|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 37/2015 |
| Fecha | de 17 de febrero de 2015 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, 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 Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez. |
| Núm. de registro | 5842-2014 |
| Asunto | Cuestión de inconstitucionalidad 5842-2014 |
| Fallo | Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. Con fecha 30 de septiembre de 2014, tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional el Auto de 22 de julio de 2014, por el que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz de Tenerife, acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional trigésima quinta de la Ley canaria 11/2010, de 30 de diciembre, por la que se aprueban los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias, por posible vulneración de los arts. 134.2 y 149.1.18 CE. Posteriormente el citado órgano judicial remitió testimonio completo del procedimiento abreviado tramitado con el núm. 557-2011.

La disposición objeto de esta cuestión de inconstitucionalidad es del siguiente tenor:

“Disposición adicional trigésima quinta. Carrera profesional del personal del Servicio Canario de la Salud.

1. Durante el ejercicio 2011, se suspende el reconocimiento de encuadramiento, derivado de nuevas solicitudes presentadas a partir de 2011, en los distintos grados o niveles de carrera profesional del personal que presta servicios en los centros del Servicio Canario de la Salud, tanto por el procedimiento ordinario como por los procedimientos extraordinarios, previstos en la Ley 12/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2007, y en los siguientes decretos:

Decreto 278/2003, de 13 de noviembre, por el que se aprueba y desarrolla el modelo de carrera profesional del personal facultativo del Servicio Canario de la Salud.

Decreto 129/2006, de 26 de septiembre, por el que se aprueba y desarrolla el modelo de carrera profesional del personal diplomado sanitario del Servicio Canario de la Salud, modificado por el Decreto 230/2008, de 25 de noviembre.

Decreto 421/2007, de 26 de diciembre, por el que se aprueba y desarrolla el modelo de carrera profesional del personal sanitario de formación profesional y del personal de gestión y servicios del Servicio Canario de la Salud, modificado por el Decreto 231/2008, de 25 de noviembre.

2. Durante el ejercicio 2011, se mantiene en suspenso la previsión contenida en el apartado III.2 del Acuerdo entre la Administración Sanitaria de la Comunidad Autónoma de Canaria y las organizaciones sindicales del sector, celebrado el 15 de febrero de 2008 en el marco de la Mesa Sectorial de Sanidad, sobre determinadas mejoras en materia retributiva, desarrollo profesional y condiciones de trabajo del personal adscrito a los órganos de prestación de servicios sanitarios del Servicio Canario de la Salud, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de abril de 2008.”

2. La cuestión de inconstitucionalidad trae causa del recurso contencioso-administrativo interpuesto por doña E.A.R.P. contra la desestimación presunta de su solicitud de reclamación del derecho al ingreso en la carrera profesional del personal diplomado sanitario, procedimiento ordinario de encuadramiento, grado 1. Estimado el recurso de la demandante por Sentencia de 4 de diciembre de 2012 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Santa Cruz de Tenerife, el Servicio Canario de Salud interpuso recurso de apelación, alegando, en lo que a este proceso constitucional interesa, que en virtud de la disposición cuestionada en el ejercicio 2011 quedó suspendido el reconocimiento del encuadramiento en los distintos grados o niveles de carrera profesional del personal que presta servicios en los centros del Servicio Canario de Salud.

Conclusa la tramitación del recurso de apelación, y dentro del plazo señalado para dictar sentencia, se acordó, mediante providencia de 1 de abril de 2014, conferir traslado a las partes y al Ministerio Fiscal para que, en el plazo común de diez días, formularan alegaciones sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el apartado 1 de la disposición adicional trigésimo quinta de la Ley canaria 11/2010, por infracción de los límites constitucionales al contenido de las leyes presupuestarias (art. 134.2 CE). Mediante providencia de 18 de junio de 2014, una vez examinadas las alegaciones de las partes y al objeto de ampliar la cuestión de inconstitucionalidad, se abrió un nuevo plazo de cinco días para que las partes formularan alegaciones complementarias, por advertir el órgano judicial que la disposición cuestionada infringe asimismo normativa básica estatal dictada al amparo del art. 149.1.18 CE.

3. El Auto de planteamiento, de 22 de julio de 2014, cuestiona formalmente el contenido íntegro de la disposición adicional trigésimo quinta de la Ley canaria 11/2010, si bien la duda de constitucionalidad queda circunscrita a su apartado 1, que queda razonada en los términos que seguidamente se sintetizan.

a) La disposición cuestionada sobrepasa los límites constitucionales fijados por el art. 134.2 CE a las leyes de presupuestos, concretamente en el denominado contenido eventual o no necesario. Se invoca la doctrina recogida en las SSTC 9/2013, de 28 de enero, 86/2013, de 11 de abril, y 206/2013, de 5 de diciembre.

Razona el Auto que, aunque la suspensión de los reconocimientos de encuadramiento del personal al servicio del Servicio Canario de Salud en los distintos grados o niveles de la carrera profesional tenga, por su impacto retributivo, una proyección sobre la contención del gasto público, es sólo uno de los efectos que produce, porque deja en suspenso la carrera administrativa, que no sólo tiene repercusión en las retribuciones complementarias. Si la ley de presupuestos se hubiera limitado a decir que el encuadramiento no producirá efectos provisionalmente sobre el complemento retributivo de carrera profesional, el personal hubiera podido seguir progresando en su carrera administrativa, y beneficiarse de las ventajas que ello le reporta en materia de formación y provisión de puestos de trabajo.

b) La evaluación del desempeño debe considerarse un mérito a tener en cuenta en la provisión de puestos de trabajo, por establecerlo así la normativa básica estatal. El art. 20.3 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público (LEEP), deja claro que la evaluación no sólo tiene efectos económicos, al prever que las “Administraciones públicas determinarán los efectos de la evaluación en la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias previstas en el artículo 24 del presente Estatuto”.

Por ello concluye el Auto que la disposición cuestionada, al determinar la inaplicación temporal del art. 20.3 LEEP, vulnera el art. 149.1.18 CE.

4. Mediante providencia de 2 de diciembre de 2014, la Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, a los efectos que determina el art. 37.1 LOTC, acordó dar traslado al Fiscal General del Estado para que alegase sobre la admisibilidad de la cuestión, por si fuese notoriamente infundada.

5. El día 16 de enero de 2015 tuvo entrada en este Tribunal escrito del Fiscal General del Estado, solicitando la inadmisión de esta cuestión de inconstitucionalidad en atención a las alegaciones que a continuación se resumen.

a) El Tribunal Constitucional ha advertido que el art. 134.2 CE se refiere a una fuente normativa del Estado, su Ley de presupuestos. En el caso de las leyes presupuestarias de las Comunidades Autónomas, habrá que estar a sus propias normas estatutarias y a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en cuya virtud son normalmente de aplicación los mismos límites materiales o de contenido, al cumplir la misma función que la institución presupuestaria estatal (STC 86/2013, de 11 de abril, FFJJ 3 y 4). Específicamente, la STC 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 6, determinó los límites materiales aplicables a las leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias, a tenor del bloque de la constitucionalidad (art. 21 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas y arts. 13 y 61.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias), cuya lectura conjunta pone de manifiesto una sustancial identidad entre lo dispuesto en las mismas y el art. 134.2 CE.

La disposición adicional trigésimo quinta cuestionada ha de ponerse en relación con los Decretos objeto de suspensión, que aprueban y desarrollan el modelo de carrera profesional del personal que presta sus servicios en el Servicio Canario de Salud. El encuadramiento en los distintos grados o niveles de la carrera profesional está vinculado al reconocimiento de retribuciones complementarias, lo que conlleva una serie de obligaciones de contenido económico para la Administración autonómica, con incidencia en el gasto público, como reconoce el Auto de planteamiento.

El impacto de la suspensión en la contención del gasto no sólo supone una conexión directa con la materia presupuestaria, sino que además responde a los criterios de política económica en los que se sustentan los presupuestos autonómicos, como pone de manifiesto la exposición de motivos de la Ley canaria 11/2010.

De acuerdo con ello, la regulación contenida en el apartado 1 de la disposición adicional trigésimo quinta objeto de esta cuestión puede considerarse un contenido eventual de la ley presupuestaria que no infringe los límites que resultan del bloque de la constitucionalidad que resulta de aplicación a la Comunidad Autónoma de Canarias.

b) El planteamiento recogido en el Auto de planteamiento sobre la afectación que representa la suspensión del encuadramiento de la carrera profesional establecido por la norma cuestionada en las materias mencionadas en el art. 20.3 LEEP supone una confusión entre el modelo de carrera profesional, que se establece por las Administraciones autonómicas dentro del respeto a las normas básicas, y la valoración del desempeño profesional y su incidencia en determinados aspectos del régimen funcionarial.

La normativa básica estatal en materia de carrera profesional sanitaria se contempla en la Ley 16/2003, de 28 de mayo, sobre cohesión y calidad del sistema nacional de salud (art. 41); y en la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del estatuto marco del personal sanitario de los servicios de salud, en cuyo art. 40 se establece la competencia de las Comunidades Autónomas para el establecimiento de los modelos de carrera profesional, dentro del respeto a las normas generales aplicables a todo el personal que presta servicios en el sector público y a los principios rectores establecidos por el art. 38.1 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, acomodándolos a las necesidades organizativas y sanitarias de cada servicio de salud.

La configuración del modelo de carrera profesional del personal del Servicio Canario de Salud se realiza a través de los tres Decretos mencionados en la disposición cuestionada. En el caso de la carrera de los diplomados sanitarios, a la que la demandante en el proceso a quo trata de acceder, resulta concretamente de aplicación el Decreto 129/2006, de 26 de septiembre, que vincula en su artículo 12 el acceso y promoción en la carrera profesional a la atribución de una retribución complementaria de productividad.

Dicho Decreto no vincula la promoción o el progreso individual de la carrera profesional con la formación, la provisión de puestos de trabajo o las garantías del mismo, que según el art. 20.3 LEEP son los que pueden resultan afectados por la evaluación del desempeño profesional. Por tanto, al no poder confundirse la suspensión del encuadramiento en los grados y categorías con la evaluación del desempeño profesional, debe rechazarse que la norma cuestionada haya incurrido en la infracción de la reserva de contenido propia de las leyes presupuestarias, en cuanto no establece la suspensión de la carrera profesional con afectación a los aspectos mencionados en el art. 20.3 LEEP.

Al margen de esta inexistente contradicción, hay que resaltar que el art. 20 LEEP no está materialmente en vigor, según resulta de la disposición final cuarta de la Ley del estatuto básico del empleado público, por lo que tampoco es posible por este motivo hablar de infracción de una norma estatal básica.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz de Tenerife, plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional trigésimo quinta de la Ley canaria 11/2010, de 30 de diciembre, por la que se aprueban los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias, por posible vulneración de los arts. 134.2 y 149.1.18 CE.

Como ha quedado expuesto en los antecedentes, la duda de constitucionalidad ha quedado circunscrita por el propio Auto de planteamiento al apartado 1 de la disposición cuestionada, y consecuentemente solo dicho apartado constituye el objeto de esta resolución.

2. El art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece que este Tribunal podrá rechazar, en trámite de admisión, mediante Auto y sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, la cuestión de inconstitucionalidad cuando faltaren las condiciones procesales o fuere notoriamente infundada la cuestión suscitada.

Es doctrina reiterada que el concepto de cuestión notoriamente infundada encierra un cierto grado de indefinición, que se traduce procesalmente en otorgar a este Tribunal un margen de apreciación a la hora de controlar la solidez de la fundamentación de las cuestiones de inconstitucionalidad, existiendo supuestos en los que un examen preliminar permite apreciar la falta de viabilidad de la cuestión suscitada, sin que ello signifique un juicio peyorativo sobre la duda de constitucionalidad trasladada por el órgano judicial (por todos, ATC 204/2014, de 22 de julio, FJ 2, y los allí citados).

De acuerdo con el criterio expresado por el Fiscal General del Estado, puede afirmarse que la presente cuestión de inconstitucionalidad resulta en los antedichos términos notoriamente infundada, por las razones que se expondrán sucintamente a continuación.

3. Este Tribunal ha reiterado que “las normas contenidas en el art. 134 CE se refieren a una institución estatal, en concreto de una fuente normativa del Estado como es su ley anual de presupuestos generales (STC 7/2010, de 27 de abril, FJ 3, con cita de anteriores). Por eso, con carácter general, ‘el canon de constitucionalidad aplicable a las fuentes normativas de las Comunidades Autónomas es el que se contiene en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado en sentido amplio y, evidentemente, en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las Comunidades Autónomas’ (STC 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3)” (STC 86/2013, de 11 de abril, FJ 3).

A los efectos de esta resolución, procede remitirse a la STC 274/2000, de 15 de noviembre, que determinó que la lectura conjunta de los arts. 21.1 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas y 13 y 61.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias “pone de manifiesto la existencia de una sustancial identidad entre las normas integrantes del bloque de constitucionalidad concretamente aplicables a la Comunidad Autónoma de Canarias y lo dispuesto, respecto del Estado, en el art. 134.2 CE, precepto del que precisamente este Tribunal Constitucional ha inferido, como quedó expuesto en su momento, la existencia de límites materiales al contenido normativo de las Leyes estatales de presupuestos. En consecuencia, ha de inferirse igualmente, ahora por lo que atañe a la Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, la existencia de un principio general conforme al cual el contenido de dicha Ley autonómica de presupuestos ha de adecuarse ‘a la función institucional que le es propia, sin que puedan incluirse en ella normas que no guarden relación directa con el programa de ingresos y de gastos o con los criterios de la política económica en que se sustentan, o que no sean un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto’ (SSTC 174/1998, FJ 6; 130/1999, FJ 5)” (FJ 6).

Desde esta perspectiva, la disposición cuestionada en este proceso, pese a no formar parte del contenido mínimo e indisponible de las leyes de presupuestos, puede hallar acomodo en el contenido eventual que, dentro de los límites expuestos, hemos considerado constitucionalmente admisible. El reconocimiento del encuadramiento en los distintos grados o niveles de carrera profesional del personal que presta servicios en los centros del Servicio Canario de Salud —específicamente en el proceso a quo, el reconocimiento del encuadramiento en el grado 1 correspondiente al personal diplomado sanitario—, conlleva el derecho a la retribución de un complemento de productividad, que se comenzará a percibir a partir del grado 1 en cuantía fija, de conformidad con lo dispuesto por el art. 12 del Decreto 129/2006, 26 septiembre, por el que se aprueba y desarrolla el modelo de carrera profesional del personal diplomado sanitario del Servicio Canario de la Salud. De ahí se sigue que la medida de suspensión de este sistema de reconocimiento tiene un impacto directo en la contención del gasto público, al evitar el incremento global de las cuantías percibidas por este concepto retributivo. Por lo demás, así lo señala el propio Auto de planteamiento, al considerar que la medida de suspensión, por sus efectos en las retribuciones complementarias, tiene impacto en la contención del gasto público, admitiendo expresamente que tiene conexión con la materia presupuestaria.

Resulta por tanto legítima la incorporación de lo regulado en la disposición adicional trigésimo quinta.1 de la Ley canaria 11/2010 a la ley de presupuestos, al guardar la debida relación directa que exige nuestra doctrina, consistente en la conexión económica entre el régimen de suspensión del Decreto 129/2006 del Gobierno canario y el instrumento presupuestario que le sirve de vehículo, por lo que no cabe estimar que, por este motivo, haya incurrido en inconstitucionalidad.

4. Lo que en realidad se cuestiona en el Auto de planteamiento son los efectos no económicos de la disposición, que el órgano judicial reconduce a la posible vulneración de la normativa básica estatal dictada ex art. 149.1.18 CE, concretamente del art. 20.3 de la Ley 7/2007, del estatuto básico del empleado público (LEEP).

Este precepto, tras dirigir en su apartado 1 un mandato genérico al conjunto de las Administraciones públicas a fin de que establezcan sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados, dispone en su apartado 3 que serán éstas las que “determinarán los efectos de la evaluación en la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias previstas en el artículo 24 del presente Estatuto”. Como puede apreciarse, el art. 20.3 LEEP en ningún momento impone los efectos de la evaluación del desempeño profesional, retributivos o de otra índole. Ciertamente estamos ante una norma formalmente básica, pero de formulación totalmente abierta, que explícitamente se remite a lo que dispongan Administraciones públicas, que son las que habrán de determinar los efectos de dicha evaluación en los aspectos enunciados por el art. 20.3 LEEP. Por ello, difícilmente puede apreciarse contradicción entre la norma autonómica cuestionada y la norma básica estatal que el Auto propone como parámetro de contraste, cuando ésta no hace otra cosa que deferir la determinación de los efectos de la evaluación a lo que disponga la legislación autonómica de desarrollo.

La expresada ausencia de contradicción entre las dos normas, estatal y autonómica, que sería el presupuesto para que el precepto autonómico mereciera una censura basada en un examen de constitucionalidad mediata, queda en todo caso confirmada por la lectura de la disposición final cuarta.2 LEEP, a cuyo tenor su art. 20.3 (entre otros) “producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto”. La consecuencia de este juego normativo, como señala el Fiscal General del Estado, es que el art. 20 LEEP no está materialmente en vigor, por lo que tampoco es posible por este motivo apreciar la infracción de una norma estatal básica que pudiera constituir una vulneración del art. 149.1.18 CE.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Madrid, a diecisiete de febrero de dos mil quince.