



Roj: **STS 4844/2025 - ECLI:ES:TS:2025:4844**

Id Cendoj: **28079130042025100555**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **05/11/2025**

Nº de Recurso: **1465/2024**

Nº de Resolución: **1413/2025**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **ANTONIO NARVAEZ RODRIGUEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SJCA, Mérida, núm. 2, 18-09-2023 (rec. 15/2023),**

STSJ EXT 1275/2023,

ATS 2268/2025,

STS 4844/2025

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 1.413/2025

Fecha de sentencia: 05/11/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 1465/2024

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 28/10/2025

Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio Narváez Rodríguez

Procedencia: T.S.J.EXTREMADURA SALA CON/AD

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

Transcrito por: MAD

Nota:

R. CASACION núm.: 1465/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio Narváez Rodríguez

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

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 1413/2025

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Luis María Díez-Picazo Giménez, presidente



D.ª María del Pilar Teso Gamella
D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo
D. Francisco José Sospedra Navas
D.ª María Alicia Millán Herrandis
D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero
D. Antonio Narváez Rodríguez

En Madrid, a 5 de noviembre de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº. 1465/2024, interpuesto por la Junta de Extremadura, representada y defendida por sus Servicios Jurídicos contra la sentencia núm. 588/2023, de 15 de diciembre, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura y recaída en el rollo de sala núm. 159/2023, que estimó el recurso de apelación, interpuesto por la contraparte en el procedimiento, el Sindicato Médico de Extremadura (SIMEX), contra la precedente sentencia núm. 106/2023 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 2 de Mérida, recaída en el recurso núm. 15/2023, que, a su vez, había desestimado el recurso contencioso-administrativo formalizado por el precitado Sindicato frente al Pacto contra la mejora de las condiciones laborales del personal del Servicio Extremeño de Salud, en los términos que luego se dirán, posteriormente ampliado a la Instrucción conjunta 2/2023, de 24 de febrero, de la Dirección Gerencia y de la Dirección General de Recursos Humanos y Asuntos Generales del Servicio Extremeño de Salud y a la posterior Resolución de 27 de abril de 2023, de la Dirección Gerencia, por la que fue modificado el Plan de Ordenación de Recursos Humanos del Servicio Extremeño de Salud.

Se ha personado, como parte recurrida, el Procurador de los Tribunales don Francisco Javier Rivera Pinna, en nombre y representación del Sindicato Médico de Extremadura (SIMEX), asistido del Letrado don Rafael Gil Nieto.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Antonio Narváez Rodríguez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-La representación procesal del Sindicato Médico de Extremadura (SIMEX) interpuso recurso contencioso-administrativo, por el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales, contra el Pacto para la mejora de las condiciones laborales del personal del Servicio Extremeño de Salud, en relación a las líneas incluidas en el plan de ordenación de Recursos Humanos de fecha 8 de febrero de 2023, en lo relativo a la cláusula 3, número 1, apartado c) 4, al señalar que "*la prórroga del profesional debe conllevar el desarrollo del trabajo asistencial*".

El recurso fue ampliado posteriormente a la Instrucción conjunta 2/2023, de 24 de febrero, de la Dirección Gerencia y de la Dirección General de Recursos Humanos y Asuntos Generales del Servicio Extremeño de Salud (SES), referente a varios aspectos del anterior Pacto, en tanto en cuanto que, en el mismo se establecía que "*las solicitudes de prolongación de servicio para profesionales que hayan cumplido la edad de jubilación se acompañarán de un informe emitido por la dirección correspondiente que especifique la actividad asistencial que realizará el profesional*"

Por último, el recurso fue ampliado, también, a la Resolución de 27 de abril de 2023 de la Dirección Gerencia del SES, por la que se modificó el plan de ordenación de recursos humanos, en el apartado relativo a la jubilación, que vino a establecer: "*4. La prórroga del profesional debe conllevar el desarrollo del trabajo asistencial*".

En el recurso, la representación del SIMEX invocaba la vulneración de su derecho fundamental a la libertad sindical (artículo 28.1 de la CE).

El recurso fue admitido a trámite y turnado al Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 2 de Mérida (Badajoz), quedando registrado como procedimiento especial de protección de derechos fundamentales, con el núm. 15/2023 de los de su clase.

El Juzgado dictó la sentencia núm. 106/2023, de 18 de septiembre, con el siguiente fallo:

"Que debo declarar y declaro que:

- El Pacto para la mejora de las condiciones laborales del personal del Servicio Extremeño de Salud, en relación a las líneas incluidas en el plan de ordenación de Recursos Humanos de fecha 8 de febrero de 2023, en lo relativo



a la cláusula 3, número 1, apartado c) 4, al señalar que 'la prórroga del profesional debe conllevar el desarrollo del trabajo asistencial'.

- La Instrucción conjunta 2/2023, de 24 de febrero, de la Dirección Gerencia y de la Dirección General de Recursos Humanos y Asuntos Generales del Servicio Extremeño de Salud (SES), referente a varios aspectos del anterior Pacto, en tanto en cuanto que, en el mismo se establecía que 'las solicitudes de prolongación de servicio para profesionales que hayan cumplido la edad de jubilación se acompañarán de un informe emitido por la dirección correspondiente que especifique la actividad asistencial que realizará el profesional'.

- La Resolución de 27 de abril de 2023 de la Dirección Gerencia del SES, por la que se modificó el plan de ordenación de recursos humanos, en el apartado relativo a la jubilación, que vino a establecer: '4. La prórroga del profesional debe conllevar el desarrollo del trabajo asistencial' no vulneran el derecho fundamental a la libertad sindical recogido en el art. 28 CE".

La Sentencia impuso las costas a la parte recurrente, aunque no precisó la cantidad.

SEGUNDO.-La representación del Sindicato SIMEX interpuso recurso de apelación contra la anterior sentencia, quedando registrado como Rollo de Sala con el núm. 159/2023 de los de su clase, correspondiendo su conocimiento a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, la que dictó la Sentencia núm. 588/2023, de 15 de diciembre, por la que estimó el recurso de apelación así formalizado contra la Sentencia núm. 106/2023, de 18 de septiembre del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Mérida y, en su virtud, acordó la revocación de dicha resolución y declaró no conforme a Derecho y anuló, por no ser conforme al derecho fundamental a la libertad sindical del artículo 28.1 CE, el Pacto, la Instrucción y la Resolución inicialmente impugnadas. Sin expresa condena en costas.

TERCERO.-El día 12 de febrero de 2024, la letrada de la Junta de Extremadura, en nombre y representación de ésta, presentó escrito de preparación de recurso de casación ante la Sala extremeña , en el que, además de haber justificado la concurrencia de los requisitos reglados (plazo, legitimación, recurribilidad de la resolución impugnada, identificación de las normas de Derecho estatal que se han entendido infringidas y razonamientos justificativos de que las infracciones que se imputan a la sentencia han sido determinantes del fallo) resumidamente, alegó la existencia de interés casacional objetivo apoyado en la concurrencia de las causas previstas en el art. 88.2 apartados e) e i) de la LJCA.

Por medio de Auto de 14 de febrero de 2024, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura tuvo por preparado el recurso de casación presentado por la Junta de Extremadura.

CUARTO.-Recibidas las actuaciones en el Tribunal Supremo y personados la Junta de Extremadura como recurrente y el Sindicato SIMEX como recurrido, la Sección Primera de esta Sala dictó Providencia de 20 de noviembre de 2024 por la que acordó la inadmisión a trámite del recurso, conforme a lo dispuesto en el artículo 90.4. apartado a), de la LJCA, al no haberse acreditado el cumplimiento del requisito del plazo de presentación del recurso interpuesto. La Providencia acordó la imposición de costas a la parte recurrente.

Contra la citada Providencia, la representación de la Junta de Extremadura promovió incidente extraordinario de nulidad de actuaciones alegando que el escrito de preparación del recurso había sido presentado en tiempo y forma, tenido por preparado por la Sala de instancia y se había personado la Administración extremeña dentro del tiempo concedido para el emplazamiento, por lo que interesaba la nulidad de la Providencia de inadmisión dictada. El incidente fue admitido a trámite y, posteriormente, por medio de Auto de 5 de marzo de 2025, la Sala acordó estimar el incidente de nulidad de actuaciones al haber apreciado la existencia de un error patente, toda vez que el escrito de preparación del recurso de casación había sido presentado dentro de plazo.

Por posterior auto de 12 de marzo de 2025, la Sección Primera de esta Sala acordó admitir el recurso de casación preparado, que quedó registrado con el número RCA 1465/2024, y declaró como cuestión de interés casacional objetivo la que luego se dirá. Al mismo tiempo, ordenó remitir las actuaciones a esta Sección Cuarta para la debida tramitación y resolución del recurso.

QUINTO. -Por diligencia de ordenación de 17 de marzo de 2025 se dispuso la remisión de las actuaciones a esta Sección Cuarta para su tramitación y decisión y se concedió a la parte recurrente el plazo de treinta días para presentar su escrito de interposición. Por posterior Diligencia de Ordenación de 20 de marzo de 2025, se tuvieron por recibidas las actuaciones y fue designada como ponente de este recurso la Excmra. Señora Doña María del Pilar Teso Gamella.

SEXTO.-Por medio de escrito de 30 de abril de 2025, la Letrada de la Junta de Extremadura despachó dicho trámite y solicitó la estimación del recurso y la anulación de la sentencia impugnada, así como la desestimación de la pretensión del Sindicato demandante en la instancia, interesando la declaración de legalidad de la actuación administrativa impugnada, con imposición de las costas al recurrente, el Sindicato SIMEX.



SÉPTIMO.-Por virtud de providencia de 9 de mayo de 2025, se acordó tener por interpuesto el recurso de casación y, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 92.5 LJCA, dar traslado a la parte recurrida y personada para que presentase escrito de oposición en el plazo de treinta días, lo que efectuó la representación procesal del Sindicato SIMEX, por medio de escrito de 15 de mayo de 2025, interesando la desestimación del recurso, con expresa imposición de costas a la parte recurrente de casación, por las razones que expone en dicho escrito.

OCTAVO. -Una vez conclusas las actuaciones y considerándose innecesaria la celebración de vista pública, por medio de providencia de 23 de mayo de 2025, se acordó dar por concluso el procedimiento y pendiente de señalamiento para votación y fallo cuando por turno correspondiera.

Por medio de Providencia de 19 de junio de 2025, se señaló el día 16 de septiembre de 2025, para la votación y fallo de este recurso, siendo designado como Ponente el Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, en sustitución de la que lo había sido hasta ese momento, la Excm. Señora Doña María del Pilar Teso Gamella.

Finalmente, mediante nuevas providencias de 4 y de 25 de septiembre de 2025, se acordó, de una parte, dejar sin efecto el señalamiento del día 16 de septiembre de 2025, y, de otro lado, señalar el día 28 de octubre de 2025 para la votación y fallo de este recurso, siendo designado como Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D. Antonio Narváez Rodríguez, en sustitución del Excmo. Sr. Don Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Antecedentes administrativos.

El día 8 de febrero de 2023, en reunión celebrada por representantes del SES, dependiente de la Junta de Extremadura, y diferentes Sindicatos, entre los que no se encontraba el Sindicato SIMEX, fue suscrito el Pacto para la mejora de las condiciones laborales del personal del Servicio Extremeño de Salud, en relación a las líneas incluidas en el plan de ordenación de Recursos Humanos.

En la Cláusula 3 del Pacto, dedicada a la "*Jubilación de los y las profesionales*" se acordó, en el apartado b) de la misma, la posibilidad de que los/las profesionales del SES pudieran solicitar voluntariamente, de acuerdo con el artículo 26.2, párrafo segundo de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud (en adelante, la Ley 55/2003), la prolongación en el servicio activo, hasta cumplir los setenta años, para el personal sanitario que fuera autorizado.

Por su parte, en el apartado c) de dicha cláusula se estableció, entre los "*criterios asistenciales que tendrán que ser valorados para la autorización de la prolongación en el servicio activo*" el recogido en el punto 4 de dicho apartado, en el que se establecía lo siguiente: *La prórroga del profesional debe conllevar el desarrollo del trabajo asistencial o excepcionalmente, la prestación de un servicio fundamental para el SES, que se determinará o delimitará, en este caso, en la mesa sectorial de sanidad*".

Posteriormente, en aplicación de lo establecido en el anterior Pacto, la Dirección Gerencia y la Dirección General de Recursos Humanos y Asuntos Generales, ambas dependientes del SES, dictaron la Instrucción conjunta 2/2023, de 24 de febrero, por la que, en lo que ahora es de interés, estableció que "*las solicitudes de prolongación de servicio para profesionales que hayan cumplido la edad de jubilación se acompañarán de un informe emitido por la dirección correspondiente que especifique la actividad asistencial que realizará el profesional*".

Finalmente, por medio de Resolución de 27 de abril de 2023, de la Dirección Gerencia del SES, fue modificado el plan de ordenación de recursos humanos y, concretamente, el apartado relativo a la jubilación del personal sanitario y se estableció que "*4. La prórroga del profesional debe conllevar el desarrollo de trabajo asistencial*".

SEGUNDO.- Antecedentes judiciales. La Sentencia impugnada.

1. Hasta llegar al presente trámite del recurso de casación, han sido dos las instancias que le han precedido, con resoluciones judiciales antitéticas y contrarias entre sí. Como se ha descrito en los antecedentes de esta Sentencia, el Juzgado de lo Contencioso-administrativo dictó sentencia por la que desestimó íntegramente el recurso interpuesto por la representación de SIMEX, mientras que, posteriormente, en el grado de apelación, la Sentencia de la Sala de la misma jurisdicción, del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, estimó el recurso de apelación formalizado por la representación del precitado Sindicato y, con revocación de la Sentencia de la instancia, acordó la anulación de los aspectos concretos de los actos administrativos impugnados.



Ya en esta sede de Casación, es la Letrada de la Junta de Extremadura, en defensa del SES, la que ha impugnado la sentencia dictada en grado de apelación por el Tribunal extremeño, solicitando que sea casada y anulada la sentencia impugnada y se declare la conformidad a Derecho de los actos impugnados.

2. La Sentencia núm. 106/2023, de 18 de septiembre, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Mérida había desestimado el recurso del Sindicato SIMEX porque entendió que la prórroga en el servicio activo de los profesionales de la medicina hasta los 70 años "no es un derecho sino una excepción a la regla general de la jubilación a los 65 años" y "establecer que esa prórroga está supeditada al desempeño de funciones asistenciales no vulnera el art. 28 CE dado que la actuación administrativa está, en este caso, amparada por el art. 103.1 CE, exigiéndole que sirva con objetividad a los intereses generales", dado que los derechos fundamentales no tienen carácter absoluto.

Por su parte, la Sentencia núm. 588/2023, de 15 de diciembre, de la Sala de apelación extremeña, ahora impugnada en casación, estima el recurso de apelación del Sindicato SIMEX al considerar que "los trabajadores que se encuentren en situación de prórroga desde los sesenta y cinco a setenta años como máximo son trabajadores efectivos a todos los efectos (...)" de tal modo que "no pueden ser discriminados de manera alguna por ejercer actividades sindicales". Según razona la sentencia, "el delegado sindical debe ser tratado de igual manera que el personal estatutario y funcionario de su misma unidad o servicio".

Para la Sala no se produce una vulneración de los principios de eficacia y eficiencia por el mantenimiento de los derechos sindicales de los trabajadores, sino que se trata de una obligación legal y constitucionalmente establecida, de tal manera que, "de no desempeñar tales puestos determinados trabajadores lo desempeñarán otros y en la misma proporción y no se les puede hacer renunciar a ostentar la plenitud de sus derechos sindicales (...)", por lo que, en definitiva, estima el recurso de apelación y, por consiguiente, el recurso contencioso-administrativo del Sindicato SIMEX y anula los términos impugnados de los actos administrativos identificados en el suplico de la demanda.

TERCERO.- El Auto de admisión del recurso de casación.

El Auto de 12 de marzo de 2025 de la Sección Primera de esta Sala, ha admitido el recurso de casación preparado por la Letrada del SES, dependiente de la Junta de Extremadura, y ha apreciado que la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar:

"Si vulnera o no el derecho a la libertad sindical, un pacto, acuerdo o plan de ordenación de recursos humanos de un Servicio de Salud autonómico que incluya, entre los requisitos exigidos para autorizar la prolongación en el servicio activo más allá de la edad de jubilación, uno referido a que la prórroga debe conllevar para el profesional solicitante el desarrollo de trabajo asistencial, incluso cuando éste le dificulte o impida continuar con su anterior actividad sindical".

Asimismo, ha precisado que:

"Las normas que, en principio, serán objeto de interpretación son: los artículos 2 y 103 de la Constitución , la doctrina constitucional que los interpreta, y los artículos 13 y 26.2 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA ".

CUARTO.- Escrito de interposición del recurso.

El escrito de la Letrada de la Junta de Extremadura, después de hacer una somera descripción de los antecedentes del recurso, de la cuestión de interés casacional sometida a debate, de la cita de los artículos 13 y 26.2 de la Ley 55/2003, y de las SSTS de 24 de enero y de 24 de abril de 2010, dictadas en los recursos de casación núms. 3773/2012 y 499/2013, respectivamente, destaca que el Plan de Ordenación de Recursos Humanos (PORH) y las actuaciones administrativas posteriores, impugnadas en el recurso, en cuanto manifestación de la potestad de autoorganización de la administración sanitaria, "especifica cuáles son los objetivos a conseguir en materia de personal y define los efectivos y la estructura de los recursos humanos que se consideran adecuados para cumplir dichos objetivos".

Según señala, la prolongación del servicio activo del personal sanitario más allá de la edad de jubilación, introducida en el PORH, se concibe dentro del ejercicio de la potestad de autoorganización que tiene la Administración Sanitaria para el desempeño de sus funciones, teniendo carácter potestativo, en el sentido de poder establecer o no este sistema de prolongación de la actividad en el ámbito sanitario. La Ley 55/2003 la prevé en función de las necesidades de la organización de esos servicios y en el marco de los planes de ordenación de recursos humanos.



Se articula, además, como una medida extraordinaria, que tiene por objeto cubrir las necesidades de prestación asistencial del servicio sanitario y su justificación reside en la constatación de la dificultad de cubrir determinados puestos por los sistemas ordinarios de provisión y la consiguiente imposibilidad de realizar la debida prestación asistencial. Para la consecución de ese objetivo, el PORH y la normativa posterior impugnada, han establecido los requisitos a cumplir para la aplicación de esa medida.

Insiste la representación del Gobierno extremeño en que la prolongación de la actividad sanitaria más allá de la edad de jubilación "siempre va a estar sometida a la previa autorización de la Administración, de tal forma que la prolongación no es automática" pudiendo darse, también, la posibilidad de que no se aplique, si no es necesaria porque el servicio sanitario esté suficientemente garantizado con los recursos disponibles. En consecuencia, esta medida de carácter excepcional responde a las previsibles dificultades de reposición para cubrir determinadas plazas de médicos/as especialistas con personal de nuevo ingreso, lo que justifica que el PORH introduzca como requisito la necesidad de desarrollar trabajo asistencial, para conceder la autorización de prolongación del servicio activo.

Concluye el escrito con la cita de la STS núm. 79/2018, de 24 de enero, recurso de casación núm. 299/2017, afirmando que ningún derecho fundamental es absoluto y, en el caso de la libertad sindical, no toda limitación a este derecho del personal estatutario ha de entenderse necesariamente como contraria a la CE, cuando este derecho fundamental entra en concurrencia con el mandato constitucional de eficacia en la actuación de la Administración (artículo 103.1 CE).

Por todo ello, solicita la estimación del recurso de casación y la anulación de la sentencia impugnada, así como la desestimación de la pretensión del Sindicato demandante en la instancia, con imposición de las costas al mismo.

QUINTO.- Escrito de oposición.

La representación del Sindicato SIMEX ha presentado su escrito de oposición al recurso porque entiende que vulnera el derecho a la libertad sindical un pacto, acuerdo o plan de ordenación de recursos humanos de un Servicio de Salud autonómico que incluya el desarrollo de trabajo asistencial, entre los requisitos exigidos para autorizar la prolongación en el servicio activo, más allá de la edad de jubilación, de aquellos profesionales sanitarios que ostenten una actividad sindical, aunque el desempeño de aquel trabajo asistencial dificulte o impida continuar con su anterior actividad sindical. Esa medida afecta especial y esencialmente a representantes sindicales en régimen de dispensa total, dificultando o imposibilitando el ejercicio efectivo de su función representativa".

Razona el escrito afirmando que la previsión normativa impuesta "produce un efecto excluyente respecto de aquellos profesionales que, por ostentar funciones de representación sindical y estar liberados del trabajo asistencial ordinario, no desarrollan tareas clínicas en sentido estricto". Por tanto, de facto, a estos representantes sindicales se les impide acogerse a la prórroga de la permanencia en el servicio activo, más allá de la edad ordinaria de jubilación, lo cual comporta "una discriminación indirecta de índole constitucionalmente relevante". Además, la medida carece, a su parecer, de una justificación objetiva y razonable, pues no existe impedimento técnico o jurídico, ni organizativo que imposibilite reconocer la prórroga a los profesionales que desarrollen tareas sindicales en régimen de dispensa o liberación, puesto que dichas tareas las desarrollan en virtud de un mandato representativo legalmente reconocido y en beneficio del conjunto de los trabajadores. Además, la norma impugnada "produce un efecto restrictivo desproporcionado y no justificado sobre el núcleo esencial de la libertad sindical", que produce un efecto desaliento en el ejercicio de las funciones representativas.

Por otro lado, además de la invocada vulneración del derecho reconocido en el artículo 28.1 de la CE, el escrito cita el artículo 12 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y el Convenio 87 de la OIT sobre la libertad sindical, como normas convencionales que refuerzan la protección del derecho de sindicación frente a cualquier medida que directa o indirectamente tienda a limitar el ejercicio de funciones sindicales.

Seguidamente, el escrito hace un análisis, desde la perspectiva del principio de proporcionalidad, de la exigencia incondicionada del desempeño de funciones asistenciales, como requisito para la prolongación del servicio activo.

En este sentido, expone que la medida resulta inadecuada "por cuanto se adopta de forma genérica y apriorística, sin ninguna base empírica, técnica ni organizativa que permita concluir que el ejercicio de funciones sindicales con dispensa asistencial compromete de forma efectiva el funcionamiento del sistema sanitario".

Del mismo modo, objeta que la medida de referencia tampoco es necesaria, dado que, a su entender, existen medidas alternativas organizativas que permitirían alcanzar el objetivo deseado, esto es el de la calidad asistencial del sistema, con una afectación mucho menor al derecho a la libertad sindical, que cita. Además,



la jubilación del liberado deberá traer consigo la liberación de otro profesional en el servicio asistencial, para cubrir la vacante de representación sindical dejada por el anteriormente jubilado, por lo que la Administración no adquiere ninguna ventaja negando la prolongación en el servicio activo del liberado sindical.

Por último, la medida tampoco supera el test de proporcionalidad en sentido estricto porque, a su parecer, el sacrificio impuesto al derecho fundamental "es estructural, permanente y de alta intensidad, al dificultar o impedir el ejercicio efectivo de funciones representativas con plena dedicación" sin que exista una ventaja organizativa, sustancial, real y acreditada para el interés general.

A continuación, analiza la cuestión suscitada desde la perspectiva del ejercicio por parte de la Administración sanitaria de su potestad de autoorganización, expresando que, en este caso, ha incurrido aquella en un exceso en dicho ejercicio, porque "*la exclusión de facto de los representantes sindicales de la posibilidad de acceder a la prolongación del servicio activo mediante la imposición de requisitos formalmente neutros, pero materialmente inalcanzables para ese colectivo, constituye una medida con apariencia de legalidad que persigue en realidad un fin ajeno al ordenamiento: la penalización o desincentivo del ejercicio de funciones representativas*".

A su juicio, la Administración sanitaria ha incurrido, por ello, en una desviación de poder (artículo 70.2 de la Ley 39/2015), pues, condicionar la prórroga al ejercicio de tareas asistenciales específicas, incompatibles con la liberación sindical, implica introducir un criterio discriminatorio de imposible cumplimiento por quienes ejercitan su derecho a la actividad sindical, reconocido por la Ley (artículo 9 LOLS).

Finalmente, resume sus alegaciones con la afirmación de que la medida impugnada no respeta los requisitos constitucionales para la restricción de derechos fundamentales, al carecer de finalidad legítima acreditada, proporcionalidad y justificación suficiente. Supone, además, una vulneración directa del contenido esencial del derecho a la acción sindical, en los términos definidos por la doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Concluye su escrito solicitando de esta Sala que sea desestimado el recurso de casación interpuesto y la confirmación, en todos sus pronunciamientos, de la Sala territorial, así como la expresa imposición de costas a la parte ahora recurrente.

SEXTO.- Doctrinas constitucional y jurisprudencial sobre la libertad sindical y la garantía de indemnidad, respecto de la prolongación de la situación de actividad por razón de edad del personal estatutario sanitario.

1. De modo reiterado la doctrina del Tribunal Constitucional (por todas, la STC. 63/2024, de 10 de abril, FJ 4) ha declarado que el artículo 28.1 CE reconoce "*el derecho fundamental a la libertad sindical, estableciendo que todos tienen derecho a sindicarse libremente y que dicha libertad comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección sin que nadie pueda ser obligado a afiliarse a un sindicato. La libertad sindical incluye además, como contenido esencial, el derecho a que los sindicatos fundados realicen las funciones que de ellos es dable esperar, de acuerdo con el carácter democrático del Estado y con las coordenadas que a esta institución hay que reconocer, es decir, a que las organizaciones sindicales libremente creadas desempeñen el papel y las funciones que a los sindicatos de trabajadores atribuye el art. 7 de la Constitución (SSTC 70/1982, de 29 de noviembre, FJ 3 ; 11/1998, de 13 de enero, FJ 4 , y 60/1998, de 16 de marzo , FJ 1). La libertad sindical implica pues la libertad en el ejercicio de la acción sindical, esto es, de aquellos medios de acción que contribuyan a que el sindicato pueda desenvolver la actividad a la que está llamado en el propio texto constitucional (STC 30/1992, de 18 de marzo , FJ 3)".*

Igualmente, la doctrina constitucional subraya la necesidad de articular garantías a fin de preservar, de cualquier injerencia u obstáculo, el ejercicio de la libertad sindical reconocida en el art. 28.1 CE. Entre ellas, figura la garantía de indemnidad que "*integra el derecho del trabajador a no sufrir, por razón de su afiliación o actividad sindical, menoscabo alguno en su situación profesional o económica en la empresa (por todas, SSTC 200/2007, de 24 de septiembre, FJ 2 ; y 257/2007, de 17 de diciembre , FJ 2); menoscabo que se produce cuando concurren perjuicios en sus condiciones económicas derivados, precisamente, de la falta de prestación de servicios profesionales consustancial a la condición de liberado sindical (SSTC 191/1998, de 29 de septiembre ; 30/2000, de 31 de enero ; 2/2005, de 18 de abril ; y 151/2006, de 22 de mayo). Hemos recordado también que, en estos casos, más allá del concreto perjuicio causado al trabajador, que ve limitadas sus posibilidades de promoción profesional, su efecto disuasorio se proyecta sobre la organización sindical correspondiente en detrimento de la función de representación y defensa de los trabajadores que la Constitución encomienda a los Sindicatos (entre otras, SSTC 191/1998, de 29 de septiembre , FJ 5)". (STC 179/2008, de 22 de diciembre, FJ 2).*

Ahora bien, para concluir, el Tribunal Constitucional ha declarado, también, que "*la garantía de indemnidad puede verse limitada por la concurrencia de otros bienes y derechos constitucionales, entre ellos el mandato de eficacia en la actuación de la Administración pública, pero para que dicha limitación sea conforme a la Constitución tendrá que tratarse de un sacrificio justificado en tanto que proporcionado (SSTC 265/2000, de 13*



de noviembre, FJ 5; 336/2005, de 20 de diciembre, FJ 5; y 257/2007, de 17 de diciembre, FJ 2)"(STC 179/2008, de 22 de diciembre, FJ 2).

2. En el presente caso, como se ha anticipado, la cuestión suscitada se localiza en la garantía de indemnidad que debe tener el personal estatutario de los servicios sanitarios en el ejercicio de su actividad sindical y, por extensión, también, el de los sindicatos a los que pertenecen y representan como afiliados, en su actuación como liberados, frente al poder público y las decisiones que éste toma. El establecimiento de determinadas condiciones o límites al ejercicio de un derecho subjetivo (el de la prórroga de la edad de jubilación), cuyo ejercicio puede resultar incompatible con el del desempeño de las actividades sindicales del funcionario liberado, que éste no tendría si no ostentara esta condición y desempeñara de modo efectivo sus funciones públicas, puede provocar un efecto disuasorio en aquél, hasta el punto de que, incluso, pueda llegar a apartarle o a tener que renunciar a aquella actividad sindical, por resultarle imposible el cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa reguladora para el ejercicio de aquel derecho, que impone la prestación asistencial efectiva.

El derecho a la libertad sindical queda así menoscabado si la actividad sindical tiene consecuencias negativas para quien la realiza, pero también y, por extensión, para la organización sindical a la que aquél pertenezca, afectando, en su caso, a las tareas de defensa y promoción de los intereses de los trabajadores, en este caso del personal estatutario al que aquéllos representen.

Únicamente, como se ha anticipado, la concurrencia de otros bienes y derechos constitucionales, entre ellos el mandato de eficacia en la actuación de la Administración pública (artículo 103.1 CE), justificaría el sacrificio o la limitación del ejercicio de aquel derecho cuando el interés general así lo exija, utilizando para ello el canon de la proporcionalidad. Solo en este supuesto el sacrificio del derecho será conforme a la Constitución.

3. Ya, en concreta relación con la prolongación en la situación de actividad de los empleados públicos y el acto administrativo denegatorio de la autorización para la prórroga de la edad de jubilación, esta Sala, de modo reiterado y, en interpretación de lo dispuesto en el artículo 67.3 del EBEP (SSTS núms. 963/2021, de 6 de julio, recurso de casación núm. 450/2020; núm. 1327/2021, de 15 de noviembre, recurso de casación núm. 360/2020; y núm. 239/2022, de 24 de febrero, recurso de casación núm. 632/2020, por todas), ha llegado, en síntesis, a la conclusión de que el ejercicio de este derecho subjetivo ha de ser autorizado por la Administración, que dispone de discrecionalidad para concederlo o denegarlo, en función de las circunstancias concretas de cada caso, pero debiendo resolver siempre de forma motivada su decisión.

4. Más específicamente, en relación con el personal estatutario de los Servicios de Salud, ha sido, también, esta cuestión objeto de enjuiciamiento por el Tribunal Constitucional, desde la perspectiva del marco constitucional de competencias del artículo 149.1.18 CE. Así, de modo tangencial, también ha hecho referencia a esta cuestión, al afirmar que "*la prolongación en el servicio activo en él prevista[artículo 26.2 de la Ley 55/2003] no opera de forma automática, sino que exige una autorización del servicio de salud 'en función de las necesidades de la organización articuladas en el marco de los planes de ordenación de recursos humanos'. Es decir, requiere de la existencia de razones de interés general de carácter organizativo y asistencial que aconsejen seguir contando con determinado personal y que tales razones se expliciten en la resolución autorizatoria. De la legislación de carácter básico se deduce así una regla general que categóricamente establece la jubilación forzosa del personal estatutario al cumplir los 65 años de edad, momento en que "se declarará la jubilación forzosa" (art. 26.2, inciso primero) y una posibilidad excepcional de prolongar la permanencia en servicio activo supeditada a varios condicionantes, tal como resulta del inciso segundo del mismo precepto"(ATC 85/2013, de 23 de abril, FJ 5)*

También, sobre esta misma cuestión, se ha pronunciado esta Sala, en interpretación de lo dispuesto en el artículo 26.2 de la Ley 55/2003, (STS núm. 922/2018, de 4 de junio, recurso de casación núm. 3213/2015, y las que, en ella, se citan), estimando el recurso interpuesto por la Administración Sanitaria.

5. Por último e igualmente, ha tenido ocasión esta Sala de enjuiciar la cuestión relativa a la eventual vulneración de su derecho a la libertad sindical del personal estatutario sanitario, que ejerce actividades sindicales con la condición de liberado, como consecuencia de la denegación de la prolongación de su situación de activo al llegar a la edad de jubilación, por parte de la Administración Sanitaria. Las SSTS núms. 79/2018, de 24 de enero, recurso de casación núm. 299/2017 y 1267/2018, de 17 de julio, recurso de casación núm. 602/2016, han resuelto sobre esta cuestión, en ambos casos con decisión estimatoria de los recursos interpuestos por la Administración Sanitaria, al entender justificada, con criterios de proporcionalidad, el mandato de eficacia en la actuación de la Administración pública, que impone el artículo 103.1 de la CE, con fundamento en las necesidades de la organización sanitaria, articuladas en un plan de ordenación de recursos humanos.

SÉPTIMO.- *Juicio de la Sala y doctrina sobre la cuestión de interés casacional aplicable.*



1. Los límites en que se desenvuelve el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales, que es el que inicialmente escogió el Sindicato SIMEX para articular sus pretensiones, obliga necesariamente a esta Sala a enjuiciar el recurso de casación formalizado por la Administración Sanitaria extremeña y la cuestión de fondo debatida en la misma desde la perspectiva exclusiva del derecho fundamental a la libertad sindical, invocado por el demandante, de tal manera que todas las cuestiones suscitadas por éste en su demanda inicial y las que ha puesto de manifiesto en su escrito de oposición al recurso de casación, han de ser analizadas desde la exclusiva visión del derecho fundamental de referencia, cuya vulneración ha sido denunciada.

Por otro lado, el presente caso, a diferencia de supuestos anteriores ya enjuiciados por esta Sala, ofrece dos peculiaridades propias:

(i) En primer lugar, el demandante es un Sindicato y, por tanto, no es un empleado público que, como miembro del mismo, desarrolle actividades sindicales como liberado sindical, al que un acto de la Administración le haya denegado la prórroga de la edad de jubilación y haya impugnado aquel acto administrativo de aplicación. Anteriormente, esta Sala ha resuelto sobre casos concretos, en los que la Administración hubo denegado la autorización de la prórroga de la edad de jubilación a empleados públicos individualmente identificados. Y, de modo especial, también ha enjuiciado determinados supuestos en los que el recurrente era un empleado público, perteneciente al personal estatutario de los Servicios Públicos de Salud, que desarrollaba actividades sindicales como liberado.

(ii) Y, en segundo término, que, en esta ocasión, el objeto del recurso contencioso-administrativo es un pacto, una instrucción y una resolución, todas de alcance general, que no se ha reflejado en actos aplicativos a personas individuales. La impugnación del Sindicato tiene, pues, un carácter preventivo y la queja tiene por objeto denunciar la posible vulneración *ad futurum* de un derecho del Sindicato a la libertad sindical, que, previsiblemente, puede producirse, en paralelo al de algunos de sus afiliados, si éstos, pertenecientes al personal estatutario de los servicios sanitarios extremeños y liberados sindicales, llegada la edad de jubilación forzosa, a los sesenta y cinco años (artículo 26.2 de la Ley 55/2003), solicitan la prolongación en el servicio activo, para seguir desarrollando actividades sindicales como liberados, y la Administración Sanitaria extremeña se la deniega, con fundamento en las actuaciones administrativas ahora impugnadas.

2. A partir de estas consideraciones preliminares, se impone el análisis de las circunstancias concurrentes en el caso para ver si, como denuncia el Sindicato SIMEX, las actuaciones administrativas impugnadas han vulnerado su derecho a la libertad sindical o, por el contrario, las limitaciones al ejercicio del mismo vienen condicionadas y restringidas por un fin de interés general, que, en este caso, sería el de la eficacia y eficiencia en la prestación del servicio público sanitario por el personal facultativo necesario, en cumplimiento del mandato de eficacia de la Administración, impuesto por el artículo 103.1 de la CE.

Para ello, es necesario analizar, de modo primordial, el Pacto para la mejora de las condiciones laborales del personal del SES, en relación a las líneas incluidas en el Plan de Ordenación de Recursos Humanos (PORH), suscrito el día 8 de febrero de 2023 entre la Administración Sanitaria extremeña y los Sindicatos que componían la mesa sectorial. Las posteriores, Instrucción 2/2023, de 24 de febrero y Resolución de 27 de abril de 2023, impugnadas, también, por el Sindicato SIMEX, se limitan a desarrollar el contenido del Plan y, en consecuencia, se hallan subordinadas al destino que pueda deparar la resolución de este caso, en relación con el Pacto.

En este sentido, el PORH se configuró como un Pacto instrumental del Plan de Recursos Humanos, de una duración inicial de cuatro años (2015-2019), posteriormente prorrogado en dos ocasiones por sendos períodos de tiempo bianuales (2019 y 2021), que tenía por objeto, de una parte, dar respuesta a las necesidades sanitarias de esta Comunidad Autónoma y, de otro lado, mejorar las condiciones laborales de los profesionales sanitarios. Para ello, se establecieron seis nuevas líneas de actuación, que quedaron incorporadas al Plan con el Pacto, entre ellas, la número 3, que hacía referencia a la jubilación de los/as profesionales sanitarias.

En relación con este apartado, se hizo una previsión estadística de jubilación de todas las categorías en los cinco años siguientes, advirtiéndose que las especialidades médicas, en general, atravesarían los momentos más críticos entre los años 2021 y 2025, con lo que "*la posibilidad de prórroga del servicio activo negociada en la mesa sectorial ha sido de gran ayuda para aminorar los efectos de las jubilaciones*". Por tanto, la idea directriz que presidió la decisión de la Administración Sanitaria de autorizar la prórroga de la edad de jubilación del personal sanitario era la de paliar, en la medida de lo posible, el déficit de profesionales que se iba a detectar con la previsión estadística de jubilaciones que iba a acontecer en ese período crítico señalado y que no era posible reponer con las nuevas incorporaciones.

La cláusula 3 del Pacto tenía por finalidad solucionar, en la medida de lo posible, las necesidades asistenciales de las categorías o especialidades sanitarias en las que las previsiones estadísticas habían advertido la existencia de importantes carencias. Para ello, el SES decidió hacer uso de la cláusula de prolongación del servicio activo prevista en el artículo 26.2 de la Ley 55/2003, autorizando aquella prolongación "*siempre que*



quede acreditado que el interesado reúne la capacidad funcional necesaria para ejercer la profesión o desarrollar las actividades correspondientes a su nombramiento en las mismas condiciones que el resto de profesionales, así como la acreditación de que posee plenamente las habilidades y destrezas necesarias para el ejercicio de su profesión".

En consecuencia, para acordar la prolongación en el servicio activo, que tendría carácter voluntario y, a solicitud del o de la profesional correspondiente, sería preciso constatar la necesidad de profesionales en la categoría o especialidad correspondiente del SES, la cualificación y experiencia profesional del o de la solicitante y la emisión previa de un informe motivado del Director Médico del Área, con la autorización de la Autoridad administrativa citada en el Pacto.

Por tanto, el derecho a obtener la prórroga en el servicio activo venía condicionada por las necesidades asistenciales del SES en la categoría o especialidad correspondiente, para que el personal que fuera autorizado a prorrogar su actividad profesional lo fuera en el desarrollo del trabajo asistencial o, excepcionalmente, para la prestación de un servicio fundamental para el SES en el área de trabajo correspondiente.

De los elementos de hecho expuestos se deduce que el acceso a la prolongación del servicio activo en el SES no era un derecho automático e incondicionado, sino que las solicitudes voluntariamente presentadas, estaban sujetas a una autorización previa cuya justificación venía determinada por las necesidades del servicio sanitario, en un periodo de tiempo determinado, calificado como crítico para algunas categorías o especialidades sanitarias, que no podían satisfacerse con el factor de reposición de nuevos profesionales, y con la única finalidad de que el personal sanitario que prorrogara su actividad profesional lo hiciera para cubrir las vacantes existentes en la prestación asistencial.

Por tanto, ni siquiera indiciariamente, es posible apreciar la existencia de elemento discriminatorio alguno, contrario al ejercicio del derecho fundamental a la libertad sindical invocado por el Sindicato SIMEX, en el contenido del PORH, como tampoco el propio Sindicato recurrente lo ha señalado, pues su queja, expresada en abstracto y de alcance general, se ha limitado a destacar que los profesionales liberados del sindicato, al llegar a la edad de jubilación forzosa, se verían discriminados por resultar incompatible su actividad sindical con la prestación efectiva del servicio sanitario, lo que, al tiempo de formalizarse el recurso contencioso-administrativo, no consta en las actuaciones que haya sucedido.

3. En la necesaria ponderación que, conforme al canon de la proporcionalidad, es necesario realizar entre la limitación que conlleva el ejercicio del derecho fundamental invocado, la libertad sindical, y el fin de interés general expresado por la Administración Sanitaria extremeña, en este caso la efectiva y eficiente prestación de la Sanidad Pública, ningún reparo se puede oponer a que la medida adoptada era idónea para el fin perseguido, pues ha permitido el mantenimiento de profesionales sanitarios en la prestación de dicho servicio más allá de la edad de jubilación, para cubrir las carencias apreciadas en las categorías y especialidades para las que se ha autorizado aquella prolongación.

Igualmente, si lo que se ha pretendido ha sido cubrir las vacantes que pudiera producir la jubilación de los profesionales en las categorías o especialidades médicas, que, con el factor de reposición por nuevos profesionales, no era posible satisfacer las necesidades del servicio público de salud, autorizar la prolongación de la situación de actividad del personal sanitario, únicamente en aquellas áreas o especialidades en que fuera estrictamente necesaria su presencia, debe reputarse como indispensable para alcanzar el fin de interés general perseguido, esto es el de asegurar una prestación sanitaria lo más eficaz y eficiente posible. Aspectos alternativos como los que cita el Sindicato SIMEX en su escrito de oposición al recurso, tienen un carácter secundario y accesorio al de la finalidad primordial, que no es otra que la de poner remedio a una deficiencia estructural en la cobertura del personal médico para atender la prestación sanitaria y asegurar su eficacia para el ciudadano. Hay que subrayar, en este aspecto, el carácter excepcional de la medida adoptada, las exigencias de experiencia y capacidad funcional requeridas para optar a la prolongación del servicio activo, establecidas no sólo por el PORH, sino por el precepto legal sobre el que éste descansa, el artículo 26.2 de la Ley 55/2003, y supeditadas, en todo caso, a las necesidades del servicio y a su prestación adecuada.

Por último, el test de proporcionalidad en sentido estricto ha sido cumplido suficientemente por la Administración Sanitaria extremeña, que ha alegado y acreditado razones de interés general, como es la protección de la salud pública, mandato imperativo éste que, conforme al artículo 43 CE, obliga a los poderes públicos a organizar y tutelar la salud de los ciudadanos. En nuestra labor de ponderación que conlleva el necesario juicio de proporcionalidad entre el sacrificio o la limitación del derecho fundamental y el interés general de la Administración, en el presente caso debe prevalecer éste último, por cuanto, de una parte, no se aprecia que, del Pacto denunciado, sea posible deducir, ni expresa ni implícitamente, algún elemento de discriminación encaminado a afectar negativamente el ejercicio del derecho fundamental invocado por el Sindicato recurrente; y, de otro lado, la decisión administrativa de autorizar la prolongación de la edad de



jubilación lo es para un fin de interés general, el de la eficaz prestación del servicio sanitario y con un alcance excepcional y restrictivo, esto es para cubrir las vacantes que puedan producirse en las diferentes categorías y especialidades médicas durante los períodos de tiempo críticos en que se haya apreciado la ausencia de profesionales sanitarios con cualificación y experiencia profesional suficiente para cubrir aquellas vacantes.

4. En consecuencia, procede estimar el recurso de casación interpuesto por la Letrada de la Junta de Extremadura, en representación del SES, y casar la sentencia impugnada del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, así como desestimar definitivamente el recurso contencioso-administrativo formalizado por la representación del Sindicato SIMEX, declarando firme el fallo de la Sentencia núm. 106/2023, de 18 de septiembre, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Mérida, recaída en el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales núm. 15/2023.

5. La cuestión de interés casacional objetivo para la formación de la Jurisprudencia ha de ser respondida del siguiente modo:

"La Administración Sanitaria autonómica no vulnera el derecho fundamental a la libertad sindical de una organización sindical o de sus afiliados, liberados sindicales, cuando, por medio de disposición general, pacto, acuerdo o plan de ordenación de recursos humanos, autorice motivadamente y con justificación en la necesidad de la prestación del servicio sanitario, la prolongación en el servicio activo, más allá de la edad de jubilación forzosa, del personal sanitario al que le exija el desarrollo efectivo del trabajo asistencial, incluso cuando este dificulte o impida continuar con su anterior actividad sindical".

OCTAVO.- Costas.

Con arreglo al artículo 139.3, en relación con el artículo 93.4 de la LJCA, en el recurso de casación soportará cada parte sus propias costas y las comunes por mitad.

No se hace expresa imposición de costas respecto de las del recurso de apelación.

F A L L O

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

1º) ESTIMAR el recurso de casación interpuesto por el Servicio Extremeño de Salud contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, núm. 588/2023, de 15 de diciembre, recaída en el Recurso de Apelación núm. 159/2023, que casamos y anulamos.

2º) DESESTIMAR el recurso de apelación interpuesto por la representación procesal del Sindicato Médico de Extremadura (SIMEX) contra la Sentencia núm. 106/2023, de 18 de septiembre, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Mérida, dictada en el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales núm. 15/2023.

3º) En cuanto a las costas, procede estar a lo expresado en el Fundamento Jurídico Octavo de esta resolución.

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

Así se acuerda y firma.