

Expte.

DI-124/2015-4

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE SANIDAD**  
**Via Universitat, 36**  
**50071 Zaragoza**  
**Zaragoza**

**Zaragoza, a 10 de septiembre de 2015**

### **I.- Antecedentes**

**Primero.-** Con fecha 26 de enero de 2015 tuvo entrada en nuestra Institución un escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado.

En el mismo, se hacía alusión a los procedimientos convocados por el entonces Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia para la provisión de puestos de Enfermero/a en el Servicio Aragonés de Salud. En concreto, se hacía referencia a los baremos aplicados en las convocatorias de movilidad de 2008 y 2013. Según se indicaba, en ambos se incluyó el mérito de la antigüedad sin distinguir entre los servicios prestados o reconocidos como personal estatutario fijo en la categoría de Enfermero/a y como interino o contratado temporal en la misma categoría. Ello motivó la impugnación de sendos procedimientos en vía judicial, y el pronunciamiento expreso del Tribunal Superior de Justicia de Aragón mediante sentencia de 20 de diciembre de 2010, por la que se anuló el baremo de méritos aprobado en la convocatoria de 2008, en el sentido referido.

Indicaba el ciudadano que pese a dicho pronunciamiento expreso, en la convocatoria de 2013 de nuevo no se diferenció en el mérito de la

antigüedad entre el carácter de los servicios prestados; si se habían desarrollado como personal fijo o temporal. Motivo por el que de nuevo dicha convocatoria había sido objeto de impugnación.

Por lo expuesto, el ciudadano aludía a eventuales convocatorias futuras de procedimientos de movilidad para Enfermeros/as, y solicitaba que en las mismas se tengan en cuenta los pactos y la normativa aplicables así como el referido pronunciamiento judicial, y se diferencie en el mérito de la antigüedad en función del carácter del servicio prestado. Todo ello al objeto de evitar sucesivas impugnaciones que implicarían un perjuicio mayor al interés tanto de los interesados como general.

**Segundo.-** Examinado el escrito de queja, y asignada su tramitación al Asesor Víctor Solano, se resolvió admitirlo a supervisión y dirigirse al entonces Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia solicitando información sobre la cuestión planteada.

**Tercero.-** La Administración dio contestación a nuestra petición de información mediante escrito en el que se señalaba, literalmente, lo siguiente:

*“En contestación a su escrito solicitando información sobre la diferente valoración de los servicios prestados con plaza en propiedad o con carácter temporal, en los procedimientos de movilidad voluntaria para cubrir plazas de personal estatutario en la categoría de enfermera, se informa lo siguiente:*

*Indica la queja objeto de informe que en el baremo de méritos de*

*la Resolución de 28 de junio de 2013, de la Dirección Gerencia del Servicio Aragonés de Salud, por la que se convoca procedimiento de movilidad voluntaria para cubrir plazas de personal estatutario Enfermero/a de la Comunidad Autónoma de Aragón, no recoge la diferente valoración de los servicios prestados con plaza en propiedad o con carácter temporal, así estimada por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en relación con el proceso de movilidad voluntaria convocado por Resolución de 9 de junio de 2008.*

*Al respecto se ha de indicar en primer lugar que, por Resolución de 9 de junio de 2008, de la Dirección Gerencia del Servicio Aragonés de Salud, se convocó procedimiento de movilidad voluntaria para cubrir plazas de personal estatutario de la categoría de Enfermero/a en Centros Sanitarios de la Comunidad Autónoma de Aragón, en cuyo el Anexo 1, Baremo de Méritos, punto 1 "Antigüedad", se valoraban los servicios prestados con independencia de que estos hubiesen sido prestados con carácter fijo o temporal.*

*El Tribunal Superior de Justicia de Aragón por Sentencia de 20 de diciembre de 2010, estimó parcialmente el recurso de apelación contra la Sentencia de 22 de junio de 2009 n° 210/2009 dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n° 5 de Zaragoza, en el sentido de anular el Baremo de Méritos, punto 1. - Antigüedad de las Bases de la Convocatoria aprobada por la Resolución de 9 de junio de 2008, de la Dirección Gerencia del Servicio Aragonés de Salud, reconociendo como procedente distinguir la antigüedad de los servicios prestados o reconocidos como estatutario fijo en la categoría de Enfermero/a y como interino o contratado temporal en la misma categoría, en los términos establecidos en el Pacto de 1 de junio de*

*1993, al no haber sustituido, el Servicio Aragonés de Salud, dicho pacto por otro con similar o diverso contenido, ni haber dictado norma que dejara sin efecto su contenido.*

*Las características peculiares del personal estatutario de los Servicios de Salud han justificado la promulgación de un cuerpo normativo propio y específico, en el que ha de destacarse la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los Servicios de Salud, que tiene por objeto, según establece su artículo primero, el establecer las bases reguladoras de la relación funcional especial del personal estatutario de los Servicios de Salud, aplicables con carácter básico al personal de Centros e Instituciones Sanitarias de los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas o en los Centros y Servicios Sanitarios de la Administración del Estado.*

*El artículo tercero de la citada Ley habilita al Estado y a las Comunidades Autónomas para que, "en el ámbito de sus respectivas competencias, aprobarán los estatutos y las demás normas aplicables al personal estatutario de cada servicio de Salud". Al amparo de la citada habilitación normativa, la Comunidad Autónoma de Aragón ha ordenado las características generales de los diversos procedimientos de encuadramiento de personal estatutario en una norma autonómica propia que regula específicamente la selección y provisión de plazas de personal estatutario en los centros del Servicio Aragonés de Salud, en concreto en el Decreto 37/2011, de 8 de marzo, de selección de personal estatutario y provisión de plazas en los centros del Servicio Aragonés de Salud que, como tal, es el reglamento directamente aplicable al concurso de movilidad objeto de la queja.*

*El citado sistema de fuentes normativas, queda detallado expresamente en las diversas convocatorias de movilidad de personal estatutario del Servicio Aragonés de Salud, que incluyen una base en los siguientes términos:*

*1.2. - "Este procedimiento se regirá por las presentes bases, por lo dispuesto en la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los Servicios de Salud y en el Decreto 37/2011, de 8 de marzo, de selección de personal estatutario y provisión de plazas."*

*Por último ha de reseñarse que la propia Ley 55/2003 complementa el sistema de fuentes normativas aplicables, en ausencia de normativa específica propia estatal o autonómica, y de pacto o acuerdo sindical, en los siguientes términos:*

*2.2.- "En lo no previsto en esta Ley, en las normas a que se refiere el artículo siguiente (normativa específica de desarrollo dictada por la Comunidad Autónoma en el ámbito de sus competencias), o en los pactos o acuerdos regulados en el capítulo XIV, serán aplicables al personal estatutario las disposiciones y principios generales sobre función pública de la Administración correspondiente".*

*La normativa de selección y provisión de personal estatutario del Servicio Aragonés de Salud viene recogida, como anteriormente se ha mencionado, en el Decreto 37/2011, de 8 de marzo, del Gobierno de Aragón, de selección de personal estatutario y provisión de plazas en*

los centros del Servicio Aragonés de Salud, en cuyo artículo 40 se regula el baremo aplicable en los concursos de traslados, y que literalmente establece:

*"Artículo 40. Baremo.*

*En el baremo aplicable podrán valorarse los siguientes méritos:*

- a) Antigüedad: tiempo de pertenencia a la categoría y, en su caso, especialidad a la que se concursa, con carácter fijo, en centros públicos, sanitarios y socio-sanitarios, de los países miembros de la Unión Europea.*
- b) Servicios prestados en la misma categoría, modalidad y, en su caso, especialidad que la convocada, en centros públicos, sanitarios y socio-sanitarios, de los países miembros de la Unión Europea.*
- c) Servicios prestados en categoría, modalidad y, en su caso, especialidad distinta a la convocada, en centros públicos de los países miembros de la Unión Europea.*
- d) Servicios prestados a través del sistema de residencia para la formación de especialistas en ciencias de la salud destinados a la obtención del título de Especialista de la categoría de que se trate.*
- e) Desempeño de puestos directivos y de libre designación o equivalentes en centros sanitarios y socio-sanitarios públicos, y nombramientos que motiven la declaración de servicios especiales, que se computarán como servicios prestados en la categoría de origen."*

*En dicho artículo se establece la posibilidad de que puedan valorarse tanto la antigüedad, como los servicios prestados, en los procesos de movilidad voluntaria.*

*Ha de indicarse, por tanto, en relación con lo hasta aquí dicho que, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 20 de diciembre de 2010, que menciona en su queja, está referida a las bases de un proceso de movilidad voluntaria convocado con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto 37/2011, de 8 de marzo, de selección de personal estatutario y provisión de plazas en los centros del Servicio Aragonés de Salud, cuya promulgación ha supuesto la derogación del Pacto de 1 de junio de 1993, en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma y que sirvió de fundamento al fallo de la sentencia.*

*En coherencia con el Decreto 37/2011, de 8 de marzo, anteriormente mencionado, en el cual no se impone una estructura y contenido concreto del baremo de méritos que ha de regir en los procedimientos de movilidad voluntaria por lo que el Servicio Aragonés de Salud goza de amplias facultades discrecionales para la elaboración de la estructura y contenido de los baremos de méritos destinados a valorar aquellos alegados por los participantes en los procedimientos de movilidad voluntaria del personal estatutario.*

*Si bien esas facultades vienen limitadas, tal y como señala el Tribunal Constitucional, entre otras, en su Sentencia de 24 de marzo de 1994, FJ n° 5 ',(..) por la necesidad de no crear desigualdades que resulten arbitrarias en cuanto ajenas, no referidas o incompatibles con los principios de mérito y capacidad anunciados. Como consecuencia de la discrecionalidad solamente quiebra el principio de igualdad una diferenciación en el trato calificada de irracional o arbitraria en los participantes en el proceso de selección", y teniendo en cuenta también*

*que del mismo modo, el Tribunal Constitucional viene determinando que el artículo 23.2 de la CE actúa no solo en el momento del acceso a la función pública, sino también durante la vigencia de la relación funcional y, es por tanto aplicable a los actos relativos a la provisión de puestos de trabajo (SSTC 7511983, 15/1988 y 4711989), si bien matiza su alcance al determinar que, sin embargo, es diferente el rigor e intensidad con que operan los principios de mérito y capacidad según se trate de/inicial ingreso en la función pública o del ulterior desarrollo o promoción de la propia carrera administrativa, pues en el supuesto de provisión de puestos de trabajo entre personas que ya han accedido a la función pública y, por ende, acreditado los requisitos de mérito y capacidad, cabe tener en cuenta otros criterios distintos enderezados a lograr una mayor eficacia en la organización y prestación de los servicios públicos o a satisfacer otros bienes constitucionalmente protegidos (SSTC 192/1991 y 200/1991).*

*Por Resolución de 28 de junio de 2013, de la Dirección Gerencia del Servicio Aragonés de Salud, se convocó procedimiento de movilidad voluntaria para cubrir plazas de personal estatutario Enfermero/a de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA. núm. 136, de 12 de julio), en cuyo Anexo 1 se recoge el Baremo para la valoración de los méritos en el citado procedimiento de movilidad voluntaria, estableciendo lo siguiente:*

*"1.- Servicios Prestados.*

*a) Por cada mes completo de servicios prestados en Centros Sanitarios o Socio Sanitarios públicos españoles o de la Unión Europea en la categoría/especialidad desde la que concursa: 3 puntos.*



*b) Por cada mes completo de servicios prestados en Centros Sanitarios o Socio Sanitarios públicos españoles o de la Unión Europea en desempeño de puestos directivos y de libre designación o equivalentes, y nombramientos que motiven la declaración de servicios especiales, que se computarán como servicios prestados en la categoría de origen (Enfermero/a): 3 puntos.*

*c) Por cada mes completo de servicios prestados en Centros públicos españoles o de la Unión Europea distintos de los Sanitarios o Socio Sanitarios en la categoría/especialidad desde la que concursa: 1,5 puntos.*

*d) Por cada mes completo de servicios prestados en Centros Sanitarios o Socio Sanitarios públicos españoles o de la Unión Europea en otra categoría o especialidad: 1 punto.*

*e) Por cada mes completo de servicios prestados en el modelo tradicional de cupo o zona en Centros Sanitarios Públicos Españoles en la misma categoría/especialidad desde la que concursa: 1,5 puntos.*

*f) La atención continuada o refuerzo, se valorará como sigue: 145 horas equivalen a un mes de servicio y para fracciones inferiores de tiempo: 7:30 horas equivalen a un día.*

*A este respecto hay que tener en cuenta que no puede valorarse un mismo día de prestación de servicio por dos conceptos distintos del baremo y en el caso de las horas de refuerzo, no se puntuarán más de 12 meses al año".*

*Por todo lo anterior ha de concluirse que, en modo alguno puede considerarse el otorgar la misma valoración a los servicios prestados*

*como personal estatutario fijo o como estatutario temporal, en la categoría de Enfermero/a, infringe el pronunciamiento judicial al que se hace referencia, ni la normativa actualmente vigente por cuanto no puede calificarse como arbitraria en cuanto ajena, ni como inadecuada o irrespetuosa con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad que han de regir en todo proceso de movilidad.”*

## **II.- Consideraciones jurídicas**

**Primera.-** La Ley 55/2003, de 16 diciembre, por la que se aprueba el Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, establece en el artículo 37 que *“los procedimientos de movilidad voluntaria, que se efectuarán con carácter periódico, preferentemente cada dos años, en cada servicio de salud, estarán abiertos a la participación del personal estatutario fijo de la misma categoría y especialidad, así como, en su caso, de la misma modalidad, del resto de los servicios de salud, que participarán en tales procedimientos con las mismas condiciones y requisitos que el personal estatutario del servicio de salud que realice la convocatoria. Se resolverán mediante el sistema de concurso, previa convocatoria pública y de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad.”*

Tal y como señala el Departamento de Sanidad en su informe, en la actualidad dichos procesos están regulados para el ámbito autonómico en el Decreto 37/2011, de 8 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento que regula la Selección de personal estatutario y provisión de plazas en los centros del Servicio Aragonés de Salud.

Indica el artículo 38 de la norma que *“con la finalidad de garantizar el derecho a la movilidad voluntaria del personal del Servicio Aragonés de*

*Salud, se procederá a convocar con carácter general, al menos cada dos años, un procedimiento de movilidad voluntaria por el sistema de concurso de traslados.” Señala el mismo artículo que “la convocatoria del concurso de traslado deberá contener, al menos, el número y características básicas de las plazas ofertadas, localización del centro sanitario, condiciones y requisitos que deben reunir los aspirantes, el baremo de méritos aplicable y el plazo de presentación de solicitudes, que no podrá ser inferior a quince días hábiles contados desde el día siguiente al de la publicación de la convocatoria en el Boletín Oficial de Aragón.”*

Respecto al baremo de méritos a incluir en la convocatoria, prevé el artículo 40 que *“podrán valorarse los siguientes méritos:*

*a) Antigüedad: tiempo de pertenencia a la categoría y, en su caso, especialidad a la que se concursa, con carácter fijo, en centros públicos, sanitarios y socio-sanitarios, de los países miembros de la Unión Europea.*

*b) Servicios prestados en la misma categoría, modalidad y, en su caso, especialidad que la convocada, en centros públicos, sanitarios y socio-sanitarios, de los países miembros de la Unión Europea.*

*c) Servicios prestados en categoría, modalidad y, en su caso, especialidad distinta a la convocada, en centros públicos de los países miembros de la Unión Europea.*

*d) Servicios prestados a través del sistema de residencia para la formación de especialistas en ciencias de la salud destinados a la obtención del título de Especialista de la categoría de que se trate.*

*e) Desempeño de puestos directivos y de libre designación o equivalentes en centros sanitarios y socio-sanitarios públicos, y*

*nombramientos que motiven la declaración de servicios especiales, que se computarán como servicios prestados en la categoría de origen.”*

**Segunda.-** Con fecha 12 de julio de 2013 se publicó en el Boletín Oficial de Aragón Resolución de 28 de junio de 2013, de la Dirección Gerencia del Servicio Aragonés de Salud, por la que se convocaba procedimiento de movilidad voluntaria para cubrir plazas de personal estatutario Enfermero/a de la Comunidad Autónoma de Aragón.

El Anexo I de la convocatoria incluía el baremo de méritos en los siguientes términos:

*“Baremo para la valoración de méritos en el procedimiento de movilidad voluntaria convocado por Resolución de 30 de Junio de 2013 para la categoría de Enfermero/a, actualizado según Decreto 37/2011, de 8 de marzo, del Gobierno de Aragón, de selección y provisión de plazas en centros del Servicio Aragonés de Salud.*

*1.- Servicios Prestados.-*

*a) Por cada mes completo de servicios prestados en Centros Sanitarios o Socio Sanitarios públicos españoles o de la Unión Europea en la categoría/especialidad desde la que concursa: 3 puntos.*

*b) Por cada mes completo de servicios prestados en Centros Sanitarios o Socio Sanitarios públicos españoles o de la Unión Europea en desempeño de puestos directivos y de libre designación o equivalentes, y nombramientos que motiven la declaración de servicios especiales, que se computarán como servicios prestados en la categoría de origen (Enfermero/a): 3 puntos.*

*c) Por cada mes completo de servicios prestados en Centros públicos españoles o de la Unión Europea distintos de los Sanitarios o Socio Sanitarios en la categoría/especialidad desde la que concursa: 1,5 puntos.*

*d) Por cada mes completo de servicios prestados en Centros Sanitarios o Socio Sanitarios públicos españoles o de la Unión Europea en otra categoría o especialidad: 1 punto.*

*e) Por cada mes completo de servicios prestados en el modelo tradicional de cupo o zona en Centros Sanitarios Públicos Españoles en la misma categoría/especialidad desde la que concursa: 1,5 puntos.*

*f) La atención continuada o refuerzo, se valorará como sigue: 145 horas equivalen a un mes de servicio y para fracciones inferiores de tiempo: 7:30 horas equivalen a un día.*

*A este respecto hay que tener en cuenta que no puede valorarse un mismo día de prestación de servicio por dos conceptos distintos del baremo y en el caso de las horas de refuerzo, no se puntuarán más de 12 meses al año.”*

Así, de los posibles méritos que el Decreto 37/2011 permite tomar en consideración en el baremo, la Administración optó por valorar únicamente el de los servicios prestados.

**Tercera.-** El escrito de queja que motivó la incoación del presente expediente aludía tanto a la convocatoria de concurso de traslados de 2008 como a la de 2013. El ciudadano manifestaba su disconformidad con la valoración del mérito de la antigüedad sin distinguir entre los servicios prestados o reconocidos como personal estatutario fijo y como interino o contratado temporal en la misma categoría. Se aludía a sentencia de 20 de diciembre

de 2010 del Tribunal Superior de Justicia de Aragón por la que se derogó la convocatoria de 2008, al considerar el órgano jurisdiccional que la convocatoria no respetaba la normativa entonces vigente, y se planteaba la necesidad de modificar los baremos, -diferenciando en el mérito de la antigüedad entre el carácter de los servicios prestados-, al objeto de evitar impugnaciones y pronunciamientos judiciales futuros, con los inconvenientes para el interés general que de ello se deriva.

Al respecto, señala la Administración en su informe que *“la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 20 de diciembre de 2010... está referida a las bases de un proceso de movilidad voluntaria convocado con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto 37/2011, de 8 de marzo, cuya promulgación ha supuesto la derogación del Pacto de 1 de junio de 1993, en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma y que sirvió de fundamento al fallo de la sentencia.*

*En coherencia con el Decreto 37/2011, de 8 de marzo, anteriormente mencionado, en el cual no se impone una estructura y contenido concreto del baremo de méritos que ha de regir en los procedimientos de movilidad voluntaria por lo que el Servicio Aragonés de Salud goza de amplias facultades discrecionales para la elaboración de la estructura y contenido de los baremos de méritos destinados a valorar aquellos alegados por los participantes en los procedimientos de movilidad voluntaria del personal estatutario.”*

En efecto, debemos dar la razón al Departamento de Sanidad, en el sentido de que la normativa actualmente vigente, -esto es, el Decreto 37/2011-, establece una cierta discrecionalidad de la Administración a la hora de fijar el baremo de méritos a valorar en los concursos de traslados

para la provisión de puestos de personal estatutario en establecimientos sanitarios. Es cierto que dicha norma se refiere a la antigüedad en su apartado primero, que debe ser necesariamente la prestada con carácter fijo, y a los servicios prestados, en apartados siguientes, con independencia del carácter, fijo o temporal, con el que se han desarrollado.

En este sentido, entendemos que la Resolución de 28 de junio de 2013, de la Dirección Gerencia del Servicio Aragonés de Salud, por la que se convocaba procedimiento de movilidad voluntaria para cubrir plazas de personal estatutario Enfermero/a de la Comunidad Autónoma de Aragón, resulta conforme a derecho. La Administración en ejercicio de las potestades discrecionales a las que le habilita el Decreto 37/2011 ha optado por valorar únicamente los servicios prestados, sin tener en cuenta el carácter de la relación con la que se hizo.

**Cuarta.-** No obstante, y pese a reconocer que ese Departamento dispone de potestad para acordar el contenido y estructura del baremo de méritos de los concursos de traslados de personal estatutario, en el marco del artículo 40 del Decreto 37/2011, no podemos evitar entrar en determinadas consideraciones que entendemos deben ser tenidas en cuenta.

La Ley 55/2003 señala expresamente que los procedimientos de movilidad voluntaria del personal estatutario deben desarrollarse conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad. Tal y como señala la propia Administración, el Tribunal Constitucional ha indicado que los principios que conforme a la Constitución Española deben informar el empleo público, actúan no solo en el momento del acceso a la función pública, sino también durante la vigencia de la relación funcional y es por tanto aplicable a los actos relativos a la provisión de puestos de trabajo. Así, debe velarse por garantizar que en los procesos de movilidad voluntaria se respeta

escrupulosamente el mérito y capacidad de los aspirantes, en condiciones de igualdad.

En esta línea, a juicio de esta Institución la toma en consideración en el baremo de méritos de los concursos de traslados para la provisión de puestos de enfermero/a con carácter interino del criterio de los servicios prestados únicamente puede resultar insuficiente. Así, entendemos que la inclusión en el baremo del mérito de la antigüedad, previsto en el Decreto 37/2011, permitirá garantizar de manera más objetiva y eficaz el mérito y capacidad de los aspirantes.

No podemos obviar que dicho mérito permite diferenciar entre la experiencia desarrollada con carácter fijo, -en la que el interesado había acreditado su mérito y capacidad al haber accedido a su puesto de trabajo previa superación del correspondiente proceso selectivo-, y la desarrollada con carácter temporal. Dicha distinción no resulta baladí ni implica una vulneración de la igualdad de los afectados, bajo el prisma de los principios referidos, y siempre que se garantice que los servicios previos son efectivamente valorados en su apartado correspondiente.

En conclusión, consideramos oportuno dirigirnos a ese Departamento para sugerir que en los futuros procedimientos de movilidad voluntaria que convoque para la provisión de puestos de personal estatutario valore la inclusión en el baremo del mérito de la antigüedad, en los términos establecidos en el Decreto 37/2011, de 8 de marzo.

### **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 Sanidad debe valorar incluir en el baremo de los futuros procedimientos de movilidad voluntaria que convoque para la provisión de puestos de personal estatutario el mérito de la antigüedad, en los términos establecidos en el Decreto 37/2011, de 8 de marzo.