

Expte.

DI-72/2015-4

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

Zaragoza, a 17 de septiembre de 2015

I.- Antecedentes

Primero.- Con fecha 16 de enero de 2015 tuvo entrada en nuestra Institución un escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado.

En la misma se hacía referencia a la Resolución de 6 de septiembre de 2013, de la Dirección General del Servicio Aragonés de Salud, por la que se convocó proceso selectivo para el acceso a la condición de personal estatutario fijo, en plazas básicas de la categoría de Técnico Superior de Laboratorio de Diagnóstico Clínico en centros del Servicio Aragonés de Salud de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Señalaba el ciudadano, literalmente, lo siguiente:

“En dicha resolución aparece la información sobre baremo de méritos a realizar en la fase de concurso para las personas que superen la fase de oposición.

APARTADO 6.3.3. La puntuación máxima posible que se puede obtener en la fase de concurso será de 100 puntos.

ANEXO II BAREMO DE MÉRITOS CATEGORÍA: TÉCNICO SUPERIOR EN LABORATORIO DE DIAGNÓSTICO CLÍNICO CÓDIGO CATEGORÍA C203

1.- FORMACION ACADEMICA:

1.- Méritos académicos en los estudios correspondientes a la especialidad para la que se concursa:

Por cada sobresaliente 12 puntos

Por cada notable 8 puntos.

No se valorarán las asignaturas de idiomas, religión, formación política y educación física, así como aquellas que no sean específicas de la titulación de que se trate.

No se tendrán en cuenta aquellas asignaturas que no tengan una calificación aritmética, así como las demás de libre elección en las que se certifique apto o no apto.

La suma de las puntuaciones se dividirá por el número total de asignaturas tenidas en cuenta en la valoración, expresando el cociente respectivo con los dos primeros decimales obtenidos. En cuanto a las asignaturas convalidadas se contabilizarán, siendo puntuadas con los 12 u 8 puntos, únicamente cuando se acredite mediante certificación académica el alcance concreto de la convalidación.

La puntuación máxima por este apartado es de 20 puntos.

SITUACIÓN ACTUAL

Tras aprobar la fase de oposición y revisar la convocatoria para realizar la presentación de méritos, detecté una incongruencia en la distribución de puntuaciones.

Por una parte se indica que la puntuación máxima del apartado de Formación Académica es de 20 puntos sobre una puntuación máxima posible que se puede obtener en la fase de concurso de 100 puntos.

Por otra parte, en este mismo apartado de Formación Académica se señala que por cada sobresaliente se obtendrán 12 puntos. En el supuesto caso de haber obtenido la calificación de sobresaliente en todas las asignaturas y asignándole la puntuación de 12 puntos por asignatura, la puntuación máxima, obtenida la media correspondiente, sería de 12 puntos.

Así las cosas, se indica para el apartado de Formación Académica una puntuación máxima de 20 puntos que es imposible alcanzar atendiendo al redactado de la resolución.

...

Según el redactado actual, el apartado de Formación Académica supone un 20% del total de la nota, 20 puntos sobre 100. Si se reduce la puntuación máxima de 100 a 92 y el apartado de Formación Académica se reduce de 20 a 12 de puntuación máxima quedando el resto de apartados invariables, el peso del apartado de Formación Académica pasa a ser del 13%, 12 puntos sobre 92, en lugar del 20% anteriormente indicado.

..."

Por lo expuesto, el ciudadano solicitaba que a la hora de aplicar el baremo referente al apartado de Formación Académica, *“el tribunal mantenga el peso específico que tiene dicho apartado sobre el total del baremo de méritos, 20%.*

A tal fin, al objeto de mantener la ponderación del 20% del apartado de FORMACIÓN ACADÉMICA sobre el total puntos de la fase de concurso, considero que se debería realizar la siguiente regla proporcional:

$$\text{Total Puntos*} = ((\text{Suma de Puntuaciones} / \text{Número Asignaturas}) \times 20) / 12$$

Total Puntos Apartado Formación Académica

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 el baremo de méritos correspondiente al proceso selectivo para el acceso a la condición de personal estatutario fijo en plazas básicas de la categoría de Técnico Superior de Laboratorio de Diagnóstico Clínico en Centros del Servicio Aragonés de Salud, se informa que mediante Resolución de 6 de septiembre de 2013 de la Dirección Gerencia del

Servicio Aragonés de Salud, se convocó proceso selectivo para el acceso a la condición de personal estatutario fijo en plazas básicas de la categoría de Técnico Superior de Laboratorio de Diagnóstico Clínico en Centros del Servicio Aragonés de Salud de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA núm. 189, de 25 de septiembre), en cuyo Anexo II se recoge el baremo para la valoración de méritos, que en su apartado uno, en relación con la Formación Académica, establece lo siguiente:

"1.- FORMACION ACADEMICA:

1.- Méritos académicos en los estudios correspondientes a la especialidad para la que se concursa:

Por cada sobresaliente 12 puntos

Por cada notable 8 puntos

No se valorarán las asignaturas de idiomas, religión, formación política y educación física, así como aquellas que no sean específicas de la titulación de que se trate.

No se tendrán en cuenta aquellas asignaturas que no tengan una calificación aritmética, así como las demás de libre elección en las que se certifique apto o no apto.

La suma de las puntuaciones se dividirá por el número total de asignaturas tenidas en cuenta en la valoración, expresando el cociente respectivo con los dos primeros decimales obtenidos. En cuanto a las asignaturas convalidadas se contabilizarán, siendo puntuadas con los 12 u 8 puntos, únicamente cuando se acredite mediante certificación académica el alcance concreto de la convalidación.

La puntuación máxima por este apartado es de 20 puntos".

Así mismo, en su base 6.3.1 establece que:

"La fase de concurso consistirá en la valoración por el Tribunal, con arreglo al baremo que figura como anexo II a la presente resolución, de los méritos que acrediten los aspirantes referidos al último día de plazo de presentación de solicitudes".

Contra la citada Resolución, era posible la interposición del correspondiente recurso de Alzada, tal y como dispone su base Novena, hecho que no se ha producido, por lo que las bases de la convocatoria como sus anexos, una vez firmes y consentidas, constituyen la ley en la que ha de basarse el procedimiento y la resolución del mismo y, vinculan por igual a los participantes y a la Administración.

Dicho esto, el ciudadano, en su queja, lo que viene a solicitar, fuera del momento procedimental oportuno, es que a la hora de aplicar el baremo, en lo referente al apartado de "Formación Académica", el Tribunal modifique la puntuación otorgada por cada sobresaliente y por cada notable; pero lo cierto es que acceder a dicha petición, modificaría extemporáneamente las bases de la convocatoria en el curso del procedimiento, por cuanto la base 6.3.1 de la Resolución de 6 de septiembre de 2013, tal y como anteriormente se ha indicado, obliga al Tribunal a valorar los méritos acreditados por los aspirantes de conformidad con el baremo establecido en el Anexo II, el cual otorga 12 puntos por cada sobresaliente obtenido y 8 puntos por cada notable.

También ha de reseñarse que dicho baremo es producto de la

correspondiente negociación con la representación legal de los trabajadores, aprobado en Mesa Sectorial de Sanidad celebrada el 1 de diciembre de 2012, por los representantes de la Administración y de las Organizaciones Sindicales. El Servicio Aragonés de Salud planteara en la Mesa Sectorial de Sanidad correspondiente, la necesidad de proceder a la modificación de la valoración otorgada a las calificaciones obtenidas en el apartado de "Formación Académica", pudiendo concluirse en la negociación, bien el incremento del valor otorgado a las puntuaciones, o bien la minoración de los límites máximos de puntuación del apartado.

Por último, reseñar que el citado baremo de méritos se aplica con carácter igualitario a todos los afectados, motivo por el cual no existe discriminación alguna en la baremación del personal que ha superado este proceso selectivo.”

II.- Consideraciones jurídicas

Primera.- El Estatuto Marco del Personal Estatutario de los servicios de salud, aprobado por Ley 55/2003, de 16 diciembre, prevé que *“la selección del personal estatutario fijo se efectuará, con carácter periódico, en el ámbito que en cada servicio de salud se determine, a través de convocatoria pública y mediante procedimientos que garanticen los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de competencia.”* La convocatoria y sus bases *“vinculan a la Administración, a los tribunales encargados de juzgar las pruebas y a quienes participen en las mismas.”* Una vez publicadas, *“solamente podrán ser modificadas con sujeción estricta a las normas de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.”* Entre

otros aspectos, indica la norma que las convocatorias deben incluir “el contenido de las pruebas de selección, los baremos y programas aplicables a las mismas y el sistema de calificación”.

A su vez, el artículo 31 de la ley señala que *“la selección del personal estatutario fijo se efectuará con carácter general a través del sistema de concurso-oposición... El concurso consiste en la evaluación de la competencia, aptitud e idoneidad de los aspirantes para el desempeño de las correspondientes funciones a través de la valoración con arreglo a baremo de los aspectos más significativos de los correspondientes currículos, así como a establecer su orden de prelación... Los baremos de méritos en las pruebas selectivas para el acceso a nombramientos de personal sanitario se dirigirán a evaluar las competencias profesionales de los aspirantes a través de la valoración, entre otros aspectos, de su currículum profesional y formativo, de los más significativos de su formación pregraduada, especializada y continuada acreditada, de la experiencia profesional en centros sanitarios y de las actividades científicas, docentes y de investigación y de cooperación al desarrollo o ayuda humanitaria en el ámbito de la salud.”*

Por su parte, 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, señala igualmente en el artículo 4 que *“la selección del personal estatutario fijo se efectuará mediante procedimientos que garanticen los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de competencia.”* Con carácter general, la selección se *“efectuará a través del sistema de concurso-oposición.”* En la parte del concurso, el artículo 7 prevé que se evaluará *“la competencia, aptitud e idoneidad de los aspirantes para el desempeño de las correspondientes funciones a través de la valoración con arreglo a baremo de los aspectos más significativos de los correspondientes currículos.”*

Por último, el artículo 14 prevé que las convocatorias de las pruebas selectivas deberán contener entre otras especificaciones, el *“contenido y desarrollo de las pruebas de selección y baremos y programas aplicables a las mismas.”*

Segunda.- En el Boletín Oficial de Aragón de 25 de septiembre de 2013 se publicó Resolución de 6 de septiembre de 2013, de la Dirección Gerencia del Servicio Aragonés de Salud, por la que se convocaba proceso selectivo para el acceso a la condición de personal estatutario fijo en plazas básicas de la categoría de Técnico Superior de Laboratorio de Diagnóstico Clínico en Centros del Servicio Aragonés de Salud de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Indicaba la base sexta en su apartado tercero que *“la fase de concurso consistiría en la valoración por el Tribunal, con arreglo al baremo que figura como anexo II a la presente resolución, de los méritos que acrediten los aspirantes referidos al último día de plazo de presentación de solicitudes.”*

A su vez, el Anexo II establecía el baremo de méritos de la categoría de Técnico Superior en Laboratorio de Diagnóstico Clínico incluyendo en el apartado de Formación académica los méritos académicos, que se puntuarían conforme al siguiente criterio:

“1.- Méritos académicos en los estudios correspondientes a la especialidad para la que se concursa:

Por cada sobresaliente 12 puntos

Por cada notable 8 puntos

No se valorarán las asignaturas de idiomas, religión, formación política y educación física, así como aquellas que no sean específicas de la titulación de que se trate.

No se tendrán en cuenta aquellas asignaturas que no tengan una calificación aritmética, así como las demás de libre elección en las que se certifique apto o no apto.

La suma de las puntuaciones se dividirá por el número total de asignaturas tenidas en cuenta en la valoración, expresando el cociente respectivo con los dos primeros decimales obtenidos. En cuanto a las asignaturas convalidadas se contabilizarán, siendo puntuadas con los 12 u 8 puntos, únicamente cuando se acredite mediante certificación académica el alcance concreto de la convalidación.

La puntuación máxima por este apartado es de 20 puntos.”

Tercera.- Indicaba el ciudadano en el escrito de queja que “*por una parte se indica que la puntuación máxima del apartado de Formación Académica es de 20 puntos sobre una puntuación máxima posible que se puede obtener en la fase de concurso de 100 puntos... Por otra parte, en este mismo apartado de Formación Académica se señala que por cada sobresaliente se obtendrán 12 puntos. En el supuesto caso de haber obtenido la calificación de sobresaliente en todas las asignaturas y asignándole la puntuación de 12*

puntos por asignatura, la puntuación máxima, obtenida la media correspondiente, sería de 12 puntos.

Así las cosas, se indica para el apartado de Formación Académica una puntuación máxima de 20 puntos que es imposible alcanzar atendiendo al redactado de la resolución.”

Las observaciones respecto al sistema establecido en la convocatoria para obtener la media del apartado de Formación Académica del baremo resultan lógicas y congruentes, ya que, en efecto, resulta imposible alcanzar el máximo de puntuación, 20 puntos, aunque se haya obtenido la calificación de sobresaliente en todas las asignaturas.

La Administración en su informe considera necesario *“reseñar que el citado baremo de méritos se aplica con carácter igualitario a todos los afectados, motivo por el cual no existe discriminación alguna en la baremación del personal que ha superado este proceso selectivo.”* En efecto, el principio de igualdad en el acceso al empleo público no se ve necesariamente afectado, en la medida en que el baremo se aplica por igual a todos los aspirantes. No obstante, resulta oportuno analizar en qué medida dicho baremo afecta a los principios de mérito y capacidad en el acceso.

Tal y como continúa indicando el escrito de queja, la convocatoria establece una puntuación máxima de 100 puntos en la fase de concurso del procedimiento, de los cuales:

- .- un 20 % corresponde al apartado de Formación Académica (máximo de 20 puntos).
- .- Un 20% al de Formación Continuada (máximo 20 puntos).

- .- Un 55% al de Experiencia profesional (máximo 55 puntos).
- .- Un 5% a Otras Actividades (máximo 5 puntos).

En la medida en que en cualquiera de los casos en el apartado de formación académica como mucho se pueden obtener 12 puntos, la proporción de los diferentes componentes del baremo se ve alterada. Esto es, a efectos prácticos el apartado de formación académica va a recibir una puntuación efectiva inferior a la que proporcionalmente le podría corresponder en el baremo. El resultado de ello es que la formación académica puede resultar infravalorada frente a otros méritos, en los que sí resulta posible alcanzar el máximo de la puntuación fijada.

A juicio de esta Institución es indudable que el modelo establecido afecta a los principios de mérito y capacidad; ello resulta así en tanto el mérito de formación académica, que debería representar un 20% de la puntuación de la fase de concurso, a efectos prácticos nunca podrá representar tal porcentaje. Por consiguiente, debemos interpretar que los otros méritos, experiencia, formación continuada y otras actividades, ven que en proporción su peso en el baremo es superior al que debería corresponder.

En esta línea, y también a juicio de esta Institución, parece necesario recalcar que la formación académica resulta uno de los méritos que de manera más objetiva y transparente puede reflejar el mérito y capacidad de los aspirantes. Por tanto, parece necesario que se corrija la desviación detectada, y se establezca un sistema de puntuación que refleje de manera real y efectiva el peso que se quiere acordar a cada uno de los méritos del baremo.

Así, el ciudadano defendía en su escrito que el tribunal mantuviese

el peso específico de la formación académica sobre el total del baremo de méritos, 20%, mediante la siguiente fórmula:

“A tal fin, al objeto de mantener la ponderación del 20% del apartado de formación académica sobre el total puntos de la fase de concurso, considero que se debería realizar la siguiente regla proporcional:

$$\text{Total Puntos*} = ((\text{Suma de Puntuaciones} / \text{Número Asignaturas}) \times 20) / 12$$

**Total Puntos Apartado Formación Académica”*

Aunque somos conscientes de que el mecanismo propuesto podría ayudar a corregir la desviación detectada, entendemos que la decisión sobre el sistema concreto a adoptar tiene carácter técnico, y entra en el ámbito de las potestades discrecionales de la Administración. A ella corresponderá determinar el modelo a adoptar; no obstante, en la medida en que los principios de mérito y capacidad en el acceso al empleo público se pueden ver afectados, es preciso que se adopten medidas respecto a la situación planteada.

Cuarta.- Señala el informe del Departamento de Sanidad que *“contra la citada Resolución, era posible la interposición del correspondiente recurso de Alzada, tal y como dispone su base Novena, hecho que no se ha producido, por lo que las bases de la convocatoria como sus anexos, una vez firmes y consentidas, constituyen la ley en la que ha de basarse el procedimiento y la resolución del mismo y, vinculan por igual a los participantes y a la Administración.”*

En efecto, tanto la Ley 55/2003 como el decreto 37/2011 disponen que la convocatoria y sus bases *“vinculan a la Administración, a los tribunales encargados de juzgar las pruebas y a quienes participen en las mismas.”* Una vez publicadas, *“solamente podrán ser modificadas con sujeción estricta a las normas de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.”*

Por tanto, en la medida en que la resolución de 6 de septiembre de 2013 no fue objeto de recurso en vía administrativa devino firme, constituyéndose en la “ley del concurso”, y vinculando tanto a los administrados como al órgano de selección y a la propia Administración.

Por otro lado, y tal y como ha señalado esta Institución en repetidas ocasiones, en la presente resolución no pretendemos pronunciarnos acerca de la validez o no, total o parcial, del proceso de selección objeto de queja, toda vez que, al no haber sido parte en el expediente todas las personas afectadas por el mismo, cualquier decisión podría producir indefensión en aquellos candidatos que tienen interés legítimo en el asunto y no han sido oídos. En la presente resolución únicamente se pretende, con la experiencia adquirida en este caso, recomendar pautas que mejoren los procesos de provisión de puestos futuros.

Por consiguiente, entendemos oportuno dirigirnos a ese Departamento para sugerir que en las futuras convocatorias de procesos selectivos para el acceso a la condición de personal estatutario fijo se establezca un sistema de valoración de los méritos incluidos en el baremo de la fase de concurso que refleje de manera real el peso proporcional que se

pretende dar a cada apartado, garantizándose así la correcta valoración del mérito y capacidad de los participantes en el procedimiento.

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 establecer un sistema de valoración de los méritos incluidos en el baremo de la fase de concurso de los procesos selectivos para el acceso a la condición de personal estatutario fijo que refleje de manera real el peso proporcional que se pretende dar a cada apartado, garantizándose así la correcta valoración del mérito y capacidad de los participantes en el procedimiento.