Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº **292/2022**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 23 de noviembre de 2022, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Sr. Director Gerente del Servicio Murciano de Salud (por delegación del Excmo. Sr. Consejero de Salud), mediante oficio registrado el día 10 de octubre de 2022 (COMINTER 275668), sobre revisión de oficio de diversas resoluciones de la Comisión de Selección de la Bolsa de Trabajo de Trabajadores Sociales-Asistentes Sociales del Servicio Murciano de Salud, en relación con la valoración de los servicios prestados por D.ª X (exp. 2022_315), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Por Resolución del Director Gerente del Servicio Murciano de Salud, de 23 de diciembre de 2002, se convocó una Bolsa de Trabajo para la selección de Trabajadores Sociales/Asistentes Sociales que pasen a prestar servicios como personal estatutario temporal, funcionario interino o laboral temporal.

Su base específica 2ª dispone que "*en lo sucesivo, el plazo de presentación de instancias, así como el de nuevos méritos se mantendrá abierto de forma permanente, si bien, la Comisión de Selección valorará anualmente aquellas nuevas instancias o méritos que se hayan presentado hasta el 31 de octubre de cada año*".

La constitución de la Bolsa de Trabajo, así como el llamamiento de los aspirantes y su exclusión se rige por lo previsto en los artículos 14, 15 y 16 de la Orden de 12 de noviembre de 2002, de la Consejería de Sanidad y Consumo, por la que se regula la selección del personal estatutario temporal del Servicio Murciano de Salud.

En cumplimiento de la base 14 de dicha Orden, se dictan las siguientes resoluciones de la Comisión de Selección por las que se aprueba la relación definitiva de puntuaciones de los aspirantes admitidos hasta el día 31 de octubre del correspondiente año, con indicación de la puntuación asignada a la aspirante D.ª X, tanto en el total tras la aplicación del conjunto de méritos contemplados en el Baremo como la específicamente asignada por el apartado B1 del mismo, en cuya virtud, se otorga 1 punto por cada mes de servicios prestados para la Administración Pública en la misma opción o puesto u otra/o equivalente, mediante una relación de carácter estatutario, funcionarial o laboral:

- Resolución de 6 de junio de 2016, correspondiente al período de presentación de instancias y méritos de 31 de octubre de 2015. Puntuación total 125,705 puntos, de los cuales por el apartado B1 del Baremo, 37 puntos, correspondientes a los servicios prestados como profesora asociada en la Universidad de Murcia en los períodos comprendidos entre el 17 de febrero y el 20 de junio de 2012; entre el 16 y el 30 de noviembre de 2012 y entre el 15 de enero de 2013 y el 28 de septiembre de 2015.

- Resolución de 24 de noviembre de 2017, correspondiente al período de presentación de instancias y méritos de

31 de octubre de 2016, puntuación total 138,705 puntos, de los cuales por el apartado B1 del Baremo, 50 puntos, correspondientes a la suma de los 13 meses (del 30 de septiembre de 2015 al 30 de octubre de 2016) de prestación de servicios como profesora asociada de la Universidad de Murcia, a los 37 puntos con los que ya contaba con anterioridad.

- Resolución de 7 de junio de 2018, correspondiente al período de presentación de instancias y méritos de 31 de octubre de 2017. Puntuación total 149,705 puntos, de los cuales por el apartado B1 del Baremo, 61 puntos, por la suma de 11 meses (del 1 de noviembre de 2016 al 16 de octubre de 2017) de profesora asociada, a los 50 puntos reconocidos en la resolución anterior.

- Resolución de 24 de abril de 2019, correspondiente al período de presentación de instancias y méritos de 31 de octubre de 2018. Puntuación total 162,705 puntos, de los cuales por el apartado B1 del Baremo, 74 puntos, por la suma de 13 puntos. De ellos, 11 se corresponden con el trabajo como profesora asociada durante el período comprendido entre el 17 de octubre de 2017 y el 8 de octubre de 2018.

SEGUNDO.- El 10 de junio de 2020, D.ª Y presenta una "*reclamación referente a las Bolsas de Trabajo de "Trabajadores Sociales/Asistentes Sociales" del SMS en las que se publican las relaciones provisionales obtenidas por los aspirantes admitidos, correspondientes al período de presentación de instancias y méritos hasta el 31 de octubre de 2019*" en la que alega la existencia de errores en la valoración de los méritos profesionales. Así, entre otros, señala que "*en el subapartado B1, valorando desempeños laborales realizados en la universidad como profesorado asociado como si su desarrollo fuera de Trabajador Social y es como profesor en calidad de autónomo*".

Destaca en la reclamación los supuestos errores cometidos en la valoración de los méritos de cinco aspirantes integrantes de la bolsa de trabajo. En relación con la Sra. X manifiesta lo siguiente:

"*X : que en el listado provisional de puntuación aparece con 201,705 puntos y en el puesto 140, ha sido valorada con 83 puntos en el apartado B1 (lo que equivale a 6 años y 11 meses) y me consta que la primera vez que trabajó, en esta categoría profesional, para la Administración Pública fue en junio de 2018; por lo que solamente podría tener acumulado hasta la fecha 14 meses de trabajo (5 meses como máximo hasta la bolsa del año pasado y 9 meses que ha acumulado en este periodo). Por consiguiente, los 69 puntos que restan de los 83 puntuados en esta categoría han sido reconocidos de manera equivocada de su trabajo desempeñado como profesora asociada en la Universidad y no como Trabajadora Social. Además, en el apartado B2 aparece con la puntuación de 14,5 puntos, de trabajo en Cáritas, que equivalen a 58 meses de trabajo y se le han reconocido a la vez el desempeño en la Universidad. Por tanto, debe revisarse su vida laboral para correg ir este solapamiento y valorar de manera adecuada sus méritos en el apartado de méritos profesionales. A su vez, el trabajo reconocido en Cáritas creo que pudo ser desarrollado en calidad de Orientadora; por lo que este dato sería conveniente que fuera contrastado en su vida laboral*".

Finaliza la reclamación solicitando que se subsanen los errores denunciados antes de la publicación de la lista de aspirantes.

TERCERO.- Con fundamento en un informe-propuesta del Servicio Jurídico del Servicio Murciano de Salud de 11 de agosto de 2022, por Acuerdo del Director Gerente del indicado ente público sanitario de 12 de agosto siguiente, se incoa "*un procedimiento de revisión de oficio de nulidad de pleno derecho de la valoración en el apartado B1 del baremo de méritos de la Bolsa de Trabajo de Trabajadores Sociales/Asistentes Sociales, de los servicios prestados por D.ª X como profesor asociado en la Universidad de Murcia en diferentes cursos académicos. En particular, los siguientes periodos computados en las referidas Resoluciones de la Comisión de Selección correspondiente:*…".

Sigue una tabla con las resoluciones indicadas en el Antecedente de hecho primero de este Dictamen y con el desglose de períodos de prestación de servicios como profesor asociado universitario valorados en cada una de dichas resoluciones.

El referido acuerdo de incoación considera que podría haberse incurrido en la causa de nulidad contemplada en los artículos 62.1,a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), y 47.1,a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), pues se estaría valorando a la

Sra. X con una puntuación notablemente superior a la que realmente le correspondería conforme al Baremo, que sería la del apartado B3, esto es, servicios prestados en las Administraciones Públicas en una categoría diferente a la opción estatutaria de Trabajadores Sociales/Asistentes Sociales, que otorga 0,20 puntos por cada mes, frente al apartado B1 que otorga 1 punto por mes.

Considera, asimismo que la aplicación errónea del baremo en favor de la Sra. X rompe la igualdad de los aspirantes, al beneficiar de forma importante e injustificada a aquélla frente a estos, por lo que procede declarar la nulidad de la valoración efectuada por el apartado B1 y corregirla mediante el cómputo de los servicios prestados como Profesora universitaria en el apartado B3 del baremo.

Consta la notificación electrónica del acuerdo de incoación a la Sra. X con fecha 12 de agosto de 2022. Se le indica expresamente en el Acuerdo que puede presentar las alegaciones y justificaciones que estime oportuno, intimándola a la aportación de un Informe de Vida Laboral actualizado, así como la Hoja de Servicios de su expediente en la Universidad de Murcia certificado por el responsable de gestión de personal del citado organismo público

CUARTO.- El 26 de agosto de 2022, la Sra. X presenta la documentación que se le había requerido así como un escrito de alegaciones para manifestar su oposición a la propuesta de revisión de oficio. Entiende que la valoración de los servicios prestados como profesora asociada por el apartado B1 del baremo se ajustó a derecho, pues serán valorables por dicho apartado los servicios prestados a una Administración Pública en la misma categoría de Trabajador Social "o equivalente", inciso este último en el que la interesada entiende que tendría cabida la prestación docente realizada para la Universidad de Murcia.

Alega, a tal efecto, que "*la labor del trabajador social sanitario y el profesor asociado en trabajo social, comparten funciones básicas*", docentes e investigadoras, que su trabajo como profesora asociada se basa en una selección acorde con los principios de mérito y capacidad y en atención a su consideración como "*profesional de reconocido prestigio en el ámbito del trabajo social*".

Entiende, asimismo, que revisar el criterio que la Comisión de Selección ha venido aplicando durante seis años sería contrario a los principios de buena fe y confianza y vulneraría los límites que a la revisión de oficio impone el artículo 110 LPACAP.

QUINTO.- El 21 de septiembre se confiere trámite de audiencia a la Sra. Y, cuya reclamación se encuentra en el origen del procedimiento de revisión de oficio.

No consta que la interesada haya hecho uso del trámite.

SEXTO.- El 29 de septiembre se une al expediente un certificado de la Jefa de Sección de Selección de la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Murciano de Salud sobre los períodos de servicios prestados como profesor asociado de la Universidad de Murcia que se le han valorado por el apartado B1 del baremo en cada una de las diferentes resoluciones a las que se extiende la revisión de oficio, conforme al siguiente detalle:

Resolución de 6 de junio de 2016, servicios prestados como profesora asociada en la Universidad de Murcia en los períodos comprendidos entre el 17 de febrero y el 20 de junio de 2012; entre el 16 y el 30 de noviembre de 2012 y entre el 15 de enero de 2013 y el 28 de septiembre de 2015.

Resolución de 24 de noviembre de 2017, servicios prestados como profesora asociada en la Universidad de Murcia en el período comprendido entre el 30 de septiembre de 2015 al 30 de octubre de 2016.

Resolución de 7 de junio de 2018, servicios prestados como profesora asociada en la Universidad de Murcia en el período comprendido entre el 1 de noviembre de 2016 y el 16 de octubre de 2017.

Resolución de 24 de abril de 2019, servicios prestados como profesora asociada en la Universidad de Murcia en el período comprendido entre el 17 de octubre de 2017 y el 8 de octubre de 2018.

SÉPTIMO.- Con fecha 30 de septiembre de 2022 el Servicio Jurídico de Recursos Humanos del Servicio Murciano de Salud, tras realizar el análisis comparativo de las funciones propias de la opción estatutaria de Trabajador

Social y las de un profesor asociado alcanza la conclusión de su no equivalencia e "*informa favorablemente la propuesta del Director Gerente del Servicio Murciano de Salud al Consejo de Administración del citado organismo, sobre la revisión de oficio de la valoración en el apartado B1 del baremo de méritos de la Bolsa de Trabajo de Trabajadores Sociales/Asistentes Sociales, los servicios prestados por D.ª X como Profesor asociado en la Universidad de Murcia, que deberán computarse en el apartado B3 del baremo de méritos*", con indicación de las resoluciones y períodos de servicios prestados a los que se extiende la citada revisión de oficio.

OCTAVO.- El 30 de septiembre de 2022 el Director Gerente del Servicio Murciano de Salud propone al Consejo de Gobierno del indicado ente público sanitario la adopción del siguiente acuerdo:

"*1º) Declarar la revisión de oficio de nulidad de pleno derecho, la valoración en el apartado B1 del baremo de méritos de la Bolsa de Trabajo de Trabajadores Sociales/Asistentes Sociales, los servicios prestados por D.ª X como Profesor asociado en la Universidad de Murcia.*

En particular, se trata de los siguientes periodos computados en las Resoluciones de la Comisión de Selección que se indican:

(Sigue una tabla con las resoluciones y los períodos de cómputo)

2°) Valorar en el apartado B3 del baremo de méritos aquellos servicios prestados por D.ª X como Profesor asociado en la Universidad de Murcia.

3°) Notificar el presente Acuerdo, a las partes interesadas…".

NOVENO.- En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos se remite el expediente al Consejo Jurídico en solicitud de dictamen mediante comunicación interior del pasado 10 de octubre de 2022.

DÉCIMO.- El 14 de octubre, el Director Gerente del Servicio Murciano de Salud acuerda suspender el plazo para resolver y notificar el procedimiento de revisión de oficio por el tiempo que medie entre la solicitud de este Dictamen y su recepción por el órgano consultante, conforme a lo establecido en el artículo 22 LPACAP.

Consta su notificación a la interesada el 24 de octubre de 2022.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo de conformidad con lo establecido en los artículos 12.6 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, y 106.1 LPACAP, dado que versa sobre una propuesta de revisión de oficio de diversos actos administrativos por nulidad de pleno derecho.

SEGUNDA.- Actos objeto de revisión, régimen jurídico aplicable, plazo para promover la revisión de oficio y órgano competente para resolver.

I. Actos objeto de revisión.

El acuerdo de inicio del procedimiento de revisión de oficio identifica como actos objeto del mismo las resoluciones de la Comisión de Selección de la Bolsa de Trabajo de Trabajador Social/Asistente Social, de 6 de junio de 2016, 24 de noviembre de 2017, 7 de junio de 2018 y 24 de abril de 2019, que son las resoluciones de carácter definitivo en las que se reflejó el cómputo presuntamente erróneo de los méritos en cuestión.

Tales actos cumplen los requisitos de ser definitivos en vía administrativa o no haber sido recurridos en plazo que, para ser objeto de un procedimiento de revisión de oficio, exigía en su día el artículo 102.1 LPAC y hoy el 106.1 LPACAP.

II. Régimen jurídico aplicable.

Dado que se pretende declarar la nulidad de un acto anterior al 2 de octubre de 2016, fecha de entrada en vigor de la LPACAP, procede distinguir entre el régimen jurídico que habrá de aplicarse al aspecto formal del procedimiento revisorio, que será el vigente a la fecha de incoación del mismo, es decir, la LPACAP (Disposición transitoria tercera, b), del régimen material de las causas de nulidad, que habrá de ser el previsto en la LPAC, en tanto que norma que regulaba las causas de nulidad (artículo 62) de los actos y disposiciones administrativas en el tiempo en que fueron dictados los actos administrativos que se revisan.

Respecto de las resoluciones sometidas a revisión posteriores al 2 de octubre de 2016, el régimen jurídico tanto formal como material será el establecido en la LPACAP, que regula las causas de nulidad en su artículo 47.

III. Plazo para incoar el procedimiento de revisión y para resolverlo.

1. De apreciarse motivo de nulidad, no existe límite temporal para la incoación del procedimiento, ya que la declaración de revisión de oficio puede efectuarse en cualquier momento (artículo 106.1 LPACAP), sin perjuicio de la obligada modulación que de tan tajante afirmación impone el artículo 110 del mismo texto legal, al señalar, como límite a las facultades revisorias de la Administración el “tiempo transcurrido”, que pudiera convertir el ejercicio de aquéllas en contrario a la equidad y a la buena fe.

Como ya señalamos en los Dictámenes 224/2016, 164/2017 y 79/2022, entre otros, a pesar del tiempo transcurrido desde la adopción de las resoluciones cuya revisión de oficio se pretende, no cabe apreciar que concurra el límite establecido por el indicado artículo 110 LPACAP (antes 106 LPAC), toda vez que dichos actos extienden sus efectos, al menos en potencia, hasta la actualidad. Y es que, de no procederse a declarar su nulidad, la Sra. X podría continuar beneficiándose en futuros nombramientos de personal estatutario temporal de una puntuación adicional por los servicios indebidamente computados, toda vez que su ubicación en el orden de prelación de la bolsa de trabajo de carácter permanente de Trabajador Social/Asistente Social, se hubo de ver beneficiada o mejorada por la desafortunada valoración del tiempo en que trabajó como profesora universitaria por el apartado B1 del baremo, como si dicho trabajo lo hubiera sido en la misma categoría u opción estatut aria de Trabajador/Asistente Social o equivalente.

2. Una vez incoado el procedimiento revisor por acuerdo del Director Gerente del Servicio Murciano de Salud, de 12 de agosto de 2022, ha de atenderse a lo establecido en el artículo 106.5 LPACAP, en cuya virtud el transcurso de seis meses sin que se haya dictado resolución producirá la caducidad del procedimiento. Para el cómputo de dicho plazo habrá de tomarse en consideración la suspensión correctamente acordada por el indicado Director Gerente al amparo del artículo 22.5 LPACAP y notificada de forma adecuada a la interesada.

IV. Órgano competente para resolver.

Emanados los actos cuya nulidad se pretende de la Comisión de Selección de un procedimiento selectivo convocado por el Director Gerente del Servicio Murciano de Salud, corresponde la competencia para su revisión al máximo órgano rector de dicho organismo público, por así disponerlo el art. 33.1,c) de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de organización y régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, condición ésta que, de conformidad con el art. 25.4 de la Ley 4/1994, de 26 de julio, de Salud de la Región de Murcia, recae en el Consejo de Administración del referido ente público sanitario.

TERCERA.- Del procedimiento.

El artículo 106 LPACAP habilita a las Administraciones Públicas y previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, a declarar la nulidad de sus actos administrativos en los supuestos previstos en el artículo 47.1 LPACAP. No obstante, y de conformidad con lo señalado en la Consideración Segunda de este Dictamen, las causas de nulidad a las que ha de atenderse respecto del acto objeto de revisión que fue dictado con anterioridad al 2 de octubre de 2016 son las señaladas por el artículo 62.1 LPAC, en tanto que norma vigente en ese momento.

En relación con el procedimiento de revisión de oficio, este Consejo Jurídico ha señalado reiteradamente que, como mínimo, debe estar integrado por el acuerdo de iniciación, los informes pertinentes, la práctica de la prueba si así se propone, la audiencia a los interesados y la propuesta de resolución que se somete a Dictamen de este Órgano Consultivo. En su aplicación al caso, consta el acuerdo de iniciación, el trámite de audiencia tanto a la Sra. X como a la Sra. Y, un informe propuesta del Servicio Jurídico de Recursos Humanos, que sirve de fundamento jurídico para la propuesta que el Director Gerente del Servicio Murciano de Salud eleva al Consejo de Administración del indicado ente público sanitario, que constituye la propuesta de resolución del procedimiento, por lo que, *prima facie*, se habrían cumplido todos los trámites preceptivos.

CUARTA.- De la causa de nulidad invocada.

La potestad de revisión de oficio, reconocida en general a la Administración por el artículo 106, con los límites del 110 LPACAP, supone una facultad excepcional que se le otorga para revisar los actos administrativos sin acudir a los Tribunales y sin tan siquiera esperar a su impugnación por los interesados. Prevista para vicios especialmente graves causantes de la nulidad de los actos, constituye, en definitiva, una manifestación extrema de la autotutela administrativa. En tanto que vía excepcional y extraordinaria para dejar sin efecto actos administrativos ya firmes y sin sometimiento a plazo, se le imponen por el ordenamiento estrictos y numerosos límites.

Por lo que aquí interesa, el primero de ellos reside en los motivos que legitiman para acudir a esta vía revisoria. Dichos motivos, hoy contenidos en el artículo 47.1 LPACAP y antes en el 62.1 LPAC, que también resulta aplicable en atención a la fecha en que se dictó uno de los actos objeto de revisión, constituyen verdaderas causas tasadas, con enumeración exhaustiva, y cuya especial gravedad, en definitiva, fundamenta esa potestad excepcional, como, asimismo, tanto el Consejo de Estado como la jurisprudencia del Tribunal Supremo han venido entendiendo de manera constante y reiterada (por todas, SSTS de 30 de marzo de 1982, 17 de octubre de 2000 y 12 de marzo de 2002).

Para la propuesta de resolución, los actos cuya declaración de nulidad se pretende incurrieron en la causa de nulidad contemplada en idénticos términos por los artículos 47.1, letra a) LPACAP y 62.1, letra a) LPAC, es decir la de lesionar derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, dado que al otorgar a la Sra. X de forma indebida puntuación por un mérito que no acreditaba, se vio favorecida de forma injustificada en detrimento de otros aspirantes, que vieron vulnerado su derecho a acceder a los cargos y empleos públicos en condiciones de igualdad, mérito y capacidad, reconocido por la Constitución en sus artículos 23.2 y 103.3.

QUINTA.- La vulneración del derecho reconocido en el artículo 23.2 CE.

Como de forma reiterada hemos declarado en nuestra doctrina (por todos, Dictámenes 334/2019 y 313/2021), la ubicación de este artículo 23.2 en el Título I, Capítulo II, Sección 1ª de la Ley Fundamental lo hace susceptible de amparo constitucional, de conformidad con el artículo 53.2 CE y, en consecuencia, su eventual vulneración sería determinante de la nulidad del acto cuya revisión se solicita, en virtud de lo establecido en los artículos 62.1, letra a) LPAC y 47.1, letra a, LPACAP.

El referido precepto establece que los ciudadanos "*tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes*". Si bien, en un primer momento, la doctrina constitucional fue algo vacilante a la hora de establecer el ámbito de este precepto y determinar si tenían cabida en él las funciones públicas de carácter profesional propias de los empleados públicos o si únicamente era aplicable al acceso a los cargos de representación política, el Alto Tribunal se decantó por entender que este derecho fundamental se proyecta sobre ambos tipos de función, aunque, en relación a los empleados públicos, únicamente es predicable de aquellos que mantienen con la Administración una relación estatutaria o funcionarial, no de carácter contractual laboral. Así, la STC 86/2004, señala expresamente que "*las funciones públicas englobadas en la protección que dispensa el artículo 23.2 CE son aquellas que vienen desarrolladas por funcionarios públicos, en el sentido del artículo 103,3 CE, esto es, por aquellas personas vinculadas con la Administración mediante una relación de servicios de carácter estatutario*".

Este derecho ha sido calificado por la doctrina constitucional como de configuración legal y de carácter puramente reaccional, pues el artículo 23.2 CE no otorga el derecho a desempeñar determinadas funciones públicas, sino únicamente permite impugnar ante la jurisdicción ordinaria y, en última instancia, ante el Tribunal Constitucional, toda norma o aplicación concreta de una norma que quiebre la igualdad (SSTC 161/2001, 137/2004, ó 30/2008, entre otras). La doctrina constitucional señala, asimismo, que este precepto no consagra un pretendido derecho

fundamental al estricto cumplimiento de la legalidad en el acceso a los cargos públicos, de forma que sólo cuando la infracción de las normas o bases del proceso selectivo implique, a su vez, una vulneración de la igualdad entre los participantes, cabe entender que se ha vulnerado esta dimensión interna y más específica del derecho que reconoce el artículo 23.2 CE (ATC 16/2010). Nos encontramos, por tanto, ante un d erecho de igualdad *lex espetialis*, respecto del principio de igualdad consagrado por el artículo 14 CE, cuyo contenido puede sintetizarse en el siguiente:

a) Predeterminación normativa del procedimiento de acceso a la función pública.

b) Igualdad en la Ley, de forma que las normas rectoras de los procedimientos de acceso aseguren una situación jurídica de igualdad de todos los ciudadanos, prohibiendo el establecimiento de requisitos discriminatorios o referencias individualizadas o *ad personam* y no estrictamente referidos a los principios de mérito y capacidad.

c) Igualdad en la aplicación de la Ley, de manera que las normas que regulan las pruebas selectivas se apliquen por igual a todos los interesados.

En relación con esta última dimensión del derecho proclamado en el artículo 23.2 CE, éste incorpora también el derecho a la igualdad en la aplicación misma de la ley, de tal modo que, una vez garantizada la vinculación de la propia Administración a lo dispuesto en las normas reguladoras del procedimiento selectivo, ha de quedar también excluida toda diferencia de trato en el desarrollo del referido procedimiento. En todos los momentos del proceso selectivo, la Administración está objetivamente obligada a dispensar a todos un trato igual. Las condiciones de igualdad a las que se refiere el artículo 23.2 CE se proyectan, por tanto, no sólo a las propias leyes sino también a su aplicación e interpretación (STC 10/1998, de 13 de enero).

En este sentido, "*si bien el derecho fundamental del artículo 23.2 ha de conectarse ineludiblemente con la vinculación de la Administración a lo dispuesto en las bases que regulan el procedimiento de acceso a la función pública* (...) *el artículo 23.2 CE no consagra un pretendido derecho fundamental al estricto cumplimiento de la legalidad en el acceso a los cargos públicos, ya que sólo cuando la infracción de las bases del concurso implique, a su vez, una vulneración de la igualdad entre los participantes cabe entender que se ha vulnerado esta dimensión interna y más específica del derecho fundamental que reconoce el art. 23.2 CE, lo que de suyo exige, como asimismo se afirma, la existencia de un término de comparación sobre el que articular un eventual juicio de igualdad. En otros términos, la conexión existente entre el artículo 23.2 CE y la vinculación de la Administración a lo dispuesto en las bases no puede llevarse al extremo de que toda vulneración de las mismas (que normalmente supondrá una vulneración de los principios de mérito y capacidad que a través de las mismas se actúan) implique infracción del derecho fundamental, lo que sólo existirá cuando se produzca una diferencia de trato o, como en otros casos se ha sostenido, una quiebra relevante del procedimiento, que haría arbitraria la decisión que en esas condiciones se dictase"* (STC 73/1998, FJ 3º, que reitera la doctrina contenida en la número 115/1996).

Centrándonos en esta tercera manifestación del derecho fundamental estudiado, la igualdad en la aplicación de la Ley ha de interpretarse en el sentido de otorgar el mismo trato a todos los participantes durante el desarrollo del procedimiento selectivo. Del mismo modo, no toda vulneración de las bases del procedimiento selectivo constituye una vulneración del derecho de acceder a las funciones públicas en condiciones de igualdad, sino sólo cuando esa violación de las bases implique, a su vez, una quiebra de la igualdad de los participantes, porque exista una injustificada diferencia de trato entre éstos. Y, a tal efecto, el desconocimiento o vulneración de aquellos elementos que en la selección de los empleados públicos tienen por finalidad la garantía de la objetividad del procedimiento selectivo y, en consecuencia, la salvaguardia de la igualdad de oportunidades de todos los aspirantes, pueden dar lugar a una quiebra del derecho al acceso a la función pública en co ndiciones de igualdad. Entre tales elementos y en el seno de un procedimiento concurrencial basado en la valoración de los méritos, la incorrecta aplicación del baremo de méritos o su desconocimiento, son susceptibles de producir una quiebra del indicado derecho cuando en dicha apreciación del mérito se beneficia de forma injustificada y arbitraria a un aspirante en detrimento del resto. Como recuerda el Tribunal Constitucional, en su sentencia 215/1991, la disconformidad con el criterio de las Comisiones evaluadoras sólo puede producirse cuando resulta manifiesta la arbitrariedad en la actuación de la Comisión y, por tanto, evidentes el desconocimiento de los principios de mérito y capacidad que rigen el concurso y el menoscabo del derecho a la igualdad de los candidatos para el acceso a las funciones públicas consagradas en los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución.

Y, a tal efecto, forzoso es reparar en que los actos objeto de revisión otorgaron a la Sra. X una puntuación por unos méritos que, conforme al baremo establecido no había acreditado, pues el órgano encargado de la valoración

de los aspirantes consideró que durante el período comprendido entre los años 2012 y 2018, aquélla desempeñó su trabajo para una Administración Pública, la Universidad de Murcia, como Asistente Social/Trabajador Social, en condición de personal estatuario, funcionario o laboral de la misma o equivalente opción o categoría que aquélla a la que se refiere la Bolsa de Trabajo, cuando la realidad que arroja el expediente es que durante dicho lapso de tiempo la Sra. X trabajó para la indicada institución docente, sí, pero como Profesora Asociada a tiempo parcial, suscribiendo con la Universidad el oportuno contrato de trabajo y sus prórrogas, siempre con la categoría laboral de "Asociado a Tiempo Parcial". Ha de precisarse que, frente a lo señalado erróneamente por la Sra. Y, que califica el trabajo realizado por la Sra. X para la Universidad como Trabajo Autónomo, la prestación de servicios de los profesores asociados de la Universidad constituye una relación laboral que se instrumenta a través de los correspondientes contratos de trabajo, como se desprende de los artículos 48 y 53 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU), y del Decreto 197/2017, de 5 de julio, por el que se desarrolla el régimen jurídico y retributivo del personal docente e investigador contratado laboral de las Universidades Públicas de la Región de Murcia.

El Tribunal Constitucional ha señalado de forma reiterada que "*la valoración como mérito de la experiencia profesional es perfectamente válida desde el punto de vista constitucional; hemos afirmado que «la consideración de los servicios prestados no es ajena al concepto de mérito y capacidad, pues el tiempo efectivo de servicios puede reflejar la aptitud o capacidad para desarrollar una función o empleo público y, suponer además, en ese desempeño, unos méritos que pueden ser reconocidos y valorados» [SSTC 67/1989, de 18 de abril, F. 3 y 107/2003, de 2 de junio, F. 5 b)]*" (STC 27/2012, de 1 de marzo). En la consideración de la experiencia como mérito, por tanto, reviste una especial trascendencia el contenido de la función pública desarrollada, de modo que su valoración quedará justificada en la medida en que el desempeño de tal función esté relacionada con la función a realizar en el cuerpo, categoría u opción al que se pretende acceder, pues sólo de esta forma puede considerarse que la experiencia demuestra aptitud o capacidad para la realización de las tareas que tiene asignadas como propias la categoría u opción funcionarial en cuestión. Además, en la configuración del mérito a valorar, puede la Administración convocante del procedimiento selectivo introducir criterios de graduación en atención a la mayor proximidad de las funciones a realizar con las desempeñadas con anterioridad o a la calidad en que lo fueron, como ocurre en el supuesto sometido a consulta, en el que se valora más la experiencia obtenida en el desempeño de puestos de trabajo de la Administración, pertenecientes a la misma opción u otra equivalente, mediante una relación de carácter estatutario, funcionarial o laboral, que los servicios prestados a la Administración en una categoría diferente a la opción estatutaria de Trabajadores Sociales/Asistentes Sociales. Diferencias éstas de valoración que quedan establecidas en el baremo de méritos y que no han sido objeto de reproche o impugnación alguna al considerarlas arbitrarias o infundadas.

Ya hemos señalado que, en el supuesto sometido a consulta, la experiencia que se valoró a la Sra. X no fue por el desarrollo de las funciones de un Asistente Social/Trabajador Social o equivalente para la Universidad de Murcia, sino como personal docente e investigador bajo la modalidad de Profesor Asociado a Tiempo Parcial.

El error de la Comisión de Selección consistió en valorar dichos servicios por el apartado B1 del baremo aplicable al procedimiento selectivo, cuando lo cierto es que el trabajo docente para la Universidad no podía incardinarse en el mérito valorable en dicho apartado, pues no se trataba de servicios prestados en la misma categoría u opción o equivalente a la de Asistente social/Trabajador Social, sino en todo caso en el B3, servicios prestados en las Administraciones Públicas en una categoría diferente a la opción estatutaria de Trabajadores Sociales/Asistentes Sociales, que otorga 0,20 puntos por cada mes, frente al apartado B1 que otorga 1 punto por mes. Es decir, los servicios docentes prestados por la interesada se valoraron, indebidamente, cual si lo hubieran sido en la categoría de Asistente Social/Trabajador Social de la Universidad u otra equivalente.

Alega la interesada que las labores de un trabajador social sanitario y un profesor asociado en materias relativas al trabajo social son esencialmente coincidentes, y que, de hecho, la condición de profesor asociado tiene como presupuesto su reconocimiento como profesional de prestigio en el ámbito del trabajo social.

No comparte el Consejo Jurídico esta apreciación sobre la equivalencia entre las funciones del trabajador social sanitario y el profesor asociado universitario. Las funciones propias de la opción estatutaria de Trabajo Social se definen normativamente en el Decreto 119/2002, de 4 de octubre, por el que se configuran las opciones correspondientes a las categorías del personal estatutario del Servicio Murciano de Salud, en los siguientes términos: "*Trabajo Social: La realización de cuantas actividades de tipo social resulten necesarias para la atención de los pacientes, entre las que figuran la elaboración de la historia social del paciente, la colaboración en la localización de familiares; la tramitación de ayudas sociales o su ingreso en residencias u otras instituciones; la*

participación en los programas de rehabilitación, formación, investigación y prevención que se desarrollen en el centro; la colaboración en el seguimiento y control de enfermos y la infor mación a pacientes y familiares sobre actividades de tipo social". Este elenco de funciones que cabe sintetizar como la atención de tipo social a los pacientes del Servicio Murciano de Salud y a sus familiares, no puede considerarse equivalente a la labor docente universitaria que constituye el principal cometido de los profesores asociados, conforme a lo establecido en la normativa reguladora de esta categoría de personal (artículo 53 LOU, artículo 20 del Real Decreto 898/1985, de 30 de abril, sobre régimen del profesorado universitario; artículo 138 de los Estatutos de la Universidad de Murcia, aprobados por Decreto 85/2004, de 27 de agosto; artículo 23 del II Convenio Colectivo del Personal Docente e Investigador contratado laboral de las Universidades Públicas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, publicado en el BORM núm. 77, de 5 de abril de 2016; y el ya citado Decreto 197/2017, de 5 de julio, en su artículo 19).

En definitiva, la figura del profesor asociado persigue aportar a la Universidad una visión esencialmente práctica de la materia de que se trate, y ello dada su singular capacitación profesional. Esa aportación se realiza a través de la docencia, que constituye la labor esencial, cuando no la única para la que se le contrata, y así se desprende del certificado de servicios expedido por la Universidad a la interesada. Siendo ello así, resulta evidente que la docencia, no ya universitaria, sino de cualquier nivel, no consta entre las funciones que está llamado a realizar un empleado público de la opción estatutaria de Trabajo Social en el Servicio Murciano de Salud, dada su no inclusión entre el elenco funcional propio de esta categoría de empleados públicos que predetermina el Decreto 119/2002, de 4 de octubre, por lo que no puede concluirse que exista equivalencia entre ambas categorías profesionales.

En relación con las diferencias existentes entre las funciones que desarrolla un profesor asociado y las que son propias del ejercicio profesional externo a la Universidad, que impide considerar como equivalentes o equiparables los servicios prestados en una y otra condición a efectos de procedimientos selectivos para el acceso a la Función Pública, pueden consultarse las Sentencias núm. 2597 y 2598/2012, de 1 de octubre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Granada), así como la del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, de idéntico orden jurisdiccional, número 165/2022, de 20 de abril.

No debió, por tanto, valorarse la experiencia en el desempeño de las funciones de profesor asociado como servicios prestados en una categoría equivalente a la opción estatutaria de Trabajo Social. Como consecuencia de dicho error se atribuyó a la interesada una puntuación cinco veces mayor que la que en derecho le correspondía, en detrimento de otros aspirantes de la bolsa de trabajo que se vieron postergados en el orden de la misma, de modo que de forma injustificada se pretirió en el acceso a la función pública a quienes ostentaban mejor derecho.

Dado el carácter permanente de la bolsa de trabajo de referencia, los errores de valoración cometidos quedaron firmes al no recurrirse en plazo las correspondientes resoluciones de la Comisión de Selección, de modo que la puntuación atribuida de forma incorrecta ha determinado que la aspirante se haya visto favorecida por ella hasta la actualidad.

De lo expuesto se debe concluir que se favoreció sin justificación objetiva y razonable alguna a la Sra. X cuando se le valoró un mérito por un apartado del baremo que no le resultaba aplicable en atención a la naturaleza de la prestación de servicios acreditada. Ello, a su vez, perjudicó en igual medida a los aspirantes contenidos en la bolsa de trabajo, que se vieron indebidamente postergados en el orden de prelación de los llamamientos para trabajar como personal estatutario temporal en el Servicio Murciano de Salud, lo que permite entender que la errónea o indebida atribución de dicha puntuación fue contraria al derecho fundamental a acceder a las funciones públicas en condiciones de igualdad y, por esa razón, manifiestamente discriminatoria.

Procede, en consecuencia, declarar la nulidad parcial de las resoluciones objeto de revisión de oficio en lo que se refiere a la valoración otorgada a la Sra. X por el apartado B1 del baremo de méritos, de modo que se reste a la puntuación otorgada en su día por este apartado la que le fuera concedida por los períodos en los que la interesada trabajó como Profesora Asociada a tiempo parcial para la Universidad de Murcia, sin perjuicio de la valoración de esos mismos períodos conforme al apartado del baremo que resulte aplicable, el B3, según la propuesta de resolución.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Se dictamina en sentido favorable la propuesta de resolución en el sentido de declarar la nulidad parcial de las siguientes resoluciones de la Comisión de Selección de la Bolsa de Trabajo, convocada por Resolución del Director Gerente del Servicio Murciano de Salud de 23 de diciembre de 2002, para la selección de Asistentes Sociales/Trabajadores Sociales que pasen a prestar servicios como personal estatutario temporal, funcionario interino o laboral temporal:

- Resolución de 6 de junio de 2016, correspondiente al período de presentación de instancias y méritos de 31 de octubre de 2015.

- Resolución de 24 de noviembre de 2017, correspondiente al período de presentación de instancias y méritos de 31 de octubre de 2016.

- Resolución de 7 de junio de 2018, correspondiente al período de presentación de instancias y méritos de 31 de octubre de 2017.

- Resolución de 24 de abril de 2019, correspondiente al período de presentación de instancias y méritos de 31 de octubre de 2018.

SEGUNDA.- La declaración de nulidad se contrae a la puntuación otorgada a la aspirante D.ª X por el apartado B1 del baremo, correspondiente a los servicios prestados como Profesora Asociada a Tiempo Parcial para la Universidad de Murcia, servicios que habrán de serle valorados conforme al apartado del baremo que los contemple y que, según la propuesta de resolución, es el B3.

No obstante, V.E. resolverá.