

El tiempo trabajado en centros hospitalarios que tienen una vinculación con la red pública de salud es computable a efectos de acceso a una relación funcional o estatutaria

Se confirma la sentencia que estimó el recurso deducido contra la aprobación de la relación definitiva de aspirantes por orden de puntuación en la categoría de auxiliar de enfermería, de las Instituciones Sanitarias del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha, y afirmó que debían computarse los servicios prestados por los trabajadores por cuenta ajena de una entidad mercantil que opere o hubiese operado como contratista o concesionaria de un servicio público.

Declara la Sala que la encomienda de la gestión del servicio público cuya titularidad es pública, mediante la concesión de servicios a una persona jurídica, a título oneroso, no puede determinar ni condicionar la caracterización de los servicios sanitarios prestados. Lo relevante para valorar el cómputo de esos servicios son las funciones que materialmente se realizan, el contenido de la prestación, revistiendo una incidencia subalterna el tipo de gestión del centro de titularidad pública en el que se llevan a cabo.

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección 4.ª

Sentencia 1672/2024, de 22 de octubre de 2024

RECURSO DE CASACIÓN Núm: 3137/2022

Ponente Excmo. Sr. MARIA DEL PILAR TESO GAMELLA

En Madrid, a 22 de octubre de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. 3137/2022, interpuesto por el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en la representación que legalmente ostenta, contra la Sentencia de 19 de enero de 2022, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 681/2019, sobre personal.

Se ha personado, como parte recurrida, la procuradora de los Tribunales doña Caridad Almansa Nueda, en nombre y representación de doña Gabriela.

Ha sido ponente la Excmo. Sra. D.ª María del Pilar Teso Gamella.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, Sección 2.ª con sede en Albacete dictó sentencia de 19 de enero de 2022, en el recurso contencioso-administrativo n.º 681/2019, interpuesto por doña Gabriela, contra el Servicio de Salud de Castilla-La Mancha.

La sentencia ahora recurrida contiene parte dispositiva del siguiente tenor literal:

" 1. Estimamos el recurso contencioso-administrativo planteado.

2. Anulamos la resolución recurrida.

3. Condenamos al SESCAM a que incluya a la interesada en el listado definitivo con la puntuación de 69,5775 y con el número que corresponda y, si procede, la incluya así en la relación final de aprobados con plaza en el proceso selectivo convocado por resolución de 17 de agosto de 2017, de la Dirección General de Recursos Humanos del SESCAM (DOCM de 29 de agosto); todo ello con los efectos administrativos y económicos que correspondan desde el primer día del plazo posesorio otorgado a los aspirantes aprobados.

4. No hacemos imposición de costas "

SEGUNDO.- Notificada la anterior sentencia, la representación procesal del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM), presentó escrito preparando el recurso de casación, que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, Sección 2.ª con sede en Albacete, tuvo por preparado ordenando el emplazamiento de las partes y la remisión de las actuaciones a esta Sala del Tribunal Supremo.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones ante este Tribunal, por diligencia de ordenación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, se tuvo por personados y partes en concepto de recurrente a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y como recurrida a doña Gabriela.

CUARTO.- Mediante auto dictado por la Sección Primera de esta Sala el 30 de marzo de 2023, se acordó admitir el recurso de casación preparado por la Letrada de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha contra la sentencia n.º 3/2022, de 19 de enero, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, recurso n.º 681/2019.

QUINTO.- En el escrito de interposición del recurso, presentado el día 21 de abril de 2023, la parte recurrente, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, solicitó que se dicte sentencia por la que:

"que habiendo presentado este escrito, con sus copias, se sirva admitirlo, y, en su virtud, me tenga por personada y parte, y tenga por INTERPUESTO RECURSO DE CASACIÓN, en tiempo y forma, contra la Sentencia n.º 3, con fecha de 19 de enero de 2022, de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Recurso núm. 681/2019), previos los trámites procesales procedentes, en su dicha, dictar Sentencia por la que, casando y anulando la Sentencia recurrida ya referenciada, se estime plenamente nuestro recurso de casación en los términos interesados".

SEXTO.- Conferido trámite de oposición mediante providencia de 8 de mayo de 2023, la parte recurrida doña Gabriela, presento escrito el 19 de junio de 2023, en el que solicito:

"Que teniendo por presentado este escrito, se sirva admitirlo; y en su virtud tenga por formulado ESCRITO DE OPOSICIÓN al recurso de casación interpuesto por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra la Sentencia n.º 3, de fecha 19 de enero de 2022, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en el recurso contencioso-administrativo seguido con el número de autos 681/2019, declarando no haber lugar al mismo y confirmando la Sentencia recurrida, con expresa condena en costas a la parte recurrente".

SÉPTIMO.- Mediante providencia de 19 de julio de 2024, se señaló para la votación y fallo del presente recurso el día 22 de octubre del corriente y se designó magistrada ponente a la Excm. Sra. Doña María del Pilar Teso Gamella.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La sentencia recurrida

El presente recurso de casación se interpone contra la Sentencia dictada por Sala de nuestro orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la aprobación de la relación definitiva de aspirantes por orden de puntuación en la categoría de auxiliar de enfermería, de las Instituciones Sanitarias del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha, correspondiente a dicho proceso selectivo que había sido convocado por Resolución de 17 de agosto de 2017 de la Dirección General de Recursos Humanos. Y contra la Resolución del Director General de Recursos Humanos del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha, de 11 de septiembre de 2019, que desestimó el recurso de alzada.

La sentencia de la Sala de instancia estimó el recurso contencioso-administrativo al concluir que ““ En suma, pues, la parte ha demostrado suficientemente que la Administración venía considerando que la expresión servicios prestados en otras Administraciones Públicas no impedía valorar servicios prestados para una Administración de manera indirecta, como en el caso de una residencia de titularidad pública gestionada indirectamente. Repárese en que se trata de una residencia de naturaleza y titularidad públicas y sujeta al estrecho control por parte del concesionario del servicio, de modo que no resulta descabellado interpretar que la valoración de la experiencia no debía ser semejante a la de la ganada en una residencia estrictamente privada. En definitiva, había un margen interpretativo que la Administración venía interpretando en un determinado sentido incluso en el seno del propio proceso selectivo, y que la interesada puede legítimamente invocar en su favor ““.

SEGUNDO.- La identificación del interés casacional

El interés casacional del presente recurso ha quedado delimitado, a tenor de lo acordado mediante Auto de esta Sala Tercera (Sección Primera) de 30 de marzo de 2023, a la siguiente cuestión:

““ determinar si, a los efectos de baremación de méritos en los procesos selectivos convocados por los Servicios de Salud, pueden ser considerados y valorados como "Servicios en otras administraciones públicas" los servicios prestados como trabajador por cuenta ajena de una entidad mercantil que opere o hubiese operado como contratista o concesionaria de un servicio público ““.

También se identifican como normas jurídicas que, en principio, han de ser objeto de interpretación, los artículos 23.2 y 103.3 CE y 29.1.a) y 30.1.3 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud. Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras normas jurídicas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 LJCA.

TERCERO.- La posición de las partes procesales

La Administración recurrente en casación sostiene, en síntesis, que la ahora recurrida, participante en el indicado proceso selectivo de auxiliar de enfermería, alegó como experiencia profesional los servicios prestados en la entidad mercantil que gestiona una residencia de mayores, por lo que no puede valorarse tal prestación de servicios, toda vez que las bases exigen que se trate de " *servicios prestados en otras Administraciones Públicas* en puestos de la misma categoría profesional o de igual contenido funcional que al que se opta".

De modo que únicamente puede valorarse la experiencia profesional ganada por los aspirantes como empleados públicos en una Administración Pública, y no como trabajadores en una entidad mercantil. Y tal conclusión no vulnera la igualdad con otros aspirantes porque se trata de supuestos distintos que no requieren tener el mismo tratamiento.

También se invoca el "vínculo" con la Administración Pública como presupuesto para ganar la experiencia profesional que permita incluir los servicios prestados en el correspondiente apartado del baremo, con las singularidades que reviste la prestación de servicios en la Administración. Se

argumenta sobre la aplicación de las reglas interpretativas del artículo 3.1 del Código Civil. Además, se aduce el régimen previsto en Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud.

Mientras que la parte aquí recurrida aduce, en los términos que señala la sentencia, que el apartado 1.2 del modelo de autobaremo se refiere a los servicios "prestados en otros centros públicos dependientes de las Administraciones Públicas", lo que lleva a la conclusión de que sí deben valorarse esa prestación de servicios.

Igualmente aduce que en la bolsa de empleo temporal de 2017 se valoraron los servicios de la recurrente, cuando la redacción era igual a la del caso examinado, "servicios prestados en otras Administraciones Públicas", y no "en otros centros públicos dependientes de las Administraciones Públicas", que era la reacción anterior en estas convocatorias.

CUARTO.- La prestación de servicios en una residencia de mayores de titularidad pública y con gestión indirecta

Recordemos que el acto administrativo originariamente impugnado era la relación definitiva de aspirantes por orden de puntuación, que fue recurrida por la recurrente mediante el correspondiente recurso de alzada y que resultó desestimado. El proceso selectivo se había convocado para el ingreso, por el sistema general, de acceso libre, en la categoría de Auxiliar de Enfermería, de las instituciones sanitarias del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha. Y no se había computado, a la recurrente en la instancia, el periodo que cita la recurrente de 3.306 días de prestación de servicios en la Residencia de Mayores y Centro de Día "El Robledillo", por el que había solicitado 21,7650 puntos.

La delimitación de la cuestión de interés casacional que determinó la admisión del presente recurso de casación, por su parte, se centra en determinar si pueden computarse, o no, a quienes trabajan por cuenta ajena en una entidad mercantil que opera como concesionaria de un servicio público, los servicios sanitarios prestados en una residencia de mayores como "servicios en otras Administraciones Públicas", según señala el auto de admisión del recurso.

La respuesta naturalmente debe atender y variar en función de la redacción de las bases de la convocatoria del proceso selectivo, pues las mismas constituyen lo que se ha dado en llamar "ley del concurso", que vinculan no solo a los aspirantes sino también a la Administración convocante. Se garantiza, de este modo, la aplicación igual para todos, evitando cualquier lesión a los principios de igualdad, mérito y capacidad (artículos 23.2 y 103 de la CE y 30.3 de Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud). Si bien, las convocatorias y sus bases, una vez publicadas, solamente podrán ser modificadas con sujeción estricta ahora a las normas de la Ley 39/2015, según señalaba el artículo 30.3 de la citada Ley 55/2003, por referencia a la Ley 30/1992.

Efectivamente la respuesta al interés casacional puede variar según las bases de la convocatoria, teniendo en cuenta que el modo de gestión indirecta de los servicios prestados no puede vedar o alterar, con carácter general, la naturaleza material de los servicios sanitarios realizados. En efecto, la encomienda de la gestión del servicio público cuya titularidad es pública, en este caso de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, mediante la concesión de servicios a una persona jurídica, a título oneroso, no puede determinar ni condicionar la caracterización de los servicios sanitarios prestados. Lo relevante, por lo que aquí interesa, para valorar el cómputo de los servicios prestados, son las funciones que materialmente se realizan, el contenido, en definitiva, de la prestación de los servicios sanitarios por parte de un auxiliar de enfermería en la residencia de mayores, esto es, deben tomarse en consideración las funciones que materialmente se prestan. Revistiendo una incidencia subalterna el tipo de gestión del centro de titularidad pública en el que prestaba sus servicios. Toda vez que las funciones realizadas y la prestación del servicio desempeñada por la auxiliar de enfermería

es idéntica en ambos casos, con independencia del tipo de gestión indirecta de la residencia de mayores de titularidad pública.

En todo caso, los procedimientos de selección, sus contenidos y pruebas deben adecuarse a las funciones a desarrollar en las correspondientes plazas, según el artículo 30 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud. De manera que la interpretación debe hacerse teniendo en cuenta que el contenido del proceso de selección debe encaminarse y acomodarse a las funciones que van a realizar los seleccionados. En este caso, según establece la base I.2, se trata de sumar "por cada día de servicios prestados en otras Administraciones Públicas en puestos de la misma categoría profesional o de igual contenido funcional al que se opta " la correspondiente puntuación.

No olvidemos que la valoración de los servicios prestados en la residencia de mayores, a los efectos de la determinación de la experiencia computable en el correspondiente apartado del baremo, podría erosionar el derecho a la igualdad si concursando dos candidatos que hubieran prestado servicios en el mismo centro de titularidad pública, realizando idénticas funciones, en un caso prestando los servicios cuando la gestión era directa, que debe ser la regla general del sistema, y en otro prestando los servicios cuando ya había pasado a alguna de las formas de gestión indirecta, de manera que sólo se computarán los servicios del primero. En definitiva, el modo de gestión, directa o indirecta, no puede determinar la diferencia cuando las funciones realizadas sean idénticas, y siempre que los términos de la convocatoria abonen tal interpretación.

Recientemente, nos hemos pronunciado en un recurso similar, aunque no igual, en Sentencia de 10 de julio de 2024, en el recurso de casación núm. 4476/2023 que *“es verdad que la Ley 70/1978, reguladora de los servicios previos a la Administración Pública que pueden tomarse en consideración cuando se accede a una relación funcional o estatutaria, se refiere solo a los servicios prestados a la Administración del Estado, la Administración Local, la Administración Institucional, la Seguridad Social y la Administración de Justicia; y desde luego no menciona entidades cuya forma jurídica, tal como ocurre en el presente caso, es de Derecho Privado. Ahora bien, no es menos claro que nuestras sentencias n.º 88/2020 y n.º 168/2020, en aplicación del mismo art. 1 de la Ley 70/1978 que aquí se discute, llegaron a la conclusión de que el tiempo trabajado en centros hospitalarios que mantienen una conexión relevante con el servicio público sanitario es computable a efectos del mencionado precepto legal. Y si estar acreditado para impartir la formación de MIR o ser un consorcio sanitario público constituyen una conexión relevante con el servicio público sanitario, no hay ninguna razón para negársela a una entidad mercantil que es titular de una concesión administrativa significativamente denominada (...). No es ocioso observar que lo determinante en esta clase de supuestos, tal como se desprende de las sentencias referidas, no es tanto la naturaleza (pública o privada) de la entidad gestora del centro hospitalario -algo que, sin duda, puede ser relevante a otros efectos- como la naturaleza pública del servicio sanitario prestado a los usuarios. Y esta última es incuestionable en el caso del Hospital Universitario (...). Téngase en cuenta, por lo demás, que la delimitación de lo que ha de entenderse por Administración Pública experimenta ciertas variaciones de unas leyes administrativas a otras. Así, la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la Ley de Contratos del Sector Público o la Ley General Presupuestaria no coinciden exactamente en este extremo con las que invoca el recurrente “*

QUINTO.- Los "servicios prestados en otras Administraciones Públicas"

Si, ciertamente, las funciones materiales que integran la prestación del servicio, en este caso auxiliar de enfermería, son lo relevante para su cómputo y no el tipo de gestión indirecta de la residencia de mayores de titularidad pública, nos corresponde seguidamente determinar si la interpretación que ha realizado la sentencia que se recurre, respecto de la expresión contenida en las bases de la convocatoria: "servicios prestados en otras Administraciones Públicas en puesto de la misma categoría

profesional o de igual contenido funcional que al que se opta" (anexo II, apartado I.2 de la convocatoria), resulta conforme a Derecho o no.

La razón de decidir de la sentencia que se impugna se centra en la interpretación y aplicación de las bases de la convocatoria de 2017 que, en el caso examinado, se refieren a la valoración de los "servicios prestados en otras Administraciones Públicas". A diferencia de las bases del mismo proceso selectivo en años anteriores, que exigían para la baremación de la experiencia que se tratara de "los servicios prestados en otros centros públicos dependientes de las Administraciones Públicas", a cuyo amparo se reconocieron los servicios prestados en residencias de mayores de titularidad pública y gestión privada.

La interpretación que sostiene la recurrente, basada en la sentencia que se impugna, descansa sobre el propio comportamiento de la Administración en relación con la expresión contenida en las bases "servicios prestados en otras Administraciones Públicas". De manera que aunque la sentencia que se impugna es consciente que la prestación de servicios que se pretende valorar en el proceso selectivo, ha sido desempeñada por la ahora recurrida en un Residencia de Mayores de titularidad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, cuya gestión se realiza por una empresa privada para la que trabaja la recurrente, sin embargo, la razón de decidir descansa sustancialmente sobre las expresiones empleadas por la Administración en el modelo de autobaremo, en el Pacto de empleo temporal correspondiente al año 2014 de aplicación al caso, y en el posterior de 2018, que no resultan coincidentes con la expresión de la convocatoria.

Ciertamente el modelo de autobaremo cuya presentación se exige para proceder a la baremación de la experiencia profesional, se refiere a los "servicios prestados en otros centros públicos dependientes de las Administraciones Públicas", de modo que no se actualizó tras el cambio en las bases de la convocatoria, pues recordemos que las bases se referían a los "servicios prestados en otras Administraciones Públicas".

Igualmente en la bolsa de empleo temporal se hacía referencia a los "servicios prestados en otras Administraciones Públicas", esto es, idéntica expresión que la contenida en la base I.2 de la convocatoria, y lo cierto es que a la ahora recurrente le fueron computados sus servicios prestados en la residencia de mayores a través de la gestión por la entidad privada en la que trabajaba, según el documento 5 que acompañó a su escrito de demanda.

No es de extrañar, por tanto, las dudas interpretativas que genera la aplicación de la redacción de la base I.2 del Anexo II, a tenor del modelo de autobaremo aprobado, que no resulta acorde con la base, y, además, el precedente administrativo en la interpretación de una expresión igual contenida la bolsa de empleo temporal, que hacía presagiar una interpretación administrativa distinta. De modo que se generó en la ahora recurrente la confianza suficiente de que la interpretación sería igual ante expresiones idénticas, ambas para el cómputo de la experiencia previa.

La interpretación que hacemos resulta acorde, en definitiva, con el contexto que proporcionan los antecedentes citados, para evitar, no solo la disparidad interpretativa ante exigencias y requisitos idénticos, sin que medie una justificación adecuada, sino también para evitar la creación de zonas de confusión que puedan erosionar la seguridad jurídica.

Procede, en consecuencia, desestimar el presente recurso de casación.

SEXTO. - Las costas procesales

De conformidad con los artículos 93.4 y 139.2 de nuestra Ley Jurisdiccional, en el recurso de casación es que cada parte asumirá las costas procesales causadas a su instancia y las comunes por mitad.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Desestimar el recurso de casación núm. 3137/2022, interpuesto por el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en la representación que legalmente ostenta, contra la Sentencia de 19 de enero de 2022, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 681/2019. No se hace imposición de las costas procesales en los términos expuestos en el último fundamento de esta resolución.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.