

Los servicios sanitarios prestados por personal de enfermería en residencias de mayores de titularidad privada han de ser evaluados como méritos en los procesos selectivos convocados por los Servicios de Salud

18/08/2025

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección 4.ª

Sentencia 630/2025, de 27 de mayo de 2025

RECURSO DE CASACIÓN Núm: 1012/2023

Ponente Excmo. Sr. MANUEL DELGADO-IRIBARREN GARCIA-CAMPERO

En Madrid, a 27 de mayo de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación registrado con el n.º 1012/2023, interpuesto por don Luis Francisco, representado por la procuradora doña Petra María Aranda Téllez y bajo la dirección letrada de don Raúl Tardío López, frente a la sentencia n.º 657/2022, de 14 de diciembre, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en el recurso de apelación 203/2022, interpuesto contra la sentencia n.º 103/2022, de 1 de septiembre, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º.1 de Mérida en el procedimiento abreviado 334/2021. Ha comparecido como parte recurrida la Junta de Extremadura representada y asistida por la Letrada de sus Servicios Jurídicos.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal de don Luis Francisco interpuso el recurso contencioso-administrativo, seguido por los trámites del procedimiento abreviado 334/2021, ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º1 de Mérida contra la resolución dictada el 28 de enero de 2021 por el Director Gerente del SES, en virtud de la cual se desestima el recurso de reposición interpuesto por el actor contra la resolución de 11 de noviembre de 2020 de la Dirección Gerencia, por la que se hizo pública la relación definitiva de aprobados en el proceso selectivo convocado por resoluciones de 18 de septiembre de 2017 y 23 de febrero de 2018, para el acceso a la condición de personal estatutario fijo en la categoría de enfermero/a en las instituciones sanitarias del Servicio Extremeño de Salud (SES). La pretensión del recurrente es que se le computaran en los méritos de experiencia profesional los servicios sanitarios prestados en varias residencias de mayores.

SEGUNDO. - Dicho recurso fue desestimado por sentencia 103/2022, de 1 de septiembre.

TERCERO. - Frente a esta sentencia, la representación procesal don Luis Francisco interpuso el recurso de apelación 203/2023 ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, que fue desestimado por sentencia 567/2022, de 14 de diciembre.

CUARTO.- Notificada la sentencia, se presentó ante dicha Sala escrito por la representación procesal de don Luis Francisco, informando de su intención de interponer recurso de casación y, tras justificar en el

escrito de preparación la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identificar la normativa a su parecer infringida y defender que concurre en el caso interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en los términos que señala en su escrito, la Sala sentenciadora, por auto de 8 de febrero de 2023, tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

QUINTO. - Recibidas las actuaciones en este Tribunal y personados don Luis Francisco como recurrente y la Junta de Extremadua como recurrida, la Sección de Admisión de esta Sala acordó, por auto de 6 de julio de 2023, lo siguiente:

“Primero. - Admitir a trámite el recurso de casación preparado por la representación procesal de don Luis Francisco contra la sentencia n.º 675/2022, de 14 de diciembre, del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (Cáceres), recurso de apelación n.º 203/2022.

Segundo. - Precisar que la cuestión en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la siguiente:

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 centros sanitarios, los prestados en residencias de mayores, como trabajador por cuenta ajena de una entidad mercantil que opere o hubiese operado como contratista o concesionaria de un servicio público.

Tercero. - Identificar como como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación los Anexos I y II C3, del Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, por el que se establecen las bases generales sobre autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios, los art. 14 y 23 de la CE. *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”*

SEXTO. - Por diligencia de ordenación de 12 de julio de 2023 se dispuso la remisión de las actuaciones a esta Sección Cuarta para su tramitación y decisión y se confirió a la parte recurrente el plazo de treinta días para presentar su escrito de interposición.

SÉPTIMO. - La representación procesal de don Luis Francisco evacuó dicho trámite, mediante escrito de 1 de septiembre de 2023, y sus pretensiones son, respecto a las cuestiones de interés casacional, que:

“1.º) Que, con estimación del presente recurso de casación, anule la sentencia núm. 657 dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura con fecha 14/12/2022 en el recurso de apelación núm. 203/22, *objeto del presente recurso, con imposición de las costas a la parte recurrida.*

2.º) Que, de acuerdo con la cuestión de interés casacional apreciada en el Auto de admisión:

i. Determine que, a los efectos de baremación de méritos en procesos selectivos convocados por los Servicios de Salud pueden ser considerados y valorados como como servicios en centros sanitarios, los prestados en residencias de mayores, como trabajador por cuenta ajena de una entidad mercantil que opere o hubiese operado como contratista o concesionaria de un servicio público;

ii. Declare, por lo anterior, nula de pleno Derecho la decisión del SES de no valorar los servicios sanitarios prestados, como enfermero, por D. Luis Francisco en las residencias de mayores Montehermoso SA, Residencial San Julián SL y Servimayor Losar, Sdad. Coop., todas ellas integradas en el SAAD, concesionarias, por ende, de un servicio público”.

OCTAVO.- Por providencia de 25 de septiembre de 2023, se acordó tener por interpuesto el recurso de casación y en aplicación del artículo 92.5 de la LJCA, dar traslado a la parte recurrida y personada para que presentase escrito de oposición en el plazo de treinta días, lo que efectuó la Letrada de la Junta de Extremadura mediante escrito de 13 de noviembre de 2023, interesando la desestimación del recurso, con expresa imposición de costas, por las razones que expone en dicho escrito.

NOVENO.- Concluidas las actuaciones, considerándose innecesaria la celebración de vista pública, mediante providencia de 17 de noviembre de 2023 se señaló este recurso para votación y fallo el 20 de mayo de 2025, fecha en que tuvo lugar tal acto y se designó Magistrado ponente al Excmo. Sr. D. Manuel Delgado-Iribarren García- Campero.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La sentencia recurrida.

Es objeto de este recurso la sentencia n.º 567/2022, de 14 de diciembre, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, que desestimó el recurso de apelación interpuesto por el recurrente contra la sentencia 103/2022, de 1 de septiembre, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º1 de Mérida, que, a su vez, desestimó el recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones de 11 de noviembre de 2020 y de 28 de enero de 2021 del Director Gerente del SES, que rechazaron la pretensión del recurrente de que se le computaran en los méritos de experiencia profesional los servicios sanitarios prestados en varias residencias de mayores.

Sostiene la resolución impugnada que las residencias de mayores no son centros sanitarios sino sociosanitarios y las bases de la convocatoria, en el punto discutido valoran únicamente los servicios prestados en centros sanitarios privados, supuesto que no resulta aplicable a las residencias de la tercera edad. Cita en apoyo de este criterio la definición que de centro sanitario hace el artículo 2 del Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, por el que se establecen las bases generales sobre autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios. Examina también la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo y considera que no resulta contraria a este criterio pues resolvía supuestos diferentes. Por estos motivos rechazó la pretensión del apelante.

SEGUNDO. - La cuestión de interés casacional

El auto de admisión de la sala de 6 de julio de 2023 precisó como cuestión de interés casacional la siguiente: *"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 centros sanitarios, los prestados en residencias de mayores, como trabajador por cuenta ajena de una entidad mercantil que opere o hubiese operado como contratista o concesionaria de un servicio público"*.

TERCERO. - Alegaciones de las partes.

A. Las alegaciones del recurrente.

Sostiene la parte actora que la Sala de apelación infringió lo dispuesto en los anexos I y II.C.3 del Real Decreto 1277/2003, así como el artículo 46.2 a) de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud (EM), y los artículos 14 y 23.2 de la Constitución.

Respecto al Real Decreto 1277/2003, el anexo II, en su apartado C.3· incluye en la relación de centros sanitarios, *"los servicios sanitarios integrados en una organización no sanitaria"*, y entre ellos las residencias de mayores, porque estas deben proporcionar servicios sanitarios, aunque su actividad se extienda a otros campos. Considera por ello excesivamente rigorista rechazar la valoración de los servicios sanitarios prestados en residencias de mayores privadas con el argumento de que son instituciones sanitarias, pero no centros sanitarios.

Recuerda que la cláusula del baremo objeto de la controversia fue introducida en una resolución administrativa posterior para ejecutar la sentencia 191/2017 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Mérida, que condenó al Servicio Extremeño de Salud a valorar la experiencia profesional adquirida en el sector privado. El referido Servicio se vio obligado a introducir esa

modificación, incurriendo en una imprecisión terminológica al incluir el término "centro sanitario", en lugar de "institución sanitaria", como había hecho en otros supuestos del baremo, así como en un concurso anterior para conformar bolsas de trabajo, imprecisión que no puede resultar contraria al derecho fundamental del artículo 23.2 de la Constitución. Afirma que la resolución impugnada vulnera el principio de igualdad puesto que la normativa aplicable a las residencias de mayores privadas coincide con las de las públicas, tanto unas como otras están sujetas al mismo régimen de autorizaciones, controles e inspecciones, la titulación es la misma y la prestación de servicios se realiza en condiciones de igualdad. Y añade que las residencias de mayores están insertas en un sistema general y organizado, al formar parte del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y reconocerlo así el Plan de Salud de Extremadura 2013-2020 y otras disposiciones que cita sobre la materia. Concluye solicitando la anulación de las resoluciones judiciales cuestionadas, así como de los actos administrativos del Servicio Extremeño de Salud impugnados y el reconocimiento del derecho del recurrente a que se valoren los servicios sanitarios prestados como enfermero en las residencias de mayores que invocó al concurrir al concurso.

B. La oposición de la Letrada de la Junta de Extremadura.

La representación de la Junta de Extremadura reitera los argumentos recogidos en la sentencia impugnada y que se han sintetizado en el fundamento anterior. Insiste en que el Real Decreto 1277/2003 recoge una definición del centro sanitario que no permite incluir a los servicios sanitarios prestados en residencias de la tercera edad, citando en su apoyo la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo 1765/2028, que consideró que las residencias de ancianos no se integran en la red de instituciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud, afirmando que en esa jurisprudencia se exigió que los servicios sanitarios de una organización no sanitaria deben estar integrados en un centro sanitario, conformando su oferta asistencial, para poder ser valorados.

Reseña también diferentes sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, considerando que resolvían cuestiones diferentes relativas a baremos que hacían mención a los prestados en instituciones sanitarias o en centros o instituciones sanitarias. Por estos motivos se opone al recurso y solicita que sea desestimado.

CUARTO. Juicio de la Sala. La doctrina casacional

1.- Objeto del recurso.

La cuestión controvertida se refiere al baremo incluido en el anexo V de la resolución del Servicio Extremeño de Salud de 18 septiembre de 2017 (DOE 28 septiembre de 2017), que, en la convocatoria pública de procesos selectivos para el acceso a la condición de personal estatutario fijo en las instituciones sanitarias del Servicio Extremeño de Salud, en la categoría de enfermería valoró la experiencia profesional de la siguiente manera:

"1. Por cada mes completo de servicios prestados en Instituciones Sanitarias Públicas del Sistema Nacional de Salud o de los países miembros de la Unión Europea en plaza de la misma categoría a la que se opta o plaza equivalente: 0,10 puntos.

2. Por cada mes completo de servicios prestados en otras Administraciones Públicas en puestos que requieran para su desempeño la misma titulación sanitaria que la requerida para acceder a la categoría a la que se opta: 0,10 puntos

3. Por cada mes completo de servicios prestados en Instituciones Sanitarias Públicas del Sistema Nacional de Salud o de los países miembros de la Unión Europea en plaza de otra.

4. Por cada mes completo de servicios prestados en Instituciones Sanitarias del Sistema Nacional de Salud en plaza del modelo tradicional de cupo de la misma categoría a la que se opta: 0,05 puntos.

5. Por cada mes completo de servicios de carácter asistencial o de coordinación y dirección en programas de cooperación internacional o ayuda humanitaria en virtud de convenios o acuerdos, organizados o autorizados por la Administración Pública: 0,05 puntos”.

Posteriormente, la resolución del Director Gerente del Servicio Extremeño de Salud de 5 de julio de 2018 modificó la convocatoria de 2017 para ejecutar la sentencia n.º 191/2017 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Mérida, añadiendo la siguiente cláusula.

"Por cada mes de servicios prestados en centros sanitarios privados, sean concertados o no, en la misma categoría y/o especialidad en su caso, a la que se opta: 0,04 puntos"

Esta cláusula es precisamente la que constituye el objeto del litigio. El Servicio Extremeño de Salud y las sentencias de instancia y apelación han rechazado la pretensión del recurrente de considerar los servicios prestados por personal de enfermería en residencias de mayores de titularidad privada puntuables sobre la base de ese requisito del baremo.

2.- Jurisprudencia de la Sala relacionada con la materia controvertida.

Antes de entrar en el examen de la cuestión litigiosa es preciso aclarar la jurisprudencia de la Sala relacionada con esta materia, pues tanto la sentencia recurrida como las partes hacen constante mención a ella.

Conviene, en primer lugar, recordar la sentencia n.º 1765/20218 relativa a un concurso público de plazas de personal sanitario del Servicio Gallego de Salud, en el que el requisito establecido en el baremo hacía referencia a los servicios prestados en *"instituciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud"*. En dicha resolución se declaró que las residencias de mayores podían considerarse como instituciones sanitarias, pero que en el caso examinado no procedía valorar la experiencia de los servicios prestados en ellas puesto que el baremo exigía que esas residencias estuvieran integradas en el Sistema Nacional de Salud.

En la sentencia n.º 512/2019, se enjuició un supuesto diferente puesto que se trataba de determinar si los servicios prestados por el personal de enfermería en una ambulancia del Servicio Andaluz de Salud podían ser computada en el apartado de un baremo que exigía que esos servicios se prestaran en *"centros sanitarios concertados con la Consejería de salud de la Junta de Andalucía o adscritos al sistema sanitario público de Andalucía en virtud de un convenio singular"*. En ella se reconoció que debían puntuarse esos servicios puesto que las ambulancias debían considerarse como *"centros móviles de asistencia sanitaria"*.

Finalmente, la sentencia n.º 1282/2022 examinó el requisito establecido para cubrir una bolsa de trabajo de personal sanitario del Servicio Extremeño de Salud, consistente en la prestación de servicios *"en centros o instituciones sanitarias privadas nacionales o de la Unión Europea"*. De esta resolución es interesante recoger lo que la Sala indicó en su Fundamento de Derecho Quinto:

“1. Partiendo de lo expuesto, la resolución de lo planteado en el auto de admisión no depende de la titularidad de una residencia de mayores, sino que viene determinada por la actividad sanitaria que allí se realiza. Por tanto, la unidad de asistencia médica de una residencia de mayores puede tenerse, a esos efectos, como "institución sanitaria" porque en ella se presta una "actividad sanitaria" definida en el artículo 2.1.d) del Real Decreto 1277/2003, *de ahí que sea un "servicio sanitario" sólo que prestado fuera de un "centro sanitario*.

2. A las unidades de asistencia sanitaria de residencias de mayores de titularidad privada, permanentes, organizadas y adecuadamente dotadas con personal cualificado y medios, cabe entenderlas integradas en el sistema y organización de esas residencias. Cabe también que formen parte de la oferta asistencial de "centros sanitarios", en cuyo caso la idea de "sistema general y organizado" tendría otro alcance.

3. En consecuencia y a los efectos del artículo 93.1 de la LJCA, concluimos que los servicios sanitarios prestados en residencias de mayores pueden considerarse prestados en "institución sanitaria", ya sean residencias de titularidad pública o privada".

De esa resolución se desprende que es doctrina casacional de la Sala que los servicios sanitarios prestados en residencias de mayores deben considerarse prestados en instituciones sanitarias y que las unidades de asistencia sanitaria de residencias de mayores de titularidad privada, permanentes, organizadas y adecuadamente dotadas con personal cualificado y medios, cabe entenderlas integradas en el sistema y organización de esas residencias. También pueden formar parte de la oferta asistencial de centros sanitarios, si bien no es un requisito, pese a lo que señala la sentencia recurrida, ya que se establece como opción, no como exigencia.

3.- La interpretación hecha por la Sala de apelación, confirmando el criterio del Servicio Extremeño de Salud.

Como hemos indicado en el primero de nuestros Fundamentos de Derecho, la sentencia discutida se apoya primordialmente en la distinción que hace el artículo 2.1 del Real Decreto 1277/2003, al distinguir entre centro y servicio sanitario en los términos siguientes:

"a) Centro sanitario: conjunto organizado de medios técnicos e instalaciones en el que profesionales capacitados, por su titulación oficial o habilitación profesional, realizan básicamente actividades sanitarias con el fin de mejorar la salud de las personas. Los centros sanitarios pueden estar integrados por uno o varios servicios sanitarios, que constituyen su oferta asistencial.

b) Servicio sanitario: unidad asistencial, con organización diferenciada, dotada de los recursos técnicos y de los profesionales capacitados, por su titulación oficial o habilitación profesional, para realizar actividades sanitarias específicas. Puede estar integrado en una organización cuya actividad principal puede no ser sanitaria".

La Sala de apelación considera que, al referirse el baremo únicamente a centros sanitarios, y no a instituciones sanitarias como había sucedido en otros procesos selectivos, los servicios sanitarios prestados en residencias de la tercera edad no pueden considerarse incluidos en la categoría de servicios en centros sanitarios, a la vista de la definición establecida en el citado artículo 2.1 del Real Decreto 1277/2003, y por ello no se puede puntuar la experiencia del recurrente en este apartado.

4.- Cuestiones previas que deben tenerse en consideración para interpretar la cláusula discutida del baremo.

Con carácter previo es preciso apuntar algunos extremos relevantes para llevar a cabo nuestra labor interpretativa.

(i) En primer lugar, debe recordarse que, aunque las Administraciones Públicas disponen de un amplio margen de apreciación para establecer los baremos de puntuación de procesos selectivos de personal, esa función debe servir con objetividad los intereses generales, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, como exige el artículo 103.1 de la Constitución, y que corresponde a los tribunales controlar la legalidad de esa actuación así como el sometimiento a los fines que la justifican (artículo 106.1 CE)

(ii) Entre los límites que tienen las Administraciones Públicas al ejercer esa función tienen particular relevancia los principios y valores constitucionales, así como el respeto a los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente. En particular, en la materia aquí considerada, tienen especial relieve el derecho de igualdad ante la ley (artículo 14 CE) y en el acceso a las funciones públicas (artículo 23.2 CE), así como la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 CE).

(iii) Ello hace que esos baremos deban fijar criterios objetivos que resulten adecuados a la finalidad pretendida. En el caso enjuiciado, deben valorar adecuadamente la experiencia profesional de los candidatos a un concurso público de provisión de puestos de trabajo.

(iv) De igual manera, la interpretación de las cláusulas incluidas en estos baremos debe aplicar estos criterios y rechazar, por ejemplo, interpretaciones que puedan resultar contrarias a principios constitucionales o a derechos fundamentales de los candidatos.

(v) En ese marco resultan particularmente útiles los criterios interpretativos reconocidos en el artículo 3 del Código Civil, de manera que junto a la interpretación puramente literal de una disposición ("*el sentido propio de sus palabras*"), se tenga en cuenta también "*el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas*".

5.- La interpretación de la Sala.

La interpretación dada por la Sala de instancia podría calificarse de literal en la medida en que la expresión recogida en el baremo se atiene a lo que el artículo 2.1 del Real Decreto 1277/2003 define como centro sanitario y es ese es el término incluido en el baremo. No obstante, la labor hermenéutica exige tener en consideración también otros criterios interpretativos como el sistemático, el histórico-legislativo, el sociológico y, sobre todo, el teleológico. Esto es particularmente importante cuando la pura interpretación literal lleva a resultados absurdos o contrarios a principios, valores o derechos constitucionales. No se trata con ello de cuestionar el conocido aforismo hermenéutico "*in claris non fit interpretati*" sino de apreciar si la claridad invocada es tal.

A) El criterio *sistemático* es singularmente relevante en el caso examinado, tanto en lo que se refiere a los términos utilizados en el baremo como a las previsiones de la disposición general que sirve de base a su interpretación literal.

(i) En lo que se refiere al criterio utilizado en el baremo cuya interpretación se discute -"*centro sanitario*"-, hay que poner de relieve que su utilización contrasta con el uso de la expresión "*institución sanitaria*" para el resto de los apartados de ese baremo. Ni la resolución que lo introduce ni la representación de la Administración recurrida han explicado los motivos del cambio. Ello es importante si se tiene en cuenta que esa cláusula fue introducida para ejecutar una resolución judicial con una finalidad concreta: incluir la experiencia profesional adquirida por el personal de enfermería en el sector privado. Sobre ello volveremos después.

A lo expuesto debe añadirse el criterio amplio que el baremo cuestionado ha seguido para valorar los servicios prestados por el personal de enfermería en ámbitos distintos de los centros sanitarios: así, se puntúan los realizados en otras Administraciones Públicas en puestos que requieran para su desempeño la misma titulación sanitaria que la requerida para acceder a la categoría a la que se opta, no necesariamente por tanto en instituciones sanitarias; o los prestados en instituciones sanitarias públicas del Sistema Nacional de Salud pero en una plaza de otra categoría sanitaria distinta a la que se opta; incluso, se puntúan los servicios de carácter asistencial o de coordinación y dirección en programas de cooperación internacional o ayuda humanitaria en virtud de convenios o acuerdos, organizados o autorizados por la Administración Pública, ni siquiera, por tanto, prestados en instituciones o servicios sanitarios. En ese contexto tan generoso con otras situaciones, que no se cuestionan en este proceso, resulta difícil de aceptar que los servicios prestados por el personal de enfermería en residencias de mayores no merezcan puntuación alguna según la interpretación dada por el Servicio Extremeño de Salud y confirmada por la Sala de instancia.

(ii) En lo que se refiere al Real Decreto 1277/2003, es cierta la distinción que hace su artículo 2.1 entre centro sanitario y servicio sanitario. Pero esa distinción se difumina después, cuando en su anexo II, que lleva por título "*Definiciones de centros, unidades asistenciales y establecimientos sanitarios*", en la relación de "*Centros sanitarios*" distingue entre "*Hospitales (centros con internamiento)*" (C1), "*Proveedores de asistencia sanitaria sin internamiento*" (C2) y "*Servicios sanitarios integrados en una organización no sanitaria*" (C3). Y respecto de estos últimos se señale los

siguiente: "servicios que realizan actividades sanitarias pero que están integrados en organizaciones cuya principal actividad no es sanitaria (prisión, empresa, balneario, residencia de tercera edad,...)".

En consecuencia, en el anexo II de la citada disposición los servicios sanitarios prestados en residencias de tercera edad se ubican en el apartado dedicado a centros sanitarios. Después, en el apartado dedicado a "Oferta asistencial" se señala que "La oferta asistencial de los centros sanitarios anteriormente indicados podrá estar integrada por uno o varios de los siguientes servicios o unidades asistenciales". En suma, en el citado anexo los servicios sanitarios en residencias de mayores se consideran como prestados en centros sanitarios.

B) La inexistencia de un criterio claro sobre los centros sanitarios que deben ser tenidos en cuenta para valorar la experiencia del personal sanitario se aprecia también si consideramos los antecedentes históricos en la materia. Simplemente limitándonos a los casos que han dado lugar a las recientes resoluciones de esta Sala y que hemos reseñado al comienzo de este Fundamento de Derecho, cabe advertir que se han utilizado términos diversos como "instituciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud", "centros sanitarios concertados con la Consejería de la Comunidad Autónoma o adscritos al sistema sanitario público", o "centros o instituciones sanitarias privadas nacionales o de la Unión Europea".

En el caso del Servicio Extremeño de Salud, tras utilizar la expresión "centros o instituciones sanitarias privadas nacionales o de la Unión Europea", pasó a sustituirlo por "instituciones sanitarias públicas del Sistema Nacional de Salud o de los países miembros de la Unión Europea", a lo que después añadió "centros sanitarios privados, sean concertados o no". Esta última cláusula, lo hemos dicho ya, se incorporó además para ejecutar una resolución judicial con una finalidad concreta: incluir la experiencia profesional adquirida por el personal de enfermería en el sector privado.

En el caso objeto de este proceso no se quisieron usar los términos utilizados por el propio Servicio Extremeño de Salud en otro reciente concurso para la elaboración de una Bolsa de Trabajo - "centros o instituciones sanitarias"-, supuesto que ya había sido aclarado por nuestra sentencia n.º 1282/2022 y que hubiera evitado la controversia que ahora se plantea. Pero al no explicar los motivos de ese cambio -ni lo hace la resolución administrativa ni lo explica la representación de la Junta de Extremadura- y teniendo en cuenta la finalidad de esa adición a las bases del concurso - valorar la experiencia profesional adquirida por el personal de enfermería en el sector privado, que había sido excluida originalmente en la convocatoria-, resulta difícil considerar razonable una interpretación que, en este contexto, excluya la valoración de los servicios sanitarios prestados en centros de mayores por el personal de enfermería. No se aprecia, en suma, una justificación objetiva y razonable de esos cambios que puedan servir de base para justificar un trato discriminatorio como el que se produce si se mantiene la interpretación de la Administración sanitaria extremeña.

C) Es preciso hacer mención también a "la realidad social del tiempo" en que ha de ser aplicado el baremo cuestionado.

Ya en 1978 nuestra Constitución, en su artículo 50 instaba a los poderes públicos a promover el bienestar de los ciudadanos durante la tercera edad mediante un sistema de servicios sociales que atendieran los problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio. Principio que debía informar la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, conforme establece el artículo 53.3 de la Constitución.

Transcurrido casi medio siglo desde entonces, el avance en esa materia ha sido vertiginoso. En ese sentido, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia, su exposición de motivos considera que esta atención "constituye uno de los principales retos de la política social de los países desarrollados", lo que exige "configurar un nuevo

desarrollo de los servicios sociales del país, que amplíe y complemente la acción protectora de este sistema, potenciando el avance del modelo de Estado social que consagra la Constitución española".

En esa misma línea, como pone de relieve la parte actora, el Plan de Salud de Extremadura 2013-2020 reconoció la relevancia de los centros de atención a mayores y personas dependientes o con discapacidad. En la misma línea, el Plan de Salud de Extremadura 2021-2028 incluye, dentro del tercer eje estratégico, el objetivo número 40 que tiene por objeto *"la elaboración, desarrollo, seguimiento y evaluación de actuaciones y programas para la mejora de la atención a las personas mayores"*. Se señala también que el Servicio Extremeño de Salud y el Servicio Extremeño de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia *"deberán constituir un sistema integral de cuidados, continuados en el tiempo y con un enfoque centrado en las necesidades de las personas, tal como recomienda la OMS, cara a cubrir conjuntamente las necesidades sanitarias y sociales de las personas, buscando la complementariedad asistencial"*

Ese sistema integral incluye los centros y residencias de mayores, que deben tener servicios sanitarios y el personal que los atiende ejerce funciones propias de su categoría profesional. Resultaría entonces incoherente que una Administración Pública no valorase la función que ejercen estos profesionales, como podría desprenderse de una interpretación de las bases de una convocatoria de proceso selectivo que excluyese puntuar esa experiencia. Antes, al contrario, la relevancia de estas residencias en un sistema integral de protección de la salud y el papel que en ellas desempeña el personal sanitario que presta en ellos servicios propios de su categoría profesional exige que esa experiencia sea reconocida en los baremos para la provisión de puestos en instituciones sanitarias públicas.

D) Finalmente, el artículo 3 del Código Civil exige que la hermenéutica jurídica se realice *"atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad"* de las disposiciones interpretadas. En el caso enjuiciado, los criterios de evaluación de un proceso selectivo de acceso a la función pública se deben regir por los principios de mérito y capacidad, como impone el artículo 103.3 de la Constitución.

Es indudable entonces que si lo que debe pretender el baremo cuestionado es establecer criterios objetivos que permitan apreciar el mérito y capacidad de los candidatos que concurren al proceso selectivo, en la valoración de la experiencia del personal de enfermería deben considerarse los servicios sanitarios que se hayan podido prestar en residencias de la tercera edad. Si el baremo no incluye este aspecto de forma singularizada y solo recoge los servicios prestados en centros sanitarios, habrá que entender comprendido en ese apartado la experiencia del personal de enfermería que haya prestado los servicios sanitarios propios de su categoría en residencias de mayores.

6.- Conclusión: la doctrina casacional

El conjunto de argumentos expuestos permite fijar la siguiente doctrina casacional: "a los efectos de evaluar los méritos en los procesos selectivos convocados por los Servicios de Salud, los servicios sanitarios prestados por el personal de enfermería en residencias de mayores que sean propios de su categoría profesional deben ser valorados como servicios en centros sanitarios, si el baremo no permite una evaluación singularizada de aquellos".

SÉPTIMO. - La aplicación de la doctrina casacional al caso. La estimación del recurso de casación.

La aplicación de esta doctrina casacional al supuesto examinado conduce a la estimación del recurso de casación. La Administración sanitaria extremeña no valoró los servicios prestados como enfermero en residencias de mayores que fueron invocados en el concurso público, haciendo una interpretación del baremo del concurso y del Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, por el que se establecen las bases generales sobre autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios, que no se ajusta a los criterios hermenéuticos que hemos desarrollado en el anterior fundamento y que han llevado a dar un trato discriminatorio al afectado sin una justificación objetiva y razonable, conculcando con ello su derecho a la igualdad consagrado en los artículos 14 y 23.2 de la Constitución.

Por ello, procede anular las sentencias de apelación e instancia, estimar los recursos de apelación y contencioso-administrativo interpuestos por el recurrente y anular las resoluciones impugnadas de la Administración sanitaria extremeña, ordenando a esta que retrotraiga el proceso selectivo a los efectos exclusivos de valorar, en el apartado de experiencia como servicios proporcionados en centros sanitarios, los servicios sanitarios prestados por el recurrente en residencias de mayores que sean propios de su categoría profesional

SEXTO. - Costas

1.- En virtud de lo dispuesto en el artículo 93.4 de la LJCA, las costas de este recurso de casación corresponderán para cada parte las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

2.- En cuanto a las causadas en los procesos de instancia y apelación, conforme a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LJCA, no procede imponer las costas, dado que el caso presentaba serias dudas de Derecho, como se desprende de lo declarado por las sentencias de 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 de acuerdo con la doctrina casacional reseñada en el Fundamento de Derecho Cuarto de esta resolución:

PRIMERO. - Estimar el recurso de casación interpuesto por la representación procesal de don Luis Francisco contra la sentencia n.º 657/2022, de 14 de diciembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en el recurso de apelación 203/2022, casándola y anulándola.

SEGUNDO. - Estimar el recurso de apelación planteado por el mismo recurrente, contra la sentencia n.º 103/2022, de 1 de septiembre, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º.1 de Mérida en el procedimiento abreviado 334/2021, anulándola.

TERCERO. - Estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por idéntico actor contra la resolución dictada el 28 de enero de 2021 por el Director Gerente del Servicio Extremeño de Salud, en virtud de la cual se desestimó el recurso de reposición interpuesto por el recurrente contra la resolución de 11 de noviembre de 2020 del Director Gerente, por la que se hizo pública la relación definitiva de aprobados en el proceso selectivo convocado por resoluciones de 18 de septiembre de 2017 y 23 de febrero de 2018, para el acceso a la condición de personal estatutario fijo en la categoría de enfermero/a en las instituciones sanitarias del Servicio Extremeño de Salud, anulando las resoluciones administrativas citadas de 28 de enero de 2021 y de 11 de noviembre de 2020.

CUARTO. - Ordenar al Servicio Extremeño de Salud que retrotraiga el proceso selectivo en lo referente al personal de enfermería a los efectos exclusivos de valorar en el apartado de experiencia, como servicios proporcionados en centros sanitarios, los servicios sanitarios prestados por el recurrente en residencias de mayores que sean propios de su categoría profesional, así como a resolver a continuación el concurso en los términos que procedan.

QUINTO. - En cuanto a las costas procesales, estar a lo que se dispone en el último Fundamento de Derecho de esta resolución.

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

Así se acuerda y firma.