

El TS determina las competencias de los enfermeros con relación al traslado, entrega y recogida de material empleado en las asistencias sanitarias para su esterilización

05/05/2025

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección 4.ª

Sentencia 2011/2024, de 18 de diciembre de 2024

RECURSO DE CASACIÓN Núm: 5017/2022

Ponente Excmo. Sr. ANTONIO JESUS FONSECA-HERRERO RAIMUNDO

En Madrid, a 18 de diciembre de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º 5017/2022, interpuesto por el procurador don Carlos Cabo Silva en nombre y representación de don Pedro Enrique y don Juan Pedro, asistidos de la letrada doña Pilar García Vilar, contra la sentencia de 27 de abril de 2022, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en el recurso de apelación n.º 597/2021, interpuesto, a su vez, contra la sentencia de 1 de septiembre de 2021, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Lugo, en el recurso contencioso-administrativo n.º 62/2020, recurso que impugnaba la resolución de la Dirección Asistencial de la Fundación Pública de Urgencias Sanitarias de Galicia-061, de 22 de enero de 2019, confirmada el 13 de febrero, y contra la desestimación presunta, por silencio administrativo, de los recursos de alzada formulados por don Juan Pedro y don Pedro Enrique frente a la anterior resolución ante la Dirección de recursos humanos del Sergas.

Se ha personado, como parte recurrida, el procurador de los Tribunales don Argimiro Vázquez Guillén, en nombre y representación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia, asistida de letrado de sus servicios jurídicos.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Lugo dictó sentencia el 1 de septiembre de 2021 en el recurso contencioso-administrativo n.º 62/2020, interpuesto por la representación procesal de don Pedro Enrique y don Juan Pedro.

En concreto, el Juzgado citado dispuso:

“ 1.- Estimar la demanda promovida por el Procurador Sr. Cabo Silva, en la representación indicada, contra el acto administrativo descrito en el FD PRIMERO de esta resolución, que se anula y, en consecuencia, para el restablecimiento de la situación jurídica de los recurrentes, se declara que no les corresponde como profesionales de enfermería de la FPUS realizar el traslado personal del material fungible, proceso de entrega y recogida, al Servicio de Esterilización del Hospital Lucus

Augusti, sino, únicamente, vigilar y garantizar la adecuación y corrección de dicho procedimiento de esterilización.

2.- Con imposición de las costas procesales a la demanda limitadas a 300 euros.”

SEGUNDO.- Ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia se siguió el recurso de apelación n.º. 597/2021, interpuesto por la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia, contra la citada sentencia de 1 de septiembre de 2021.

En el citado recurso de apelación, se dictó sentencia el 27 de abril de 2022, cuyo fallo es el siguiente:”que con acogimiento del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del Juzgado de lo contencioso administrativo n.º 2 de Lugo de 1 de septiembre de 2021, REVOCAMOS la misma, y en su lugar, desestimamos el recurso contencioso-administrativo planteado por don Juan María y don Imanol contra la desestimación presunta, por parte de la Dirección de Recursos Humanos del Sergas, de los recursos de alzada interpuestos frente a la resolución de 22 de enero de 2019 de la Dirección Asistencial de la mencionada FPUS de Galicia 061, por la que se acuerda que el traslado y recogida del material en el Servicio de Esterilización del HULA (Hospital Lucus Augusti) de Lugo sea llevado a cabo por los DUE (Diplomados Universitarios de Enfermería) que estén de turno, quienes deberán subirlo personalmente aunque el TES (Técnico en Emergencias Sanitarias) le acompañará si se le requiere, pero el TES no transportará el indicado material, sin hacer especial pronunciamiento sobre las costas de ambas instancias.”

TERCERO.- Contra esta sentencia fue preparado recurso de casación por la representación procesal de don Pedro Enrique y don Juan Pedro y la Sala territorial lo tuvo por preparado, por lo que se elevaron los autos y el expediente administrativo a este Tribunal, ante el que la parte recurrente interpuso el citado recurso de casación.

CUARTO.- Mediante auto dictado por la Sección Primera de esta Sala de 9 de marzo de 2023, se acordó admitir a trámite el recurso de casación preparado por la representación procesal de don Pedro Enrique y don Juan Pedro en los siguientes términos:

“PRIMERO.- Admitir a trámite el recurso de casación preparado por los citados demandantes contra la Sentencia, de 27 de abril de 2022, dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de La Coruña, recurso de apelación 597/2021.

SEGUNDO.- Precisar que la cuestión en la que, en principio, se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es determinar el alcance de las competencias de los enfermeros en relación con las funciones de traslado, entrega y recogida de material empleado en las asistencias sanitarias, servicio de esterilización.

TERCERO.- Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación las contenidas en la Orden de 26 de abril de 1973, en concreto sus arts. 58.3 y 59.13, por la que se aprueba el Estatuto del Personal Auxiliar Sanitario Titulado y Auxiliar de Clínica de la Seguridad Social y el art. 7.2.a) de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, sin perjuicio de que la sentencia pueda extenderse a otras cuestiones y normas jurídicas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA.”

QUINTO.- En el escrito de interposición del recurso, presentado el 2 de mayo de 2023, la parte recurrente solicitó que se dicte sentencia por la que:”se case y anule la Sentencia impugnada, y se declare como doctrina que el traslado del material fungible empleado en una asistencia sanitaria, en el proceso de entrega y recogida al servicio de esterilización de referencia, no es una función propiamente sanitaria, sino de tipo logístico o auxiliar, por lo que no corresponde a los profesionales de Enfermería realizarla, sino, únicamente, vigilar y garantizar la adecuación y corrección de dicho procedimiento.”

SEXTO.- Conferido trámite de oposición mediante providencia de 10 de mayo de 2023, la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia presentó escrito el 21 de junio de 2023 solicitando: "dicte Sentencia desestimando el recurso, confirmando la sentencia recurrida."

SÉPTIMO.- Mediante providencia de 23 de octubre de 2024, se señaló para la deliberación y fallo del presente recurso el 17 de diciembre de 2024, fecha en la que tuvieron lugar. Entregada la sentencia por el magistrado ponente el 18 de diciembre de 2024.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La representación procesal de don Pedro Enrique y don Juan Pedro recurre en casación la sentencia n.º 318/2022, de 27 de abril, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en el recurso de apelación n.º 597/2021.

Esta sentencia estimó el recurso de apelación interpuesto por la representación procesal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia contra la sentencia n.º 206/2021, de 1 de septiembre, que había sido dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Lugo en el recurso contencioso-administrativo n.º 62/2020 y en la que se acordaba la nulidad de resolución dictada el 22 de enero de 2019 por la Dirección Asistencial de la Fundación Pública de Urgencias Sanitarias de Galicia-061, confirmada por silencio administrativo en vía de alzada.

1.- Don Pedro Enrique y don Juan Pedro son funcionarios Diplomados Universitarios de Enfermería (Enfermeros) con destino en la base de Lugo, de la Fundación Pública de Urgencias Sanitarias de Galicia 061 (FPUSG-061).

2.- Por resolución de 22 de enero de 2019 de la Dirección Asistencial de la mencionada FPUSG-061, se acordó que el traslado, entrega y recogida del material en el Servicio de Esterilización del HULA (Hospital Lucus Augusti) de Lugo sean llevados a cabo por los DUE (Diplomados Universitarios de Enfermería) que estén de turno, quienes deberán hacerlo personalmente aunque el TES (Técnico en Emergencias Sanitarias) les acompañará si se le requiere, pero el TES no transportará el indicado material, básicamente porque entre las funciones de la enfermería se encuentra el vigilar la conservación y buen estado del material sanitario.

3.- Los Sres. Pedro Enrique e Juan Pedro, una vez vieron desestimada por silencio su reclamación administrativa, interpusieron recurso contencioso administrativo que correspondió al Juzgado n.º 2 de Lugo, órgano que por sentencia n.º 206/2021, de 1 de septiembre, estimó sus pretensiones y anuló la resolución administrativa.

En esencia, la magistrada titular del órgano judicial consideró que esa función de traslado y recogida de material al Servicio de Esterilización del HULA no tenía encaje en las funciones que, para "Vigilar la conservación y el buen estado del material sanitario, instrumental y, en general, cuantos aparatos clínicos se utilicen en la Institución, manteniéndolos limpios, ordenados y en condiciones de perfecta utilización", son atribuidas a los enfermeros por los artículos 58.3 (en instituciones abiertas) y 59.13 (en instituciones cerradas) de la Orden del Ministerio de Trabajo de 26 de abril de 1973, que aprobó el Estatuto del personal sanitario no facultativo de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social (en adelante, EPS no facultativo de 1973). Añadió que tampoco tienen cabida en el artículo 7.2.a) de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias (LOPS), según el cual corresponde a los enfermeros "la dirección, evaluación y prestación de los cuidados de Enfermería orientados a la promoción, mantenimiento y recuperación de la salud, así como a la prevención de enfermedades y discapacidades". Viene a mantener que esas funciones de vigilancia tienen más que ver con "garantizar" la conservación y buen estado del material, lo que no tiene por qué conseguirse con la labor de transporte que, como tal, no es una función sanitaria.

4.- En disconformidad con esa sentencia, la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia interpuso recurso de apelación y la Sala de lo contencioso administrativo de Galicia - Sección Primera- dictó sentencia estimatoria n.º 318/2022, de 27 de abril (recurso de apelación n.º 597/2021), por la que revocó y anuló la de instancia, quedando confirmado el acto administrativo.

Esta sentencia de apelación vino a considerar que la función de vigilancia y conservación del material sanitario no es ajena a la realización del transporte del material al servicio de esterilización"pues si no fuesen los propios enfermeros quienes trasladasen ese material fungible, mientras se realizaba ese transporte perderían el control sobre el mismo y no podrían garantizar, no sólo la vigilancia permanente, sino tampoco que posteriormente era entregado en buen estado en el servicio de esterilización.". Además, afirmó que la función de transporte de material para su esterilización es esencialmente sanitaria ya que con ello "se garantiza la higiene y profilaxis, que, en cuanto entraña prevención o control de la propagación de una infección o enfermedad, indudablemente se inserta en una labor propiamente sanitaria que corresponde al personal de enfermería, pues la prevención de enfermedades (evitando la contaminación del material sanitario) entra dentro de las funciones que a los diplomados universitarios en enfermería atribuye el artículo 7.2.a) de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitaria."

Finalmente, descartó que el traslado, entrega y recogida sea función de los Técnicos Especialistas de Emergencias Sanitarias (TES), ello porque el artículo 5.1 del Real Decreto 1397/2007, de 29 de octubre, por el que se establece el título de Técnico en Emergencias Sanitarias y se fijan sus enseñanzas mínimas, les asigna competencias profesionales (1) de limpieza, pero limitadas al habitáculo del vehículo sanitario y su dotación: "g) Limpiar y desinfectar el habitáculo del vehículo sanitario y su dotación para conservarlo en condiciones higiénicas"; (2) de logística, pero se limita al propio entorno del vehículo sanitario: "h) verificar el funcionamiento básico de los equipos médicos y medios auxiliares del vehículo sanitario aplicando protocolos de comprobación para asegurar su funcionamiento". Es más, razonó que cuando dicho precepto se refiere a material sanitario alude igualmente a lo que tiene que ver con el propio entorno, sin inclusión de traslado de ese material a un centro sanitario: "i) se le encomienda la función de controlar y reponer las existencias de material sanitario de acuerdo a los procedimientos normalizados de trabajo para asegurar su disponibilidad." Tampoco contiene -observó- previsión alguna de traslado de material a un centro hospitalario cuando se menciona otra labor de logística: "l): Aplicar los procedimientos logísticos que aseguran el transporte, la distribución y el abastecimiento de los recursos en el lugar del suceso, de acuerdo con las instrucciones recibidas por el mando sanitario responsable de la intervención". Concluyó aseverando que: "Además, es lógico pensar que los técnicos de emergencias sanitarias desplieguen sus cometidos dentro y en el entorno de las ambulancias, mientras los enfermeros lo hacen en los centros hospitalarios donde ordinariamente desempeñan sus funciones, por lo que, estando el servicio de esterilización en el interior de estos últimos, resulta racional que no se exija a los TES desplazarse más allá del lugar en que han de asistir al afectado por la emergencia y, correlativamente, que se asigne a los enfermeros las labores a prestar en los lugares en que se desarrolla la esterilización del material fungible sanitario."

5.- Esta sentencia de apelación es la que se impugna en este recurso de casación.

SEGUNDO.- Por auto de 9 de marzo de 2023, de la Sección Primera de esta Sala, se acordó admitir a trámite el recurso de casación, fijando como cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia:

"determinar el alcance de las competencias de los enfermeros en relación con las funciones de traslado, entrega y recogida de material empleado en las asistencias sanitarias, al servicio de esterilización."

El auto identificaba como preceptos a interpretar los artículos 58.3 y 59.13 de la Orden de 26 de abril de 1973, por la que se aprueba el Estatuto del Personal Auxiliar Sanitario Titulado y Auxiliar de Clínica de la Seguridad Social, y el artículo 7.2.a) de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, sin perjuicio de que la sentencia pueda extenderse a otras cuestiones y normas jurídicas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la Ley jurisdiccional 29/1998 (LJCA).

TERCERO.- En el escrito de interposición del recurso de casación se invoca como infringido, ante todo, el EPS no facultativo de 1973, concretamente los artículos 58.3 y 59.13.

Sostiene que la sentencia de apelación valida una decisión administrativa que impone a los enfermeros la realización de funciones no sanitarias, que no les corresponden, vulnerando las atribuciones competenciales que a éstos otorga la legislación.

Considera que la función analizada no es propiamente sanitaria, sino auxiliar y logística, y encaja de lleno en las competencias profesionales de los TES, que fijan tanto el artículo 5, apartados g), i) y q), como el artículo 9, apartado j), del Real Decreto 1397/2007, de 29 de octubre, pues se trata de labores de limpieza y desinfección del vehículo sanitario y de su dotación, en la que, lógicamente, se incluye el material empleado en la asistencia, para conservarlo en condiciones higiénicas.

También alega que la sentencia la Sala infringe el artículo 7.2, a) de la LOPS. ello porque interpreta erróneamente el ámbito competencial de los profesionales de enfermería, confundiendo y equiparando los cuidados enfermeros orientados a la prevención de enfermedades y discapacidades, con las labores auxiliares de traslado, limpieza, organización, y conservación, encomendadas a otras categorías profesionales, e imponiendo a los profesionales sanitarios la realización de éstas últimas, lo que resulta completamente contrario a Derecho.

CUARTO.- La oposición presentada por la Administración autonómica gallega viene a mantener la conformidad con los argumentos de la sentencia de instancia.

QUINTO.- Lo que se nos plantea en este pleito no es otra cosa que determinar quién debe ser el personal sanitario no facultativo competente para realizar la función de traslado, entrega y recogida del material sanitario, que ha sido empleado en la atención sanitaria prehospitalaria durante el traslado del paciente a un centro sanitario, para su limpieza y desinfección en el departamento hospitalario correspondiente. Más concretamente, si esa tarea compete a los enfermeros que forman parte de las dotaciones de personal que prestan servicios en la FPUSG-061 tal y como ha considerado la Sala Territorial de Galicia, confirmando el criterio de la Administración autonómica.

1.- Los enfermeros, por expresa previsión del EPS no facultativo de 1973, estaban clasificados como personal titulado de grado medio (artículo 2.1.1, por razón de su título, y 2.2.1, por razón de su función). Hoy, de acuerdo con el artículo 6 del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, aprobado por Ley 55/2003, de 16 de diciembre (EMSS), son clasificados como personal de formación universitaria, diplomado sanitario.

Según el artículo 7.2 de la LOPS: "2. Sin perjuicio de las funciones que, de acuerdo con su titulación y competencia específica corresponda desarrollar a cada profesional sanitario, ni de las que puedan desarrollar otros profesionales, son funciones de cada una de las profesiones sanitarias de nivel Diplomado las siguientes:

a) Enfermeros: corresponde a los Diplomados universitarios en Enfermería la dirección, evaluación y prestación de los cuidados de Enfermería orientados a la promoción, mantenimiento y recuperación de la salud, así como a la prevención de enfermedades y discapacidades."

Sus competencias específicas, a tenor de la disposición transitoria sexta del EMSS, están descritas en los artículos 57 a 60 del citado EPS no facultativo de 1973. El debate se centra en interpretar si sus artículos 58.3 y 59.13 permiten la atribución competencial discutida.

2.- Consideramos esencial establecer como punto de partida que las tareas de traslado, entrega y recogida del material sanitario para su esterilización no son asistencia sanitaria en sentido estricto, aunque, sin duda, puede y debe afirmarse que son labores complementarias para que aquella pueda ser prestada con las necesarias garantías. Como también es una labor complementaria la referida a limpieza y desinfección de ese material, tal y como recientemente hemos considerado en la sentencia n.º 625/2024, de 15 de abril (recurso 3151/2022), seguida por las sentencias n.º 634 y n.º 645/2002, de 16 de abril (recursos 29279 y 3717/2002, respectivamente).

3.- Lo anterior debe llevarnos a afirmar que las tareas litigiosas no forman parte de las labores de enfermería que se caracterizan por la promoción, mantenimiento y recuperación de la salud, así como por la prevención de enfermedades y discapacidades, que son las que integran la competencia profesional del enfermero según el artículo 7.2.a) de la LOPS.

El enfermero, como profesional sanitario titulado, será el encargado de que el material sanitario esté en condiciones de ser usado, pero no lo será, sin embargo, de realizar labores complementarias que engloban todo lo relativo a las tareas de limpieza y desinfección y que, según esas sentencias, están dirigidas a facilitar las funciones del médico y de la enfermería o ayudante técnico sanitario.

Además, hay que decir que esas competencias genéricas del artículo 7 de la LOPS están específicamente vinculadas a la función de vigilar/asegurar la conservación y el buen estado del material sanitario, y dirigidas a mantenerlos limpios, ordenados y en condiciones de perfecta utilización, que son las que enumeran los artículos 58.3 y 59.13 del EPS no facultativo. Consideramos que estas funciones específicas no alcanzan a las citadas labores complementarias controvertidas, que nada tienen que ver con la función de vigilancia que atribuyen esos artículos del EPS no facultativo de 1973. Solo una interpretación en exceso expansiva, como la realizada por la Sala Territorial en la sentencia ahora recurrida, permite considerar que no resulta factible llevar a cabo la función de vigilancia y conservación del material sanitario si el enfermero no realiza por sí el traslado, entrega y recogida desde la unidad de esterilización. No parece lógico mantener que la conservación del material en las dependencias donde deba ser usado, una vez que se le entrega limpio y desinfectado, no es compatible con la labor de vigilar la conservación y buen estado del material.

4.- Debemos añadir un argumento más que apoya nuestra decisión y que deriva de la delimitación negativa que la propia Sala Territorial hace de las funciones de los TES, personal que antes desempeñaba esas funciones. La Sala toma como referencia para ello el artículo 5 del Real Decreto 1397/2007, de 29 de octubre, que configura ese título como formación profesional de grado medio.

Tal y como el citado artículo 5 relaciona las competencias profesionales, personales y sociales del título de TES, no puede sostenerse que las funciones de llevanza, entrega y recogida del material sanitario de las dependencias hospitalarias de esterilización, queda excluida de las competencias profesionales de los TES referidas: (i) a la limpieza y desinfección del habitáculo del vehículo sanitario y su dotación, para conservarlo en condiciones higiénicas, y que alcanza tanto a las dotaciones sanitarias (letra g) como no sanitarias (letra j); y, (ii) a la de controlar y reponer las existencias de material sanitario de acuerdo a los procedimientos normalizados de trabajo para asegurar su disponibilidad.

No consideramos que sea correcto circunscribir esa competencia profesional de los TES a cometidos que se realicen dentro del habitáculo y en el entorno de las ambulancias, ello porque las dotaciones y el material sanitario no están en esos espacios sino en el centro hospitalario. Además, el centro hospitalario no es un espacio cerrado a los TES, como parece dar a entender la sentencia recurrida.

5.- Lo anterior permite dar respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo declarando que entre las competencias de los enfermeros no cabe incluir las funciones de traslado, entrega y recogida de material empleado en las asistencias sanitarias prestadas en las dotaciones de los servicios de emergencias prehospitalarios a las dependencias hospitalarias de esterilización.

Ello nos lleva a estimar el recurso de casación y, con anulación de la sentencia de apelación, a la desestimación del recurso de apelación con la confirmación de la sentencia de instancia, ya que la atribución competencial realizada por la Administración autonómica a los enfermeros no encaja en las funciones específicas que les atribuyen los artículos 58.3 y 59.13 del EPS no facultativo de 1973.

SEXTO.- De conformidad con en el artículo 93.4 de la Ley jurisdiccional 29/1998, la sentencia resolverá sobre las costas de la instancia conforme a lo establecido en su artículo 139.1 y dispondrá, en cuanto a las del recurso de casación, que cada parte abone las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

Por ello, cada parte abonará las costas de casación causadas a su instancia y las comunes por mitad. No se hace imposición de las costas apelación ante la existencia de dudas de Derecho que derivan de la discrepancia de criterio entre la decisión adoptada en instancia y apelación.

FALLO

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

1.º) ESTIMAR el recurso de casación interpuesto por la representación procesal de don Pedro Enrique y don Juan Pedro contra la sentencia n.º 318/2022, de 27 de abril, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en el recurso de apelación n.º 597/2021, sentencia que casamos y anulamos.

2.º) DESESTIMAR el recurso de apelación interpuesto por la representación procesal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia contra la sentencia 206/2021, de 1 de septiembre, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Lugo en el recurso contencioso-administrativo n.º 62/2020, sentencia que confirmamos.

3.º) En cuanto a las costas, estese a lo dicho en el último fundamento de Derecho de esta sentencia.

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

Así se acuerda y firma.