

Resolución adoptada por la Defensora del pueblo, el 18 de julio de 2017, con motivo de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 27.3 de la Ley 6/2017, de 11 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2017

(Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, núm. 118, de 19 de mayo de 2017)

ANTECEDENTES

PRIMERO. Mediante escrito que tuvo su entrada en esta institución el día 23 de mayo de 2017, D. (...), actuando en su condición de Secretario General del Sindicato Asociación de Médicos y Titulados Superiores de Madrid (AMYTS), solicita del Defensor del Pueblo el ejercicio de su legitimación para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 27.3 de la Ley 6/2017, de 11 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2017, publicada en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 118 correspondiente al día 19 de mayo de 2017.

SEGUNDO. El precepto de la Ley 6/2017 contra el que se solicita la interposición del recurso es del tenor literal que a continuación se transcribe:

«Artículo 27

Retribuciones del personal estatutario de los servicios de salud

(...)

3. Las cuantías a percibir por el concepto de carrera profesional no experimentarán incremento alguno respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2016.

Con carácter excepcional y durante el ejercicio 2017, no entrarán en vigor las previsiones contenidas en el apartado 12 de los anexos I y II del Acuerdo de 25 de enero de 2007, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se aprueba el Acuerdo de 5 de diciembre de 2006, alcanzado en la Mesa Sectorial de Sanidad entre la Consejería de Sanidad y consumo y las organizaciones sindicales presentes en la misma, sobre carrera profesional de licenciados sanitarios y diplomados sanitarios, por lo que no se procederá al reconocimiento y pago del nivel IV de carrera profesional de los licenciados sanitarios (anexo I del Acuerdo), ni de los diplomados sanitarios (anexo II del Acuerdo).

Asimismo, se suspenden los nuevos reconocimientos y pago de los niveles I, II y III a que se pudiera acceder este personal durante el ejercicio 2017.»

TERCERO. La solicitud de recurso se fundamenta en la presunta vulneración del principio de seguridad jurídica garantizado por el artículo 9.3 de la Constitución, así como del principio de igualdad garantizado en el artículo 14, y también en la infracción del

artículo 134 de la norma suprema. Las alegaciones formuladas se irán exponiendo en los sucesivos fundamentos jurídicos de la presente resolución.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. En relación con la seguridad jurídica, la solicitud de recurso hace mención a la incertidumbre generada por la contradicción existente entre la previsión contenida en el artículo 27.3, que impide durante el ejercicio 2017 el reconocimiento y pago de los niveles de carrera profesional y la Resolución de 24 de enero de 2017, de la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del Servicio Madrileño de Salud (SERMAS), sobre reactivación de los Comités de Evaluación de Área de la carrera profesional del personal licenciado y diplomado sanitario durante el año 2017.

La resolución antes citada tiene su origen, por una parte, en una moción de la Asamblea de Madrid sobre recursos humanos del SERMAS y, por otra, en la Recomendación formulada por esta institución a la Consejería de Sanidad de la comunidad autónoma para que se reactivase la carrera profesional del personal estatutario, se creasen las Comisiones de Evaluación donde no estuvieran funcionando y se procediese a la evaluación y reconocimiento de los nuevos niveles de carrera obtenidos.

A juicio de los solicitantes de recurso, las previsiones contradictorias de la resolución y el precepto cuestionado generan una incertidumbre sobre el derecho aplicable contraria al principio de seguridad jurídica, resultando por ello inconstitucional.

SEGUNDO. Como bien afirma la asociación solicitante de recurso, la seguridad jurídica supone "la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable" y se vulnera "si el contenido o las omisiones de una norma produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible o sobre la previsibilidad de sus efectos".

Que una resolución administrativa contenga instrucciones para reactivar la carrera profesional de los diplomados y licenciados del SERMAS impulsando la actuación o constitución de los comités de evaluación correspondientes, señalando como fecha límite para ello el 1 de febrero de 2017, y que la Ley de Presupuestos para ese ejercicio impida el reconocimiento y pago de los niveles de carrera que esos comités habrían de evaluar, resulta hasta cierto punto incoherente y pone de manifiesto una evidente descoordinación entre la política de personal y la presupuestaria de la Comunidad Autónoma de Madrid.

Sin embargo, no parece, a juicio de esta institución, que de esa descoordinación se derive una infracción del principio de seguridad jurídica. La norma es clara y taxativa en su contenido, no genera duda alguna sobre el mandato que contiene y frente a ella no

cabe oponer lo resuelto por la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del Servicio Madrileño de Salud, la moción aprobada por la Asamblea, ni la Recomendación efectuada por esta institución y que había sido aceptada por la administración autonómica. Prevalece la fuerza normativa del precepto cuestionado, la fuerza de ley del instrumento que lo contiene, frente a actos administrativos o políticos (la resolución y la moción, respectivamente) y frente a la recomendación de esta institución cuyas resoluciones no tienen fuerza ejecutiva.

A ello debe añadirse que la Resolución de 24 de enero de 2017, de la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del Servicio Madrileño de Salud (SERMAS), sobre reactivación de los Comités de Evaluación de Área de la carrera profesional del personal licenciado y diplomado sanitario durante el año 2017, ya advertía que los efectos económicos de los reconocimientos de nivel de carrera profesional "quedarán condicionados a lo previsto en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid".

Por otra parte el artículo 27 de la Ley de Presupuestos aquí examinado, se limita a reproducir lo ya previsto en preceptos idénticos o similares desde la Ley 2/2008 de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2009 en todas las normas presupuestarias anuales sucesivas, con lo que la situación de hecho se mantiene inmodificada desde entonces.

Es por ello que esta institución entiende que no se produce incertidumbre sobre el derecho aplicable, aunque se evidencie la descoordinación ya mencionada y la desatención a la recomendación previamente aceptada de reactivación de la carrera profesional del personal del SERMAS, lo que será objeto de supervisión mediante la correspondiente actuación de oficio en el ámbito y los términos de las facultades que corresponden al Defensor del Pueblo.

TERCERO. En cuanto al principio de igualdad, se alega el diferente trato de los licenciados y diplomados sanitarios que obtuvieron su nombramiento antes de las sucesivas suspensiones de reconocimiento y pago de niveles de carrera, y tienen reconocido el nivel correspondiente, y los que accedieron más tarde y no tienen reconocido su nivel de carrera y no perciben la retribución por este concepto.

En el propio planteamiento de la alegación se pone de manifiesto la diferencia de supuestos considerada, ya que la diferencia de trato afecta a colectivos con una diferencia relevante desde el punto de vista jurídico como es la fecha de acceso a la condición de personal estatutario. Conviene recordar aquí la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional desde la ya lejana Sentencia 99/1987 sobre la naturaleza estatutaria de la relación de servicio y sus consecuencias:

"...en el campo de la relación funcional, el funcionario adquiere y tiene derechos subjetivos que la ley ha de respetar pero una cosa es o son esos derechos y otra la pretensión de que aparezcan como inmodificables en su contenido concreto. El funcionario que ingresa al servicio de la Administración Pública se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno u otro instrumento normativo de acuerdo con los principios de reserva de ley y de legalidad, sin que, consecuentemente, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso..., porque ello se integra en las determinaciones unilaterales lícitas del legislador, al margen de la voluntad de quien entra al servicio de la Administración, quien, al hacerlo, acepta el régimen que configura la relación estatutaria (art. 103.3 CE)."

Es por ello, por la naturaleza estatutaria de la relación y por el sometimiento a las decisiones unilaterales del legislador, que el dato de la fecha de acceso a la condición de personal estatutario supone un factor diferencial con relevancia jurídica. La aplicación del régimen jurídico vigente en cada momento es lo que determina el elenco de derechos del personal porque para los funcionarios públicos y, claro está, para el personal estatutario, su patrimonio jurídico se integra exclusivamente por los derechos que le reconozca el estatuto aplicable en cada momento sin que del mismo se deriven expectativas de que en el futuro se mantenga inalterable tal régimen jurídico.

Por otra parte, la situación denunciada viene produciéndose desde el año 2009 a través de normas sucesivas contenidas en las leyes de presupuestos, formando parte por tanto de la política presupuestaria de la Comunidad Autónoma de Madrid en el contexto de la crisis económica que dio origen a ésta y otras restricciones, e incluso, minoraciones de las retribuciones de los empleados públicos.

CUARTO. Lo anterior enlaza con la alegación relativa a la posible infracción del artículo 134 de la Constitución que se produce, según se razona en la solicitud de interposición de recurso, porque el precepto, si bien contiene una previsión económica (el pago de los niveles reconocidos), también incluye una previsión meramente organizativa (la suspensión del reconocimiento de niveles de carrera profesional) que no tiene cabida en una ley de contenido constitucional y estatutariamente limitado como es la de presupuestos generales de la comunidad autónoma.

Es verdad que las leyes de presupuestos, a tenor del artículo 134 de la Constitución, tienen un contenido esencial referido a la previsión de ingresos y habilitación de gastos para el ejercicio económico al que se refieran, además de las normas de naturaleza financiera que desarrollan y aclaran los estados cifrados de ingresos y gastos, y un contenido eventual o disponible que ha de guardar relación directa con los ingresos y gastos de la propia ley de presupuestos.

También es verdad que el Tribunal Constitucional ha reseñado que las reestructuraciones administrativas suelen tener casi siempre incidencia en el gasto, pero que ello no implica que la inclusión de estas reestructuraciones administrativas en la ley de presupuestos esté justificada automáticamente, porque tal criterio llevaría a desnaturalizar y a diluir hasta hacerlos inoperantes los límites materiales de las normas presupuestarias.

Sin embargo, aquí resulta evidente que la suspensión de reconocimientos de niveles de carrera profesional no es en absoluto una medida organizativa sino la consecuencia de la suspensión de la entrada en vigor de determinadas previsiones del acuerdo de 25 de enero de 2007, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se aprobó el acuerdo previamente alcanzado en la Mesa Sectorial de Sanidad entre la Consejería de Sanidad y Consumo y las organizaciones sindicales presentes en la misma, sobre carrera profesional de licenciados sanitarios y diplomados sanitarios.

Lo que impide el precepto es el reconocimiento a efectos económicos del denominado nivel IV de carrera profesional y los nuevos reconocimientos de los niveles I, II y III a los que se pudiera acceder durante el ejercicio 2017, y consiguientemente el pago derivado de tal reconocimiento. Cuestión distinta es el reconocimiento de niveles de carrera profesional a efectos meramente administrativos a través del procedimiento extraordinario derivado de la ya citada Resolución de 24 de enero de 2017 de la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del Servicio Madrileño de Salud, reconocimiento administrativo éste que carece de efectos económicos los cuales quedan, como se ha visto, condicionados a lo previsto en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para cada año.

RESOLUCIÓN

Por todo cuanto antecede, la Defensora del Pueblo ha acordado la iniciación de una actuación de oficio ante la modificación de criterio que pone de manifiesto el precepto examinado en relación a la Recomendación previamente aceptada de reactivación de la carrera profesional del personal del SERMAS.

Asimismo, por la razones expresadas en los anteriores fundamentos de derecho y oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, previa la oportuna deliberación y con pleno respeto a cualquier opinión discrepante, acuerda **no interponer** el recurso de inconstitucionalidad solicitado contra el artículo 27.3 de la Ley 6/2017, de 11 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2017.