

Expte.

DI-1422/2004-4

EXCMA. SRA. CONSEJERA DE SALUD Y
CONSUMO
DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN
Edificio Pignatelli
50004 ZARAGOZA

24 de noviembre de 2005

I.- Antecedentes

Primero.- Con fecha 27 de octubre de 2004 tuvo entrada en nuestra Institución un escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado.

En dicho escrito se hacía referencia a lo siguiente:

“Que el 2 de noviembre del 2002, el Ministerio de 'la Presidencia (ORDEN PRE 2719/1992) de 29 de Octubre), convoca prueba selectiva 2002 para acceso en 2003 a plazas de formación de dicha especialidad, se acreditan 8 plazas y ofertan 5 para la Comunidad Autónoma de Aragón.

En mayo del 2004, por la misma modalidad, se adjudican 8 plazas para la segunda promoción de EIR.

La orden de 1 de junio de 1992, establece los requisitos mínimos que deben regular las Unidades Docentes de Matronas:

DENUNCIAMOS

1. El incumplimiento de las normas de acreditación de las Unidades Docentes de Matronas:

- *Falta de aulas, salas de reuniones, material docente y biblioteca.*
- *Soporte administrativo (secretaría, apoyo informático, material de escritorio, teléfono...),*
- *La escasez de Centros de Salud, acreditados para desarrollar los programas de formación.*
- *Plantilla de profesorado docente y asistencial debidamente remunerado.*
- *Coordinadora de la Unidad a tiempo completo.*

2. La adjudicación sin previa consulta y valoración del funcionamiento de la Unidad Docente, de 8 nuevas plazas en la convocatoria de la prueba 2004, para la promoción 2005-2007, y si se han cumplido los requisitos para la acreditación de esta Unidad".

Segundo.- Examinado el escrito de queja se resolvió admitirlo a supervisión y dirigirse al Departamento de Salud y Consumo del Gobierno de Aragón con la finalidad de recabar la información precisa sobre las cuestiones planteadas en el mismo y, en particular, las medidas que se tenía previsto adoptar al respecto.

Tercero.- El Departamento de Salud y Consumo del Gobierno de Aragón contestó a la petición de información remitiendo con fecha 17 de marzo de 2005 un escrito en el que exponía lo siguiente:

"1.- Respecto al incumplimiento de los requisitos de acreditación de las Unidades Docentes para la formación de Matronas

1.1 Normativa que las regula

** Por "Orden de 1 de junio de 1992 por la que se aprueba, con carácter provisional, el programa de formación y se establecen los requisitos mínimos de las Unidades Docentes y el sistema de acceso para la obtención del título de Enfermero Especialista en Enfermería*

Obstétrico-Ginecológica (Matrona). Los requisitos establecidos en esta Orden para estas Unidades Docentes son:

- Aulas, salas de reuniones, material docente y biblioteca, que cuente con bibliografía actualizada de enfermería en general y, en especial, la que corresponde a las materias del programa de formación de esta especialidad.

- Una división de enfermería o equivalente que dirija y coordine las actividades del personal de la misma y que esté representada en las diferentes comisiones técnicas existentes en la Institución sanitaria.

- Sistemas de trabajo, especificados por escrito, que incluyan registro de actividades de enfermería y protocolos de actuación de enfermería.

- Los Servicios necesarios en que se presten cuidados de enfermería obstétrico-ginecológica, entre los que se encuentran salas de parto y de puérperas, unidad de neonatos, sala de gestantes de alto de riesgo, servicio o unidad de fisiopatología fetal, servicio o unidad de contratos y seguimiento de embarazo de alto riesgo y servicio o unidad de planificación familiar.

- Debe garantizarse un número de partos que permita, al menos, a cada una, la asistencia a 40 partos.

- Existencia de protocolos de actuación asistencial de matronas o asistentes obstétricos.

- Un índice de rendimiento clínico de mortalidad perinatal inferior al 11 por 1.000 y de mortalidad materna inferior al 9 por 1.000.

- Centros de Salud en los que deberán desarrollarse programas de atención integral a la mujer y al recién nacido que supongan actividades de los distintos miembros del Equipo de salud. Deberán disponer de servicios específicos que garanticen el desarrollo del programa de atención integral a la mujer y al recién nacido, una unidad de educación maternal, programas de planificación familiar, de diagnóstico precoz del cáncer, de puerperio domiciliario y de control prenatal y postnatal.

- Programas de formación continuada de los profesionales, tanto en la atención especializada como en la atención primaria.

- Las Escuelas Universitarias de Enfermería desarrollarán las funciones de supervisión y control que les encomienda el artículo 5º del Real Decreto 992/1987 por el que se regula la obtención del título de Enfermero Especialista, así como la adecuada participación de los Departamentos de Enfermería, de los responsables docentes y de los Enfermeros especialistas en formación.

* La "Orden de 24 de junio de 1998" desarrolla el Real Decreto 992/1987, regulando determinados aspectos de la obtención del título de Enfermero Especialista. En la Disposición derogatoria Única de esta Orden se deroga la mencionada Orden de 1 de junio de 1992, excepto en lo relativo al programa formativo y los requisitos mínimos de las Unidades Docentes para la formación de Matronas, hasta la aprobación de unos nuevos programas y requisitos específicos para esta especialidad, hecho que no se ha producido hasta la actualidad, por lo que siguen vigentes los establecidos en la Orden de 1 de junio de 1992.

1.2 Constitución de la Unidad Docente de Matronas del Gobierno de Aragón.

La constitución de esta Unidad era una demanda histórica de las enfermeras de nuestra Comunidad, como puerta de acceso a esta formación. Por ello y para dar respuesta, por un lado a esta demanda y, por otro, a las necesidades asistenciales tanto en atención especializada como en atención primaria, se elaboró un Convenio de colaboración entre el Gobierno de Aragón y la Universidad de Zaragoza en el que se recogen las responsabilidades de cada una de las Instituciones:

* El Gobierno de Aragón proporciona la aportación económica necesaria con cargo a los presupuestos del Departamento de Salud y Consumo, que permite la contratación de profesores asociados (Matronas)

con responsabilidad asistencial en los centros sanitarios de la Entidad Titular, con objeto de coordinar e impartir las materias específicas de la especialidad.

** El Gobierno de Aragón como Entidad Titular, formalizará el contrato de trabajo a los enfermeros que cursen las enseñanzas en la Unidad Docente de Zaragoza.*

** La Universidad de Zaragoza, a través de la Escuela Universitaria de Ciencias de la Salud, garantiza las funciones de supervisión y control del desarrollo del programa de formación, de conformidad con lo establecido en el Real Decreto 992 /1987.*

En consecuencia, la Unidad Docente de Matronas del Gobierno de Aragón está integrada por los dispositivos asistenciales que se relacionan a continuación:

** HOSPITAL UNIVERSITARIO MIGUEL SERVET:*

- Centro de Salud Actur Norte*
- Centro de Salud Actur Sur*
- Centro de Salud Almozara*
- Centro de Salud La Jota*
- Centro de Salud Las Fuentes Norte*
- Centro de Salud José Ramón Muñoz Fernández*
- Centro de Salud Picarral*
- Centro de Salud Torre Ramona*

** HOSPITAL CLÍNICO UNIVERSITARIO LOZANO BLESA:*

- Centro de Salud Delicias Norte*
- Centro de Salud Delicias Sur*
- Centro de Salud Universitas*

** Otros dispositivos integrados en la Unidad Docente: ESCUELA DE ENFERMERÍA DE LA UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA, donde se ubica físicamente la Unidad Docente.*

El número de plazas acreditadas es de 8. El primer año se ofertaron 5, que fueron cubiertas y distribuidas con un contrato en formación entre el Sector II (3) Y el Sector III (2).

La Unidad Docente cuenta con una con una Comisión de Docencia compuesta por:

** Un Presidente designado por la Entidad Titular, que será el Coordinador de la Unidad Docente.*

** Un representante de la Entidad Titular que actuará de Secretario.*

** El Director de la Escuela Universitaria de Ciencias de la Salud.*

** Dos representantes de las Direcciones de Enfermería, tanto de Atención Especializada como de Atención Primaria.*

** Un representante del profesorado.*

** Un enfermero en formación de la especialidad.*

Esta especialidad dentro de su formación tiene una parte teórica de 200 horas por curso, lo que obliga a disponer de un aula con una ocupación de 2-3 días por semana a lo largo de todo el curso, y una formación práctica tanto en áreas de partos y unidades de hospitales como en el seguimiento que se realiza en los Centros de Salud a partir de la cartera de servicios de cada centro asistencial.

1.3. Actuaciones iniciadas con relación a las carencias descritas en el escrito de reclamación.

Se han realizado las actuaciones que se describen a continuación, algunas son decisiones de aplicación inmediata y otras consisten en la planificación de soluciones a corto - medio plazo:

** Se está acondicionando un aula en el Hospital Clínico Universitario Lozano Blesa, que permitirá cubrir las necesidades formativas de las*

residentes.

** El soporte administrativo lo pone la Escuela Universitaria de Ciencias de la Salud.*

** A partir del próximo mes de enero y como consecuencia del Convenio entre el Gobierno de Aragón y la Universidad de Zaragoza, se acordó en la última Mesa Paritaria crear la figura de una matrona a tiempo completo para coordinar la Unidad Docente e impartir formación a las residentes.*

** Ante el Ministerio de Sanidad y Consumo se iniciaron los trámites establecidos en la normativa de aplicación para la acreditación de otros Centros de Salud que complementen a los que actualmente están integrados en la Unidad para la formación de estos especialistas. Con este fin, desde el Ministerio solicitaron información suplementaria que, en este momento se está recopilando para ser enviada y conseguir la acreditación de los Centros propuestos.*

** Inclusión en el presupuesto de 2005 de una dotación económica para remunerar a los profesores que participen en la formación.*

2.- Respecto a la adjudicación, sin previa consulta y valoración del funcionamiento de la Unidad, de 8 plazas en la convocatoria del año 2004.

** Previamente a determinar la oferta de plazas de las pruebas selectivas para el acceso a la formación sanitaria especializada en la convocatoria del ejercicio 2004/2005, y de conformidad con el apartado a) del punto 2 del artículo 5 del "Real Decreto 127/1984" y con el punto 2 del artículo 3 de la "Orden de 27 de junio de 1989", la Dirección General de Recursos Humanos y Servicios Económico Presupuestarios del Ministerio de Sanidad y Consumo, como parte del trámite de audiencia a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, con fecha 2 de febrero de 2004 envió a la Dirección General de Planificación y Aseguramiento del Departamento de Salud y Consumo del Gobierno de Aragón, información actualizada sobre el número de plazas acreditadas para la formación sanitaria especializada en nuestra Comunidad.*

** Desde la Dirección General, se solicitó y recabó información a los Presidentes de las Comisiones de Docencia y Coordinadores de las Unidades Docentes de todos los centros acreditados en nuestra Comunidad para la formación sanitaria especializada, acerca del número de las plazas acreditadas que creían pertinente fuesen ofertadas en la convocatoria de formación sanitaria especializada del ejercicio 2004/2005. En el caso de la Unidad Docente de Matronas, al igual que en la convocatoria del ejercicio 2003/2004, se ofertaron 8 plazas, que coinciden con la totalidad de las plazas acreditadas. “*

Cuarto.- A la vista del contenido del informe que se acaba de transcribir y de la información recabada al respecto del presentador de la queja, se consideró necesario dirigir un nuevo escrito al Departamento de Salud y Consumo, resumiendo los problemas existentes en opinión del presentador de la queja. Así se exponía que el aula que se estaba acondicionando en el Hospital Clínico Lozano Blesa carecía de condiciones adecuadas para impartir docencia al no contar con ventana a la calle ni un buen sistema de refrigeración. Asimismo se señalaba que todavía no se podía remunerar el trabajo de los profesores y se seguía con préstamos de cañón y ordenador entre la Universidad y el servicio de formación del Hospital Clínico Universitario, con todas las pérdidas de tiempo que esto acarrearía. Por otra parte existían dificultades para establecer la asistencia al parto en turnos de mañana, ya que todos los partos del HCU Lozano Blesa que se producen por la mañana son atendidos por residentes médicos, lo que se consideraba injusto por el presentador de la queja. Había además serias dificultades para consultar las bibliotecas. La coordinadora no disponía de despacho para recibir a profesores o residentes y se carecía de apoyo administrativo.

Quinto.- El Departamento de Salud y Consumo del Gobierno de Aragón contestó a la petición de ampliación de información remitiendo el siguiente escrito:

“En ampliación del informe de respuesta enviado, con fecha 11 de enero de 2005, pasamos a detallar las medidas adoptadas y previstas por el Servicio Aragonés de la Salud:

1. Aula Docente: aunque no tiene ventana directa a la calle, reúne los requisitos indispensables para impartir y recibir docencia. Está localizada en la zona de Consultas Externas del Hospital Clínico Universitario Lozano Blesa, lo que evita la circulación de profesores y alumnos por el centro asistencial, tiene luz natural del patio central de consultas a través de una vidriera, que es una de las paredes del aula, y cuenta con buena luz artificial y material docente adecuado.

2. Los medios audiovisuales que utiliza (cañón de proyección y ordenador) son por un lado los del propio Hospital y, por otro, los de la Escuela de Ciencias de la Salud, lo que en alguna ocasión puede generar alguna distorsión.

3. Para financiar a los profesores no existe partida presupuestaria propia recogida en el convenio entre la Universidad y el Departamento de Salud. Por esta razón se están utilizando los recursos de formación continuada del Hospital Clínico Universitario compensando a los docentes con reducciones de jornada laboral.

4. La Escuela de Ciencias de la Salud ha ofrecido aulas para el próximo curso, que podrán ser utilizadas a partir de septiembre en horario de tarde, dotadas de medios audiovisuales adecuados.

5. En el caso de que la formación pase a impartirse en horario de tarde se valorará añadir una partida presupuestaria propia en el convenio entre Universidad y Departamento de Salud, con el fin de remunerar a los profesores ya que en ese horario no se les podría aplicar la compensación de reducción de jornada.”

II.- Consideraciones jurídicas

Única.- Por Orden de 1 de Junio de 1992, del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, se aprobó con carácter provisional y se establecieron los requisitos mínimos de las unidades docentes y el sistema de acceso para la obtención del título de enfermero especialista en enfermería obstétrico-ginecológica (matrona). Su apartado Quinto regula las condiciones que deben reunir las unidades docentes en los siguientes términos:

“Quinto. Unidad Docente.

1. La Unidad Docente es el órgano docente-asistencial acreditado para impartir el programa de formación que conduce a la obtención del título de Enfermero especialista en Enfermería Obstétrico-Ginecológica (Matrona), que reúna los requisitos siguientes: Aulas, salas de reuniones, material docente y biblioteca, que cuente con bibliografía actualizada de enfermería en general, y en especial la que corresponde a las materias del programa de formación.

Una división de enfermería o equivalente que dirija y coordine las actividades del personal de la misma y que esté representada en las diferentes comisiones técnicas existentes en la Institución sanitaria.

Sistemas de trabajo, especificados por escrito, que incluyan registro de actividades de enfermería y protocolos de actuación de enfermería.

Los Servicios necesarios en que se presten cuidados de enfermería obstétrico-ginecológica, entre los que se encuentren salas de parto y de púerperas, unidad de neonatos, sala de gestantes de alto riesgo, servicio o unidad de fisiopatología fetal, servicio o unidad de contratos y seguimiento de embarazo de alto riesgo y servicio o unidad de

planificación familiar.

En los servicios de formación de matronas o asistentes obstétricos debe garantizarse un número de partos que permita al menos a cada una la asistencia a 40 partos, la existencia de protocolos de actuación asistencial de matronas o asistentes obstétricos y un índice de rendimiento clínico de mortalidad perinatal inferior al 11 por 1.000 y de mortalidad materna inferior al 9 por 100.000.

Centros de salud en los que deberán desarrollarse programas de atención integral a la mujer y al recién nacido que supongan actividades de los distintos miembros del equipo de salud.

Estos Centros dispondrán de servicios específicos que garanticen el desarrollo del programa de atención integral a la mujer y al recién nacido, una unidad de educación maternal, programas de planificación familiar, de diagnóstico precoz del cáncer, de puerperio domiciliario, y de control prenatal y postnatal.

Programas de formación continuada de los profesionales tanto en la atención especializada como en la atención primaria.

2. Las Universidades, de acuerdo con las Entidades titulares de las Unidades docentes interesadas establecerán, en el ámbito de su autonomía, las condiciones en que las Escuelas Universitarias de Enfermería desarrollarán las funciones de supervisión y control que les encomienda a éstas el artículo 5 del Real Decreto 992/1987, de 3 de julio, así como la adecuada participación de los Departamentos de Enfermería, de los responsables docentes y de los Enfermeros especialistas en formación.”

El Departamento de Salud y Consumo en sus informes manifiesta su

voluntad de dar solución a los problemas expuestos. Sin embargo, parece que no se ha conseguido resolver todas las cuestiones planteadas:

1.- Debe destacarse que si bien el primer informe remitido por el Departamento de Salud y Consumo expone que el Gobierno de Aragón firmó un Convenio con la Universidad de Zaragoza en el que asumía expresamente la obligación de proporcionar *“...la aportación económica necesaria con cargo a los presupuestos del Departamento de Salud y Consumo que permitiera la contratación de profesores asociados (Matronas) con responsabilidad asistencial en los centros sanitarios ... con objeto de coordinar e impartir las materias específicas de la especialidad”*, el último informe del Departamento admite que *“para financiar a los profesores no existe partida presupuestaria propia recogida en el convenio entre la Universidad y el Departamento de Salud. Por esta razón se están utilizando los recursos de formación continuada del Hospital Clínico Universitario compensando a los docentes con reducciones de jornada laboral”*. Sin embargo, en el primer informe remitido por el Departamento se reconoce que se resolvió incluir una dotación económica en el presupuesto de 2005 para remunerar a los profesores que participen en la formación. Esta remuneración se ha pagado al parecer con fecha 31 de octubre de 2005.

Por otra parte, el segundo informe del Departamento añade que *“...en el caso de que la formación pase a impartirse en horario de tarde se valorará añadir una partida presupuestaria propia en el Convenio... con el fin de remunerar a los profesores”*. Pues bien, a partir del curso 2005/2006 la formación se está impartiendo ya en horario de tarde, por lo que parece imprescindible establecer de modo preciso la consignación presupuestaria pertinente.

Dentro de este mismo contexto, también debemos resaltar que a pesar del tiempo que lleva en funcionamiento la Unidad de Matronas (desde 2003), hasta fechas recientes (febrero de 2005) no se liberó a la Coordinadora de la

Unidad de la carga asistencial.

2.- Por otra parte, el Departamento de Salud y Consumo admite que los medios audiovisuales que se utilizan en la Unidad Docente no son propios sino que pertenecen al Hospital Clínico y a la Escuela de Ciencias de la Salud, admitiendo que ello “... *en alguna ocasión puede generar alguna distorsión*”.

3.- Si bien la Escuela de Ciencias Sociales ha facilitado aulas para el curso 2005/2006, pudiendo impartir clases en ellas en horario de tardes, no parecen haberse resuelto todos los problemas denunciados en relación con el aula de consultas externas del Hospital Lozano Blesa.

4.- El Departamento de Salud y Consumo no precisa en sus informes nada acerca de las cuestiones planteadas relativas a falta de despacho para el desempeño de las funciones de coordinación y de inexistencia de apoyo administrativo. Tampoco se dice nada acerca de las dificultades denunciadas para establecer la asistencia al parto en turnos de mañana.

Todas las cuestiones expuestas ponen de manifiesto un funcionamiento no plenamente adecuado de la Unidad de Matronas que debe ser objeto de las correcciones oportunas, a fin de garantizar la más satisfactoria prestación de este servicio formativo.

III.- Resolución

Por todo lo anteriormente expuesto, y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, me permito formularle la siguiente

SUGERENCIA

El Departamento de Salud y Consumo debe adoptar las medidas adecuadas para mejorar la organización y funcionamiento de la Unidad Docente de Matronas, dando cumplimiento pleno a los requisitos establecidos en la Orden de 1 de junio de 1992, del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, por la que se aprueba con carácter provisional y se establecen los requisitos mínimos de las unidades docentes y el sistema de acceso para la obtención del título de enfermero especialista en enfermería obstétrico-ginecológica (matrona), así como a los compromisos asumidos en el Convenio firmado por el Gobierno de Aragón con la Universidad de Zaragoza.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE