

Tribunal Supremo

TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) Sentencia num. 53/2024 de
16 enero

JUR\2024\24460



MUTUAS COLABORADORAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL: valoración de los servicios prestados en ellas. No forman parte del Sistema Nacional de Salud. STS de 26 de mayo de 2020 (rec. nº 5036/17).

ECLI:ECLI:ES:TS:2024:92

Jurisdicción:Contencioso-Administrativa

Recurso de Casación 8301/2021

Ponente:Excmo Sr. Luis María Díez-Picazo Giménez

T R I B U N A L S U P R E M O

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 53/2024

Fecha de sentencia: 16/01/2024

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 8301/2021

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 12/12/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. Luis María Díez-Picazo Giménez

Procedencia: T.S.J. ANDALUCÍA CON/AD SEC. 1

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 8301/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Luis María Díez-Picazo Giménez

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 53/2024

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D.^a Celsa Pico Lorenzo

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D. José Luis Requero Ibáñez

En Madrid, a 16 de enero de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 8301/2021 , promovido por DON Susana , representado por el procurador de los tribunales don Roberto de Hoyos Mencía y defendido por el letrado don Fernando Rodríguez Galisteo, contra la sentencia de 15 de marzo de 2021, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sede Sevilla) estimatoria parcial del recurso de apelación nº 1/2021.

Siendo parte recurrida la ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA (SERVICIO ANDALUZ DE SALUD) , representada y defendida por Letrada de sus Servicios Jurídicos en virtud de la representación que legalmente ostenta.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Luis María Díez-Picazo Giménez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-

El presente recurso de casación tiene por objeto la sentencia pronunciada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Sevilla) de 15 de marzo de 2021 que estimó parcialmente el recurso de apelación planteado por el Servicio Andaluz de Salud contra la sentencia de 19 de octubre de 2020, dictada por el Juzgado Contencioso-Administrativo nº 4 de Sevilla, que estimó el recurso formulado por el ahora recurrente contra la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto contra la resolución del Servicio Andaluz de Salud, mediante la cual se aprueba, a propuesta de las Comisiones de Valoraciones, el listado definitivo de personas candidatas de Enfermería de la categoría de la Bolsa de Empleo Temporal.

La sentencia recurrida contiene parte dispositiva del siguiente tenor literal:

"[...] FALLAMOS

Que debemos estimar y estimamos parcialmente el recurso de apelación interpuesto por el LETRADO DE ADMINISTRACIÓN SANITARIA, en la representación que ostenta del Servicio Andaluz de Salud, contra la sentencia de fecha 19 de octubre de 2020 dictada por el Juzgado de lo contencioso-administrativo número cuatro de Sevilla, en el recurso seguido ante el mismo bajo el número 117/20, que revocamos y estimamos parcialmente el presente recurso contencioso-administrativo y reconocemos el derecho del recurrente a la valoración de su experiencia profesional, retrotrayendo el procedimiento al objeto de que la Administración proceda a valorar los servicios prestados en el Fremap desde el 29 de abril de 2004 hasta el 12 de abril de 2018, en el apartado Experiencia Profesional 1.3. Sin costas. [...]"

SEGUNDO.-

Notificada la anterior sentencia, la representación procesal de don Susana, presentó escrito preparando el recurso de casación, que la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Sevilla) 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 personado y parte, en concepto de recurrente a don Susana, y como recurrido a los Servicios Jurídicos de la Junta de Andalucía.

CUARTO.-

Por auto de 5 de octubre de 2022, la Sección Primera de esta Sala acordó:

"[...] SEGUNDO.- La cuestión en la que, en principio, se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es 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 el Sistema Sanitario Andaluz, o a los centros concertados en el sistema sanitario andaluz por convenio singular, cuando estos están previstos en las bases de la convocatoria del proceso selectivo.

A su vez, se identifican como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación las contenidas en los [artículos 80 y 82 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social \(RCL 2015, 1700y RCL 2016, 170\)](#) , en redacción dada por la [Ley 35/2014, de 26 de diciembre \(RCL 2014, 1734y RCL 2015, 349\)](#) y posterior RDL8/2015 de 30 de octubre (anterior artículo 68 y concordantes de la LGSS), los preceptos concordantes del [Real Decreto 1630/2011, de 14 de noviembre \(RCL 2011, 2128\)](#) , por el que se regula la prestación de servicios

sanitarios y de recuperación por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, los [artículos 4.b\)](#) de la [Ley 55/03, de 16 de diciembre \(RCL 2003, 2934\)](#) , del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, en relación con el [artículo 23.2 CE \(RCL 1978, 2836\)](#) .

Todo ello, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras normas o cuestiones jurídicas, si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso. [...]"

QUINTO.-

Teniendo por admitido el recurso de casación por esta Sala, se emplazó a la parte recurrente para que, en treinta días, formalizara escrito de interposición, lo que realizó, suplicando:

"[...] que tenga por presentado este escrito, y demás documentos que se aportan, se sirva admitirlo y, en su virtud tenga por interpuesto en tiempo y forma RECURSO DE CASACIÓN contra la Sentencia de fecha 15 de marzo de 2021 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, y previa la tramitación oportuna se acuerde estimar íntegramente este recurso, case la sentencia recurrida y, en consecuencia, acuerde declarar haber lugar a nuestra pretensión y, en consecuencia:

A) Declarar infringida la doctrina jurisprudencial sobre si en 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 el Sistema Sanitario Andaluz, o a los centros concertados en el sistema sanitario andaluz por convenio singular, cuando estos están previstos en las bases de la convocatoria del proceso selectivo en aplicación de la jurisprudencia que emana de la Sentencia de esta Sala de 26 de mayo de 2020, y se case la sentencia recurrida en cuanto resuelve:

"debemos estimar estimamos parcialmente el recurso de apelación interpuesto por el letrado de la administración sanitaria, en la representación que ostenta del servicio andaluz de salud, contra la sentencia de fecha 19 de octubre de 2020 dictada por el juzgado de lo contencioso administrativo número cuatro de Sevilla, en el recurso seguido ante el mismo bajo el número 117/2020, que revocamos y estimamos parcialmente el presente recurso contencioso administrativo y reconocemos el derecho del recurrente a la valoración de su experiencia profesional, retrotrayendo el procedimiento al objeto de que la administración proceda a valorar los servicios prestados en el FREMAP desde el 29 de abril de 2004 hasta el 12 de abril de 2018, en el apartado experiencia profesional 1.3

B) Dictar nueva sentencia con arreglo a derecho por la que aplicando la jurisprudencia de la Sentencia de esta Sala de 26 de mayo de 2020 y normativa citada en este recurso de casación concordante y en su virtud dicte sentencia por la que se revoque la sentencia de fecha 15 de marzo de 2021 de la Sección Primera

de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía y se acuerde confirmar la sentencia nº 146/2020 de fecha 19 de octubre de 2020 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Sevilla que fallaba

"que debo estimar y estimo el recurso contencioso administrativo interpuesto por don Susana contra la actuación indicada en el fundamento jurídico primero de esta resolución, debiendo anular la misma por no ser conforme a derecho, en el extremo concerniente a la valoración de la experiencia profesional del hoy recurrente, retrotrayendo el procedimiento al objeto de que la administración proceda valorar los servicios prestados en el Fremap desde el 29 de abril de 2004 hasta el 12 de abril de 2018 en el apartado experiencia profesional 1.1.

Con expresa condena en costas a la administración si se opusiere tanto de este recurso como de las instancias anteriores. [...]"

SEXTO.-

Por providencia de 30 de noviembre de 2022, se emplazó a la parte recurrida para que, en treinta días, formalizara escrito de oposición.

Por la representación procesal de la parte recurrida, se presentó escrito de oposición al recurso de casación que finaliza suplicando a la Sala:

"[...] teniendo por presentado este escrito se sirva admitirlo, por presentado escrito de oposición al recurso de casación interpuesto de contrario, lo admita a trámite y, seguido que sean por los que la Ley establece, dicte en su día Sentencia por la que decida no dar lugar al mismo y confirme la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de fecha de 15 de marzo de 2021, dictada en el recurso de apelación 1/2021. Es justicia que se pide. [...]"

SÉPTIMO.-

De conformidad con lo previsto en el artículo 92.6 de la Ley de esta Jurisdicción, atendiendo a la índole del asunto, no se consideró necesaria la celebración de vista pública.

OCTAVO.-

Mediante providencia de 26 de octubre de 2023, se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. don Luis María Díez-Picazo Giménez y se señaló para votación y fallo, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.-

El presente recurso de casación es interpuesto por la representación procesal de don Susana contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, de 15 de marzo de 2021.

Los antecedentes del asunto son como sigue. El recurrente, enfermero de profesión, se presentó a la Bolsa de Empleo Temporal convocada por el Servicio Andaluz de Salud (en adelante, SAS). A efectos del baremo, alegó los servicios prestados como enfermero en el Hospital del Fremap de Sevilla entre los años 2004 y 2018, sosteniendo que debían valorarse en 0,30 puntos por mes; y ello por entender que se trata de servicios prestados en el Sistema Sanitario Público Andaluz, dado que Fremap es una mutua colaboradora de la Seguridad Social. El SAS, sin embargo, no le valoró los mencionados servicios.

Disconforme con ello, acudió a la vía jurisdiccional, donde su pretensión fue estimada por la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Sevilla de 19 de octubre de 2020. El Letrado de la Junta de Andalucía interpuso recurso de apelación, que fue estimado en parte por la sentencia ahora impugnada. Esta última, apoyándose en el criterio establecido por nuestra [sentencia de 26 de mayo de 2020 \(RJ 2020, 2372\)](#) (rec. nº 5036/2017), afirma que los servicios prestados en las mutuas colaboradoras de la Seguridad Social deben ser valorados; pero no como servicios prestados en el Sistema Sanitario Público Andaluz, sino como servicios prestados en centros sanitarios privados concertados. Esta era la otra posibilidad prevista en el baremo, que lleva aparejados 0,10 puntos por mes.

SEGUNDO.-

Preparado el recurso de casación, fue admitido por la Sección Primera de esta Sala de 6 de octubre de 2022. La cuestión declarada de interés casacional objetivo es determinar si los servicios prestados en las mutuas colaboradoras de la Seguridad Social son equiparables a los prestados en el Sistema Sanitario Público Andaluz o a los prestados en centros sanitarios privados concertados.

TERCERO.-

El escrito de interposición del recurso de casación, sin ignorar la ya mencionada sentencia de 26 de mayo de 2020, sostiene que las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales son entidades que colaboran con la Seguridad Social, tal como se desprende del [art. 80](#) de la [Ley General de la Seguridad Social \(RCL 2015, 1700y RCL 2016, 170\)](#) (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015) y del [Real Decreto 1630/2011 \(RCL 2011, 2128\)](#), sobre la prestación de servicios sanitarios por las referidas mutuas. Y siempre en este orden de ideas, añade que las mutuas están integradas en el Sistema Nacional de Salud y forman parte del sector público estatal.

De todo ello infiere el recurrente que equiparar los servicios prestados en el hospital de una mutua colaboradora de la Seguridad Social a los prestados en un centro sanitario privado concertado, como hace la sentencia impugnada, constituye una ficción. Subraya que las bases de la convocatoria de la Bolsa de Empleo Temporal del SAS hablaban de "centros integrados en el Sistema Nacional de Salud", concepto en el que quedan subsumidas las mutuas, concluyendo así que no es ajustado a Derecho tratarlas como centros sanitarios privados concertados. En

este contexto, el recurrente invoca además el principio de igualdad, por entender que no hay razón válida para ser tratado en modo distinto que quienes han prestado servicios en hospitales del SAS.

CUARTO.-

En su escrito de oposición al recurso de casación, el Letrado de la Junta de Andalucía sostiene, en esencia, que la sentencia impugnada se ha limitado a aplicar escrupulosamente el criterio jurisprudencial que, para resolver esta cuestión, fijó esta Sala en la mencionada sentencia de 26 de mayo de 2020; es decir, que los servicios prestados en las mutuas colaboradoras de la Seguridad Social deben ser valorados, a efectos de convocatorias y concursos, como servicios prestados en centros sanitarios privados concertados.

Argumenta, además, que el recurrente no tiene razón al decir que las mutuas colaboradoras de la Seguridad Social están integradas en el Sistema Nacional de Salud. Así lo demostraría que sus instalaciones y servicios no pertenecen al SAS, sino a las propias mutuas; que los recursos humanos de las mutuas son diferentes del personal del SAS; y que no están contempladas como elementos del Sistema Sanitario Público de Andalucía. Añade el Letrado de la Junta de Andalucía que la [Ley General de Sanidad de 1986 \(RCL 1986, 1316\)](#), que creó el Sistema Nacional de Salud, se limitó a prever una "posible" integración de las mutuas colaboradoras de la Seguridad Social en aquel "siempre que reúnan las condiciones y requisitos mínimos" (disposición final 3ª, apartado segundo). Ello significaría, siempre según la parte recurrida, que la integración de las mutuas en el Sistema Nacional de Salud no es automática, ni una consecuencia necesaria de la ley.

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 Andalúz 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 [art. 44](#) de la [Ley General de Sanidad \(RCL 1986, 1316\)](#), "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 distingúan, a efectos de la valoración de servicios previos, entre "centros integrados en el Sistema Nacional de Salud o en el Sistema Sanitario Público Andalúz" 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.

SEXO.-

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.

Ello conduce a casar la sentencia impugnada, así como a desestimar el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, que debe ser confirmada y alcanzar firmeza.

SÉPTIMO.-

Con arreglo al art. 93 de la Ley Jurisdiccional, en el recurso de casación soportará cada parte sus propias costas. En cuanto al recurso de apelación y de conformidad con lo dispuesto por el art. 139 del mismo cuerpo legal, este asunto presentaba dudas jurídicas que justifican no hacer imposición de las costas.

FALLO

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

PRIMERO.-

Ha lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de don Susana contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, de 15 de marzo de 2021, que anulamos.

SEGUNDO.-

Desestimar el recurso de apelación interpuesto por el Letrado de la Junta de Andalucía contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Sevilla de 19 de octubre de 2020.

TERCERO.-

No hacemos imposición de las costas de los recursos de apelación y de casación.

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

Así se acuerda y firma.