

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

10019 *Pleno. Sentencia 155/2016, de 22 de septiembre de 2016. Cuestión de inconstitucionalidad 1511-2015. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia respecto de la disposición final segunda de la Ley 15/2010, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Galicia. Principios de igualdad y seguridad jurídica, competencias sobre condiciones básicas de igualdad y procedimiento administrativo: constitucionalidad del precepto legal autonómico que establece la regla del silencio negativo para determinados recursos planteados, en materia de personal, por los profesionales del Servicio Gallego de Salud.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1511-2015, planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en el recurso de apelación núm. 331-2014, en relación con la disposición final segunda de la Ley 15/2010, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Galicia, por posible infracción de los arts. 9.3, 14 y 149.1.1 y 18 de la Constitución. Han intervenido los Letrados de la Xunta de Galicia y del Parlamento de Galicia y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Pleno.

I. Antecedentes

1. Con fecha 16 de marzo de 2015 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal oficio de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia al que se acompañaba, junto con testimonio del recurso de apelación núm. 331-2014 tramitado en ese órgano judicial y del expediente administrativo, Auto de la referida Sección de 26 de febrero de 2015 por el que se acuerda elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucional con respecto a la disposición final segunda de la Ley 15/2010, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Galicia, por posible infracción de los arts. 9.3, 14 y 149.1.1 y 18 CE.

2. Del conjunto de las actuaciones remitidas por el órgano judicial proponente, los hechos que dan lugar al planteamiento de la cuestión son, sucintamente expuestos, los que siguen:

a) La cuestión de inconstitucionalidad se eleva con ocasión de la tramitación del recurso de apelación promovido por don M.A.G.P., contra Sentencia, de 6 de junio de 2014, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Orense que inadmitió el recurso

contencioso-administrativo por él interpuesto, tramitado como procedimiento abreviado núm. 76-2014, contra supuesta inactividad de la gerencia de gestión integrada de Orense, Verín y Barco de Valdeorras del Servicio Gallego de Salud de la Xunta de Galicia (SERGAS) consistente en no ejecutar, a juicio del recurrente, la estimación presunta por silencio administrativo positivo de su solicitud de pago de 6.026,40 €, más intereses, en concepto de diferencias retributivas por «5150 actividades no programadas».

b) El recurso fue inadmitido en la instancia, por considerar el juzgador, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 25.1 y 51.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, que su objeto era una actividad no susceptible de impugnación al no haberse agotado la vía administrativa previa.

c) Una vez finalizada la tramitación del recurso de apelación y señalada fecha para deliberación y fallo, mediante providencia de 15 de diciembre de 2014, se acordó, de conformidad con el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la procedencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición final segunda de la Ley 15/2010, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Galicia por posible infracción de los arts. 9.3, 14 y 149.1.1 y 18 CE. El trámite fue evacuado por el Letrado de la Xunta de Galicia, en nombre del SERGAS, y por el Ministerio Fiscal en el sentido de considerar improcedente el planteamiento de la cuestión. El demandante en la instancia se manifestó a favor de la misma.

3. Mediante Auto de 26 de febrero de 2015, la Sección Primera de la Sala lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia acordó plantear la presente cuestión de inconstitucionalidad en los siguientes términos:

a) Tras exponer los antecedentes del caso y resumir las alegaciones de las partes en el trámite de audiencia, afirma genéricamente el cumplimiento de los requisitos para el planteamiento de la cuestión y reproduce el precepto cuestionado.

b) Como primera causa de posible inconstitucionalidad de la disposición final segunda de la Ley gallega 15/2010, se refiere a una inconstitucionalidad indirecta o mediata que resultaría de la infracción por dicha Ley del art. 43.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPC) que solo admite excepciones a la regla general del silencio positivo en procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, si se establecen por Ley y por razones imperiosas de interés general. El art. 43.1 LPC, en la redacción dada al mismo por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley 25/2009), a juicio de la Sala proponente, es norma básica de procedimiento administrativo común dictada por el Estado al amparo de su competencia exclusiva ex art. 149.1.18 CE de manera que forma parte de dicha normativa básica tanto la exigencia de Ley para exceptuar el silencio positivo como la necesidad de que la Ley explicita las razones imperiosas de interés general. El carácter básico del art. 43.1 LPC se ve avalado por el art. 40.2 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, que ordena a las Comunidades Autónomas evaluar en el plazo de un año las razones imperiosas de interés general que justifiquen el mantenimiento del silencio negativo en los procedimientos regulados por normas anteriores a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común tras la Ley 25/2009.

Se cumplen los dos requisitos de la inconstitucionalidad mediata exigidos, por ejemplo en la STC 166/2014, pues la Ley autonómica infringe una norma estatal dictada legítimamente al amparo de un título competencial del Estado (art. 149.1.18 CE) y la contradicción entre ambas normas es efectiva e insalvable. La Ley autonómica 15/2010 no justifica las razones imperiosas de interés general, pues las consideraciones de su exposición de motivos no sirven a tal efecto dado su carácter genérico. No es «imperioso» implantar el silencio negativo cuando caben otras respuestas menos gravosas como fijar un plazo mayor de resolución, mejorar los tiempos de respuesta o señalar una cuantía mínima para aplicar dicho silencio negativo. No existe tampoco «interés general» en este

caso, si se tiene en cuenta el concepto que del mismo recoge la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Además, no puede calificarse de «interés general» un silencio negativo referido a un «interés particular», singularizado del SERGAS y declarado en un ámbito que no es competencia exclusiva de la Xunta de Galicia, pues el régimen del personal estatutario de los servicios de salud es homogéneo y se regula por el Estado en su Estatuto, aprobado por Ley 55/2003, de 16 de diciembre. Finalmente, no puede una Comunidad Autónoma considerar de «interés general» las razones vinculadas a materia presupuestaria o de contención del gasto público, como parece hacer la exposición de motivos de la Ley 15/2010, pues este interés solo puede apreciarlo el Estado según el art. 135 CE invocado en la disposición final primera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

c) El Auto afirma también la invasión por la disposición cuestionada del art. 149.1.1 CE en cuanto conlleva la asunción de competencias sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos puesto que, la exposición de motivos de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, configura el silencio como una garantía que impide que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando la Administración no responde.

d) La Sala proponente añade que la disposición final segunda de la Ley gallega 15/2010 vulnera el art. 9.3 en relación con el art. 14 CE ya que el silencio negativo afecta solo a las reclamaciones de los profesionales del SERGAS y no a las del resto de empleados de la Comunidad Autónoma sin que medie una justificación objetiva y razonable de dicha diferencia. Así, tras la entrada en vigor de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público, las menciones al personal funcionario de carrera incluyen al personal estatutario de los servicios de salud (art. 2.4 de la Ley del estatuto básico del empleado público que tiene carácter básico) y sin que la Ley 55/2003, del estatuto marco de este personal, contenga especificidad sobre el particular.

e) Por último, el Auto se refiere al juicio de relevancia, afirmando la Sala que si la Ley autonómica se considera constitucional habría que desestimar la demanda que se basa en la inexistencia de silencio negativo y si se considera inconstitucional procedería su estimación.

4. Por providencia de 28 de abril de 2015, el Pleno, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), reservar para sí el conocimiento de la cuestión. Asimismo acordó dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.3 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, así como a la Xunta de Galicia y al Parlamento de Galicia por conducto de sus Presidentes al objeto de que, en el plazo de 15 días, pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Se acordó igualmente comunicar la providencia a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia a los efectos previstos en el art. 35.3 LOTC y publicar la incoación del procedimiento en el «Boletín Oficial del Estado», lo que tuvo lugar el 30 de abril de 2015 y en el «Diario Oficial de Galicia».

5. Por escritos registrados el 6 y 8 de mayo de 2015 respectivamente, los Presidentes del Senado y del Congreso de los Diputados comunicaron sendos acuerdos adoptados por las mesas de ambas Cámaras, de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El Abogado del Estado presentó, el 22 de mayo de 2015, escrito personándose en el procedimiento a los solos efectos de ser notificado de las resoluciones que en él se dicten.

7. La Presidenta del Parlamento de Galicia, mediante escrito registrado el 26 de mayo de 2015, comunicó acuerdo de personación del citado Parlamento en el presente procedimiento adjuntando el mismo y las alegaciones formuladas por su Letrado,

solicitando la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad por las razones que a continuación se resumen:

a) Tras exponer los argumentos del Auto que plantea la cuestión y reproducir la disposición final segunda de la Ley gallega 15/2010, manifiesta el Letrado parlamentario que esta entró en vigor el 1 de enero de 2011 y no fue objeto de ningún recurso de inconstitucionalidad por lo que debe presumirse su constitucionalidad.

b) Sobre la supuesta infracción del art. 9.3 CE, señala que la Sala proponente no cita qué principios, de los enumerados en este precepto, entiende vulnerados con lo que incumple el presupuesto procesal que exige exponer las razones en que se funda la cuestión. Añade que el Ministerio Fiscal y el Letrado del SERGAS rechazaron ante la Sala esta vulneración.

c) Rechaza también el representante del Parlamento de Galicia la vulneración del art. 14 CE. Manifestando, que como defendió el Letrado del SERGAS al oponerse al planteamiento de la cuestión, el personal estatutario y el funcionario no están sujetos al mismo régimen, siendo así que el art. 2.3 de la Ley del estatuto básico del empleado público dispone que el personal estatutario de los servicios de salud se regirá por su legislación específica y lo previsto en la Ley del estatuto básico del empleado público, salvo los preceptos que menciona. Se remite a lo alegado por el Ministerio Fiscal al oponerse a la cuestión en contra de la vulneración de este artículo. Añade que se regulan de manera distinta casos diferentes, indicando la Ley los motivos que fundamentan este régimen particular y, si no pudiera establecerse un régimen diferente para el personal estatutario, carecería de sentido su misma existencia.

d) La disposición final segunda de la Ley 15/2010 no vulnera, a juicio del Letrado parlamentario, el art. 149.1.1CE, pues el mismo garantiza una igualdad básica o mínima en las posiciones jurídicas fundamentales pero no una rigurosa uniformidad del ordenamiento, lo que ilustra con cita de varias sentencias. Afirma que la igualdad básica no se ve alterada por la disposición cuestionada.

e) La disposición objeto del presente proceso tampoco infringe el art. 149.1.18 CE. Tras recordar la doctrina constitucional relativa a este título competencial, el escrito del Parlamento gallego explica que el art. 43.1 LPC fue modificado por la Ley 25/2009. Por ello, como ya dijo el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo en la Sentencia luego apelada que dio lugar al planteamiento de la cuestión y como también señalan el Fiscal y el Letrado del SERGAS, las «razones imperiosas de interés general», a que se refiere el artículo, deben entenderse como procedimientos en que sean interesados empresarios y profesionales en el ejercicio de su actividad de servicios pero no a empleados públicos. En todo caso, el silencio negativo establecido en la Ley tendría base en razones imperiosas de interés general dados los miles de reclamaciones presentadas por el personal afectado que, de haberse estimado, habrían supuesto grave quebranto para las arcas públicas. Además, la exposición de motivos de la Ley 15/2010, aunque sucintamente, explica las razones de interés general que justifican el silencio negativo. El art. 149.1.18 CE solo se vulneraría si la Comunidad Autónoma hubiera excedido sus competencias, lo que en este caso no ocurre, aunque se pueda considerar insuficiente la justificación ofrecida por la Ley gallega sobre el silencio.

8. El Letrado de la Xunta de Galicia formuló alegaciones por escrito registrado el 28 de mayo de 2015, interesando la desestimación de la cuestión por las siguientes razones:

a) Tras puntualizar que la disposición final segunda de la Ley 15/2010 modificó la Ley 6/2001, de 29 de junio, de adecuación de la normativa de la Comunidad Autónoma de Galicia a la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común que, en su anexo II, enumeraba los procedimientos que deberían entenderse resueltos por silencio negativo, entiende que, en su opinión, el debate constitucional en este caso solo puede referirse al art. 149.1.18 CE.

b) El Tribunal Superior de Justicia de Galicia no menciona siquiera qué principio de los recogidos en el art. 9.3 CE sería el vulnerado y, puesto que se cita en relación con el art. 14 CE, procede centrarse en este último cuya infracción se rechaza por ser distintos los casos del personal estatutario y el funcionario. El Auto de elevación de la cuestión de inconstitucionalidad cita el art. 2.4 de la Ley del estatuto básico del empleado público pero olvida, según el Letrado autonómico, el art. 2.3 que reconoce las diferencias entre ambos grupos. Razona que, si cualquier diferencia de trato entre personal estatutario y funcionario fuera contraria al art. 14 CE, habría que eliminar uno de ellos, lo que no se compece con la legislación básica. El art. 149.1.1 CE, a juicio del Letrado de la Junta, no impide que cada Comunidad Autónoma establezca, dentro de los parámetros de la legislación básica, sus propios procedimientos con silencio negativo; y prueba de que su invocación es improcedente es el hecho de que no se cite en la disposición final primera de la Ley 25/2009, que dio redacción al art. 43.1 LPC al identificar los títulos competenciales en que se basa.

c) La Ley autonómica no vulnera el art. 149.1.18 CE, que solo legitima al Estado para establecer las bases del procedimiento administrativo común, contenidas en la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, aunque el Tribunal podría examinar primero si el art. 43.1 es constitucionalmente básico. Es claro que cada Comunidad Autónoma puede establecer, en sus procedimientos, cuales se entenderán resueltos por silencio negativo respetando los parámetros de la legislación básica. La disposición final primera de la Ley 25/2009 deja a salvo las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas, máxime en el ámbito de sus empleados públicos. Tanto la Ley del estatuto básico del empleado público como el estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud son conscientes, desde su propio título, de que dictan normas básicas sin perjuicio de las políticas propias de cada Comunidad Autónoma (art. 3 del estatuto marco). El Auto que plantea la cuestión omite que el legislador estatal, en la disposición adicional cuarta de la Ley 25/2009, estableció reglas generales de silencios negativos sin explicitar razones imperiosas de interés general y, al referirse al art. 40.2 de la Ley 2/2011, ignora que solo recomienda a las Comunidades Autónomas una evaluación y, si no hubo modificación ulterior, hay que interpretar que se ratificó la concurrencia de las razones de interés general para continuar el silencio negativo.

Considera que el art. 43.1 LPC debe interpretarse en el sentido de exigir razones imperiosas de interés general solo en los procedimientos sobre prestación o prestadores de servicios puesto que la expresión tiene origen en la Directiva de servicios y, dentro del derecho interno, en la Ley 17/2009 que, en su preámbulo, dice ya que no afecta a las disposiciones legales sobre empleo y condiciones de trabajo. El mismo título y la exposición de motivos de la Ley 25/2009 así lo confirman. Por tanto, no se acepta el planteamiento de la Sala proponente según el cual, de no existir las razones imperiosas de interés general que cita el art. 3.11 de la Ley 17/2009, no cabe establecer el silencio negativo.

El silencio positivo es un mecanismo de protección de los ciudadanos; pero no de los empleados públicos incorporados a una relación de sujeción especial. Así lo dice la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común en su exposición de motivos. Los empleados del SERGA, en cuanto tales, no necesitan la protección del silencio positivo, máxime en caso de reclamaciones retributivas. La propia Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común exceptúa del silencio positivo los procedimientos de impugnación de actos o disposiciones (art. 43.2).

No es inconstitucional considerar razón imperiosa de interés general evitar el libramiento de fondos públicos a los sujetos a una relación de sujeción especial sin derecho a ello. Así, al aprobarse la Ley gallega, había más de 40.000 empleados cuyas reclamaciones podían verse afectadas. Alude a la complejidad y fragmentación del sistema retributivo del sector sanitario y señala que la mayor o menor fortuna de la Ley al explicar las razones del silencio negativo no es causa de inconstitucionalidad, al ser ajena a ésta la técnica normativa.

El Letrado de la Junta añade que el art. 43.1 LPC no exige que la Ley explicita las razones de interés general sino solo que existan y, de todas formas, la Ley explica dichas razones en su exposición de motivos.

Por último, sostiene que la propia Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común establece el silencio negativo en casos de transferencia de facultades sobre el servicio o dominio público, lo que es extensible a los fondos públicos y que la Ley 17/2009 menciona casos de preservación del equilibrio financiero como razón imperiosa de interés general. También alega que existen silencios negativos similares en el ordenamiento y que la jurisprudencia los ha avalado.

9. La Fiscal General del Estado, mediante escrito presentado el 19 de junio de 2015, solicitó la traducción al castellano de todos los documentos del proceso subyacente y alegaciones formuladas por las partes, lo que fue acordado por providencia de 23 de junio de 2015, siendo remitidas dichas traducciones que quedaron unidas a las actuaciones por providencia de 16 de septiembre de 2015 que dio a la Fiscalía nuevo trámite de alegaciones.

10. La Fiscal General del Estado presentó alegaciones el 30 de octubre de 2015, en las que solicitó la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad por los motivos siguientes:

a) Expone, en primer lugar, los antecedentes de la cuestión, los términos de la disposición legal cuestionada, las dudas de constitucionalidad del órgano proponente y la, a su juicio, correcta cumplimentación del trámite de audiencia y formulación de los juicios de aplicabilidad y relevancia. En cuanto al fondo, considera que la cuestión se centra principalmente en analizar si, como entiende el Tribunal Superior de Galicia, la disposición final segunda de la Ley de Galicia 15/2010 incurre en inconstitucionalidad mediata por vulnerar el art. 43.1 LPC, lo que exige examinar, a partir de la doctrina constitucional recogida en las SSTC 39/2014, 94/2014 y 166/2014, si este precepto se ha dictado válidamente al amparo del art. 149.1.18 CE y si existe una incompatibilidad real e insuperable por vía interpretativa entre ambas normas, la estatal y la autonómica.

b) Examinado en primer lugar si el art. 43.1 LPC pertenece o no, formal y materialmente, al «procedimiento administrativo común» que el art. 149.1.18 CE reserva al Estado, señala la Fiscalía que, desde el punto de vista formal, no existe duda alguna, ya que el precepto se incluye, desde la reforma operada por la Ley 25/2009, en la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. Desde el punto de vista material, llega a la misma conclusión ya que, de las SSTC 166/2014 y 191/2012, resulta que la regulación de los efectos del silencio administrativo forma parte del modelo general de procedimiento administrativo que el Estado puede imponer en ejercicio de su competencia.

Asimismo, considera que existe una contradicción insalvable entre el art. 43.1 LPC y la disposición autonómica cuestionada, pues esta establece que el silencio será negativo en caso de solicitudes retributivas de profesionales del SERGAS cuando el primero dispone que la regla general será el silencio positivo y sin que el supuesto encaje en ninguna de las excepciones que la Ley estatal enumera. En concreto, no concurre la excepción consistente en el establecimiento en norma legal por razones de imperiosa necesidad que el art. 43.1 LPC recoge. A juicio de la Fiscal General del Estado, este pasaje legal no solo se refiere, como dice la Comunidad Autónoma, al ámbito estricto de las actividades de servicios, pues ya el preámbulo de la Ley 25/2009 dice que pretende extender los principios de buena regulación a sectores no afectados por la Directiva de servicios. Asimismo, la disposición adicional cuarta de la Ley 25/2009, con carácter general, establece que, a efectos del art. 43.1 LPC, se entenderá que concurren razones imperiosas de interés general en los procedimientos con silencio negativo regulados antes de su entrada en vigor. Por otro lado, puesto que la Ley 25/2009 pretende generalizar elementos aprovechables del sector servicios a otros sectores, con referencia a la Ley 17/2009, establece una conexión entre ambas leyes que supone que deba tenerse en cuenta la definición del art. 3.11 de esta última para evaluar la concurrencia de razones imperiosas de interés general.

Rechaza el escrito de la Fiscalía que la regla general de silencio positivo no se aplique a las relaciones de sujeción especial, pues ello no resulta de la Ley 25/2009, considerando que la verdadera razón de la disposición cuestionada es la confesada complejidad y el número de reclamaciones retributivas del personal afectado, circunstancia ésta que no justifica, a su juicio, la inversión de la regla. Comparte también el Ministerio público la apreciación del Tribunal Superior de Justicia según la cual la justificación que ofrece la exposición de motivos de la Ley gallega es genérica y entiende que no tiene cabida en ninguno de los casos del art. 3.11 de la Ley 17/2009 precitado. Por tanto, concluye en que el precepto cuestionado contradice de forma insalvable el art. 43.1 LPC, por lo que incurre en inconstitucionalidad mediata o indirecta.

c) También considera que la disposición cuestionada vulnera el art. 14 CE al contemplar el silencio negativo solo para las reclamaciones de profesionales del SERGAS sin que se aprecie una justificación objetiva y razonable para ello. Tras recordar la doctrina constitucional sobre el principio de igualdad, afirma que, aunque corresponda a la Comunidad Autónoma valorar la capacidad de su organización administrativa para asumir un trabajo, ello no le permite implementar el silencio negativo para eximirse de la obligación de resolver aunque haya una razón de ahorro en el trasfondo de la decisión. Tampoco las consecuencias para los afectados son proporcionadas especialmente teniendo en cuenta que, según el art. 2.4 de la Ley del estatuto básico del empleado público, que tiene carácter básico, las menciones al personal funcionario incluyen al personal estatutario de los servicios de salud sin que el estatuto marco de este contenga especificidad al respecto.

Por todo lo expuesto, la Fiscal General del Estado solicita que se estime la presente cuestión de inconstitucionalidad.

11. Mediante providencia de 20 de septiembre de 2016 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia plantea cuestión de inconstitucionalidad sobre la disposición final segunda de la Ley 15/2010, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Galicia, por posible infracción de los arts. 9.3, 14 y 149.1.1 y 18, todos ellos de la Constitución.

El órgano judicial entiende principalmente, según hemos expuesto, que la disposición cuestionada incurre en inconstitucionalidad mediata al vulnerar la regla general de silencio positivo establecida en el art. 43.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPC), dictado por el Estado al amparo del art. 149.1.18 CE. Además, considera que dicha previsión invade la competencia estatal del art. 149.1.1 CE y es contraria al principio de igualdad del art. 14 CE, en relación con el art. 9.3 CE, al referirse solo a las reclamaciones de los profesionales del Servicio Gallego de Salud de la Xunta de Galicia (SERGAS) y no a las del conjunto de empleados de la Comunidad Autónoma.

En los términos recogidos en los antecedentes de esta Sentencia, los Letrados del Parlamento de Galicia y de la Xunta de Galicia solicitan la desestimación de la cuestión mientras que el Ministerio Fiscal coincide con el juicio de inconstitucionalidad formulado por el Tribunal *a quo*, por lo que interesa la estimación de la misma.

El precepto cuestionado establece lo siguiente:

«Se añade al anexo II de la Ley 6/2001, de 29 de junio, de adecuación de la normativa de la Comunidad Autónoma de Galicia a la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, dentro de los procedimientos de la Consellería de Sanidad (Servicio Gallego de Salud), el siguiente texto:

“Tipos de procedimientos: solicitudes, reclamaciones o recursos en materia de personal, con contenido retributivo, planteados por los profesionales del Servicio Gallego de Salud, que tengan repercusión en el capítulo I de los estados de gastos de los presupuestos de las instituciones sanitarias del organismo.

Sentido del silencio: negativo... (A continuación, enumera la disposición la “normativa reguladora” de las solicitudes y reclamaciones a que se refiere, que no se reproduce por su extensión y al no ser necesario a efectos de la presente cuestión).»

De su lado, el art. 43.1 LPC, tras la redacción dada al mismo por el art. 2. Dos de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, establece:

«1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario.

Asimismo, el silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, así como los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones. No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo.»

2. Con carácter previo al análisis de la cuestión planteada, conviene precisar que a la fecha de esta Sentencia, el art. 43.1 LPC, que se viene de transcribir, cuya infracción sirve de base a la inconstitucionalidad mediata esgrimida por el órgano judicial proponente de la cuestión, está todavía en vigor, pues la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común quedará derogada a partir de la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, que tendrá lugar, según su disposición final séptima, transcurrido un año de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado»; esto es, el 2 de octubre de 2016.

En todo caso, cabe recordar que la doctrina del *ius superveniens*, según la cual el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo con las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes al momento de dictar Sentencia (por todas, STC 184/2011, de 23 de noviembre, FJ 3; y las allí citadas), no resulta aplicable a las cuestiones de inconstitucionalidad (SSTC 4/2011, de 14 de febrero, FJ 3; 184/2011, de 23 de noviembre, FJ 3; 86/2012, de 18 de abril, FJ 3, y 191/2012, de 29 de octubre, FJ 2).

La duda de inconstitucionalidad que plantea el órgano judicial deberá ser pues resuelta en todo caso a la luz de la normativa vigente en el momento en que fue planteada la cuestión en el proceso *a quo*. No obstante, es relevante destacar que en la nueva Ley 39/2015, el art. 24.1, equivalente al art. 43.1 LPC, tiene una redacción significativamente diferente en lo que respecta al objeto de esta cuestión de inconstitucionalidad, puesto que, en lo que aquí interesa, en su párrafo 1 exige la concurrencia de razones de interés general para disponer el carácter desestimatorio del silencio únicamente cuando «el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio».

3. Analizaremos pues, en primer lugar, la supuesta inconstitucionalidad mediata de la disposición cuestionada por vulneración del art. 43.1 LPC, dictado por el Estado al amparo del art. 149.1.18 CE. «Nos encontramos pues con un caso en que la posible inconstitucionalidad de una norma autonómica no proviene de su directa confrontación con la Constitución sino de su examen a la luz de otra norma (infraconstitucional) dictada por el Estado en el ejercicio de sus competencias propias, en este caso la regulación del “procedimiento administrativo común” encomendada por el art. 149.1.18 CE, habiendo señalado este Tribunal que en casos como este la existencia de la infracción constitucional denunciada precisa de las dos siguientes condiciones (entre otras, SSTC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 3, y 94/2014, de 12 de junio, FJ 2): en primer lugar, que la norma estatal infringida por la ley autonómica haya sido dictada legítimamente al amparo de un título competencial que la Constitución haya reservado al Estado, pues de lo contrario fallaría la premisa mayor de la contradicción, que no puede ser otra que la validez misma de la norma estatal con la que se pretende confrontar la norma autonómica cuestionada; y en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas, la estatal y la autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa, ya que en otro caso no habría invasión competencial porque efectivamente si la norma autonómica es compatible con el contenido de la norma estatal debe concluirse entonces que aquella ha respetado las competencias del Estado, o lo que es lo mismo, que se ha mantenido dentro de su propio ámbito competencial, (así, SSTC 181/2012, de 15 de octubre, y 132/2013, de 6 de junio). Así pues, y de acuerdo con estas premisas, la primera tarea que debemos abordar es examinar si el art. 42.3 a) LPC pertenece o no al procedimiento administrativo común que el art. 149.1.18 CE reserva al Estado» (STC 166/2014, de 22 de octubre, FJ 3).

Desde la perspectiva estrictamente formal, ninguna duda cabe, ya que la misma Ley 25/2009 precitada, en su disposición final primera, identifica los títulos competenciales a cuyo amparo se dicta, señalando en estos términos que la modificación del art. 43.1 LPC, obra de su art. 2.2, forma parte del procedimiento administrativo común: «Lo dispuesto en el Capítulo I del Título I se dicta en virtud del artículo 149.1.18 de la Constitución Española y tiene carácter de legislación básica sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas, salvo el artículo 2.2 que constituye procedimiento administrativo común sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas».

Desde la perspectiva material, también consideramos que el art. 43.1 LPC, que tras la Ley 25/2009 establece la regla general del silencio positivo, salvo excepción legal basada en razones imperiosas de interés general, es norma integrante del procedimiento administrativo común que corresponde regular al Estado conforme al art. 149.1.18 CE. Cabe aquí remitirnos a la ya citada STC 166/2014, en la que, tras recordar, fundamento jurídico 4, con cita de las SSTC 227/1988, de 27 de noviembre; 98/2001, de 5 de abril, y 130/2013, de 4 de junio, nuestra doctrina general sobre el significado del concepto «procedimiento administrativo común», afirmamos lo siguiente: «sin duda, forma parte del modelo general de procedimiento administrativo que el Estado puede imponer en ejercicio de su competencia —con el margen de apreciación y oportunidad política que ello siempre trae consigo, así, STC 191/2012, de 29 de octubre, FJ 5— el establecimiento de la obligación de dictar resolución expresa en un plazo determinado (art. 42 LPC), así como la regulación de las consecuencias que ha de generar el incumplimiento de esa obligación... pues de lo contrario aquella previsión inicial no pasaría de ser una mera declaración de principios. Desde luego, sin esas dos previsiones —la una impuesta para la efectividad de la otra— no habría procedimiento administrativo “común”, o, en todo caso, el modelo sería otro distinto» (FJ 6).

En la misma línea de razonamiento, hemos de afirmar ahora que forma parte del procedimiento administrativo común una disposición como la que aquí nos ocupa, que establece que las excepciones legales a la regla general del silencio positivo se han de basar en razones imperiosas de interés general.

4. Debemos pues examinar si existe en este caso una contradicción efectiva e insalvable por vía interpretativa entre la disposición autonómica objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad y la norma estatal contenida en el art. 43.1 LPC.

Al comparar ambos textos legales, la primera conclusión que se alcanza es que, en lo que respecta a los recursos o impugnaciones (que son términos sinónimos), ambos preceptos establecen como regla general el silencio negativo, por lo que no existe entre ellos, en este concreto punto, contradicción alguna. Así, la disposición final segunda de la Ley gallega 15/2010 dice que el silencio será negativo en los «recursos en materia de personal, con contenido retributivo, planteados por los profesionales del Servicio Gallego de Salud, que tengan repercusión en el capítulo I de los estados de gastos de los presupuestos de las instituciones sanitarias del organismo» y el art. 43.1 LPC, en el párrafo segundo, dispone que el silencio tendrá efecto desestimatorio en «los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones». La contradicción, por tanto, caso de existir, se limitará al supuesto de las «solicitudes» y «reclamaciones» con contenido retributivo de ese mismo personal, para las que también prevé la norma autonómica que el silencio será negativo, y que no se incluyen en la regla de silencio desestimatorio del párrafo segundo del art. 43.1 LPC.

Lo anterior nos obliga a acudir, para el caso de las «solicitudes» y las «reclamaciones», al párrafo primero del art. 43.1 LPC que, como se ha hecho constar, establece el silencio positivo como regla general, «excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario».

Llegados a este punto, la tarea de dilucidar la existencia o no de una contradicción efectiva insalvable entre la norma autonómica y la estatal plantea, a la vista de los razonamientos del Tribunal *a quo* y de las alegaciones de las partes, varias cuestiones. La primera es discernir si la regla general del silencio positivo de la norma estatal, salvo excepción legal basada en razones imperiosas de interés general, se refiere a todos los procedimientos o solo a los relativos al acceso a servicios y su ejercicio. La segunda es determinar si el art. 43.1 LPC exige a la Ley explicitar las razones imperiosas de interés general y, por último, si tales razones concurren en este caso.

En cuanto al ámbito de aplicación del art. 43.1 LPC, los Letrados del Parlamento de Galicia y de la Xunta, así como el propio Juzgado de lo Contencioso-Administrativo que dictó Sentencia en primera instancia, entienden que solo se aplica a los procedimientos relacionados con el acceso y la prestación de servicios, puesto que la redacción del precepto se introdujo por la Ley 25/2009, cuyo objetivo era adaptar la regulación estatal a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Por tanto, el precepto y, en concreto, la exigencia de concurrencia de razones imperiosas de interés general que el mismo contempla, no sería aplicable a procedimientos como el que da lugar al planteamiento de la cuestión, relativos a reclamaciones retributivas en materia de personal. De ser esto correcto, lógicamente, no habría contradicción entre la norma estatal y la autonómica.

La única novedad introducida en el art. 43.1 LPC por la Ley 25/2009 fue precisamente la referencia a las «razones imperiosas de interés general» como base de la excepción legal a la regla general del silencio positivo, puesto que este fue ya regulado con ese carácter de regla general, salvo excepción legal, en la Ley 4/1999, de 13 de enero, que modificó la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. Esto sentado, podría en principio pensarse que, aunque el tenor literal del art. 43.1 LPC no haga esta distinción, en efecto, la excepción de las «razones imperiosas de interés general» introducida por la Ley 25/2009 solo hace referencia a los procedimientos relativos al acceso o prestación de servicios tal y como estos se definen por el art. 3.1 de la Ley 17/2009, que los identifica con «cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el artículo 50 del Tratado de la Comunidad Europea». Y ello en atención a que el objeto de la Ley 25/2009, como dice en su preámbulo, era adaptar la normativa estatal de rango legal a la Ley 17/2009, y extender los principios de buena regulación a sectores no afectados

por la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior; pero, en todo caso, refiriéndose siempre al sector de los servicios. De hecho, la modificación del art. 43.1 LPC se incluía dentro del título I de la Ley 25/2009, sobre «Medidas horizontales» referidas, según el mismo preámbulo, de forma genérica a las «actividades de servicios», siendo pertinente recordar que el concepto jurídico indeterminado denominado «razones imperiosas de interés general» procede de la Directiva 2006/123/CE y se recoge luego en la Ley 17/2009, que lo define en su art. 3.11. Un argumento adicional que, en este análisis preliminar que estamos realizando, serviría para apoyar la idea de que las razones imperiosas de interés general a que se refiere el art. 43.1 LPC solo son aplicables a los procedimientos relacionados con el acceso o la prestación de servicios, sería la redacción del antes citado art. 24.1 de la nueva Ley 39/2015 que, aunque aún no haya entrado en vigor, tiene el valor de interpretación auténtica del legislador, y que únicamente exige la concurrencia de dichas razones imperiosas de interés general para los procedimientos que tengan por objeto «el acceso a actividades o su ejercicio».

5. Aunque la interpretación teleológica del art. 43.1 LPC podría sugerir, frente a su interpretación literal, que el precepto solo exige la concurrencia de razones imperiosas de interés general para dar efectos negativos al silencio en caso de procedimientos relacionados con el acceso o prestación de servicios, lo cierto es que esta conclusión no se ve confirmada por otras previsiones incluidas en la misma Ley 25/2009, ni por las leyes posteriores dictadas en aplicación de la misma. Así, en primer lugar, la disposición adicional cuarta de la Ley 25/2009 señalaba que: «A los efectos previstos en el primer párrafo del artículo 43.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de acuerdo con la redacción dada por la presente Ley, se entenderá que concurren razones imperiosas de interés general en aquellos procedimientos que, habiendo sido regulados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley por normas con rango de ley o de Derecho comunitario, prevean efectos desestimatorios a la falta de notificación de la resolución expresa del procedimiento en el plazo previsto», lo que vinculaba la necesaria concurrencia de razones imperiosas de interés general a todos los procedimientos regulados en leyes preexistentes y no solo a los relativos a las actividades de servicios. Esta disposición suponía en la práctica una remisión a la disposición adicional vigesimonovena de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que enumeró una serie de procedimientos administrativos, en todo tipo de materias, en los que el silencio administrativo se entendía negativo.

Posteriormente, el art. 40 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, a la que alude el Auto de planteamiento de la cuestión, estableció, como medida de ampliación del ámbito del silencio administrativo positivo, la obligación del Gobierno de remitir a las Cortes, en el plazo de tres meses desde su entrada en vigor, un proyecto de ley de modificación del sentido del silencio en los procedimientos que no se consideren cubiertos por razones imperiosas de interés general de acuerdo con el art. 43 LPC, así como la obligación de las Comunidades Autónomas de evaluar la existencia de razones imperiosas de interés general que justifiquen el mantenimiento del silencio negativo en procedimientos regulados por normas anteriores a la redacción del art. 43 LPC por la Ley 25/2009. Por tanto, esta Ley volvió a vincular la configuración del silencio negativo como excepción a la concurrencia de razones imperiosas de interés general en relación con todo tipo de procedimientos, no solo los relacionados con el acceso a los servicios o su prestación. En cumplimiento de este precepto, se dictó el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa que, en su art. 26, señalaba que, en los procedimientos enumerados en su anexo I, se aplicaría el silencio positivo en los términos previstos en el art. 43 LPC, recogiendo dicho anexo tanto procedimientos relacionados con el acceso y la prestación de servicios en el sentido de las Leyes 17/2009 y 25/2009 como otros que no tenían esa naturaleza. El preámbulo del Real Decreto Ley 8/2011 razonaba, de forma genérica, que

«[t]ras el proceso de evaluación llevado a cabo por parte de los diferentes Departamentos Ministeriales, con el presente Real Decreto-ley se cumple el mandato al proceder a modificar los preceptos de múltiples leyes, propiciando que en más de un centenar de procedimientos la Administración se vea ahora sometida al régimen del silencio positivo».

En suma, sin entrar en consideraciones de técnica o política legislativa que son ajenas a los cánones a los que ha de atenerse este Tribunal, en la evolución legislativa descrita puede apreciarse que el *ius superveniens* se ha aproximado a la tesis sostenida por los representantes procesales del Parlamento y la Xunta de Galicia, en defensa de la constitucionalidad de la disposición objeto de este proceso. No obstante, en la redacción vigente aplicable al caso al que se refiere la presente cuestión de inconstitucionalidad, parámetro de nuestro enjuiciamiento, consideramos que el art. 43.1 LPC exige que las excepciones a la regla del silencio positivo se establezcan por ley por razones imperiosas de interés general en todo tipo de procedimientos, incluidos por tanto, los iniciados por empleados públicos en materia retributiva, como es el que nos ocupa.

6. A partir de lo anterior, para resolver la cuestión de inconstitucionalidad planteada es necesario dilucidar si el art. 43.1 LPC exige que la Ley autonómica explicita las razones imperiosas de interés general, cuando se trate de procedimientos en los que el silencio negativo se ha establecido con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 25/2009. El razonamiento en este punto debe ser análogo al que hemos acuñado en las SSTC 26/2012, de 1 de marzo, 193/2013, de 21 de noviembre, y 209/2015, de 8 de octubre, en relación con las restricciones excepcionales al libre acceso a las actividades de servicios por «razones imperiosas de interés general». Como dijimos en la STC 193/2013, FJ 7: «Lo que supone la doctrina expresada por la STC 26/2012 es que el Tribunal considera necesario que, dado que se trata de una excepción a la regla general de la libertad de acceso a una actividad de servicio, como es la distribución comercial, el legislador autonómico aporte razones que justifiquen que los requisitos a que sujeta la localización de ciertos formatos de establecimiento comercial atienden conjuntamente a dichos objetivos de ordenación territorial y protección ambiental», razones estas identificadas con las «razones imperiosas de interés general» referidas en la citada Ley 17/2009. En una línea similar, la STC 209/2015, FJ 5, analiza la conexión entre la concreta medida de restricción allí enjuiciada y las razones imperiosas de interés general que la posibilitan, teniendo en cuenta tanto el contenido de la regulación controvertida como la exposición de motivos.

Trasladando el anterior razonamiento a la regulación ahora examinada, el legislador autonómico puede abrir la posibilidad de excepciones a la regla general del silencio positivo del art. 43.1 LPC justificadas en razones imperiosas de interés general, pues de otro modo la norma de procedimiento administrativo común, dictada por el Estado en ejercicio de la competencia que le confiere el art. 149.1.18 CE, quedaría vacía de significado.

El propio contenido de la norma cuestionada ya expresa la razón de la medida adoptada por el legislador gallego: el silencio negativo se implanta respecto de las solicitudes, reclamaciones o recursos con «repercusión en el capítulo I de los estados de gastos de los presupuestos de las instituciones sanitarias del organismo». Por su parte, la exposición de motivos de la Ley de Galicia 15/2010 señala que «se determina el carácter del silencio administrativo en determinadas solicitudes y reclamaciones formuladas por los profesionales del Servicio Gallego de Salud», mención que, si bien escueta, ha de situarse en el contexto de la justificación común que aporta el legislador para el conjunto de las medidas reguladas en la ley: «la eficaz ejecución de la política económica diseñada en los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el año 2011 [demanda] la adopción de medidas legislativas complementarias que guarden relación con los gastos e ingresos previstos en la norma presupuestaria, bien por su contenido económico-financiero bien por su incidencia en la búsqueda de una mayor eficiencia de la organización administrativa, y que se formulen con una vocación de permanencia superior a la anualidad presupuestaria... En la actual situación de incertidumbre económica resulta necesario [recuperar las conocidas como leyes de medidas] como instrumento necesario para la

consecución de estas políticas y para el cumplimiento de los objetivos económicos por ellas perseguidos. Desde la perspectiva de la actividad que desarrolla la Comunidad Autónoma de Galicia, cuyos objetivos se explicitan en la Ley de presupuestos generales de la Comunidad para el año 2011, y al objeto de contribuir a una mayor eficacia y eficiencia de estos, se dicta la presente ley como norma que, por el carácter permanente de sus disposiciones, contiene un conjunto de medidas referidas a diferentes áreas de actividad que contribuyen a la consecución de determinados objetivos de orientación plurianual perseguidos por la Comunidad a través de la ejecución presupuestaria». Ello resulta consistente, en fin, con lo alegado por los Letrados de la Xunta y del Parlamento de Galicia en relación con las numerosas reclamaciones retributivas planteadas por el personal al servicio del SERGAS.

La Ley de Galicia 15/2010 hace de esta manera explícita la razón imperiosa de interés general que ha determinado la implantación del silencio negativo en los procedimientos regulados por la norma cuestionada, que no es otra que la necesidad de contención del gasto de personal en un escenario de severas restricciones presupuestarias. Así se deduce sin dificultad de la expresa conexión de la Ley de Galicia 15/2010 objeto de esta cuestión con la Ley 14/2010, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2011, según su exposición de motivos «[d]iseñados bajo condiciones financieras muy restrictivas y en un contexto económico desfavorable» por lo que «la política económica que contienen estos presupuestos es responsable con el principio de sostenibilidad de las finanzas públicas». No cabe pues negar que concurre una razón imperiosa de interés general en una medida procedimental que tiene por finalidad explícita coadyuvar a la contención del gasto de personal.

En conclusión, no se aprecia contradicción entre el art. 43.1 LPC y la disposición objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

7. Una vez que ha quedado descartado que la norma cuestionada haya incurrido en contradicción con el art. 43.1 LPC y, con ello, desestimada la inconstitucionalidad de la norma por vulneración del art. 149.1.18 CE, procede examinar las restantes vulneraciones constitucionales alegadas por el órgano judicial proponente de la cuestión.

a) Respecto del art. 149.1.1 CE, el órgano promotor se limita a afirmar que el desconocer «la normativa básica elaborada por el Estado, conlleva la asunción de competencias sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos, invadiendo la competencia exclusiva que corresponde al Estado ex artículo 149.1.1 de la Constitución».

La conclusión alcanzada en el fundamento jurídico precedente permite descartar esta vulneración competencial, toda vez que el texto transcrito evidencia que la duda de constitucionalidad no se plantea de forma autónoma, sino que se presenta únicamente como breve complemento a la suscitada en torno a la compatibilidad del precepto cuestionado con la normativa dictada por el Estado en el ejercicio de la competencia atribuida por el art. 149.1.18 CE, aunque el órgano promotor erróneamente identifique como normativa básica lo que, en rigor, es norma de procedimiento administrativo común.

No requiere pues ulterior análisis, sin perjuicio de recordar que, conforme a nuestra consolidada doctrina, el art. 149.1.1 CE, dado su carácter genérico, queda desplazado por el más específico en razón de la materia, en este caso el título competencial sobre el procedimiento administrativo común recogido en el art. 149.1.18 CE.

b) Para el Auto de planteamiento, la norma cuestionada también comportaría la vulneración del art. 9.3 CE, en relación con el art. 14 CE, ya que el silencio negativo tan solo afecta a los profesionales del Servicio Gallego de Salud, manteniendo el sentido estimatorio del silencio administrativo para las solicitudes formuladas por el resto de los empleados públicos de la Comunidad Autónoma, sin que medie una justificación objetiva y razonable para dicho trato diferenciado.

Sin embargo, ni se identifica, como sería exigible, el principio del art. 9.3 CE que se reputa vulnerado, ni se aportan los imprescindibles elementos de comparación que han de proporcionar el inicial soporte al juicio constitucional de igualdad. En términos de la STC 156/2014, de 25 de septiembre: «Como ha sintetizado la STC 125/2003, de 19 de junio, el

principio de igualdad prohíbe al legislador “configurar los supuestos de hecho de la norma de modo tal que se dé trato distinto a personas que, desde todos los puntos de vista legítimamente adoptables, se encuentran en la misma situación o, dicho de otro modo, impidiendo que se otorgue relevancia jurídica a circunstancias que, o bien no pueden ser jamás tomadas en consideración por prohibirlo así expresamente la propia Constitución, o bien no guardan relación alguna con el sentido de la regulación que, al incluirlas, incurre en arbitrariedad y es por eso discriminatoria”. Dicho de otra manera, solo ante iguales supuestos de hecho actúa la prohibición de utilizar “elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable” (STC 39/2002, de 14 de febrero, FJ 4), razón por la cual toda alegación del derecho fundamental a la igualdad precisa para su verificación un *tertium comparationis* frente al que la desigualdad se produzca, elemento de contraste que ha de consistir en “una situación jurídica concreta en la que se encuentren otros ciudadanos u otros grupos de ciudadanos” (ATC 209/1985, de 20 de marzo, FJ 2)» (FJ 4).

Antes al contrario, el propio Auto reconoce que el personal estatutario de los Servicios de Salud dispone de un estatuto marco específico, la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, cuyo capítulo IX regula sus retribuciones con una estructura y contenido netamente diferenciado del correspondiente a otros colectivos de empleados públicos, señaladamente en el art. 43, dedicado a las retribuciones complementarias. El régimen retributivo diferenciado está asimismo presente en el art. 117.1 de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia, que contempla la posibilidad de establecer un modelo retributivo diferenciado, «orientado a la calidad del servicio, la incentivación de la actividad, la motivación de los profesionales, la consideración singular de actuaciones concretas en el ámbito sanitario y la consecución de los objetivos planificados, previa negociación en la mesa sectorial».

Por último, a tenor de lo establecido en el segundo párrafo del art. 43.1 LPC, y como ya hemos expuesto, el silencio tiene efecto desestimatorio en «los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones», tanto para el personal del SERGAS como para el resto del personal de la Comunidad Autónoma, por lo que en este punto tampoco existe diferencia alguna de trato que deba ser examinada por el Tribunal.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1511-2015.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintidós de septiembre de dos mil dieciséis.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.