



Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilma. Sra. Directora General de Relaciones Institucionales
C/ Santiago Alba, 1
47008 VALLADOLID

Expediente: 3868/2021

Asunto: Retribución de guardias en farmacias rurales / Resolución

Centro directivo: Consejería de Sanidad

Ilma. Sra.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará V.I. el motivo de la queja era la precariedad en la que se presta en muchas ocasiones el servicio de guardia por parte de los titulares de oficinas de farmacia del ámbito rural.

Según manifestaciones del autor de la queja, las farmacias rurales en Castilla y León son por lo general farmacias únicas, cuyo titular es asimismo el único trabajador, y muchas de ellas se encuentran ubicadas en municipios sin Centro de Salud y cuyo consultorio local no abre todos los días de la semana. Pese a ello, los titulares de estos establecimientos realizan guardias de 24h, 48h y hasta de siete días por semana, sin compensación económica ni vacaciones, en contra de la Directiva Europea 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de noviembre de 2003 relativa a determinados aspectos en relación con la ordenación del tiempo de trabajo, en la que se establece que todos los trabajadores deben de tener períodos de descanso adecuados, y de las decisiones adoptadas por los tribunales, como la sentencia del TJUE, de 21 de febrero de 2018.

Añade asimismo que no todas las farmacias realizan servicios de guardia y tampoco en las mismas condiciones y que un 18 % de ellas no las hacen.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a V.I. en solicitud de información correspondiente a la problemática que constituye el objeto de aquélla.



En atención a nuestra petición de información se remitió por esa Administración autonómica informe, en el cual se hacía constar los siguientes extremos:

- La Ley 13/2001, de 20 de diciembre, de Ordenación Farmacéutica de la Comunidad de Castilla y León, en su artículo 15, bajo el título de «jornada y horarios» establece que quedará garantizada a la población la atención farmacéutica permanente.

- La Orden SAN/744/2015, de 7 de septiembre, por la que se determina la atención farmacéutica continuada de las oficinas de farmacia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, es la que regula actualmente la materia, debiendo existir al menos una oficina de farmacia en servicio de urgencia diurno y una oficina de farmacia en servicio de urgencia nocturno en cada Zona Básica de Salud.

- La Consejería de Sanidad, oídos los Colegios Oficiales de Farmacéuticos, establece las normas mínimas sobre horarios oficiales, guardias, urgencias y vacaciones de las oficinas de farmacia; teniendo en consideración las necesidades sanitarias que resulten de las diferentes características poblacionales y geográficas de los municipios o zonas farmacéuticas de la Comunidad de Castilla y León, así como lo establecido en el art. 5.1 de la Orden SAN/744/2015, en que se prescribe que *"La atención farmacéutica en los servicios de urgencia se prestará por turnos rotatorios; las oficinas de farmacia se alternarán en la realización de dichos turnos aplicándose a tal efecto criterios de racionalización y proporcionalidad"*.

- En relación con la necesidad de prestarse el servicio de urgencia en las zonas rurales, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en Sentencia de 16 de enero de 2014, señala que *"debe considerarse como valor prevalente el interés social y asistencial de la población de manera que para recibir la asistencia médica lo menos gravoso para esas personas es que puedan recibir la medicación en dicha localidad"*.

- La prestación del servicio de guardia por una oficina de farmacia es una consecuencia derivada de la naturaleza misma del servicio que se presta y de la garantía de la atención farmacéutica continuada al público.

- La actividad farmacéutica es un sector fuertemente legislado y reglamentado para garantizar la efectiva y universal asistencia al usuario, de forma que quien ostenta la condición de farmacéutico, asumiendo la titularidad de tal establecimiento, se coloca en *"posición de sujeción especial respecto del bloque normativo en la vertiente farmacéutica, lo cual comporta una doble obligación primaria para las distintas oficinas de farmacia autorizadas en nuestra Comunidad Autónoma:*

a) *De un lado, la obligación de prestar el servicio farmacéutico bajo el principio de atención continua al usuario ("de forma que se garantice la atención farmacéutica*



continuada en las mismas", tal y como precisan los arts.1 y 4 de la Orden SAN/744/2015, de 7 de septiembre):

b) De otro lado, como consecuencia de la aplicación del art. 2 de la Ley 13/2001, de 20 de diciembre, y de la configuración de la atención farmacéutica como de un servicio de interés público comprensivo del conjunto de actuaciones que deben prestarse en todos los niveles del Sistema Sanitario, resulta obligatorio aplicar, en su labor al frente del servicio de urgencias, el principio "in dubio pro apertura" o lo que es lo mismo, descartar toda interpretación restrictiva susceptible de menoscabar la leal, constante y eficaz prestación del servicio farmacéutico cuando se trata de prestar atención a pacientes y otros usuarios fuera del horario ordinario".

- Por último, se informa que se "comparte la motivación expresada en la queja de cara a atender los derechos de los titulares de las oficinas de farmacia como es el derecho al descanso, conjugándolo, en cualquier caso, con el cumplimiento de lo dispuesto en la Orden SAN/744/2015, de 7 de septiembre, de manera que se garantice en todo momento la atención farmacéutica permanente a la población afectada".

Del referido informe dimos traslado al autor de la queja quien manifestó su desacuerdo con la información remitida y con las apreciaciones vertidas.

Ante las manifestaciones contrapuestas de la Administración y del autor de la queja conviene hacer una serie de consideraciones:

Castilla y León es una comunidad autónoma con un muy elevado número de municipios de pequeño tamaño y escasa población, predominando en el medio rural la despoblación y el envejecimiento de una parte muy importante de sus habitantes, lo que determina dificultades de acceso a los servicios sanitarios.

En este sentido, la farmacia ubicada en el medio rural desarrolla una labor esencial que trasciende la actividad de adquisición, custodia, conservación y dispensación de los medicamentos, siendo los farmacéuticos profesionales con una notable presencia en los municipios rurales de menor tamaño; y las farmacias un servicio sanitario de interés público de referencia en el medio rural, al ofrecer además los mismos servicios asistenciales que las farmacias urbanas, incluidos los servicios de guardia, aunque deban enfrentarse a situaciones adversas en el desarrollo de su actividad, relacionadas con problemas de carácter sociodemográfico, económicas y de infraestructuras.

Nuestra Comunidad Autónoma, según datos publicados por el Consejo General de Colegios de Farmacéuticos en enero de 2023¹, con un 52,5%, es una de las comunidades que concentran un mayor porcentaje de farmacias en municipios rurales de pequeño

¹ "La aportación de valor del modelo de farmacia a la cohesión territorial y al reto demográfico".



tamaño, siendo además la Comunidad que mayor porcentaje de farmacias (36,3% del total de farmacias de la región) concentra en municipios de menos de 800 habitantes.

La Ley 13/2001, de 20 de diciembre, de Ordenación Farmacéutica de la Comunidad de Castilla y León, indica en su exposición de motivos que los poderes públicos deberán garantizar a la población el acceso eficaz y racional a los medicamentos y productos sanitarios, pudiendo, en tal sentido, conceptuarse la atención farmacéutica como un servicio de interés público comprensivo del conjunto de actuaciones que deben prestarse en todos los niveles del sistema sanitario, tanto en el ámbito asistencial como de la salud pública, (...) de modo que se garantice, en todo momento, una adecuada asistencia farmacéutica a la población.

Resulta evidente que los profesionales farmacéuticos han de garantizar a la población el acceso a los medicamentos y productos sanitarios y que las farmacias ubicadas en el medio rural, en especial aquellas de los municipios rurales de pequeño tamaño, llevan a cabo un servicio esencial asegurando esta accesibilidad de la población a los medicamentos, al margen de prestar otros servicios relacionados con la salud.

El sistema de atención farmacéutica continuada al público, tal como se indica en el informe de la Administración, se encuentra regulado en la Orden SAN/744/2015, de 7 de septiembre, cuyo artículo 5.1 apela a los criterios de racionalidad y proporcionalidad en la realización de los turnos rotatorios para atender los servicios de urgencia.

Pues bien, en relación con la fijación de las guardias farmacéuticas y atendiendo a los criterios aludidos, consideramos que hay determinados aspectos que resultan muy relevantes a la hora de establecer los correspondientes turnos.

Las farmacias del medio rural se caracterizan por tener como titular un único farmacéutico y por no contar con ningún empleado farmacéutico adicional al titular e igualmente cabe destacar que una gran parte de los titulares de farmacia en municipios rurales de pequeño tamaño son mujeres.

La pérdida progresiva de población ha determinado que a medida que disminuye el tamaño del municipio en que se ubica y también su entorno cae la facturación de las farmacias ubicadas en el medio rural. En Castilla y León hay 154 Farmacias de Viabilidad Comprometida (Farmacias VEC) en municipios de menos de 1.000 habitantes, lo que supone que una de cada cuatro Farmacias VEC de España está en Castilla y León². Se trata de farmacias que debido al bajo nivel de ingresos que generan reciben una ayuda de la Administración regional, pero incluso con esta ayuda, en este tipo de farmacias el negocio suele ser deficitario, de manera que estos bajos ingresos y la dedicación casi exclusiva a la farmacia derivada de la obligación de hacer guardias nocturnas y en fines

² Datos Dic. 2022. Consejo de Colegios Profesionales Farmacéuticos de Castilla y León.



de semana pueden y, de hecho, suelen derivar en muchos casos en el cierre de estas farmacias.

Además, en atención a la baja población la mayoría de las localidades rurales no cuentan con Centro de Salud, sino con consultorios locales que únicamente tienen consultas determinados días de la semana, de manera que ante cualquier problema urgente de salud los habitantes de estas localidades deben desplazarse al Centro de Salud, donde una vez atendidos se les prescribirá el tratamiento o medicamento correspondiente, por lo tanto, parece que debería tenderse a localizar las farmacias de guardia, especialmente en horario nocturno, en las localidades donde se encuentren los Centros de Salud, con la finalidad de facilitar al paciente, en la medida de lo posible, la administración del medicamento. Además, *“en horarios nocturnos y de fines de semana la prescripción de fármacos se realiza únicamente en las asistencias médicas prestadas en el Centro de Salud ubicado precisamente en esa localidad, de manera que debiendo trasladarse la población a la localidad donde se ubica el Centro de Salud para recibir la asistencia médica lo más lógico y menos gravoso para esas mismas personas es que puedan recibir la medicación en esa misma localidad”* (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 16 de enero de 2014).

Por lo tanto, en estos casos, el establecimiento de los servicios de guardia, horario y turnos, deberían realizarse en coordinación con los servicios de guardia de asistencia médica para asegurar la secuencia prescripción-dispensación del medicamento.

Teniendo en cuenta las características de los pequeños municipios y de su población, resulta de necesaria y rigurosa aplicación lo dispuesto en el artículo 5.3 de la Ley 13/2001, de 20 de diciembre, de Ordenación Farmacéutica de la Comunidad de Castilla y León, y en consecuencia para la organización de los turnos del servicio de urgencia deberá valorarse *“las características geográficas, demográficas, de accesibilidad, la demanda en los distintos tramos horarios y la cobertura de las necesidades asistenciales de la población”*.

A este respecto, el esfuerzo de las farmacias que tienen una alta carga de servicios de guardia obligatorios, especialmente en algunos núcleos rurales podría, en cierta forma, verse compensado si existiera una retribución de las guardias. Desde el Observatorio del Medicamento de la Federación Empresarial de Farmacéuticos Españoles (FEFE), en su informe de 2019³, se abogaba por la remuneración de los servicios de guardia que ofrecen las oficinas de farmacia y señalaba que *“ninguna Comunidad Autónoma contempla la remuneración de las guardias, hecho que contrasta con el resto de los Estados de la Unión”*.

³ <https://fefe.com/wp-content/uploads/2019/11/2019.11.07.-Observatorio-del-Medicamento-septiembre-2019.pdf>



En este sentido se indicaba que *“desde el principio de igualdad, si determinados profesionales sanitarios (médicos, farmacéuticos hospitalarios, enfermeros, técnicos) que realicen guardias con carácter de servicio público en centros sanitarios son remunerados, el farmacéutico también es un profesional sanitario, que presta sus servicios en un establecimiento sanitario de interés público y, por ende debería tener también derecho a la remuneración de las guardias de la oficina de farmacia por parte de la financiación pública”*.

De acuerdo con el indicado Informe, entre los beneficios que se derivarían del pago de las guardias se encontraría la reducción del número de farmacias con viabilidad económica comprometida, permitiría contratar a farmacéuticos adjuntos para la realización de guardias, mejoraría la situación social y laboral de quienes hacen guardia, ya que reduciría la carga de trabajo y facilitaría la conciliación y permitiría la permanencia de servicios en las zonas más despobladas.

Por otra parte, al establecer los turnos de guardia, si bien se han de garantizar las necesidades farmacéuticas de la población y debe prevalecer el interés social respecto del interés particular del farmacéutico, de tal forma que los servicios de guardia no pueden eliminarse, lo cierto es que el establecimiento de las guardias deberá también tomar en consideración el derecho al descanso de los profesionales farmacéuticos, de manera que la imposición de las guardias no suponga una carga excesiva, que lleve a la falta de conciliación de la vida laboral con la familiar y a una vulneración de los derechos de estos profesionales.

A este respecto, el artículo 24 de la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce el derecho al descanso, al tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a unas vacaciones periódicas e igualmente, el Estatuto de los Trabajadores, en su artículo 34 establece que entre el final de una jornada y el comienzo de la siguiente mediarán, como mínimo, doce horas.

En este mismo sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en sentencia de 23 de enero de 2017, indica, en referencia a la Sentencia de 10 marzo de 2014, dictada en el recurso nº 1516/2010, que *“la ordenación de los servicios se ha de efectuar de forma tal que permita en todo momento garantizar la cobertura de las necesidades farmacéuticas de la población”, lo que se habrá de efectuar conciliando, ciertamente, los derechos de los farmacéuticos implicados, de forma tal, que no se llegue a un sacrificio desproporcionado de los referidos derechos de alguno de ellos, y propiciando una cierta igualdad y ponderación de las obligaciones de prestación de servicios que a todos ellos les corresponden”*.

Asimismo, la indicada sentencia argumenta la necesidad de compatibilizar los turnos de guardia con los derechos de los titulares de las farmacias *“como es el derecho a*



la conciliación de la vida familiar y laboral - plasmado en distintos aspectos de nuestro ordenamiento jurídico, como es v.gr. el 48.1 h) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, y que aún sin expresión concreta en el ámbito normativo que nos ocupa puede entenderse que es un auténtico principio general del derecho que trasciende a los concretos ámbitos normativos en que se aplica, vinculando también en el presente supuesto de hecho- o también el derecho al descanso como deriva del artículo 40.2 de Constitución Española”.

En consecuencia, consideramos que si bien, tal como se pone de manifiesto en el informe remitido por la Administración sanitaria, la prestación del servicio de guardia por una oficina de farmacia es una consecuencia derivada de la naturaleza misma del servicio que se presta y de la garantía de la atención farmacéutica continuada al público, a la vista de las dificultades por las que atraviesan la oficinas de farmacia del medio rural, deberían aplicarse los criterios de racionalidad y proporcionalidad, invocados por la Ley 13/2001, de 20 de diciembre, de Ordenación Farmacéutica de la Comunidad de Castilla y León, a la hora de fijar los servicios de urgencia farmacéutica para no poner en riesgo otros derechos de los profesionales, que deben igualmente ser protegidos y respetados por la Administración.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución:**

PRIMERA: Que se revisen los turnos de los servicios de urgencia de las oficinas de farmacia de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 13/2001, de 20 de diciembre, de Ordenación Farmacéutica de la Comunidad de Castilla y León, valorando la situación de cada Zona Básica de Salud y las dificultades a las que se enfrenta la farmacia rural para con objeto de fijar unos de turnos justos y equitativos y, en este sentido, se valore la oportunidad de remuneración de las guardias.

SEGUNDA: Que, en atención a las consideraciones puestas de manifiesto en el cuerpo de esta Resolución, se adopten las medidas oportunas para la consecución del objetivo de compatibilizar la obligación de garantizar la atención farmacéutica continuada con los derechos de los titulares de las oficinas de farmacia, como es el derecho al descanso, y a la conciliación de la vida laboral y familiar.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Sanidad en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López