

Sentencia Tribunal Supremo 06/07/2022

Tribunal Supremo , 6-07-2022 , nº 927/2022, rec.1327/2021,

Pte: Díez-Picazo Giménez, Luis María

ECLI: ES:TS:2022:2718

ANTECEDENTES DE HECHO

El presente recurso de casación tiene por objeto la sentencia pronunciada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 3 de Jaén de fecha 11 de enero de 2021 que estimó el recurso contencioso administrativo planteado por doña Beatriz contra la resolución del Servicio Andaluz de Salud mediante la cual se le reconocen servicios a efectos de trienios en respuesta a su solicitud de 21 de diciembre de 2011.

La sentencia recurrida contiene parte dispositiva del siguiente tenor literal:

"[...] F A L L O: Que debo estimar y estimo el recurso contencioso administrativo interpuesto por D^a Beatriz contra la resolución objeto de este recurso, que debo revocar y revoco por ser contraria a Derecho, condenando al SAS a abonarle 4.640,77 euros, cantidad que devengará los intereses del art. 106.2 LJCA, sin costas. [...]".

Notificada la anterior sentencia, la Letrada de la Junta de Andalucía, en virtud de la representación que legalmente ostenta, presentó escrito preparando el recurso de casación, que el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Jaén, mediante auto de 10 de febrero de 2021, tuvo por preparado, ordenando el emplazamiento de las partes y la remisión de las actuaciones a esta Sala del Tribunal Supremo.

Recibidas las actuaciones ante este Tribunal, por diligencia de ordenación de la Sala de lo Contencioso Administrativo, se tuvo por personados y como parte recurrente a la Letrada de la Junta de Andalucía, en nombre y representación del Servicio Andaluz de Salud, y como parte recurrida al procurador de los tribunales don José Antonio Beltrán López, en nombre y representación de doña Beatriz.

Por auto de 15 de julio de 2021, la Sección Primera de esta Sala acordó:

"[...] Primero .- Admitir a trámite el recurso de casación preparado por la Letrada del Servicio Andaluz de Salud contra la sentencia de 11 de enero de 2021 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Jaén dictada en el recurso registrado con el número 217/2020.

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 en materia de trienios del personal estatutario temporal del Servicio Andaluz de Salud, teniendo en cuenta el Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada anexo a la Directiva 1999/70, la fecha de efectos económicos de los nuevos trienios resultantes de reconocimiento de servicios previos de naturaleza temporal posteriores a 13 de mayo de 2007 es el de 1 año anterior a la solicitud, previsto en la disposición adicional tercera del Real Decreto 1181/89 de 29 de septiembre, sobre normas para aplicación de Ley 70/1978, de 26 de diciembre de 1978, de reconocimiento de servicios previos en la Administración Pública al personal estatutario o, la efectividad económica de dichos trienios debe retrotraerse al plazo de prescripción previsto, con carácter general, para las obligaciones a cargo de la Administración con el

límite del 10 de julio de 2001.

Tercero .- Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación la Disposición Adicional Tercera del Real Decreto 1181/1989, de 29 de septiembre por la que se dictan normas de aplicación de la ley 70/198, de 26 de diciembre, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras normas jurídicas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso. [...]"

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:

"[...] teniendo por presentado este escrito se sirva admitirlo, por interpuesto en tiempo y forma recurso de casación, contra la Sentencia de 11 de enero de 2021 del Juzgado contencioso administrativo n.º 3 de Jaén con base en las consideraciones contenidas en el cuerpo de este escrito y, tras los trámites legales, dicte Sentencia por la que estimando nuestro recurso de casación, case y anule la citada Sentencia de conformidad con lo señalado en este escrito, y resuelva el litigio en los términos planteados, con imposición de las costas causadas en este recurso de casación y las de las instancias, conforme a los artículos 93.4 y 139.1 de la LJCA a la parte recurrente en aquél. [...]"

Por providencia de fecha 14 de octubre de 2021, se emplazó a la parte recurrida para que, en treinta días, formalizara escrito de oposición.

Don José Antonio Beltrán López, Procurador de los Tribunales y en nombre y representación de doña Beatriz presentó escrito de oposición, oponiéndose al recurso de casación suplicando a la Sala:

"[...] Se sirva admitir el presente escrito, tener por evacuado en tiempo y forma el trámite de oposición al recurso de casación formulado de contrario, y en definitiva dictar sentencia por la que se estime parcialmente el recurso; se fije como doctrina legal que en materia de trienios del personal estatutario temporal del Servicio Andaluz de Salud, la fecha de efectos económicos de los nuevos trienios resultantes del reconocimiento de servicios previos de naturaleza temporal no es la de un año anterior a la solicitud, previsto en la disposición adicional tercera del Real Decreto 1181/89 de 29 de septiembre, sobre normas para aplicación de Ley 70/1978, de 26 de diciembre de 1978, de reconocimiento de servicios previos en la Administración Pública al personal estatutario, sino que la efectividad económica de dichos trienios debe retrotraerse al plazo de prescripción previsto, con carácter general, para las obligaciones a cargo de la Administración, con el límite del 10 de julio de 2001; y, con estimación parcial de la demanda origen de las actuaciones, se condene al SAS a abonar a la actora los atrasos por trienios devengados por ella desde el 1.7.2009 hasta el 20.12.2010. [...]"

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.

Mediante providencia de fecha 22 de abril de 2022, se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. don. Luis María Díez-Picazo Giménez y se señaló para votación y fallo la audiencia el día 21 de junio de 2022, no obstante, estando de permiso oficial el Magistrado Ponente se deliberó y votó el día 5 de julio de 2022, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

El presente recurso de casación es interpuesto por el Letrado del Servicio Andaluz de Salud contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Jaén de 11 de enero de 2021.

Los antecedentes del asunto son como sigue. La demandante en la instancia y ahora recurrida fue médico

interno residente (MIR) durante más de ocho años entre 1999 y 2009 -se formó en dos especialidades- y el día 1 de julio de 2009 inició una relación de servicio como personal estatutario temporal con la Administración sanitaria. Con fecha 21 de diciembre de 2011, presentó solicitud de reconocimiento de servicios previos en materia de trienios, así como el abono de los correspondientes atrasos. Mediante resolución del Servicio Andaluz de Salud notificada el 3 de julio de 2020, se le reconocieron todos los servicios prestados, tanto por el tiempo trabajado en condición de MIR como luego de personal estatutario temporal. Pero el cobro de los atrasos quedó limitado al 21 de diciembre de 2010; es decir, sólo se le reconoció el derecho al cobro de los trienios devengados en el año inmediatamente anterior a su solicitud.

El Servicio Andaluz de Salud basó esta limitación en el Real Decreto 1181/1989, por el que se dictan normas de desarrollo de la Ley 70/1978 relativa al reconocimiento de servicios previos al personal estatutario del Instituto Nacional de Salud. Por lo que ahora importa, la disposición adicional 3ª del referido texto reglamentario establece: "Los efectos económicos de los nuevos trienios resultantes del reconocimiento de servicios previos se extenderán, con arreglo al artículo 59.2 del Estatuto de los Trabajadores, al período anterior en un año a la fecha de presentación de la solicitud, y ello con el límite, en su caso, de la fecha de perfeccionamiento del trienio."

Disconforme con ello, la interesada interpuso recurso contencioso-administrativo, que fue parcialmente estimado por la sentencia ahora impugnada. Ésta le reconoce el derecho al cobro retroactivo de los trienios correspondientes a los cuatro años anteriores a su solicitud, por ser dicho plazo de cuatro años el general de prescripción de las obligaciones de la Administración Pública. La sentencia impugnada, en cambio, considera que el límite temporal establecido en la disposición adicional 3ª del Real Decreto 1181/1989, arriba transcrita, no es aplicable al presente caso; y ello básicamente por considerar que el Real Decreto 1181/1989 es "obsoleto" y debe entenderse derogado por el Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud (Ley 55/2003).

Por lo demás, la sentencia impugnada indica que, contrariamente a lo aducido por el Servicio Andaluz de Salud, la pretensión de cobro de los atrasos por trienios no fue basada por la demandante en la prohibición de discriminación de los trabajadores no fijos, consagrada en el Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada (Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999), sino únicamente en la legislación española.

Preparado el recurso de casación, fue admitido por la Sección Primera de esta Sala mediante auto de 15 de julio de 2021. La cuestión declarada de interés casacional objetivo es la siguiente:

"[...] Determinar si en materia de trienios del personal estatutario temporal del Servicio Andaluz de Salud, teniendo en cuenta el Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada anexo a la Directiva 1999/70, la fecha de efectos económicos de los nuevos trienios resultantes de reconocimiento de servicios previos de naturaleza temporal posteriores a 13 de mayo de 2007 es el de 1 año anterior a la solicitud, previsto en la disposición adicional tercera del Real Decreto 1181/89 de 29 de septiembre, sobre normas para aplicación de Ley 70/1978, de 26 de diciembre de 1978, de reconocimiento de servicios previos en la Administración Pública al personal estatutario o, la efectividad económica de dichos trienios debe retrotraerse al plazo de prescripción previsto, con carácter general, para las obligaciones a cargo de la Administración con el límite del 10 de julio de 2001. [...]"

En el escrito de interposición del recurso de casación, el Letrado del Servicio Andaluz de Salud desarrolla una doble argumentación. Por un lado, sostiene que el Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, recogido en la Directiva 1999/70/CE, no es aplicable a los MIR, porque la vinculación de éstos con la Administración responde a un régimen jurídico especial: una relación laboral de formación. De aquí que su situación no pueda calificarse de trabajo de duración determinada y, por consiguiente, no les sea aplicable la prohibición de discriminación con respecto a los trabajadores fijos establecida por el mencionado Acuerdo

Marco. Y siempre en este orden de consideraciones, el Letrado del Servicio Andaluz de Salud dice que, en todo caso, el Acuerdo Marco -como contenido de una directiva de la Unión Europea- no tiene eficacia directa una vez que ha sido transpuesto al ordenamiento español; lo que, por lo que atañe al reconocimiento de trienios por servicios previos, ocurrió con la aprobación en 2007 del Estatuto Básico del Empleado Público.

Por otro lado, afirma que la disposición adicional 3ª del Real Decreto 1181/1989 sí es aplicable al personal estatutario del Servicio Andaluz de Salud, señalando que dicha norma reglamentaria no ha sido derogada y que, en ausencia de una regulación autonómica sobre la materia, es la única que contempla el supuesto de hecho aquí considerado.

El escrito de oposición al recurso de casación de la demandante y ahora recurrida comienza haciendo un claro resumen de la evolución legislativa en materia de trienios del personal al servicio de la Administración sanitaria. Sobre esta base, afirma que el personal estatutario no fijo tiene derecho a trienios en virtud de la prohibición de discriminación establecida por el arriba referido Acuerdo Marco, que debe considerarse directamente aplicable desde que en 2001 expiró su plazo de transposición al ordenamiento español. Añade que, en todo caso, el derecho a trienios del personal estatutario no fijo está expresamente reconocido desde 2007 por el Estatuto Básico del Empleado Público: hoy en el art. 25.2 de su Texto Refundido (Real Decreto Legislativo 5/2015).

En cuanto al Real Decreto 1181/1989, en que el Servicio Andaluz de Salud apoyó el límite temporal del cobro de atrasos por trienios, afirma la recurrida que resulta inaplicable al presente caso por impedirlo su disposición adicional 2ª. Ésta establece: "[...] "Las Comunidades Autónomas que tengan asumida la gestión de servicios sanitarios anteriormente dependientes del Instituto Nacional de la Salud determinarán el sistema de reconocimiento de servicios previos en la Administración Pública, de acuerdo con sus competencias." [...]". Dado que la Comunidad Autónoma de Andalucía era ya competente en materia de sanidad cuando se aprobó el Real Decreto 1181/1989, éste nunca le ha podido ser aplicable. Así, siempre según la recurrida, en ausencia de una norma autonómica limitando temporalmente el derecho al cobro retroactivo de los trienios devengados, la sentencia impugnada habría hecho bien al aplicar el plazo general de prescripción de las obligaciones de la Administración Pública.

Una vez razonado todo lo anterior y contrariamente a lo que había sostenido en la instancia, la demandante y ahora recurrida termina admitiendo que el tiempo trabajado como MIR, que computa como servicios prestados, sólo sirve para devengar trienios cuando se alcanza la condición de personal estatutario (fijo o temporal). Ello la conduce a reconocer que su derecho al cobro de atrasos por trienios no puede llevarse más atrás del 1 de julio de 2009, día en que comenzó su relación de servicio como personal estatutario temporal con la Administración sanitaria. Termina así diciendo que la pretensión del Letrado del Servicio Andaluz de Salud debe ser acogida en este aspecto.

Abordando ya el tema litigioso, esta Sala considera que asiste la razón al Letrado del Servicio Andaluz de Salud cuando afirma que el Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, recogido en la Directiva 1999/70/CE, no es aplicable a los MIR. Éstos son médicos que siguen un programa plurianual de formación como especialistas, sometido a un régimen jurídico especial de índole laboral. Pero, por su propia naturaleza, no se trata de una manifestación de trabajo de duración determinada, en el sentido de relación de servicio que no es fija o indefinida: la condición de MIR, como es obvio, no puede prolongarse más allá del período de formación previsto, de cuatro o cinco años según las distintas especialidades. Ésta es una diferencia sustancial con los médicos que, en virtud de una relación estatutaria (fija o temporal), trabajan para la Administración sanitaria; y ello porque éstos últimos ni están en formación, ni se hallan en una situación cuya prolongación en el tiempo es intrínsecamente imposible. Así las cosas, el mencionado Acuerdo Marco no constituye un fundamento normativo válido para reconocer a los MIR un derecho a devengar trienios mientras se hallan en esa situación.

Cosa distinta, por supuesto, es que una vez que el médico establece una relación de servicio estatutaria (fija o

temporal) con la Administración y, por tanto, comienza a devengar el derecho al cobro de trienios, el tiempo trabajado como MIR computa como servicios previos para el cálculo del número de trienios. Así se desprende inequívocamente del actual art. 25 del Estatuto Básico del Empleado Público:

"[...] 1. Los funcionarios interinos percibirán las retribuciones básicas y las pagas extraordinarias correspondientes al Subgrupo o Grupo de adscripción, en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo. Percibirán asimismo las retribuciones complementarias a que se refieren los apartados b), c) y d) del artículo 24 y las correspondientes a la categoría de entrada en el cuerpo o escala en el que se le nombre.

2. Se reconocerán los trienios correspondientes a los servicios prestados antes de la entrada en vigor del presente Estatuto que tendrán efectos retributivos únicamente a partir de la entrada en vigor del mismo. [...]"

Hasta aquí, hay que acoger las alegaciones del Letrado del Servicio Andaluz de Salud. No obstante, el razonamiento de la demandante y ahora recurrida sobre la inaplicabilidad del Real Decreto 1181/1989 a la Comunidad Autónoma de Andalucía -o a cualquier otra que, en el momento de la aprobación del citado texto reglamentario, hubiera ya asumido la competencia en materia de sanidad- es inobjetable: su disposición adicional 2ª habla por sí sola. Ello comporta que la regla del año inmediatamente anterior a la solicitud como límite temporal del derecho al cobro de trienios devengados y no abonados, establecida en la disposición adicional 3ª del Real Decreto 1181/1989, no entra aquí en juego. Así, es correcto entender, tal como hace la sentencia impugnada, que el límite temporal al derecho al cobro de trienios devengados y no abonados es el plazo general de prescripción de las obligaciones de la Administración Pública.

En las circunstancias del presente caso, ese derecho no puede llevarse hasta cuatro años antes de la fecha de la solicitud, sencillamente porque el inicio de la relación de servicio como personal estatutario temporal se había producido sólo un año y medio antes. Por tanto, el límite temporal, según admite la propia recurrida, es el 1 de julio de 2009.

A la vista de cuanto precede, la respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo es que el Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada (Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999) no es de aplicación a los MIR, por lo que nunca podría operar como fundamento normativo para reconocer que devengan trienios mientras trabajan en dicha condición.

Debe responderse, asimismo, que el Real Decreto 1181/1989 no es aplicable para aquellas Comunidades Autónomas que en el momento de su entrada en vigor hubieran asumido la competencia en materia de sanidad.

Una vez dicho cuanto precede, es necesario hacer una aclaración, dados los términos en que está formulada la cuestión de interés casacional objetivo por el auto de admisión y habida cuenta, asimismo, de que el presente recurso de casación ha sido deliberado y decidido conjuntamente con otros recursos de casación interpuestos contra otras sentencias del mismo órgano judicial de instancia. Aunque en todos los casos, el problema de fondo es la reclamación de abono de atrasos por trienios de personal del Servicio Andaluz de Salud, la verdad es que las circunstancias de hecho y los términos en que se planteó el litigio no coinciden exactamente en todos ellos.

De aquí que sea importante, dejar desde ahora claramente fijado el criterio no sólo sobre la inaplicabilidad a los MIR del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada (Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999) y sobre la inaplicabilidad del Real Decreto 1181/1989 a aquellas Comunidades Autónomas que en el momento de su entrada en vigor hubieran asumido la competencia en materia de sanidad. También es importante dejar fijado el criterio con respecto a otra cuestión, que se plantea en algunos de esos otros recursos de casación, a saber: si en aquellos supuestos en que del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada (Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999) es aplicable, dada la naturaleza de la relación de servicio del empleado de la Administración sanitaria, el lapso de tiempo en que la citada directiva

europea debió estar transpuesta al ordenamiento español y no lo estuvo -básicamente entre 2001 (en que expiró el plazo de transposición) y 2007 (en que se realizó la transposición mediante el Estatuto Básico del Empleado Público)- tiene la consideración de tiempo hábil para el devengo de trienios.

Pues bien, la respuesta a este interrogante debe ser afirmativa. La cláusula 4 del referido Acuerdo Marco prohíbe la discriminación en las condiciones de trabajo entre trabajadores fijos y temporales que desarrollan funciones similares. Y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su sentencia Gaviero de 22 de diciembre de 2010 (asuntos acumulados C-444/09 y C-456/09), ha declarado que el complemento por antigüedad forma parte de las condiciones de trabajo en el sentido de la cláusula 4 del Acuerdo Marco, y que dicha cláusula es suficientemente clara, precisa e incondicionada. De aquí se sigue que, durante el tiempo en que no estuvo transpuesta al ordenamiento español debiendo estarlo, fue idónea para surtir eficacia directa, al menos por lo que al complemento por antigüedad se refiere.

Llegados a este punto, sin embargo, es preciso distinguir entre el derecho a devengar trienios y el derecho a reclamar el abono de los trienios devengados y no cobrados. Que los empleados del Servicio Andaluz de Salud a los que les sea aplicable el referido Acuerdo Marco tuvieran derecho a devengar trienios en el período comprendido entre 2001 y 2007 no significa, por sí solo, que puedan reclamar retroactivamente los atrasos sin ningún límite temporal. Aquí entra en juego el arriba examinado plazo general de prescripción de las obligaciones de la Administración Pública, que pone un tope a la reclamación retroactiva de deudas pecuniarias no satisfechas. Este límite opera con respecto a obligaciones basadas en normas de la Unión Europea, siempre que tales normas no establezcan un plazo de prescripción propio y siempre, por supuesto, que no se trate de una obligación imprescriptible; algo que, como es obvio, resulta excepcional. Pues bien, la aplicación en estas circunstancias del plazo general de prescripción de las obligaciones de la Administración Pública no atenta contra el Derecho de la Unión Europea, fundamentalmente porque es escrupulosamente respetuoso del conocido principio de equivalencia y efectividad: no introduce ninguna diferenciación en el régimen jurídico de la reclamación de atrasos por trienios devengados según éstos tengan su fundamento en una norma puramente nacional o en una norma de la Unión Europea, ni tampoco dificulta el ejercicio de los derechos que nacen de ésta última.

Procede, por todo lo expuesto, casar la sentencia impugnada y, en su lugar, estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo, declarando el derecho de la demandante al cobro de los trienios que le han sido reconocidos por el Servicio Andaluz de Salud con el límite temporal del 1 de julio de 2009.

Con arreglo al art. 93 de la Ley Jurisdiccional, en el recurso de casación soportará cada parte sus propias costas. En cuanto a las costas de la instancia, según el art. 139 del propio cuerpo legal, no procede su imposición cuando ninguna de las partes ha visto íntegramente estimadas sus pretensiones.

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 el Letrado del Servicio Andaluz de Salud contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Jaén de 11 de enero de 2021, que anulamos.

SEGUNDO.- Estimar en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de doña Beatriz, anular la resolución del Servicio Andaluz de Salud notificada el 3 de julio de 2020 y declarar el derecho de la demandante al cobro de los trienios que le han sido reconocidos por el Servicio Andaluz de Salud y que han sido devengados desde del 1 de julio de 2009.

TERCERO.- No hacer imposición de las costas.

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

Así se acuerda y firma.