

"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	2301595
Materia	Sanidad
Asunto	Servicio de Urgencias Hospital Clínico de València. Falta de respuesta expresa a escrito de fecha 27/03/2023.
Actuación	Resolución de consideraciones a la Administración

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Antecedentes

De acuerdo con la normativa que rige el funcionamiento de esta institución, la persona promotora de la queja presentó un escrito, registrado el 16/05/2023, al que se le asignó el número de queja 2301595, en el que manifestaba los hechos y consideraciones siguientes:

El Sindicato de Enfermería SATSE denuncia ante el Sindic de Greuges la desprotección a que están sometidos los ciudadanos que son atendidos por el **Hospital Clínico de Valencia**, más concretamente en el **Servicio de Urgencias**, y cómo la administración pública está ignorando las quejas al respecto.

La plantilla de Enfermeras y Técnicos en Cuidados Auxiliares de Enfermería (TCAE) están sometidos a una sobrecarga asistencial que pone en riesgo al paciente. Es un servicio que atiende a diario entre 500 y 600 urgencias. Es el segundo hospital con más tarjetas sanitarias de la comunidad.

En base a las Recomendaciones del Ministerio de Sanidad (adjunto), SATSE realizó un estudio de ratio que fue presentado a la Gerencia del Departamento en enero de 2023. Según el mismo existe en el Servicio un **déficit de 60 enfermeras y 30 TCAE**. Esto supone prácticamente doblar la plantilla de trabajo. La Gerencia no ha llevado a cabo ninguna actuación correctora ni ha mostrado interés formal alguno. Se da la paradoja de que la plantilla de Médicos sí que está ajustada a las Recomendaciones Ministeriales.

Esto se nota en la calidad asistencial. En este sentido se ha estado recogiendo información y se han registrado demoras de más de 80 horas para ingresar entre los meses de diciembre de 2022 y mayo de este año.

En este sentido, a principio de año los trabajadores del Servicio presentaron un escrito con 122 firmas (adjunto) demandando soluciones y solicitando un aumento de plantilla, a lo que la Gerencia ha hecho oídos sordos.

En este sentido, hemos recogido 1818 firmas de ciudadanos en sólo 2 semanas, mostrando su respaldo a la necesidad de que se dote al Servicio de Urgencias Hospitalarias del Hospital Clínico de Valencia de una ratio de Enfermería y Técnicos en Cuidados Auxiliares de Enfermería acorde con las propias recomendaciones del Ministerio de Sanidad (...) (el subrayado y la negrita es nuestra).

En este sentido, la persona promotora de la queja adjuntaba copia del escrito dirigido en fecha 27/03/2023 a la Gerencia del Departamento de Salud Clínico-Malvarrosa de València suscrito, según nos indicaba, por personal de enfermería y los Técnicos en Cuidados Auxiliares de Enfermería (en adelante TCAE) del servicio de urgencias (registro de entrada núm. GVRTE/2023/1320790).

El 02/06/2023 dictamos la Resolución de inicio de investigación, en la que se requería a la Administración competente (Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública) que, en el plazo de un mes, emitiese un informe sobre los extremos que detallamos a continuación:

Primero. Que nos indicara si se había dado una respuesta expresa al escrito que el sindicato al que representaba la promotora de la queja dirigió en fecha 27/03/2023 a la Gerencia del Departamento de Salud Clínico-Malvarrosa de València y que fue suscrito, según nos indicaba, por personal de enfermería y TCAE del servicio de urgencias (registro de entrada núm. GVRTE/2023/1320790) (adjuntábamos copia de este y de la documentación aportada por la persona promotora de la queja).

En caso de no haberse producido la respuesta expresa, le solicitábamos la previsión temporal que tenía esa Administración para que la misma se produjera.

Segundo. Medidas o actuaciones que tenía previstas realizar la administración sanitaria en relación con la situación denunciada.

Tercero. Cualquier otra información que considerase de interés para proveer la resolución de esta queja.

El Síndic de Greuges, transcurrido con exceso el mes de plazo, no ha recibido el informe de la administración sanitaria, ni la citada administración ha solicitado ampliación de plazo para la emisión del informe (art. 31.2 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, de la Generalitat, del Síndic de Greuges).

Por otro lado, en el momento de emitir esta resolución, no nos consta que se haya dado una respuesta expresa a la persona promotora de la queja.

2 Consideraciones

Llegados a este punto, centraremos la presente queja en los siguientes presupuestos de hecho:

Primero. Que la Conselleria con competencias en materia de sanidad no ha dado una respuesta expresa, directa y congruente al escrito que el sindicato al que representa la persona promotora de la queja dirigió en fecha 27/03/2023 a la Gerencia del Departamento de Salud Clínico-Malvarrosa de València y que fue suscrito, según nos indicaba, por personal de enfermería y TCAE del servicio de urgencias (registro de entrada núm. GVRTE/2023/1320790).

Segundo. La situación del personal de enfermería y Técnicos en Cuidados Auxiliares de Enfermería (TCAE) del servicio de urgencias del Hospital Clínico de València.

Tercero. Que la Conselleria no ha informado a este Síndic de lo actuado.

Una vez precisados los hechos anteriores, procedemos a resolver la presente queja con los datos obrantes en el expediente. En este sentido, le ruego considere los argumentos y reflexiones que a continuación le expongo que son el fundamento de las consideraciones con las que concluimos.

El presente expediente se inició por la posible afección del **derecho de la persona interesada a obtener una respuesta expresa y en plazo a las solicitudes que se formulen a la administración**, en el marco del derecho a una buena administración (artículos 8 y 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana).

Respecto de la falta de respuesta al escrito presentado por la interesada, es preciso tener en cuenta que el artículo 21 (Obligación de resolver) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas es claro al señalar que

«la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación».

En este mismo sentido, el artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana reconoce que «todos los ciudadanos tienen derecho a que las administraciones públicas de la Generalitat traten sus asuntos de modo equitativo e imparcial y en un plazo razonable».

En relación con esta cuestión, debe tenerse en cuenta que el artículo 8 de nuestro Estatuto de Autonomía (norma institucional básica de nuestra comunidad autónoma) señala que «los valencianos y valencianas, en su condición de ciudadanos españoles y europeos, son titulares de los derechos, deberes y libertades reconocidos en la Constitución Española y en el ordenamiento de la Unión Europea (...)», indicando que «los poderes públicos valencianos están vinculados por estos derechos y libertades y velarán por su protección y respeto, así como por el cumplimiento de los deberes».

A su vez, el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Derecho a la Buena Administración) establece que «toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable».

La vigencia de las disposiciones analizadas consideramos que impone a las administraciones un plus de exigencia a la hora de abordar el análisis de los escritos que les dirijan los ciudadanos y darles respuesta, en el marco del derecho a una buena administración.

Llegados a este punto, 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 relación a la situación denunciada por la persona promotora de la queja respecto a **la situación del personal de enfermería y Técnicos en Cuidados Auxiliares de Enfermería (TCAE) del servicio de urgencias del Hospital Clínico de València**, debemos reseñar que resulta del todo ajeno a las competencias del Síndic de Greuges la facultad de recomendar las fórmulas o criterios de organización que debe emplear la Administración sanitaria en sus infraestructuras (en este caso respecto del personal del servicio de urgencias). Consideramos que esta cuestión forma parte de la denominada potestad autoorganizativa con la que cuentan todas las Administraciones Públicas.

No obstante, la institución del Síndic de Greuges, desde su puesta en funcionamiento, ha sido especialmente sensible con las cuestiones que afectan a los servicios de urgencias hospitalarias. En este sentido, junto a las quejas presentadas a instancia de parte, se debe destacar el Estudio Conjunto, realizado con el Defensor del Pueblo de España y otras defensorías autonómicas en enero de 2015, "[Las Urgencias Hospitalarias en el Sistema Nacional de Salud: Derechos y Garantías de los Pacientes](#)", accesible desde la web del Síndic.

Tal y como indicábamos en el referido Estudio Conjunto, el servicio hospitalario de urgencias se concibe como un servicio abierto, especializado, según nivel y tipo de hospital, en la atención de todos los pacientes que requieran o demanden asistencia urgente, con capacidad para indicar su ingreso en una planta de hospitalización, trasladarlo a otro nivel asistencial o proceder a su alta al domicilio. Su principal cometido es la recepción, activación del recurso asistencial apropiado, estabilización, diagnóstico y tratamiento, resolución y transferencia de sus pacientes a la instancia sanitaria más idónea.

La situación de los profesionales que prestan servicios en las urgencias hospitalarias fue analizada en el Estudio Conjunto. Por un lado, se hacía referencia a la dotación y cualificación de los profesionales y, por otro, a la violencia contra el personal que presta servicios en urgencias y el síndrome de *burnout* (desgaste profesional del personal sanitario). Así, se indicaba lo siguiente:

(...) La dotación y cualificación de los profesionales, así como los recursos asignados en función de las cargas de trabajo, son referencias básicas para la calidad en la atención.

(...) La violencia contra profesionales y el síndrome de burnout (desgaste profesional del personal sanitario) han adquirido importancia en los últimos años, especialmente en los SUH. Se afirma entre los profesionales que sólo una parte menor de los conflictos salen a la luz. Las agresiones sufridas por los trabajadores se encuentran dentro del amplio abanico de riesgos que afectan a la seguridad y salud de los trabajadores sanitarios, ya de por sí sometidos a factores de estrés laboral elevados que, como se ha dicho, conducen a altos niveles de desgaste profesional. Por otra parte, los «profesionales quemados» pueden incrementar las situaciones de riesgo. Uno de los retos de las administraciones sanitarias, que vincula los objetivos de seguridad y calidad, es favorecer unas condiciones laborales adecuadas para que ese estrés y los elementos de tensión comentados puedan gestionarse con éxito.

Sobre estas cuestiones, destacamos las siguientes Conclusiones del Estudio Conjunto:

(...) 7. La presencia y suficiencia de profesionales adecuados debería estar garantizada en todas las franjas horarias. Los problemas de inadecuación se refieren principalmente a la excesiva dependencia de estas plantillas de la labor de los médicos internos residentes, que estarían supliendo en muchos momentos la insuficiencia de profesionales de las diversas plantillas implicadas.

8. Con carácter general, los médicos residentes asumen un grado excesivo de responsabilidad en la actividad asistencial de los SUH. Actualmente, los servicios de urgencias reciben en rotación, como parte del itinerario de formación, a los médicos residentes de las distintas especialidades, sin vinculación con el servicio, pero no forman a sus propios profesionales al no encontrarse reconocida la especialidad médica de urgencias y emergencias. Esto excluye la tutorización de los residentes por parte de los médicos expertos de urgencias y no facilita la imprescindible labor de supervisión asistencial.

9. Las condiciones de trabajo en los SUH, el nivel de exigencia característico de esta atención, así como situaciones de tensión asociadas o que pueden derivar en conflictos, hacen de estos servicios entornos de riesgo por estrés laboral o lugares propicios para el desarrollo del conocido como «síndrome del trabajador quemado» (burnout). No parecen existir herramientas de gestión proactiva de estos riesgos.

A pesar del tiempo transcurrido desde que se publicó el Estudio Conjunto "Las Urgencias Hospitalarias en el Sistema Nacional de Salud: Derechos y Garantías de los Pacientes" (2015), muchas de las cuestiones que fueron estudiadas en este estudio, y que dieron lugar a una serie de recomendaciones a las administraciones sanitarias estatal y autonómicas, continúan siendo planteadas ante esta institución tanto por la ciudadanía como por los profesionales sanitarios.

Llegados a este punto, sin perjuicio de los criterios que desarrolle la Administración sanitaria para organizar los servicios de urgencias hospitalarias y de acuerdo con nuestro texto constitucional, desde el Sindic de Greuges entendemos que la acción administrativa en el ámbito sanitario, en cuanto a la organización y tutela de las infraestructuras sanitarias, debe estar dirigida a contar con medidas preventivas y prestaciones y servicios necesarios para toda la población.

A este respecto, la Constitución Española de 1978 consagra en su artículo 103.1, entre otros principios, el de eficacia, en cuya virtud debe desarrollarse la actuación de la Administración Pública.

Por otro lado, el señalado artículo 43 de la Constitución reconoce el derecho a la protección de la salud y encomienda a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de las medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. Este derecho ve, en ocasiones, condicionada su realización práctica por las carencias de los centros sanitarios, que se muestran más presentes en la percepción de los pacientes y usuarios cuando más perentoria resulta su necesidad de asistencia, es decir, en la atención de urgencias.

En desarrollo del Art. 43 de la Constitución, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, en su artículo 3.1 determina que "Los medios y actuaciones del sistema sanitario están orientados a la promoción de la salud".

De la misma forma, dispone en su artículo 7 que:

Las actuaciones de las Administraciones Públicas Sanitarias estarán orientadas a garantizar la asistencia sanitaria en todos los casos de pérdida de salud, actuaciones que, además, deberán estar presididas por los principios de eficacia y celeridad.

Por otro lado, en el ámbito de la Comunidad Valenciana, el art. 54.1 del Estatuto de Autonomía establece que:

Es de competencia exclusiva de la Generalitat la organización, administración y gestión de todas las instituciones sanitarias públicas dentro del territorio de la Comunitat Valenciana.

El legislador valenciano, a través de la Ley de La Generalitat 10/2014, de 29 de diciembre, de Salud de la Comunidad Valenciana, establece en su art 3.1 (Principios rectores) en su letra g) la "Racionalización, eficiencia y efectividad en la organización y utilización de los recursos sanitarios".

De la normativa anterior se concluye, pues, que la eficacia y eficiencia en la protección de la salud dependerá, en gran medida, de la gestión de los recursos de urgencias y emergencias de índole sanitario.

Por último, en cuanto a la **actuación de la Conselleria con competencias en materia sanitaria en relación con la solicitud de información**, señalar que todavía no ha remitido a esta institución el informe requerido con fecha 02/06/2023, incumplándose el plazo legal máximo de un mes (artículo 31.2 de la citada Ley 2/2021).

La falta de respuesta supone ignorar el contenido del artículo 39. 1 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, de la Generalitat, del Síndic de Greuges de la Generalitat Valenciana, que dispone lo siguiente:

Se considerará que existe falta de colaboración con el Síndic de Greuges cuando, en los plazos establecidos para ello, se produzcan los siguientes hechos: (...) a) No se facilite la información o la documentación solicitada. (...)

En todo caso y en cumplimiento del art. 35. 3 de la citada Ley 2/2021:

Las respuestas de los sujetos investigados o las declaraciones del Síndic de Greuges que acrediten que se ha producido alguno de los incumplimientos recogidos en el artículo 39, se harán públicas a través de la página web de la institución, de forma que puedan ser inmediatamente relacionadas con las quejas que las originan y de forma que resulten fácilmente accesibles para la ciudadanía.

Por último, indicar que la persistencia en las actitudes obstaculizadoras que derive en un comportamiento hostil o sistemáticamente entorpecedor de las investigaciones llevadas a cabo por el Síndic de Greuges dará lugar a un informe especial de carácter monográfico, en el que se identificará a las autoridades y al personal que sean responsables de lo sucedido.

3 Resolución

A la vista de todo ello y de conformidad con lo establecido en el artículo 33 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana, formulamos la siguiente Resolución de Consideraciones a la **CONSELLERIA DE SANIDAD**:

1. **RECOMENDAMOS** que, en situaciones como la presente, extreme al máximo 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 proceda, a la mayor brevedad, a dar una respuesta expresa, directa y congruente al escrito que el sindicato al que representa la persona promotora de la queja dirigió en fecha 27/03/2023 a la Gerencia del Departamento de Salud Clínico-Malvarrosa de València y que fue suscrito, según nos indicaba, por personal de enfermería y TCAE del servicio de urgencias (registro de entrada núm. GVRTE/2023/1320790), abordando y resolviendo todas y cada de las cuestiones planteadas en el mismo.

2. **RECOMENDAMOS** que se garantice la dotación suficiente de plantilla (especialmente de personal de enfermería y de Técnicos en Cuidados Auxiliares de Enfermería (TCAE), todos los turnos y días de la semana, en el servicio de urgencias hospitalarias del Hospital Clínico de València.

Asimismo, le **recomendamos** que implemente las acciones que sean necesarias para garantizar la seguridad del personal que presta servicios en urgencias del Hospital Clínico de València al objeto de evitar episodios de violencia contra estos profesionales y erradicar el síndrome de *burnout*.
3. **RECORDAMOS LA OBLIGACION LEGAL** en lo que se refiere a la colaboración que deben prestar los poderes públicos; éstos están obligados legalmente a colaborar con el Síndic de Greuges en sus investigaciones sin que resulte necesario transcribir los preceptos legales que le imponen tal deber; facilitando la información solicitada y contestando a las recomendaciones, sugerencias o recordatorios de deberes legales efectuados.
4. **ACORDAMOS** que nos remita, en el plazo de un mes, según prevé el artículo 35 de ley reguladora de esta institución, el preceptivo informe en el que nos manifieste la aceptación de las consideraciones que le realizamos indicando las medidas a adoptar para su cumplimiento o, en su caso, las razones que estime para no aceptarlas.
5. **NOTIFICAR** la presente resolución a la persona interesada y a la Conselleria de Sanidad.
6. **PUBLICAR** esta resolución en la página web del Síndic de Greuges.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana