

Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 2007

Los Tribunales de Justicia no pueden sustituir la valoración del órgano administrativo calificador en la concesión de un título de médico especialista

Existen cuestiones, como la valoración de las preguntas de la prueba teórico-práctica, que han de resolverse mediante un juicio fundado en elementos de carácter técnico, que sólo puede ser emitido por un órgano de la Administración especializado, y que escapa al control jurídico, que es el único que pueden ejercer los órganos jurisdiccionales.

Los Tribunales de Justicia no pueden, por tanto, sustituir la valoración de los órganos administrativos calificadores; sólo en supuestos excepcionales, en que se pruebe que exista vulneración de la legalidad, podrán intervenir los órganos jurisdiccionales.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.—En el recurso contencioso-administrativo núm. 170/03 seguido ante la Sala de dicho orden jurisdiccional de la Audiencia Nacional, Sección Tercera, se dictó sentencia con fecha 24 de mayo de 2005, cuyo fallo es del siguiente tenor literal: "FALLAMOS desestimar el presente recurso contencioso-administrativo n.º 170/2003 promovido por Don Pablo representado por el procurador Don José María Torrejón Sampedro, y asistido por el letrado D. Víctor Moreno Catena contra la desestimación presunta del recurso de reposición formalizado contra la resolución del Secretario de Estado de Educación y Universidades, dictada por delegación de la Ministra de Educación, Cultura y Deporte, de fecha 5 de agosto de 2002, resolución esta última que desestima la solicitud de concesión del título de Médico Especialista en Medicina Legal y Forense formulada por la recurrente, al considerar la referida resolución ajustada a derecho".

Segundo.—Notificada dicha resolución a las partes, por la representación procesal de don Pablo, se prepara recurso de casación y teniéndose por preparado, se emplazó a las partes para que pudieran hacer uso de su derecho ante esta Sala.

Tercero.—Dicha representación procesal, por escrito presentado el 6 de septiembre de 2005, formaliza recurso de casación e interesa la estimación de los motivos alegados y que se case la sentencia recurrida y se ordene la retroacción de las actuaciones al momento anterior a la determinación de los actos anulados y la posterior tramitación con escrupuloso respeto de las normas reguladoras de dichos procedimientos procediendo a valorar si fuera posible los méritos del recurrente y, si fuera el caso, concediéndole el título de Médico Especialista en Medicina Legal y Forense, con expresa imposición de costas a la Administración demandada.

Cuarto.—El Abogado del Estado formalizó, con fecha 3 de noviembre de 2006 escrito de oposición al recurso de casación interesando su desestimación con costas.

Quinto.—Por Providencia de 5 de octubre de 2007, se señaló para votación y fallo el 6 de noviembre de 2007, en cuya fecha tuvo lugar el referido acto.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Ricardo Enríquez Sancho, Presidente de la Sección

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.—La representación procesal de doña Camila interpone recurso de casación contra la sentencia dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 170/2003 deducido ante la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de fecha 24 de mayo de 2005 que desestima la impugnación presentada contra la desestimación presunta del recurso de reposición formulado contra la Resolución del Ministerio de Educación y Cultura de 5 de agosto de 2002 que acuerda desestimar la solicitud de concesión del título de Médico especialista en Medicina Legal y Forense al haber obtenido la calificación final de no apto en la prueba teórico práctica y evaluación de la actividad profesional y formativa, según consta en el acta del correspondiente tribunal evaluador.

Expresa la sentencia que el demandante participó en el procedimiento excepcional de acceso al título de médico especialista regulado en el Real Decreto 1497/99 de 24 de septiembre, y obtuvo la siguiente valoración: currículum profesional, 2,73 puntos sobre 40; prueba teórico práctica, casos clínicos, 9 puntos y ejercicio tipo test, 17,25 puntos, con lo que su clasificación final fue de 28,98 puntos inferior a los 50 exigidos para ser declarado apto. Reseña los distintos motivos del recurrente formulados en la impugnación del acto: defectos en la formación de la voluntad del órgano técnico, incumplimiento de los criterios materiales establecidos en la resolución de 14 de mayo de 2001 para la formulación de las preguntas e incumplimiento de los criterios de selección de preguntas, atribuye incumplimiento del deber de motivación y que se prima la formación académica sobre la experiencia profesional; violación de la garantía de anonimato de las pruebas; invalidez de la determinación del baremo de manera simultánea al examen de los expedientes, vulneración de los criterios de valoración establecidos en el RD por la atribución de complementos que podrían romper el balance entre diferentes partes de la prueba e indefensión por no haberse podido completar los méritos alegados a la vista de los criterios introducidos por el tribunal.

Se consigna también la oposición de la Administración que insta la desestimación del recurso, al entender que la valoración de las pruebas previstas es competencia exclusiva del tribunal calificador, en virtud del principio de discrecionalidad técnica.

Segundo.—En la sentencia de 13 de diciembre de 2006, recurso de casación 7285/2003, poníamos de manifiesto la constante doctrina de esta Sala acerca de la excepcionalidad de la vía de especialización contenida en el artículo único del Real Decreto 1776/1994 de 5 de agosto frente al sistema de formación como médico

residente establecido como regla general en el Real Decreto 127/1984, de 11 de enero que regula la obtención de título de Médico Especialista que ha sido puesta de manifiesto en reiteradas sentencias de esta Sala (por todas la de 6 de marzo de 2006, recurso de casación 302/2001, con cita de otras anteriores).

Otro tanto puede afirmarse respecto de la vía abierta por el Real Decreto 1479/1999, de 24 de septiembre examinado en la Sentencia de 17 de junio de 2003, recurso contencioso-administrativo 481/1999, en que se rechazó la impugnación de la posibilidad de acceder al título de especialista por la nueva vía de aquellos que no pudieron acceder por la vía establecida en el Real Decreto 1776/1994, de 5 de agosto. Claramente estatuye el art. 1.1 de esta última disposición que podrá accederse por una única vez si se acreditan los requisitos allí enumerados, mientras su disposición derogatoria única deroga el RD 1776/94, de 5 de agosto.

Tercero.—Un primer motivo de recurso se ampara en el art. 88.1.c) LJCA por infracción de las garantías procesales en relación con el derecho a la prueba. Aduce la infracción del art. 24.2. CE, art. 60, 3 y 4 de la LJCA en relación con los arts. 281, 282 y 283 LEC. Discrepa de la denegación como improcedente de la aportación del expediente general del concurso para la provisión de plazas de Médicos Especialistas sin Título Oficial. La reputa pertinente por su relación con el objeto del proceso. Aduce que, con posterioridad a la presentación de la demanda se produjo una reunión del Tribunal calificador en la que se adoptaron decisiones que pueden acreditar la aplicación desigual del baremo de méritos e incluso una desviación de poder. Insiste en que la prueba testifical propuesta declaración de los miembros del Tribunal era necesaria para acreditar ciertos hechos del expediente administrativo. Considera que le ha causado indefensión.

Según reiterada doctrina de esta Sala para apreciar que el Tribunal de Instancia ha conculcado el derecho fundamental a una adecuada defensa en juicio, mediante la proposición y práctica de la prueba pertinente, se exigen dos circunstancias esenciales. Por un lado que la denegación sea inmotivada o mediante una interpretación de la legalidad manifiestamente arbitraria o irrazonable (SSTC 1/1996, de 15 de enero, 133/2003, de 30 de junio) o que la inejecución sea imputable al órgano judicial. Y, por otro, que la prueba denegada o impracticada sea decisiva en términos de defensa, debiendo justificar el recurrente en su demanda la indefensión sufrida (SSTC 217/1998, de 16 de noviembre, 219/1998, de 27 de enero y 133/2003, de 30 de junio). Es por tanto primordial que al justificar la acreditación de la relevancia de la prueba denegada se muestre la relación entre los hechos que se quisieron y no se pudieron probar y las pruebas inadmitidas y no practicadas así como argumentar la incidencia favorable a la estimación de sus pretensiones que hubiera tenido la admisión y práctica de la prueba (SSTC 246/200, 16 de octubre, 133/2003, de 30 de junio).

Reitera en sede casacional el recurrente que la prueba propuesta y denegada era trascendente para la defensa de su pretensión, por lo que la denegación de su práctica le ha causado indefensión. Mas sus alegatos en defensa de la necesidad de la prueba, tanto documental como testifical, son meramente genéricos pues no despliega una argumentación derivada al caso de autos sin que sea suficiente una referencia a

una eventual desviación de poder cometida por el Tribunal con posterioridad al acto impugnado. No explícita, siquiera indiciariamente, cómo esa prueba denegada, "era pertinente y decisiva para articular la defensa de sus pretensiones formuladas ante el órgano judicial competente" (FJ5 STC 35/2001, de 12 de febrero).

Falta de justificación de la necesidad de la prueba peticionada que se concreta, además, en que mediante su pretensión se trataba de obtener, en realidad, una revisión general de toda la prueba de acceso, es decir no solo del expediente del recurrente sino también del resto de los participantes en la prueba para la obtención del título de Médico Especialista en Medicinal Legal y Forense. Debe recordarse que no estamos frente a una prueba competitiva en que unos partícipes excluyan a los otros al existir un "numerus clausus" de aprobados o de plazas sino ante un procedimiento excepcional desarrollado mediante el sistema de concurso en que se valora el currículo profesional y el resultado de las pruebas teórico prácticas. Y en tal concurso no se estableció un límite de concurrentes a aprobar sino que cada examinando simplemente tenía que superar un determinado número de puntos para alcanzar la consideración de apto. Por todo ello procede desestimar este motivo de casación.

Cuarto.—Un segundo, al amparo del art. 88.1.d) LJCA por vulneración de las normas del ordenamiento jurídico relativas al régimen de formación de la voluntad de los órganos colegiados. Esgrime que toda la fase de elaboración se produce en una sola reunión compuesta de tres sesiones realizadas los días 17, 18 y 19 de junio de 2002 respecto de las que se levantó una única acta. Recalca que hubo continuos cambios de composición del Tribunal en las distintas sesiones por lo que al no observarse las reglas de procedimiento éste ha incurrido en nulidad de pleno derecho, art. 62.1.e) LRJAPAC. Discute que la sentencia hubiere rechazado sus argumentaciones bajo el criterio de que hubo quórum suficiente y que la adopción de los acuerdos por unanimidad, ante la inexistencia de votos discrepantes, hace decaer cualquier vicio en la formación de voluntad. Insiste en que se ha producido una participación irregular en la toma de decisiones así como que la participación tanto de titulares como de suplentes impide que la voluntad del órgano se lleve a cabo tal como lo diseñó la Ley.

En el caso presente, como acertadamente responde la Sala de instancia, el recurrente no ha justificado que aquella sobrecomposición hubiere comportado un resultado distinto en la formación de la voluntad del órgano colegiado respecto a su composición exclusivamente por los titulares o con la presencia de los suplentes solo necesarios para cubrir la vacante de un titular. Así todas las decisiones constan tomadas por unanimidad ante la inexistencia de votos discrepantes reflejados en el acta. En consecuencia la imputada sobrerrepresentación de algunos miembros del Tribunal en detrimento de otros alterando su equilibrio decae absolutamente al no ser invalidante.

Tampoco ha justificado que la irregularidad, aquí tampoco invalidante, de confeccionar una única acta comprensiva de las distintas sesiones hubiere acarreado un incumplimiento del régimen de formación de la voluntad de los órganos colegiados.

No sigue el tenor literal del invocado 27.1 LRJAPAC más quedan debidamente identificadas las diferentes sesiones y los miembros del Tribunal que en las mismas participaron. Pudo haber irregularidad formal mas sin efecto material constatado, por

lo que tampoco procede acoger este motivo de casación.

Quinto.—Un tercer motivo imputa infracción de las normas que regulan los criterios formales y materiales establecidos para la elaboración de preguntas de la prueba teórico práctica. Imputa infracción del art. 3 de la Resolución de 14 de mayo de 2001 que debe acarrear la repetición de la prueba. Sostiene que de las 100 preguntas solo el 81,9% respondían al programa de la Especialidad de Medicina Legal y Forense. Rebate que la Sala de instancia declare que el Tribunal no incurrió en error ostensible. Aduce que la "discrecionalidad técnica" utilizada por la Sala de instancia para rebatir el argumento no cubre ni el error ni la mala formulación del test.

En la reciente sentencia de esta Sala y Sección de fecha 6 de marzo de 2007, recurso de casación 2632/2002, recordábamos que el Tribunal Constitucional en el FJ 6 de su sentencia 219/2004, de 29 de noviembre reproducía lo afirmado en su STC 39/1983, de 16 de mayo, FJ 4, en que sostuvo que la existencia de la discrecionalidad técnica "no supone naturalmente desconocer el derecho a la tutela judicial efectiva recogida en el art. 24.1 de la Constitución, ni el principio del sometimiento pleno de la Administración pública a la Ley y al Derecho (art. 103.2), ni la exigencia del control judicial sobre la legalidad de la actuación administrativa y su sumisión a los fines que la justifican (art. 106.1). Tampoco supone ignorar los esfuerzos que la jurisprudencia y la doctrina han realizado y realizan para que tal control judicial sea lo más amplio y efectivo posible. Pero no puede olvidarse tampoco que ese control puede encontrar en algunos casos límites determinados.

Así ocurre en cuestiones que han de resolverse por un juicio fundado en elementos de carácter exclusivamente técnico, que sólo puede ser formulado por un órgano especializado de la Administración y que en sí mismo escapa por su propia naturaleza al control jurídico, que es el único que pueden ejercer los órganos jurisdiccionales, y que, naturalmente, deberán ejercerlo en la medida en que el juicio afecte al marco legal en que se encuadra, es decir, sobre las cuestiones de legalidad".

Con mención de la doctrina elaborada por el citado Tribunal (por todas STC 86/2004, de 10 de mayo, FJ 3) insiste en que "lo que no pueden hacer los Tribunales de Justicia es sustituir en las valoraciones técnicas a los órganos administrativos calificadores; está vedado, por tanto, la nueva valoración de un ejercicio de un proceso selectivo, salvo circunstancias excepcionales".

La revisión de las preguntas del programa de una prueba teórico práctica es excepcional, tal cual afirma la Sala de instancia, al encuadrarse en la discrecionalidad técnica sin perjuicio de resaltar que determinados aspectos pueden escapar a tal concepto jurídico, algo que aquí no se ha producido. Ni se ha acreditado que el Tribunal no tuviera respaldo bibliográfico a sus preguntas ni que los problemas médicos no estuvieran resueltos con carácter previo al día del examen. La ausencia de tal documentación en el expediente individual del recurrente no hace presumir su inexistencia como el mismo pretende. Y tampoco fue interesada su aportación ni como complemento del expediente al formular la demanda ni como medio de prueba al efectuar la pertinente proposición. Por lo tanto debe rechazarse este motivo de

casación, así como el siguiente el que la parte recurrente cuestiona de uno u otro modo la idoneidad técnica de las preguntas utilizadas en el cuestionario, así como la solución de la segunda parte del ejercicio.

Sexto.—Un quinto motivo mantiene infracción de normas del ordenamiento jurídico, por incumplimiento de los criterios funcionales y sustantivos reguladores de la selección y ponderación de los méritos objeto de consideración. Parte de que el artículo cuarto de la Resolución de 14 de mayo de 2001 pretende atribuir el título de Médico especialista a quien, por motivo del desempeño de su actividad en este sector, pueda acreditar un nivel de formación equivalente al que puedan obtener los Licenciados en Medicina en las enseñanzas conducentes a tal fin. Argumenta que la Orden de 9 de diciembre de 1998 (sic), al definir el contenido de la formación en esta especialidad, pretendía tomar en consideración el trabajo efectuado y no la formación académica. Considera que en el baremo utilizado prima la formación académica frente a la experiencia profesional lo que choca con el sentido del procedimiento excepcional lo que implica una flagrante desviación de poder. No acepta que la Sala rechazase su argumentación bajo el razonamiento de que la Resolución de 14 de mayo de 2001 otorgaba amplio margen al Tribunal ni que la Sala considere que formación y ejercicio profesional se han de complementar.

No es la Orden de 9 de diciembre de 1998 citada por el recurrente la que regula el acceso a las especialidades que no requieren formación hospitalaria sino la Orden de 9 de septiembre de 1988, derogada por la de 27 de junio de 1989, a salvo de lo establecido en su Disposición Final Segunda. Y la citada Orden no tiene el contenido que pretende atribuirle el recurrente para sostener que el Tribunal al establecer el baremo contravino las normas de la Resolución de 14 de mayo de 2001.

Una cosa es la Resolución de 14 de mayo de 2001 estableciendo los criterios comunes para el desarrollo de las pruebas de acceso al título de Médico Especialista mediante el procedimiento excepcional contemplado en el art. 3.2. del Real Decreto 1497/1999. Y otra bien distinta la citada Orden que establece el Baremo aplicable a la evaluación de los méritos académicos de los participantes en la prueba selectiva para el acceso a las especialidades del apartado tres del anexo del Real Decreto 127/1984, de 11 de enero, entre las que se encuentra la Medicina Legal y Forense respecto de la cual describe su campo de acción, contenido de la especialidad, posibles áreas de capacitación específica, programa teórico por objetivos y el programa de prácticas con una duración de tres años.

Es evidente que la Resolución establece un mecanismo excepcional para la obtención del título de Médico Especialista que atiende al Real Decreto 1497/1999, de 24 de septiembre articulando las medidas que resulten procedentes para que el colectivo de médicos que inició una formación médica especializada no oficial en determinadas circunstancias pudiera obtener el correspondiente título.

Por su parte la Orden regula el procedimiento de selección para el ingreso en los Centros e Instituciones acreditadas y reconocidas para impartir programas de formación tras cuya superación estará en condiciones de obtenerse el correspondiente

título.

Resulta por tanto razonable la conclusión de la Sala de instancia acerca del margen de discrecionalidad atribuido al Tribunal de cada especialidad para fijar los baremos siempre y cuando se respeten los dos aspectos reflejados en el punto cuarto de la Resolución. Es decir la equivalencia entre la formación recibida por el solicitante y la exigida por el programa formativo vigente durante su realización así como la actividad profesional desarrollada por cada solicitante.

No se trata por tanto, como pretende el recurrente, de que el hecho de haber desempeñado la función de médico forense interino sea prevalente sino de justificar, en conjunto, que se dispone de una formación equiparable a la disfrutada por los titulados que accedieron a la Formación Sanitaria Especializada. Y, para ello, el propio Anexo de la Resolución establece unos criterios orientativos para la valoración de la actividad profesional desarrollada por cada solicitante que no se acreditan quebrantados por el Tribunal.

No se acoge el motivo.

Séptimo.—Un sexto motivo, aduce infracción de normas del ordenamiento jurídico por invalidez de la determinación del baremo de méritos de manera simultánea al examen de los expedientes, y posible indefensión por no poder complementar los alegados a la vista de los criterios introducidos por el Tribunal. Arguye que se trata de una irregularidad que invalida (art. 63 LRJAPAC) toda función de publicidad, seguridad jurídica y transparencia que pueda justificar la utilización de un baremo. Considera que tal defecto hubiera podido ser paliado si el Tribunal una vez fijados los criterios hubiera permitido a los aspirantes completar o mejorar el contenido de sus solicitudes.

Discrepa de la argumentación de la Sala rechazando sus alegatos bajo la previsión contenida en el artículo séptimo de la Resolución de 14 de mayo de 2001.

Tampoco este motivo puede prosperar.

Así la Sala de instancia da cumplida respuesta a las argumentaciones efectuadas en instancia aquí esencial reproducidas. Y es evidente que, como hemos avanzado en el fundamento anterior, la Resolución determinó los criterios orientativos para la valoración. Además cabía la posibilidad de aportar documentación complementaria de acuerdo con los criterios contenidos en el anexo, en previsión de que pudieran ser citados a la entrevista a la que se refiere el párrafo final del apartado cuarto de la Resolución, es decir cuando el Tribunal no pudiera proceder a la correcta valoración del currículum formativo y profesional del solicitante.

Octavo.—Un séptimo motivo aduce infracción de normas del ordenamiento jurídico por vulneración de los criterios de valoración establecidos en el Real Decreto por atribución de complementos que podrían romper el equilibrio entre las diferentes partes de la prueba. Rechaza que la Sala acepte que entre dentro de las atribuciones

concedidas al Tribunal el incremento en proporción al 1,20 previsto por el Tribunal a partir de 24 puntos obtenidos en el currículum. Entiende que supone una innovación anulable, art. 63 LRJAPAC, viciado de incompetencia por alterar el peso de las diferentes partes de la prueba fijadas en el RD 1497/99.

No combate el recurrente debidamente la razón de decidir de la sentencia aceptando que la ponderación establecida por el Tribunal entra dentro de sus facultades, pues es evidente que el Real Decreto 1497/99, que se imputa infringido sin citar en cuál de sus tres artículos o cinco disposiciones adicionales, no establece proporción alguna respecto a la prueba teórica práctica y la evaluación de la actividad profesional y formativa de los aspirantes. Y defiere los criterios comunes sobre formativo, contenidos y calificación a la pertinente Resolución de la Subsecretaría de Sanidad y Consumo.

Noveno.—Finalmente opone un octavo motivo por infracción de normas del ordenamiento jurídico. Esgrime infracción de las técnicas formales garantizadoras de la objetividad e imparcialidad de la actuación del Tribunal.

Es asimismo rechazable. Basta para ello con remitirse a los acertados razonamientos de la Sala de instancia que no han sido combatidos en forma. Ningún alegato real, no meramente dialéctico, hubo en instancia acerca de que se quebrantara la aludida confidencialidad. Tampoco se justificó, siquiera indiciariamente, la producción de vicio alguno que lesionara el anonimato en la corrección de las pruebas.

Décimo.—Procede hacer expresa imposición legal de las costas a la parte recurrente, si bien, la Sala, haciendo uso de la facultad que otorga el art. 139.3 LJCA, señala en 1.800 euros la cifra máxima por honorarios del Letrado, sin perjuicio de la posible reclamación, en su caso, del cliente de la cantidad que se estime procedente.

Por lo expuesto, en nombre de su Majestad el Rey y por la potestad que nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

Que no ha lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de don Pablo contra la sentencia dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 170/2003 deducido ante la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de fecha 24 de mayo de 2005 contra la desestimación presunta del recurso de reposición formalizado contra la resolución del Secretario de Estado de Educación y Universidades, dictada por delegación de la Ministra de Educación, Cultura y Deporte, de fecha 5 de agosto de 2002, resolución esta última que desestima la solicitud de concesión del título de Médico Especialista en Medicina Legal y Forense formulada por la recurrente, la cual se declara firme con expresa imposición de costas en los términos consignados en el último fundamento de derecho.

