



**Resolución 2020R-2413-19 del Ararteko, de 29 de octubre de 2020, que recomienda a Osakidetza-Servicio Vasco de Salud que adopte las medidas necesarias para tramitar una solicitud de reconocimiento de desarrollo profesional presentada en la convocatoria del ejercicio 2011 y atribuir a su resultado la misma fecha de efectos otorgada al resto de las que se resolvieron de forma favorable en esa convocatoria.**

### Antecedentes

1. Una persona acudió al Ararteko para mostrar su disconformidad con una actuación de Osakidetza-Servicio Vasco de Salud en relación con la convocatoria ordinaria de reconocimiento del nivel de desarrollo profesional correspondiente al ejercicio 2011, hecha pública mediante Resolución 1930/2011, de 29 de diciembre, del director general de Osakidetza.

Esa persona había tomado parte en dicha convocatoria en su condición de personal no fijo de Osakidetza, solicitando el reconocimiento de Nivel I, para el que, según afirmaba, cumplía todos los requisitos exigidos.

El 9 de mayo de 2013 obtuvo una plaza en el Servicio Cántabro de Salud, aunque poco más tarde volvió a Osakidetza, al serle conferida una comisión de servicios con fecha de 10 de junio de ese mismo año. Desde entonces ha permanecido trabajando de manera continuada en esta organización, bien mediante comisión de servicios, bien en calidad de personal fijo, dado que el 8 de febrero de 2019 obtuvo un puesto de trabajo tras participar en un concurso de traslados.

La Resolución 558/2014, de 8 de mayo, del director general de Osakidetza, acordó la suspensión de la convocatoria, si bien estableció el mantenimiento de la validez de todas las actuaciones realizadas hasta la fecha, que quedarían formando parte del expediente administrativo suspendido hasta que la situación económica lo permitiera y pudiera acordarse el levantamiento de la suspensión.

Mientras se encontraba en vigor esa suspensión, la persona promotora de la queja participó en la convocatoria de desarrollo profesional llevada a cabo en el Servicio Cántabro de Salud, y obtuvo el reconocimiento del Nivel I. Dicho reconocimiento fue homologado por Osakidetza con efectos de 24 de febrero de 2017, por lo que desde entonces ha percibido el complemento retributivo correspondiente.

La suspensión se prolongó en el tiempo hasta que la Resolución 36/2018, de 1 de febrero, del director de Recursos Humanos de Osakidetza, dispuso la continuación del proceso, en ejecución provisional de la sentencia n.º 246/2017, de 28 de septiembre, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Vitoria-Gasteiz.





En efecto, esa sentencia había declarado el derecho del personal que había participado en la convocatoria a que esta se resolviera por los cauces legalmente fijados, hasta la asignación de los niveles procedentes, aunque disponía que tal reconocimiento no habría de comportar efectos económicos.

Sin embargo, más adelante, la Sentencia n.º 225/2018, de 9 de mayo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, revocó parcialmente dicha sentencia, en lo referente a los efectos económicos, de modo que vino a ratificar el derecho de las personas participantes en la convocatoria a percibir las retribuciones que les correspondieran en virtud de la asignación de los niveles, con abono de los atrasos.

A continuación, la asignación de los niveles obtenidos en la convocatoria fue publicada provisionalmente por medio de la Resolución 483/2018 de 21 de mayo, del director de Recursos Humanos, y con carácter definitivo mediante Resolución 1252/2018, de 30 de noviembre, del director general de Osakidetza.

La solicitud que en su momento había entregado la persona promotora de la queja no figuraba en los listados publicados, mientras que la aplicación corporativa implementada por la administración sanitaria para la gestión de la convocatoria reflejaba que aquella había *“sido excluida por no reunir los requisitos establecidos en la Resolución de Convocatoria.”*

Por ese motivo formuló un recurso de alzada y, una vez transcurrido el plazo legalmente previsto para su resolución sin que se le hubiera notificado contestación alguna, registró un nuevo escrito interesando que se dictara tal resolución. Finalmente la administración sanitaria desestimó el recurso argumentando que la exclusión derivaba del hecho de que el nivel que pedía ya había sido reconocido por homologación desde el 24 de febrero de 2017, por lo que no cabía efectuar uno nuevo.

En lo que respecta al resto de personas participantes en la convocatoria, los importes de carrera profesional correspondientes al año 2019 fueron abonados de manera regular, y en el mes de octubre de 2019 se pagaron los atrasos relativos al periodo comprendido entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2018.

Sin embargo, la promotora de la queja, en la medida en que su solicitud fue excluida del procedimiento, no percibió las cantidades atrasadas que hubieran podido corresponderle entre el 1 de enero de 2012 y el 23 de febrero de 2017, de haberle sido asignado el Nivel I tal y como había instado.

2. El Ararteko se dirigió a Osakidetza por medio de un escrito en el que además de describir los antecedentes narrados en la queja, incluía diversas





consideraciones que serán examinadas más tarde en esta misma resolución. También requería información acerca de la situación expuesta, de la posibilidad de revisar la exclusión de la solicitud de la promotora de la queja y proseguir su tramitación de acuerdo con los términos de la convocatoria, y, de no hacerlo así, de las razones jurídicas que impedirían tal actuación.

3. El informe de respuesta de la administración partía de esos mismos antecedentes, remitiéndose, en cuanto a la justificación jurídica de la desestimación de la pretensión de la promotora de la queja, a la resolución por la que se había desestimado el recurso de alzada en su momento formulado, de la cual transcribía el párrafo siguiente:

*"Dado que la recurrente, tiene reconocido expresamente el Nivel I de desarrollo profesional mediante Resolución del Servicio Cántabro de Salud, publicada en el BOC del 14/3/2016, y que dicho Nivel I le ha sido homologado por Osakidetza con anterioridad a la publicación de la Resolución Provisional objeto de este recurso, no cabe nuevo reconocimiento, por lo que su solicitud en la Convocatoria 1930/2011 ha sido excluida, no constando por tanto en los Anexos de la Resolución 483/2018, de 21 de mayo, del Director de Recursos Humanos de Osakidetza-Servicio vasco de salud."*

4. A la vista de lo expuesto, esta institución juzgó necesario enviar un nuevo escrito a Osakidetza, para incidir una vez más en las reflexiones que anteriormente se habían apuntado y explicarlas con mayor detalle.

Se demandaba, asimismo, el traslado de una valoración fundamentada de tales argumentos y que la administración sanitaria expresara su posición sobre la posibilidad de cursar la solicitud de la persona promotora de la queja de acuerdo con los términos de la convocatoria de 2011.

Por último, el documento destacaba que, en opinión del Ararteko, de no mediar una justificación jurídica suficiente para contradecir el análisis expuesto, este podría llegar a fundamentar una decisión favorable a la pretensión recogida en la queja.

5. La última contestación de Osakidetza describe de nuevo los antecedentes de hecho de la situación, e introduce determinadas puntualizaciones, algunas de las cuales han sido ya incorporadas en los antecedentes de esta resolución.
  - Por una parte, añade que la Resolución 36/2018, de 1 de febrero, del director de Recursos Humanos de Osakidetza ejecutó de manera provisional y en sus términos la sentencia nº 246/2017, de 28 de septiembre, que reconocía el derecho de las personas participantes en la convocatoria a que esta se resolviera, pero sin efectos económicos. De ese modo, la administración sanitaria piensa que asignar entonces a la persona promotora de la queja el Nivel I de desarrollo profesional podría haberle supuesto un perjuicio económico, dado que la resolución carecía de efectos económicos y ella venía percibiendo el complemento retributivo de dicho nivel desde el 24 de febrero de 2017.





- Por otra parte, manifiesta desconocer cuál fue el instrumento por el que se comunicó a esta persona que su solicitud había sido excluida por no cumplir los requisitos establecidos en la convocatoria. En efecto, el escrito del Ararteko refería que esta había obtenido tal respuesta, pero sin especificar que fue por medio de la aplicación informática corporativa. En todo caso, la administración sanitaria expone que tal afirmación debe de referirse a que *“no reúne los requisitos para optar a un nivel superior al que ya se tiene reconocido por Osakidetza desde el 24 de febrero de 2017, que es el Nivel I.”*
- Por último, subraya que una vez finalizado el procedimiento administrativo, la promotora de la queja no acudió a la jurisdicción contencioso-administrativa en los plazos conferidos para ello.

A modo de motivación jurídica de la exclusión, el documento reproduce de nuevo el párrafo de la resolución desestimatoria del recurso de alzada que se ha copiado más arriba.

### Consideraciones

1. La Resolución 1930/2011, de 29 de diciembre, del director general de Osakidetza, publicada en el Boletín Oficial del País Vasco de 17 de abril de 2012, reguló los requisitos, solicitudes, procedimiento de evaluación y asignación del nivel de la convocatoria ordinaria de reconocimiento del nivel de desarrollo profesional correspondiente al ejercicio 2011 para los profesionales pertenecientes a las organizaciones de servicios dependientes de Osakidetza.

El artículo 3 de ese texto fijaba los requisitos para tomar parte en la convocatoria. En lo relativo a la persona promotora de la queja, estos venían a ser los siguientes:

- Estar en situación de activo o asimilada en Osakidetza en la categoría desde la que se opta al reconocimiento, al inicio o en algún momento del plazo de presentación de las solicitudes.
- Acreditar tres años de servicios en Osakidetza en la categoría, prestados en los cinco años inmediatamente anteriores al inicio del plazo de solicitud.
- Acreditar haber tomado parte en el último proceso de OPE en el que fue convocada la categoría, con realización efectiva de su examen, salvo causa de fuerza mayor y siempre y cuando se hubiese realizado la oportuna solicitud.
- Reunir 5 años de servicios prestados en la categoría.





- Reunir los años de servicios prestados requeridos para el acceso al nivel solicitado.

Analizados los términos de la convocatoria, y atendiendo al testimonio de la persona promotora de la queja, su solicitud parece cumplir con todos los requisitos exigidos para ser tomada en consideración.

De esa forma, esta persona tomó parte en la convocatoria de acuerdo con los trámites previstos y siguiendo todos los requisitos establecidos al efecto. Previsiblemente, de no haber acontecido los particulares acontecimientos que tuvieron lugar con posterioridad, su solicitud habría sido tramitada junto con el resto, y surtido efectos favorables al reconocimiento del Nivel I de desarrollo profesional desde el 1 de enero de 2012.

Esas conclusiones no han sido rebatidas por la administración sanitaria.

2. La suspensión del procedimiento convocado se produjo en el mes de mayo de 2014, por una circunstancia completamente ajena a la voluntad o comportamiento de la persona promotora de la queja. El acto administrativo que declaró la suspensión acordó también que todas las actuaciones realizadas hasta esa fecha mantenían su validez y quedaban formando parte del expediente administrativo hasta el momento en que pudiera acordarse el levantamiento de la suspensión.

Mientras tal suspensión se encontraba vigente, esta persona consiguió el reconocimiento del Nivel I como consecuencia de su pertenencia en aquel tiempo al Servicio Cántabro de Salud, en cumplimiento de los requisitos exigidos en la correspondiente convocatoria publicada por dicho servicio de salud. A juicio de esta institución, dicha incidencia solo puede percibirse como una expresión de mérito, por lo que difícilmente podría convertirse en el fundamento de una decisión que perjudique sus posibilidades de desarrollo profesional.

Sendas sentencias del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Vitoria-Gasteiz y de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco declararon el derecho del personal que había participado en la convocatoria de desarrollo profesional a que esta se resolviera por los cauces legalmente establecidos, hasta la asignación de los niveles pertinentes, con derecho a percibir tanto las retribuciones que en su virtud les correspondieran como los atrasos debidos.

Repárese a estos efectos, que en el fallo de la primera de esas sentencias se condenaba a la Administración a continuar con los procesos hasta su total finalización adjudicando a cada participante el nivel que corresponda, y que ambas se refieren al derecho de las personas participantes en la convocatoria suspendida.





No cabe, por tanto, duda alguna de que el ámbito de la decisión judicial acoge a todas las personas que formularon solicitud dentro del procedimiento, incluyendo en definitiva, al parecer de esta institución, a la promotora de la queja.

En ejecución de esa primera decisión judicial, la Resolución 36/2018, de 1 de febrero, del director de Recursos Humanos de Osakidetza dispuso la continuación del proceso anteriormente suspendido.

La resolución de convocatoria del proceso no contiene ninguna mención a la situación en la que ahora se encontraba la persona promotora de la queja, lo que resulta comprensible, dado que nos encontramos ante un procedimiento cuya demora en la tramitación ha originado casos que difícilmente podían preverse cuando se diseñó e inició.

Sin embargo, el momento en el que se elaboró la resolución de reanudación del proceso era el adecuado para examinar las especificidades que se habían generado como consecuencia del transcurso de los años de suspensión y determinar cómo actuar con ellos; casos como el de la promotora de la queja, cuyo derecho a la tramitación de la solicitud presentada en su momento, debería haber sido analizado a la luz de las circunstancias ahora existentes, y no ser negado por completo mediante su exclusión.

Según el último informe de Osakidetza, de haberse asignado el Nivel I a la persona promotora de la queja se le habría causado un perjuicio económico, dado que en ese momento ella ya estaba cobrando el complemento retributivo correspondiente a ese nivel como consecuencia de la homologación del reconocimiento obtenido en otro servicio de salud, mientras que el derivado de esta resolución no habría llevado aparejado contenido económico.

Dicha argumentación parece olvidar que apenas tres meses más tarde de la reanudación del procedimiento, la segunda sentencia recaída en el asunto decretó que el reconocimiento de nivel se extendía también a los efectos económicos, siendo así que no solo el resultado definitivo del proceso sino incluso los listados provisionales de asignación de niveles se publicaron en fecha posterior a la de esta segunda sentencia, por lo que el perjuicio alegado no habría podido ocasionarse.

3. Los efectos de la convocatoria origen de esta queja se retrotrajeron al 1 de enero de 2012.

Tal y como se ha expresado en los antecedentes de esta resolución, los complementos retributivos correspondientes al año 2019 fueron siendo abonados en el momento de su devengo, mientras que para regularizar los importes relativos al periodo comprendido entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2018 se adoptó e hizo pública la Instrucción nº 9/2019, de 24





de octubre, del director general de Osakidetza, de abono de los atrasos de carrera profesional de las convocatorias del año 2011.

En esa fecha de efectos de la convocatoria la promotora de la queja no tenía reconocido nivel de desarrollo profesional alguno, ya que, de hecho, no lo obtuvo hasta el 24 de febrero de 2017.

Pues bien, a la vista de la documentación obrante en el expediente, de no haber mediado la suspensión del procedimiento o el reconocimiento posterior del Servicio Cántabro de Salud, se debe concluir que la solicitud de la persona promotora de la queja habría sido resuelta con anterioridad a esa fecha, de modo que habría obtenido igualmente el Nivel I desde el 1 de enero de 2012.

Esta institución trasladó esa consideración a la administración sanitaria, advirtiendo que quedaba sometida a la eventual aportación de datos o testimonios que pudieran contradecir la conclusión a la que conducía, sin que finalmente estos hayan sido proporcionados.

Por todo ello, el Ararteko opina que la decisión de excluir de la convocatoria a la persona promotora de la queja denegó su derecho a que su participación se llevara a cabo de acuerdo con los términos en los que las sentencias mencionadas se habían pronunciado, dejando sin cobertura ni efecto alguno el plazo de tiempo que va desde esa fecha hasta el 24 de febrero de 2017.

4. Es cierto que existiendo ya un reconocimiento formal del Nivel I podría creerse innecesario resolver una solicitud cuya consecuencia en caso de que resulte favorable va a ser la de asignar ese mismo nivel.

Sin embargo, las particularidades de este expediente, que habitualmente no concurren en una tramitación habitual de los procedimientos administrativos, deben analizarse a la luz de lo sucedido con esta convocatoria, cuya resolución se ha dilatado en más de 6 años desde la fecha de sus efectos económicos y profesionales, por razones completamente ajenas a la persona promotora de la queja.

En ese sentido, debe tenerse en cuenta que la solicitud de participación en la convocatoria de Osakidetza no tiene el mismo contenido que el reconocimiento efectuado por el Servicio Cántabro de Salud y luego homologado por aquella, porque si bien ambos se refieren al Nivel I de desarrollo profesional, las fechas de sus respectivos efectos son radicalmente diferentes: mientras uno parte del 24 de febrero de 2017, el otro abarcaría también el periodo de tiempo de más de 5 años que transcurre desde el 1 de enero de 2012 hasta esa fecha.

En consecuencia, esta institución entiende precisa la extensión de los efectos de ese reconocimiento a la fecha de efectos que le habría correspondido de haberse resuelto la convocatoria en los términos y plazos previstos en un inicio, y de acuerdo con los pronunciamientos judiciales referidos.





5. Por otra parte, la decisión adoptada por Osakidetza sitúa a la promotora de la queja en una peor condición que la de las personas que participaron en la convocatoria en iguales condiciones que las suyas y que ahora sin embargo disponen de un nivel con una fecha de efectos sustancialmente anterior en el tiempo, sólo por el hecho de que aquella obtuvo tal nivel mientras el procedimiento continuaba suspendido y como consecuencia de un hecho expresivo de mérito como es la superación de un proceso selectivo en otro servicio de salud.

No cabe olvidar que esta decisión no solo tiene efectos puntuales, sino que repercute en la carrera profesional de la promotora de la queja, proyectando sus efectos a futuro.

El escrito que el Ararteko dirigió a la administración sanitaria contenía esas consideraciones, y señalaba igualmente que, al parecer de esta institución, la exclusión radical de la solicitud, sin extensión de los efectos del reconocimiento de Nivel I a la fecha de 1 de enero de 2012 vulneraba el principio de mérito, para concluir que, de no mediar una justificación jurídica suficiente que contradijera lo expresado, esta institución no podría avalar la actuación.

A la luz de la documentación aportada, solo cabe reiterar tal conclusión.

6. La argumentación que Osakidetza ha venido manteniendo desde la resolución del recurso de alzada formulado por la persona promotora de la queja hasta la actualidad se limita a exponer que dado que dicha persona tiene reconocido el Nivel I de desarrollo profesional, y que dicho Nivel I le ha sido homologado por Osakidetza con anterioridad a la publicación de la resolución provisional del proceso, no cabe un nuevo reconocimiento, sino la exclusión de su participación.

Como anteriormente se ha apuntado, la convocatoria del proceso no contempla una situación como la examinada en esta queja ni, por lo tanto, la recoge como causa de exclusión del proceso.

Tampoco a lo largo del expediente se ha aportado una justificación jurídica que sustente la exclusión, ni los argumentos de Derecho que impiden efectuar una extensión de los efectos del nivel que posee la persona promotora de la queja a la fecha de efectos de la convocatoria en la que participó.

Por otra parte, el último documento enviado por la administración sanitaria explica la mención al no cumplimiento de los requisitos establecidos en la convocatoria, con el argumento de que podrían aludir al hecho de que *“no reúne los requisitos para optar a un nivel superior al que ya se tiene reconocido por Osakidetza desde el 24 de febrero de 2017, que es el Nivel I.”*







Esta institución no puede compartir dicha tesis, teniendo en cuenta que la solicitud se refería en todo caso al Nivel I, dado que cuando se formuló, la persona promotora de la queja no tenía asignado este, y en ningún momento comunicó que su intención fuera la de conseguir un nivel superior.

7. Por último, Osakidetza alude al hecho de que la persona promotora de la queja no interpuso un recurso judicial contra el resultado definitivo del proceso o contra la desestimación administrativa de su recurso de alzada, aunque no manifiesta las consecuencias que habrían de extraerse de tal circunstancia.

En cualquier caso, esta institución quiere poner de manifiesto que la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko, le confiere competencia para entrar en el análisis del supuesto planteado en la queja, realizar las correspondientes valoraciones, requerir la información necesaria para poder fundamentar sus conclusiones, y, en su caso, dirigir las recomendaciones oportunas.

En ese sentido, y en lo que atañe a la firmeza de la decisión adoptada por la administración sanitaria, se ha de recordar lo dispuesto en el artículo 109.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, según el cual, *“Las Administraciones Públicas podrán revocar, mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.”*

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se eleva la siguiente

### RECOMENDACIÓN

Que adopte las medidas necesarias para tramitar una solicitud de reconocimiento de desarrollo profesional presentada en la convocatoria del ejercicio 2011 y atribuir a su resultado la misma fecha de efectos otorgada al resto de las que se resolvieron de forma favorable en esa convocatoria.

