

Los servicios prestados en las mutuas colaboradoras de la Seguridad Social han de ser valorados como méritos en los procesos selectivos

24/09/2025

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección 4.ª

Sentencia 437/2025, de 10 de abril de 2025

RECURSO DE CASACIÓN Núm: 6001/2022

Ponente Excmo. Sr. FRANCISCO JOSE SOSPEDRA NAVAS

En Madrid, a 10 de abril de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º 6001/2022, interpuesto por don Luis María y doña Adriana, representados por la procuradora doña María Rosa Rodríguez Martínez y defendidos por la letrada doña Ana Rosa Sáez López, contra la sentencia, de 16 de mayo de 2022, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas, en el recurso contencioso-administrativo n.º 498/2021, sobre materia de personal.

Se ha personado, como parte recurrida, el Letrado de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, en nombre y representación de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Francisco José Sospedra Navas.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas, Sección Primera, se dictó sentencia el día 16 de mayo de 2022, en el procedimiento ordinario n.º 498/2021, cuyo fallo es el siguiente:

““ Que debemos desestimar y desestimamos el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación de Adriana y Luis María contra las resoluciones del Servicio Canario de Salud a que se refiere el antecedente primero del presente fallo, las cuales declaramos ajustadas a derecho. Ello con imposición de costas a la actora con el límite indicado ““.

SEGUNDO.- Notificada la anterior sentencia, la representación procesal de los demandantes preparó recurso de casación contra la referida sentencia, que la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas, 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 Supremo, por diligencia de ordenación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, se tuvo por personadas y partes en concepto de parte recurrente a don Luis María y a doña Adriana, y como parte recurrida a la Comunidad Autónoma de Canarias.

CUARTO.- Mediante auto dictado por la Sección Primera de esta Sala el 13 de septiembre de 2023 se acordó admitir el recurso de casación preparado por la representación procesal de la parte recurrente contra la sentencia n.º 271/2022, de 16 de mayo, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo

Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en el procedimiento ordinario n.º 498/2021.

QUINTO.- Mediante auto dictado por la Sección Primera de esta Sala el 20 de septiembre de 2023 se rectifica:

“el error material advertido en el Auto de esta Sección de fecha 13 de septiembre de 2023, con la redacción expresada en el razonamiento jurídico segundo de este auto”.

SEXTO.- En el escrito de interposición del recurso, presentado el día 6 febrero de 2024, la procuradora doña María Rosa Rodríguez Martínez solicitó:

“Que tenga por presentado este escrito, junto con sus copias, se sirva admitirlos y tenga por interpuesto en tiempo y forma Recurso de Casación contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Sección Primera), de 16 de mayo de 2022, dictada en el P.O. 498/2021, y previos los trámites procesales procedentes, en su día se dicte Sentencia por la que, casando y anulando la Sentencia recurrida ya referenciada, se estime plenamente nuestro recurso en los términos interesados”.

SÉPTIMO.- Conferido trámite de oposición mediante resolución de 8 de febrero de 2024, la parte recurrida, el Letrado de los Servicios Jurídicos presentó escrito el día 18 de marzo de 2024, en el que solicitó:

“que, teniendo por presentado este escrito y por evacuado el trámite de oposición, dicte sentencia por la que se desestime el recurso”.

OCTAVO.- Mediante providencia de 26 de febrero de 2025, se señaló para la votación y fallo del presente recurso el día 8 de abril del corriente, y se designó magistrado ponente al Excmo. Sr. don Francisco José Sospedra Navas.

NOVENO.- En la fecha acordada, 8 de abril de 2025, han tenido lugar la deliberación y fallo del presente recurso.

En la tramitación de este procedimiento se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Los términos del litigio y la sentencia recurrida

El presente recurso de casación es interpuesto por la representación procesal de doña Adriana y don Luis María contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Sección Primera, de 16 de mayo de 2022, dictada en el procedimiento ordinario número 498/2021.

Los antecedentes del asunto son los siguientes.

1. Ambos recurrentes, fisioterapeutas de profesión, se presentaron a las pruebas selectivas de acceso a la condición de personal estatutario fijo convocadas por Resolución de la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Canario de Salud, de 4 de marzo de 2019.

2. A efectos del baremo, ambos demandantes alegaron los servicios prestados en la categoría de fisioterapeuta en la Mutua Colaboradora de la Seguridad Social, Fremap, en el epígrafe 1.1.1 del Anexo IV de las bases de la convocatoria, por entender que los centros sanitarios donde las Mutuas prestan la asistencia sanitaria que tienen legalmente encomendada son centros sanitarios del Sistema Nacional de Salud.

3. En dicho Anexo IV, en relación con la categoría de fisioterapeuta, se recogía como mérito a valorar la experiencia profesional, con el siguiente contenido:

“1.- EXPERIENCIA PROFESIONAL: Se valorará, hasta un máximo de 30 puntos, la experiencia profesional adquirida por el desempeño de las siguientes funciones:

1. 1.- Valoración de Servicios Prestados

1.1.1 Por cada mes de servicios prestados desempeñando funciones propias de la categoría de FISIOTERAPEUTA en Centros Sanitarios del Sistema Nacional de Salud o en Centros Sanitarios de los distintos Servicios de Salud de la Unión Europea: 0,1660 puntos.

1.1.2 Por cada mes de servicios prestados desempeñando funciones propias de la categoría de FISIOTERAPEUTA, en Centros Sanitarios privados con convenio o concertados y/o acreditados para la docencia, de España o de un Estado miembro de la Unión Europea, computados desde la fecha del convenio/

concierto y/o acreditación con una Administración Sanitaria Pública: 0,0600 puntos.

1.1.3 Por cada mes de servicios prestados en Centros Sanitarios del Sistema Nacional de Salud o en Centros Sanitarios de los distintos Servicios de Salud de la Unión Europea, en una categoría sanitaria distinta a la que se concurre: 0,0450 puntos (...).”

4. Por resolución del presidente del tribunal coordinador, publicada el 10 de febrero de 2021, se aprobó la relación provisional de personas aspirantes que habían superado la fase de oposición, con indicación de la puntuación obtenida en la fase de concurso, y, según la cual, se valoran los servicios prestados por los demandantes en la mutua Fremap en el epígrafe 1.1.2 del Anexo IV.

5. Disconformes con ello, tras agotar la vía administrativa, los demandantes acudieron a la vía jurisdiccional, donde su pretensión fue desestimada por la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Sección Primera, de 16 de mayo de 2022, dictada en el procedimiento ordinario n.º. 498/2021, frente a la cual se preparó recurso de casación por la parte actora.

6. En lo relativo a la baremación de méritos por experiencia profesional, la sentencia de la Sala de Canarias desestima la pretensión al apreciar que las Mutuas de Accidentes de Trabajo forman parte de los servicios integrados en el Sistema Nacional de Salud, pero con forma jurídica privada, por lo que no pueden considerarse como instituciones públicas sanitarias, con la consecuencia de no ser posible la valoración de los servicios prestados por los recurrentes con arreglo a la previsión del art. 1.1.1 del anexo IV del Baremo de méritos relativo a la experiencia profesional de las bases de la convocatoria de que se trata.

SEGUNDO.- La cuestión en que el auto de admisión aprecia interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

El auto de la Sección Primera de 13 de septiembre de 2023, rectificado por auto de 20 de diciembre de 2023, admitió a trámite este recurso, y apreció interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en responder a la siguiente cuestión:

“determinar, si a efectos de la baremación de méritos, los servicios sanitarios prestados en las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedad profesional son servicios equiparables a los prestados en centros sanitarios del Sistema Nacional de Salud, o a los centros sanitarios privados con convenios o centros concertados con la Administración Sanitaria, cuando estos están previstos en las bases de la convocatoria del proceso selectivo”.

Los preceptos que el auto de admisión identifica, para que los interpretemos, son los artículos 44.1 y 45 de la Ley General de Sanidad, en relación con los artículos 41 y 43 CE, el artículo 9 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, y el artículo 30.3 de la Ley 55/03, de

16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, en relación con el artículo 23.2 CE.

TERCERO.- Las alegaciones de las partes

1. La parte recurrente alega que el artículo 45 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, prevé que el Sistema Nacional de Salud integra todas las funciones y prestaciones sanitarias que, de acuerdo con lo previsto en dicha Ley, son responsabilidad de los poderes públicos para el debido cumplimiento del derecho a la protección de la salud, y que el artículo 44.1 de la misma Ley determina que todas las estructuras y servicios públicos del servicio de la salud integrarán el Sistema Nacional de Salud, lo que lleva a concluir que compete a los poderes públicos mantener un régimen público de Seguridad Social para organizar y tutelar la salud pública. Dentro de las prestaciones obligatorias, incluidas en el régimen de seguridad social y protección de la salud, se encuentra prestada por las Mutuas derivada de contingencias profesionales, así como, la asistencia sanitaria, la derivada de enfermedad común legalmente autorizada.

Aduce que, precisamente, por la naturaleza pública de sus funciones y de los recursos económicos que gestionan, el legislador ha incluido a las Mutuas en el Sector Público Estatal de carácter administrativo y, por ello, los centros sanitarios donde las Mutuas Colaboradoras de la Seguridad Social desarrollan las prestaciones sanitarias que legalmente tienen encomendadas son centros sanitarios del Sistema Nacional de Salud.

La parte recurrente cita como antecedente la sentencia de esta Sala y Sección de 16 de enero de 2024, (recurso número 8301/2021), que, ante una cuestión similar a la que aquí nos ocupa, establece como doctrina que "a efectos de valoración como méritos en procesos selectivos, los servicios prestados en las mutuas colaboradoras de la Seguridad Social son equiparables a los prestados en el Sistema Nacional de Salud", por lo que deben valorarse los méritos de los recurrentes conforme al epígrafe 1.1.1 del Anexo IV de las bases, solicitando que se case la sentencia recurrida y se estime el recurso en su día interpuesto..

2. El Letrado de los servicios jurídicos de la Comunidad Autónoma de Canarias solicita la desestimación del recurso, alegando que no se puede confundir ser entidad colaboradora de la Seguridad Social y formar parte del Sistema Nacional de la Salud, con ser Administración Pública. Alega que las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, son entidades colaboradoras de la Seguridad Social por establecerlo así la Ley (artículo 67 Ley General de Sanidad) integradas en el Sistema Nacional de Salud. Pero también las empresas pueden colaborar con la Seguridad Social (como se desprende de lo dispuesto en el artículo 77 de la misma Ley), al igual que las asociaciones y entidades públicas y privadas, y por tal motivo no pueden ser consideradas como una Administración Pública.

La parte recurrida aduce asimismo que la situación de las Mutuas es similar a la de los centros concertados a los que se refieren los artículos 66 y 67 de la Ley General de Sanidad, que siendo centros privados se vinculan al Sistema Nacional de Salud mediante convenios singulares. En el caso de las Mutuas, la vinculación se hace por ministerio de la Ley que autoriza su existencia como una forma de colaboración; sin embargo, ello no significa que los centros concertados puedan ser considerados como Administración Pública, ni que los servicios prestados para ellos sean servicios prestados para la Administración Pública, aunque el receptor de la asistencia haya sido un beneficiario de la sanidad pública.

Se alega que el Tribunal Supremo, en la sentencia n.º 561/2020 de 26 de mayo, concluyó que las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales forman parte de los servicios integrados en el Sistema Nacional de Salud, pero sin desconocer su forma jurídica privada que hace que no se las pueda considerar instituciones públicas sanitarias, por lo que en la valoración de los servicios prestados en las Mutuas no cabe sin más la equiparación con los servicios prestados en un centro sanitario público.

CUARTO.- El juicio de la Sala.

Sobre la cuestión de interés casacional se ha pronunciado esta Sala y Sección al resolver una cuestión idéntica en la sentencia n.º 53/2024, de 16 de enero (recurso de casación n.º 8301/2021), en la que casamos y anulamos la sentencia de 15 de marzo de 2021, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Andalucía, con sede en Sevilla.

En tal sentencia razonamos lo siguiente:

““ QUINTO.- Abordando ya el tema litigioso, conviene partir de nuestra mencionada sentencia de 26 de mayo de 2020, porque en ella se apoya la sentencia impugnada, porque a ella se refieren ambas partes y porque ella constituye, hoy por hoy, el punto de referencia jurisprudencial en esta materia. Pues bien, aquella sentencia trataba de un caso en que no se habían valorado en absoluto los servicios prestados en una mutua colaboradora de la Seguridad Social. Y sobre esto precisamente se pronunció, diciendo básicamente dos cosas: primera, que no valorar tales servicios es discriminatorio, pues las mutuas desarrollan sus prestaciones directamente por ministerio de la ley, sin necesidad de celebrar convenios específicos con la Seguridad Social; y segunda, como consecuencia de lo anterior, que los servicios prestados en las mutuas deben valorarse, a efectos de convocatorias y concursos, "al menos" como si hubieran sido prestados en centros sanitarios privados concertados.

El caso aquí examinado no es exactamente igual a aquel; y ello porque, si bien en vía administrativa no se dio ninguna valoración a los servicios prestados en el Hospital del Fremap de Sevilla, ello fue reparado por la sentencia de primera instancia y no ha vuelto a ser puesto en cuestión ulteriormente. Lo que se discute ahora no es si esos servicios deben valorarse, sino si deben valorarse como prestados en el Sistema Sanitario Público Andaluz o en centros sanitarios privados concertados.

Los argumentos del recurrente tienen indudable fuerza, dada la íntima relación de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales con la Seguridad Social: son colaboradoras de esta por expresa previsión legal y, desde luego, forman parte del sector público a algunos efectos. Además, la sentencia de 26 de mayo de 2020 solo afirmó que los servicios prestados en las mutuas deben valorarse "al menos" como prestados en centros sanitarios privados concertados; lo que no excluye que, en aplicación del baremo correspondiente, pueda hacerse una valoración superior.

Frente a ello, no resulta de suficiente peso el argumento de que las mutuas colaboradoras de la Seguridad Social no están técnicamente integradas dentro del Sistema Nacional de Salud. Es verdad que, según el apartado segundo del artículo 44 de la Ley General de Sanidad, "el Sistema Nacional de Salud es el conjunto de los Servicios de Salud de la Administración del Estado y de los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas en los términos establecidos en la presente Ley." Pero no hay que olvidar que, como reconoce el propio Letrado de la Junta de Andalucía, la ley contempla la posibilidad de que las mutuas lleguen a integrarse formalmente del Sistema Nacional de Salud. Y aún más relevante es constatar que -cualquiera que sea su naturaleza jurídica, cuestión carente de una respuesta lineal- es indiscutible que las mutuas colaboradoras de la Seguridad Social tienen poco que ver con la actividad sanitaria privada, incluso cuando es concertada: su existencia y sus características están reguladas por la ley y, sobre todo, sus principales funciones tienen innegable relevancia pública.

Esta constatación es de crucial importancia en el presente caso, porque las bases de la convocatoria para la Bolsa de Empleo Temporal distinguían, a efectos de la valoración de servicios previos, entre "centros integrados en el Sistema Nacional de Salud o en el Sistema Sanitario Público Andaluz" y centros sanitarios privados concertados. Si esta es la disyuntiva, es claro que las mutuas colaboradoras de la Seguridad Social están más próximas a los centros integrados en el Sistema Nacional de Salud.

SEXTO.- Por todo ello, la respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo es que, a efectos de su valoración como méritos en procesos selectivos, los servicios prestados en las mutuas colaboradoras de la Seguridad Social son equiparables a los prestados en el Sistema Nacional de Salud”“.

QUINTO.- La respuesta a la cuestión de interés casacional planteada por el auto de admisión.

Por todo lo expuesto, exigencias derivadas del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la Constitución), de igualdad en la aplicación de la ley (artículo 14 de la Constitución) y de coherencia con nuestra jurisprudencia, imponen que debamos reiterar la doctrina expresada en la sentencia que acabamos de referir y, dando contestación a la cuestión planteada, declaremos que, a efectos de su valoración como méritos en procesos selectivos, los servicios prestados en las mutuas colaboradoras de la Seguridad Social son equiparables a los prestados en el Sistema Nacional de Salud..

SEXTO.- Aplicación al caso y resolución de las pretensiones.

En aplicación del artículo 93.1 de la Ley de esta Jurisdicción, una vez fijada la anterior doctrina, debemos dar respuesta a las cuestiones y pretensiones ejercitadas en el proceso, razón por la que procede casar la sentencia impugnada y, en su lugar, procede estimar en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra las resoluciones del presidente del tribunal coordinador de fecha 20 de octubre de 2021, así como las resoluciones de 29 de octubre de 2021, de la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Canario de Salud, desestimatoria del recurso de alzada, las cuales deben anularse en cuanto que valoraron los méritos de los demandantes con arreglo a la previsión del punto 1.1.2 del anexo IV del baremo de méritos, en lugar de hacerlo conforme a la previsión del punto 1.1.1 conforme a la doctrina aquí establecida.

En consecuencia, como situación jurídica individualizada, procede reconocer a los demandantes su derecho a que sean valorados los servicios prestados en la mutua Fremap con arreglo a la previsión del artículo 1.1.1 del anexo IV del baremo de méritos, relativo a la experiencia profesional de las bases de la convocatoria de que se trata, con los efectos inherentes a dicho reconocimiento.

La estimación del recurso es parcial por cuanto son firmes los pronunciamientos desestimatorios de las pretensiones relativas a los servicios prestados como voluntariado y a la valoración de la actividad formativa.

SÉPTIMO.- Costas procesales

A tenor de lo establecido por el artículo 93.4 de la Ley de esta Jurisdicción, cada parte correrá con las costas causadas a su instancia y con las comunes por mitad en el recurso de casación. En cuanto a las de instancia no se hace imposición por ser una estimación parcial.

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 Luis María y doña Adriana contra la sentencia, de 16 de mayo de 2022, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas, en el recurso contencioso-administrativo n.º 498/2021, que se casa y anula.

(2.º) Estimar en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de don Luis María y doña Adriana contra las resoluciones administrativas expresadas en el penúltimo fundamento, que se anulan parcialmente, reconociendo el derecho de los recurrentes a que se les bareme con arreglo al punto 1.1.1 del Anexo IV de las bases de la convocatoria, con los efectos inherentes.

(3.º) Estar respecto de las costas a los términos del último de los fundamentos.

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

Así se acuerda y firma.