



DENUNCIA

Código expediente: D935/18

Origen de la actuación:

Denuncia sobre la existencia de posibles irregularidades en la provisión de puestos de plantilla vacantes en el Hospital Provincial de Castellón (en adelante CHPCS) al utilizar "de forma discrecional" la fórmula de aportación de currículum de los aspirantes sin establecer criterios de selección, valoración y publicidad, en la que se solicita que se practiquen "las diligencias de investigación precisas para la comprobación de los hechos, formulando querrela en caso de desprenderse de dicha investigación la comisión de delito o delitos"

Objeto de la actuación:

Estudiar y analizar la documentación recibida, las normas que regulan la provisión de puestos en los consorcios sanitarios, así como de las convocatorias específicas del CHPCS, con el fin de comprobar la veracidad de los hechos que se relacionan en la denuncia.

Naturaleza de la actuación:

Investigación e informe.

Fecha de comunicación al denunciante:

22 de febrero de 2019

Resultados de la actuación:

CONCLUSIONES

Primera. Naturaleza y Régimen jurídico del personal del CHPCS

El Consorcio Hospital Provincial de Castellón (CHPCS), participado por la Generalitat Valenciana y la Diputación Provincial de Castellón, con personalidad jurídica propia e independiente de sus miembros, forma parte del sector público instrumental de la Generalitat. Por tanto, siendo que la titularidad del Consorcio es totalmente pública, y aplicándose el régimen jurídico de la Administración a la que está adscrito, la selección del personal debe realizarse respetando los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como los de publicidad y transparencia, establecidos en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público y en las normas que regulan el acceso a la función pública.

Respecto a su régimen de personal, tal y como dispone el artículo 121 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, el personal al servicio de los consorcios podrá ser funcionario o laboral y habrá de proceder exclusivamente de las Administraciones participantes, aunque excepcionalmente, cuando ello no resulte posible, en atención a la singularidad de las funciones a desempeñar, se podrá autorizar la contratación directa de personal por parte del consorcio para el ejercicio de dichas funciones.

A este respecto, la disposición adicional única de la Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas del Sistema Nacional de Salud, regula con carácter básico el régimen jurídico del personal de los consorcios sanitarios, estableciendo que el personal contratado directamente por los consorcios únicamente deberá ser laboral.



Por tanto, el CHPCS podrá seleccionar a su propio personal, únicamente con naturaleza jurídica laboral, de conformidad con los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

Asimismo, los propios Estatutos del Consorcio, publicados en el DOGV n.º 7098 de 2013, al regular el régimen de personal, en su artículo 8.6, señalan que el personal de nuevo ingreso se registrará preferentemente por la normativa de derecho laboral.

Segunda. Contratación Temporal de puestos vacantes

Respecto al ámbito objeto del presente informe, las contrataciones temporales “por currículum” de puestos de plantilla vacantes, tras el análisis de la documentación remitida, tanto por el denunciante como por el Hospital, respecto del personal temporal contratado, se comprobó que las 26 vacantes cubiertas mediante contratos temporales, durante los años 2017-2018, se han provisto del siguiente modo:

El personal facultativo (11 especialistas y 2 médicos) formaba parte de la bolsa vigente por no sobrepasar los dos años desde su constitución, por lo que no se contrataron por currículum, al igual que un técnico de radioterapia. En el caso del personal de enfermería (2 enfermeros/as, 8 auxiliares de enfermería), así como de un puesto de celador/a y un auxiliar administrativo, se ha constatado que tampoco se contrataron por currículum, ya que pertenecían a una bolsa legalmente constituida, aunque el periodo de vigencia de dos años se había sobrepasado.

Por tanto, a la vista de la información analizada se puede concluir que la cobertura temporal de puestos vacantes, se han venido realizando a través de las bolsas de empleo, sin recurrir en ninguno de los casos a la contratación mediante currículum.

Con independencia de ello, el sistema de provisión temporal se ha demostrado ineficiente para resolver la necesidad de cobertura de personal sanitario.

Tercera. Cobertura de puestos no vacantes de personal facultativo y publicidad

A pesar de que la denuncia únicamente hacía referencia a la contratación temporal para ocupar puestos vacantes, se ha realizado un muestreo, que se concretó en la cobertura de todos los puestos **no vacantes** de personal temporal facultativo (cuya duración es limitada en el tiempo, y que habitualmente suelen ser por 6 meses) contratado en los años 2017-2018. Del estudio y análisis de la documentación recibida, se ha comprobado que cuando el CHPCS no dispone de candidatos en sus propias bolsas, como norma general (en el 90% de las contrataciones), acude en primer lugar a las bolsas de trabajo de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública, a través de la dirección territorial de Castellón (de acuerdo con la petición de adhesión formulada en fecha 26 de enero de 2016 y de las instrucciones recibidas al efecto).

Únicamente, en aquellos casos en que no es posible cubrir el puesto a través de las bolsas de trabajo de Conselleria, bien porque no hay candidatos disponibles o bien porque a quienes se propone no están interesados, se recurrió a la contratación por el sistema de “currículum”, publicitando la oferta a través de los colegios de médicos en un 61% de ellos casos (habitualmente en el de Castellón). También se ha dado publicidad en la web del CHPCS, sin que se hayan acreditado todos los casos en los que se efectuó.

El hecho de que en un 52,6% de los casos, la dirección territorial de Castellón no haya podido facilitar candidatos para cubrir las necesidades de personal, evidencia la falta de personal facultativo disponible (sobre todo en periodos vacacionales) y los problemas que, presumiblemente, tendría el CHPCS para cubrir determinados puestos, aún convocando la constitución de bolsas propias.



Respecto a los anuncios de trabajo realizados cuando no se consiguen candidatos de las bolsas propias ni de las de Conselleria, cabe indicar que, en relación con la muestra analizada, no se señalan los méritos a valorar ni las puntuaciones de cada uno de ellos, por lo que no se puede garantizar la objetividad que debe regir en cualquier proceso de selección para acceder a un empleo público, y ello pese a que con posterioridad se barema con criterios aparentemente objetivos y se levanta acta. Además, las convocatorias carecen de otros elementos importantes como son los plazos para presentar las solicitudes o la documentación que se debe aportar para acreditar los méritos.

Por otra parte, se ha comprobado que, de la muestra realizada en la que se ha contratado personal facultativo por currículum o bolsa de la Conselleria de sanidad, se han constituido bolsas de empleo temporal en 9 de las 16 especialidades en 2017 y 2018.

Según la información facilitada por el CHPCS, únicamente se han realizado dos reuniones ordinarias en 2017, además de una extraordinaria, y otras dos reuniones en 2018, por lo que no se ha cumplido con la previsión contenida en el Reglamento Interno de Seguimiento de las Bolsas de Trabajo, de fecha 29 de septiembre de 2016, que establece que se deberá reunir con una periodicidad trimestral.

Cuarta. Colaboración con la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública

La sanidad pública es un servicio básico y esencial, en el que confluyen el derecho a la salud de toda la ciudadanía, con otros derechos de acceso a la función pública, que es necesario equilibrar y ponderar.

Aunque la contratación por el sistema de currículum puede comportar serias dudas sobre la necesaria garantía de los principios de igualdad, mérito, capacidad, publicidad y transparencia, del estudio realizado se ha llegado a la conclusión que el CHGCS ha tratado de evitar que se llegara a la contratación por currículum, solicitando, desde febrero de 2016, la adhesión a las bolsas de sanidad y, pese a no formalizarlo, ha venido solicitando la colaboración de la dirección territorial de Castellón para que facilite un listado de candidatos disponibles de sus bolsas, de conformidad con las instrucciones emitidas por la propia Conselleria.

Por tanto, se puede concluir que el CHPCS, como norma general, ha tratado de ajustarse al cumplimiento de los principios de igualdad, mérito y capacidad, al acudir, en defecto de facultativos pertenecientes a sus bolsas, a listados de personas configurados bajo esos principios.

No obstante lo anterior, el protocolo utilizado tiene ciertas carencias que se abordan en el apartado de recomendaciones.

Quinta. Existencia de un ilícito Penal y pronunciamientos de otras instancias

En cuanto a la petición realizada en la denuncia de que por parte de esta inspección se formule una querrela en caso de desprenderse de dicha investigación la comisión de delito o delitos, a la vista de todas las conclusiones expuestas no se aprecia la existencia de hechos que puedan ser constitutivos de un ilícito penal.

En el mismo sentido se ha pronunciado la Fiscalía Provincial de Castellón, mediante diligencias el 24 de julio de 2018, por la que se procede al archivo de una denuncia presentada por seleccionar al personal de forma irregular en el CHPCS bajo la fórmula de aportación por currículum.

Asimismo, otras instancias o instituciones se han pronunciado sobre este asunto o sobre cuestiones relacionadas, poniendo de manifiesto las dificultades a las que se enfrenta la Dirección del CHPCS para gestionar la contratación temporal.



En este sentido se puede destacar:

- La sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 1 de Castellón donde se afirma que “parece adecuado a derecho y dentro de los límites de la potestad de autorganización de la administración el acudir a otras bolsas (que no son arbitrarias, sino que se han confeccionado de acuerdo a los principios de mérito y capacidad e igualdad), para poder subsanar una situación complicada...”
- Informe del Sindic de Greuges que sugiere a la Conselleria de Sanidad que “realice un esfuerzo organizativo y presupuestario” mediante el cual se garantice la igualdad en el acceso y en las condiciones de las prestaciones sanitarias.
- Informe de la Sindicatura de Comptes en el que se recomienda a los órganos de gobierno y dirección del CHPCS analizar los informes internos que contienen como alternativas la laboralización de la plantilla o la disolución del Consorcio y su integración en la Conselleria.

Sexta. Adscripción o incorporación del personal del CHPCS a la plantilla de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública

En los presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2019 (Ley 28/2018, de 28 de diciembre de 2018; DOGV 8454 de 31.12.18) se ha incorporado una nueva problemática sobre la que actuar en el programa presupuestario 411.30 (Administración de Recursos Humanos): Absorción de los consorcios sanitarios provinciales de la Conselleria de Sanidad y Salud Pública. El objetivo básico es la elaboración de un plan para la adscripción o incorporación del personal de los Consorcios sanitarios provinciales a la plantilla de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública.

La absorción y ejecución del proceso de estatutarización del personal del consorcio, posibilitará su integración en la plantilla de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública, de la que dependerá la gestión del personal, lo que conllevará su equiparación con el personal de otros centros sanitarios y, con ello, una mayor movilidad y la posibilidad de cubrir las sustituciones por personal funcionario. Asimismo, la adecuación de la plantilla y del organigrama del CHPCS a las necesidades asistenciales evitará la falta de medios que se ha puesto de manifiesto en esta actuación.

RECOMENDACIONES

Primera.- Medidas para hacer efectivos los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como los de publicidad y transparencia.

El modelo de consorcio para la gestión sanitaria se ha mostrado poco idóneo para este tipo de prestaciones de carácter asistencial. Por ello, dado que la Ley de Presupuesto de 2019 recoge como problemática sobre la que actuar la absorción de los consorcios sanitarios provinciales y como objetivo básico la elaboración de un plan para la adscripción o incorporación del personal, cuando se desarrolle y ejecute el citado objetivo, nos encontraremos ante un nuevo escenario donde se corregirán la mayoría de debilidades puestas de manifiesto en el presente informe.

No obstante, se recogen a continuación las medidas básicas que se deben tener en cuenta, en tanto no sea efectiva la integración:



- Revisar las normas que regulan las bolsas de empleo temporal para adaptarlas a la realidad actual. En tanto en cuanto no se revisen, se deberán adoptar medidas organizativas necesarias por parte de la Conselleria y del Consorcio para su cumplimiento.
- Revisar y formalizar las “instrucciones relativas a la colaboración en la gestión de personal de la bolsa temporal de la Conselleria de Sanitat Universal y Salut Pública y el CHPCS” con el objetivo de reforzar la transparencia y el control de su correcta aplicación, además de concretar cuestiones como el número de candidatos que se facilita (todos los de la bolsa disponibles o parte, lo que implicaría establecer criterios uniformes).
- En caso de tener que recurrir a la contratación temporal, que es una forma de provisión excepcional y que debe estar justificada, de manera ineludible deben garantizarse los principios de igualdad, mérito, capacidad, publicidad y transparencia. Asimismo, debe garantizarse el seguimiento efectivo por parte de la Comisión de Seguimiento y por los potenciales candidatos.
- La difusión de las convocatorias, aunque sea para contratar por “currículum” y para un periodo corto de tiempo, debe asegurarse a través de diferentes medios. El anuncio debe contener siempre un mínimo de información necesaria para garantizar la igualdad y objetividad entre todas las personas que concurren, como son los méritos a valorar, la puntuación que se otorga a cada uno de ellos, los plazos para presentar solicitudes y la documentación que se debe aportar.
- Se deben evitar aquellas situaciones que puedan limitar la concurrencia, como por ejemplo establecer un plazo reducido de tiempo para presentar solicitudes por parte de las personas interesadas.
- La publicación de las convocatorias para la constitución de bolsas de empleo temporal en el DOGV permitiría una mayor difusión y la consecuente ampliación del número de personas interesadas (actualmente solo se publican en el BOP).
- Finalmente, la selección que se realice debe ser motivada, dejando constancia de los criterios tenidos en cuenta para resolver la convocatoria.

En cualquier caso, el evidente interés de los gestores del CHPCS de primar la atención sanitaria de la población a la que atiende dicho centro hospitalario, que hay que reconocer, no puede ni debe justificar que las contrataciones temporales se acaben realizando sin informar de los llamamientos realizados, ni que no se plantee, aunque sea a largo plazo, la renovación de las bolsas de empleo extinguidas.

Segunda. Dotación de recursos necesarios y Estatutarización del personal del CHPCS

Los Departamentos de la Generalitat competentes en la materia, deberían analizar las necesidades de personal del CHPCS y facilitar los recursos necesarios que le permitan proveer con la agilidad e inmediatez requerida, y con las garantías necesarias, la cobertura temporal de los puestos de trabajo que gestionan.

Si finalmente se procede de forma aislada a la Estatutarización del personal de los consorcios sanitarios provinciales, prevista en la Ley de Presupuestos para 2019, sin abordar íntegramente la problemática sobre la que se actúa, que es la “Absorción de los consorcios sanitarios provinciales por la conselleria de Sanitat”, continuaría el problema puesto de manifiesto en este informe, ya que si es el CHPCS quien ha de realizar la contratación directa de personal para los puestos que requieran ser cubiertos de forma temporal, sólo podrían recurrir a personal laboral, con los inconvenientes que ello conlleva.