

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)" Art. 1 de la Declaración Universal de los DD HH
"Tots els éssers humans naixen lliures i iguals en dignitat i drets (...)" Art. 1 de la Declaració Universal dels DD HH

Queixa 2402256

Matèria Ocupació

Assumpte Funcions dels zeladors. Falta de resposta expressa.

RESOLUCIÓ DE CONSIDERACIONS A L'ADMINISTRACIÓ

1 Tramitació de la queixa

El 10/06/2024 registrarem un escrit que identificarem amb el número de queixa 2402256.

Del referit escrit de queixa i de la documentació aportada es despenia el següent:

- Que la persona promotora de la queixa presta servicis com a zelador en l'Hospital Universitari La Plana.
- Que des de l'any 2022 havia dirigit diversos escrits a diferents òrgans de l'esmentat hospital per a denunciar que els zeladors estaven realitzant funcions que no els corresponien. Sobre això, aportava els escrits següents:
 - De l'any 2022: escrits de 09/06/22 (registre d'entrada REGAGE22e00023670163), 25/06/22 (registre d'entrada REGAGE22e00026440777), 05/07/22 (registre d'entrada REGAGE22e00028349471), 07/07/22 (registre d'entrada REGAGE22e00028983293), 09/07/22 (registre d'entrada REGAGE22e00029476762), 11/07/22 (registre d'entrada REGAGE22e00029546699), 29/08/22 registre d'entrada REGAGE22e00037062560 (registre d'entrada REGAGE22e00039561567), 12/09/22 (registre d'entrada REGAGE22e00039562901), 12/09/22 (registre d'entrada REGAGE22e00039564660), 01/12/22 (registre d'entrada REGAGE22e00055072183) i 21/12/22 (registre d'entrada REGAGE22e00058812377).
 - De l'any 2023: escrits de 27/01/23 (registre d'entrada REGAGE23e00005617186), 11/02/23 (registre d'entrada REGAGE23e00008744814), 10/05/23 (registre d'entrada REGAGE23e00030013759), 09/07/23 (registre d'entrada REGAGE23e00045860907), 31/10/23 (registre d'entrada REGAGE23e00073723271) i 13/11/23 (registre d'entrada REGAGE23e00076833468).
 - De l'any 2024: escrits de 14/05/24 (registre d'entrada REGAGE24e00035132851) i de 09/05/24 (registre d'entrada REGAGE24e00032211764).
- Que no havia rebut resposta expressa als seus escrits.

Per això, l'11/06/2024 sol·licitarem a la Conselleria de Sanitat que, en el termini d'un mes, ens enviara un informe sobre este assumpte.

La Conselleria de Sanitat, a través de la directora de Gabinet del Conseller, ens va donar trasllat de l'informe de la Gerència del Departament de Salut de La Plana de data 01/07/2024 (registre d'entrada en esta institució en data 05/07/2024) en el qual indicava el següent (el subratllat i la negreta són nostres):

En contestació a l'ofici remès per aquest Gabinet Tècnic en què sol·licita informe sobre l'escrit que va tenir registre d'entrada a l'Oficina del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana el dia 10 de juny de 2024, que es va identificar amb el número de queixa 2402256 i que va ser admès a tràmit donant lloc a una Resolució d'inici d'investigació amb obertura d'un procediment de queixa, segons el que disposa l'article 31 de la Llei 2/2021, de 26 de març, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, s'emet aquest informe sobre els fets investigats i s'exposa:

PRIMER: Que l'actual direcció del Departament de Salut de la Plana va ser designada per als seus càrrecs l'últim quadrimestre de l'any 2023.

SEGON: Que dels vint escrits presentats pel Sr. (...), dotze corresponen a l'any 2022, sis a l'any 2023 i dos a l'any 2024.

TERCER: Que dels sis escrits de l'any 2023, els de data 31/10/2023, (registre d'entrada REGAGE23e00073723271) i 13/11/2023 (registre d'entrada REGAGE23e00076833462), i els de data 09/05/2024 (registre d'entrada REGAGE24e00032211764) i 14/05/2024 (registre d'entrada REGAGE24e00035132851), pertanyen al període de competència de la responsabilitat de l'actual equip directiu.

QUART: Que el promotor de la queixa està ocupant una plaça vacant, per la qual cosa la seua situació administrativa és de servei actiu com a personal estatutari interí temporal per vacant des del 17 de juliol del 2023.

Que les dates en què va generar la majoria de les queixes corresponen a l'any 2022, en què va treballar com a substitut, primer des del 3 de juny al 30 de juny de 2022 i, posteriorment, fent substitucions de les vacances d'estiu des del 1 de juliol fins al 30 de setembre de 2022. És a dir, la seua situació era de servei actiu com a personal estatutari interí temporal per a acumulació de tasques.

CINQUÈ: Que la normativa que regula les **funcions del personal zelador** es conté a l'Ordre de 5 de juliol de 1971, del Ministeri de Treball, pel qual s'aprova l'Estatut del Personal no Sanitari al Servei de les Institucions Sanitàries de la Seguretat Social, concretament a l'article 14.2 de la norma esmentada.

SISÈ: Que la normativa que regula les **funcions del personal infermer i dels tècnics en Cures Auxiliars d'Infermeria (TCAE)** es recullen a l'Ordre de 26 d'abril de 1973, del Ministeri de Treball, per la qual s'aprova l'Estatut del Personal Auxiliar Sanitari Titulat i d'Auxiliar de Clínica de la Seguretat Social.

SETÈ: Que a l'Hospital de La Plana existien unes Instruccions / Protocol d'Ingressos des del 22 de març de 2010, document que s'adjunta al present escrit (Annex 1). Que, com a conseqüència de la seva aparent manca de concreció, es va implementar un **nou Protocol d'Ingressos amb data 14 d'abril de 2023**, per part de l'anterior Direcció d'Infermeria, la còpia del qual també s'adjunta i que és actualment vigent (Annex 2).

VUITÈ: Que davant les reticències que la interpretació de les esmentades instruccions generava al promotor de la queixa quant a l'exercici de les funcions i competències de cada categoria professional, la direcció actual va propiciar una **sèrie de reunions amb i entre el personal afectat**.

Així, la Direcció Econòmica del Departament de Salut es va reunir el dia 20 de desembre de 2023 amb (...) (promotor de la queixa) i amb el també zelador de l'Hospital La Plana, (...), com a membres del SAZ-SAC, (Sindicat autònom de Zeladors), per tractar la problemàtica que ens ocupa. Així mateix, i amb la mateixa intenció, el Director Econòmic, juntament amb la Directora d'Infermeria de l'Hospital, va tornar a reunir-se amb els esmentats zeladors davant la persistència de procedir del zelador reclamant, el dia 12 de març de 2024.

NOVÈ: Que el dia **15 d'abril de 2024**, a instàncies de la pròpia Direcció es va realitzar una reunió en què va participar el personal afectat per aquesta problemàtica competencial plantejada pel promotor de la queixa (fonamentalment zeladors i TCAE).

Així, es trobaven presents, tant personal d'infermeria, com supervisors d'infermeria de l'Hospital, personal de la categoria professional de TCAE, cap del personal subaltern i els zeladors (...) (promotor de la queixa), (...) juntament amb altres zeladors, a més de la Direcció d'Infermeria de l'Hospital, l'adjunt a la direcció i la direcció econòmica. Després de la natural controvèrsia generada entre les diferents categories professionals assistents a la reunió es va arribar a l'acord en una sèrie de qüestions que haurien de ser plasmades en un nou "Protocol d'Ingressos" redactat per la Direcció d'Infermeria i la direcció del personal zelador.

DESÈ: Que la Direcció d'Infermeria s'ha reunit dues vegades més, una l'última setmana d'abril i una altra la primera quinzena de maig d'aquest any 2024 amb els responsables del personal zelador de l'Hospital La Plana per negociar i pactar un acord que es pogués plasmar per escrit i que fos prou aclaridor que no pogués donar lloc a interpretacions subjectives. D'aquestes reunions va néixer un document, l'esborrany del qual també s'adjunta a aquest escrit (Annex 3) que, actualment, està sent estudiat i a l'espera de ser validat per la Gerència i la Direcció Econòmica del departament de Salut.

ONZÈ: D'altra banda, manifestar que l'actual equip directiu no té constància de si l'anterior Direcció del Departament de Salut de la Plana va donar resposta expressa als escrits de la persona promotora de la queixa, encara que el mateix el cap de zeladors de l'Hospital La Plana manifesta que ell mateix va parlar diverses vegades amb el promotor de la queixa per intentar reconduir la seva conducta respecte a les seves obligacions reglades al Protocol d'Ingressos de 14 d'abril de 2023 esmentat a dalt al punt quart.

DOTZÈ: El col·lectiu de zeladors de l'Hospital La Plana consta de 76 persones en la seua plantilla. Només el promotor de la queixa ha plantejat problemes d'interpretació de competències en les tasques que ha de realitzar un zelador.

EN CONCLUSIÓ: Que davant la sol·licitud d'informació del Síndic de Greuges sobre si se li ha donat una resposta expressa als escrits de la persona promotora de la queixa, es pot manifestar que a la vista del que s'ha exposat més amunt, l'actual direcció del Departament de Salut ha actuat amb la diligència exigible amb l'objectiu de col·laborar i donar solució a la problemàtica generada i que, per tant, sí que hi ha hagut una resposta expressa i continuada (verbal i presencial) als escrits de la persona promotora de la queixa, naturalment en el marc temporal de la responsabilitat directa dels càrrecs de l'actual equip directiu.

Vam donar trasllat del contingut de l'informe de l'Administració sanitària a l'autor de la queixa per tal que, si ho considerava oportú, presentara escrit d'al·legacions, com així va fer en data 19/07/2024.

2 Conclusions de la investigació

L'objecte del present expedient de queixa, tal com va quedar definit en la nostra Resolució d'inici d'investigació de data 11/06/2024, era conèixer si la Conselleria de Sanitat havia donat una resposta expressa als escrits de l'autor de la queixa en els quals denunciava que els zeladors de l'Hospital Universitari La Plana estaven realitzant funcions que no els corresponien.

Sobre esta qüestió, la Conselleria informava que "(...) sí que hi ha hagut una resposta expressa i continuada (verbal i presencial) als escrits de la persona promotora de la queixa (...)".

No obstant això, l'autor de la queixa, en el seu escrit d'al·legacions a l'informe remés, assenyalava que "(...) la meua consulta era sobre la interpretació del Síndic de Greuges sobre les normes que defineixen les funcions de les categories professionals implicades. La no resposta de la actual direcció, ni la anterior, no suposa un problema per als zeladors i zeladores del centre"; i conclouia la seua reclamació "(...) és, únicament, sobre la interpretació de les funcions de les categories afectades. La no resposta o qualsevol altre procedir de la direcció de l'hospital, encara que ens agradaria que fora diferent, no ens preocupa als zeladors i zeladores i la seua investigació no ens és rellevant".

Arribats a este punt, considerem que són dos els punts que cal estudiar en esta queixa:

Primer. L'obligació de l'Administració de donar una resposta expressa, directa i congruent als escrits que li dirigisquen els ciutadans, inclosos aquells que presten servicis en les seues institucions (en este cas, les sanitàries).

Segon. La interpretació sobre les normes que establiren les funcions dels col·lectius a què es referix esta queixa (zeladors, personal d'Infermeria i tècnics en Cures Auxiliars d'Infermeria TCAE).

Respecte a l'**obligació de l'Administració de donar una resposta expressa, directa i congruent als escrits que li dirigisquen els ciutadans, inclosos aquells que presten servicis en les seues institucions (en este cas, les sanitàries).**

L'article 9 de l'Estatut d'Autonomia, norma institucional bàsica en la nostra comunitat autònoma, estableix el dret de la ciutadania a una bona administració, la qual cosa implica el dret a obtenir d'esta una resposta expressa en termini raonable.

Efectivament, l'article 9.2 de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana reconeix que:

«(...) Tots els ciutadans tenen dret que les administracions públiques de la Generalitat tracten els seus assumptes de forma equitativa i imparcial i en un termini raonable».

D'altra banda, l'article 21 (Obligació de resoldre) de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, és clar quan assenjala que:

«(...) L'Administració està obligada a dictar una resolució expressa i a notificar-la en tots els procediments, siga quina siga la seua forma d'iniciació».

L'incompliment del deure de donar una resposta expressa genera en les persones incertesa, perquè ignoren què poden esperar de l'Administració; desconeixen què ha sigut de la seua sol·licitud, reclamació, petició, recurs, etc.; si l'Administració ha incorregut en demora i des de quan; si a conseqüència d'això la seua sol·licitud pot entendre's estimada o desestimada, etc.

Tal resposta expressa ha de produir-se dins del termini previst en la normativa corresponent. El contingut de la resposta expressa és competència exclusiva de l'òrgan competent per a la seua emissió i serà a partir d'esta quan els interessats puguen, efectivament, exercir els seus drets de recurs i la resta de les institucions exercir les seues respectives competències.

Arribats a este punt, esta institució no pot sinó recordar, una vegada més, que el principi d'eficàcia (art. 103.1 de la Constitució Espanyola) exigix de les administracions públiques que es complisquen raonablement les expectatives que la societat legítimament li demana, entre elles, i especialment rellevant, el deure de l'Administració de resoldre expressament les peticions, al·legacions i reclamacions que li presenten els particulars, ja que el coneixement total per l'administrat de la fonamentació de les resolucions administratives, constituïx un pressupòsit inexcusable per a una adequada defensa dels seus drets i interessos legítims.

Considerem que la vigència de les disposicions analitzades imposa a les administracions un plus d'exigència a l'hora d'abordar l'anàlisi dels escrits que els dirigeixen els ciutadans i donar-los resposta, en el marc del dret a una bona administració.

Quant al segon punt, **la interpretació de les normes que estableixen les funcions dels col·lectius a què es referix esta queixa (zeladors, personal d'infermeria i tècnics en Cures Auxiliars d'Infermeria TCAE)**, hem d'indicar que, com informa la Conselleria, les funcions del personal zelador es contempen en l'article 14.2 de l'Estatut de Personal No Sanitari al Servei de les Institucions Sanitàries de la Seguretat Social (article 14.2). El referit Estatut està en una Orde del Ministeri de Treball de 5 de juliol de 1971.

D'una altra banda, les funcions del personal infermer i dels tècnics en Cures Auxiliars d'Infermeria (TCAE) s'arreglen en l'Orde de 26 d'abril de 1973, del Ministeri de Treball, per la qual s'aprova l'Estatut del Personal Auxiliar Sanitari Titulat i d'Auxiliar de Clínica de la Seguretat Social.

Encara que s'ha promulgat el nou Estatut Marc que afecta a tot el personal estatutari del Sistema Nacional de Salut (Llei 55/2003, de 16 de desembre) i que derogava els tres estatuts, les funcions arreglades en l'antic Estatut de Personal No Sanitari continuen vigents (segons la disposició transitòria sexta de la Llei 55/2003).

Referent a això, hem d'indicar que no correspon al Síndic de Greuges realitzar una anàlisi sobre la interpretació d'estes funcions ni resoldre els dubtes, desacords o discrepàncies que en relació amb estes tinguen els promotors de la queixa.

No obstant això, en relació amb aquells supòsits en què un empleat públic exercix funcions que van més enllà de la seua competència, pot resultar il·lustrativa la Resolució Núm. 52/2018, de data 18/01/2018, Núm. de recurs 874/2017 de la Sala Contenciosa del Tribunal Suprem (STS 103/2018 – ECLI:ES:TS:2018:103), que assenyalava que els treballs de superior categoria en l'Administració pública es configuren com, "...una práctica imputable a la propia Administración, que es la que debe asegurar la correcta provisión de los puestos de trabajo necesarios para el cumplimiento de sus funciones y crear las condiciones en las que no exista la posibilidad o la necesidad de que funcionarios destinados en un determinado puesto realicen las tareas de otro."

Segons la jurisprudència, són requisits de l'abonament de les retribucions del lloc efectivament exercit els següents:

1.- El funcionari ha d'acreditar que **efectivament exercix eixes funcions en allò que és substancial**, les quals desborden el contingut funcional de la seua respectiva categoria professional/lloc.

El primer requisit per a poder enfocar esta reclamació descansa en l'efectiu exercici de la totalitat de les funcions del lloc de superior categoria, que són les reclamacions que es pretenen. No es tracta de fer-ne una part, sinó d'una assumpció «plena» d'esta comesa o almenys de la seua comesa substancial.

2.- Estes funcions han de realitzar-se amb caràcter principal, no discontinu o esporàdic.

En este sentit, com ja hem assenyalat, ha d'existir una mutació substancial de la comesa funcional del lloc, no és prou amb un exercici parcial i discontinu, sinó l'assumpció real i efectiva d'un altre lloc de superior categoria.

3.- Que existisca nomenament o encàrrec formal per a la realització de tals tasques, o bé consentiment tàcit per part de l'Administració que és coneixedora de la situació i la consent.

4.- Les retribucions que correspondrien al funcionari que exercix les funcions d'eixe lloc de superior categoria seran les complementàries d'este -complement de destinació i complement específic.

5.- Finalment, i d'acord amb el principi d'estabilitat pressupostària en nom del control del gasto públic, les lleis de pressupostos que assenyalen, des de fa temps, el següent:

«Les retribucions que en concepte de complement de destinació i complement específic perceben els funcionaris públics seran, en tot cas, les corresponents al lloc de treball que ocupen en virtut dels procediments de provisió previstos en la normativa vigent, sense que les tasques concretes que es realitzen puguen emparar que s'incomplisca l'anterior...».

3 Consideracions a l'Administració

Per tot això, formulem les consideracions següents a la **CONSELLERIA DE SANITAT**:

1. **RECOMANEM** que, en casos com el que s'analitza, extreme els deures que s'extrauen de l'article 9 de l'Estatut d'Autonomia, de la Comunitat Valenciana (el dret de la ciutadania a una bona administració, cosa que implica el dret a obtindre d'esta una resposta expressa dins d'un termini raonable).

En este sentit, **RECOMANEM** que procedisca, al més prompte possible, a donar una resposta expressa, directa i congruent als escrits (enumerats en el punt primer d'esta resolució) que la persona promotora de la queixa va dirigir a diferents òrgans de l'Hospital Universitari La Plana i que encara estiguen pendents de contestació, que aborde i resolga totes i cadascuna de les qüestions que s'hi plantegen.

2. **RECOMANEM** que extreme al màxim l'aplicació de l'article 14.2 de l'Estatut de Personal No Sanitari al Servei de les Institucions Sanitàries de la Seguretat Social en relació amb les funcions que ha de realitzar el personal zelador que presta servicis en les institucions sanitàries valencianes.

Segons la llei que regula esta institució, les administracions a les quals van dirigides les nostres consideracions estan obligades a enviar-nos, **en el termini màxim d'un mes**, un informe on manifestaran si accepten estes consideracions. Si les accepten, hauran d'indicar les mesures que adoptaran per a complir-les. Si no les accepten, hauran de justificar la seua resposta.

Finalment, esta Resolució es notificarà a totes les parts i es publicarà en www.elsindic.com/va/actuacions.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana