inseguridad jurídica e indefensión material (proscritas por los arts. 9.3 y 24.1 de la Constitución Española) y que, tal y como ha expuesto el Síndic de Greuges en sus sucesivos informes anuales

a Les Corts Valencianes, obliga a los ciudadanos a acudir a la vía jurisdiccional para la resolución de sus conflictos, convirtiendo, por ello, en inoperante la vía administrativa.

Con fundamento en las anteriores consideraciones y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29.1 de la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndic de Greuges, **SUGERIMOS** a la **CONSELLERIA DE SANIDAD UNIVERSAL Y SALUD PÚBLICA** que, a la vista de los desafíos sanitarios que todavía quedan pendientes en la atención primaria respecto a la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 y al objeto de evitar una mayor carga laboral a los profesionales sanitarios, reconsidere, al menos, la decisión de no renovar los contratos firmados por sanitarios para reforzar las plantillas públicas con el estallido de la pandemia (contratos COVID).

Asimismo, le **RECOMENDAMOS** que, en situaciones como la presente, extreme al máximo el cumplimiento de los deberes legales que se extraen del art. 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En este sentido, le recomendamos que, a la mayor brevedad posible, dé respuesta expresa a los dos escritos, de fechas 11/06/2020 y 30/12/2020, dirigidos a la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública por la sociedad a la que representa la promotora de la queja.

Le agradeceríamos que, en el plazo de un mes, nos remita el preceptivo informe en el que nos manifieste si acepta las recomendaciones que le realizamos o, en su caso, las razones que estime para no aceptarlas.

Esta resolución se publicará en la página web del Síndic de Greuges.

Atentamente,

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana