

Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, el 23 de mayo de 2024, con motivo de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto Ley 2/2024, de 21 de febrero, del Consell, de medidas extraordinarias dirigidas a garantizar la asistencia sanitaria integral y en condiciones de equidad en el Sistema Valenciano de Salud

(Diario Oficial de la Generalitat Valenciana, núm. 9795, 23 de febrero de 2024)

ANTECEDENTES

PRIMERO. Mediante escrito que tuvo su entrada en esta institución el día 14 de abril de 2024, Dña. [...], actuando en nombre y representación de la Federación [...], en calidad de secretaria general; Dña. [...], en nombre y representación de [...] en calidad de secretaria general; Dña. [...], en nombre y representación del sindicato [...], en calidad de secretaria general autonómica de [...]; y Dña. [...], en nombre y representación de [...], en calidad de coordinadora [...], solicitan del Defensor del Pueblo el ejercicio de su legitimación para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra distintos preceptos del Decreto Ley 2/2024, de 21 de febrero, del Consell, de medidas extraordinarias dirigidas a garantizar la asistencia sanitaria integral y en condiciones de equidad en el Sistema Valenciano de Salud, publicado en el *Diario Oficial de la Generalidad Valenciana* número 9795, correspondiente al día 23 de febrero de 2024, y convalidado por Resolución 78/XI del Pleno de las Corts Valencianes, publicada en el *Diario Oficial de la Generalidad Valenciana* número 9822, correspondiente al 5 de abril de 2024.

SEGUNDO. El decreto ley cuya constitucionalidad se cuestiona está estructurado en un preámbulo, dos capítulos con un total de diez artículos, cinco disposiciones adicionales, una disposición derogatoria, tres disposiciones finales y un anexo único.

El Capítulo I recoge medidas extraordinarias para favorecer la provisión de plazas de difícil cobertura. El Capítulo 11 recoge una nueva estructura asistencial en la que se crean entidades organizativas —agrupaciones sanitarias interdepartamentales— en las que se integran centros pertenecientes a más de un departamento de salud.

Las disposiciones adicionales versan sobre aspectos referidos a la prestación voluntaria de guardias (disposición adicional primera), la regulación de las plazas de difícil cobertura (disposición adicional segunda), las agrupaciones sanitarias departamentales (disposiciones adicionales tercera y cuarta) y la actividad asistencial de personal directivo (disposición adicional quinta).

TERCERO. Las asociaciones sindicales antes enunciadas solicitan la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los diez artículos que conforman la norma y las disposiciones adicionales primera, cuarta y quinta. Pretenden también la impugnación de la disposición final segunda, que faculta a la persona titular de la conselleria competente

para la modificación y supresión de los ámbitos geográficos declarados en el decreto ley de difícil cobertura y para dejar sin efecto esa declaración respecto de determinadas categorías y especialidades dentro de esos ámbitos geográficos.

Apuntan en su escrito que la norma establece en su capítulo 11 una modificación del mapa sanitario que podría suponer una ruptura respecto del modelo territorial diseñado como básico en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. Añaden además que las medidas que se incorporan con respecto a los recursos compartidos podrían afectar negativamente a la calidad asistencial, en tanto que no se prevé la sustitución de los o las profesionales que sean destinados a otros centros en su centro de origen.

Questionan también la utilización del decreto ley desde una doble perspectiva: de un lado, por considerar que no concurren los presupuestos de extraordinaria y urgente necesidad que justifican acudir al decreto ley para regular el acceso a determinadas plazas de difícil cobertura, ya que la existencia de puestos de difícil cobertura no constituye una situación sobrevenida en el sistema sanitario valenciano, sino que se trata de un problema asistencial que persiste desde hace años y pudo haber sido objeto de negociación colectiva o tramitado como ley. De otro lado, por entender que sobrepasa el límite que a esta legislación de urgencia impone el artículo 86.1 de la Constitución de no afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado y a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I.

Así, sostienen que establecer el concurso como sistema de acceso a estas plazas, regular la valoración de los servicios prestados en ellas, así como el acceso y progresión en la carrera y desarrollo profesional, movilidad por razón del servicio y medidas incentivadoras de carácter retributivo afecta a condiciones laborales y vulnera derechos fundamentales.

También desde esta perspectiva hacen específica mención a que la tramitación de esta norma como decreto ley obvia el trámite de exposición pública y conculca el derecho de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos recogido en el artículo 23.1 de la Constitución.

Fundamentalmente inciden en que se ha obviado el derecho a la negociación colectiva sobre las materias que afectan a las condiciones laborales del personal estatutario, que reconoce la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, lo que a su juicio constituye una violación del ejercicio del derecho de libertad sindical que consagra el artículo 28.1 en relación con el artículo 37 de la Constitución.

CUARTO. Los preceptos de la Constitución que entienden conculcados son los artículos 7 y 28 (libertad sindical y defensa y promoción de los sindicatos de los intereses económicos y sociales que les son propios), artículo 9.3 (principio de legalidad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos), artículo 14 en relación con el 23 y 103.3 (principios de igualdad, mérito y capacidad en el derecho

de acceso a funciones y cargos públicos y reserva de ley para regular el estatuto de los funcionarios públicos), artículo 37 (derecho a la negociación colectiva), artículo 43 (derecho a la protección de la salud) y artículo 86.1 (presupuestos habilitantes para dictar decretos-leyes).

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. El decreto ley que se examina establece medidas extraordinarias para favorecer la provisión de plazas de difícil cobertura y reorganiza la estructura asistencial del Sistema Valenciano de Salud.

Como se indica en el preámbulo del decreto ley, en la Comunidad Valenciana, como en el resto de España, los servicios públicos están encontrando dificultades para la cobertura de determinadas plazas de profesionales, a nivel tanto de atención primaria como hospitalaria, debido a diversos factores, entre los que destaca su especial situación geográfica, alejadas de grandes núcleos de población, lo que las hace menos atractivas para los profesionales.

La conveniencia de regular un marco normativo flexible para incentivar la provisión de estas plazas de difícil cobertura quedó ya plasmada en el acuerdo decisorio adoptado por el Pleno del Consejo Interterritorial del Sistema Interterritorial de Salud, en su reunión de 24 de abril de 2018, para «introducir un nuevo artículo 33 bis en la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud, para incentivar la provisión de plazas de difícil cobertura en el conjunto del Sistema Nacional de Salud».

El legislador estatal ha abordado reformas legislativas para reducir la temporalidad del personal estatutario mediante el Real Decreto-ley 12/2022, de 5 de julio, por el que se modifica la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud y aún no ha llevado a efecto la modificación normativa acordada en el precitado acuerdo. No obstante, existe consenso sobre la necesidad de regular medidas específicas para favorecer la cobertura de estas plazas, tomando en consideración la seguridad y estabilidad laboral como un componente relevante para que el personal facultativo tome decisiones en su trayectoria profesional.

A esta finalidad responde el Acuerdo de la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud adoptado el 21 de marzo de 2023, por el que se determinan los criterios mínimos para identificar los puestos de difícil cobertura en atención primaria y los incentivos (económicos y no económicos) para la atracción y retención de dichos puestos. En este acuerdo se concertó la posibilidad de aplicar un complemento retributivo específico, mayor puntuación en los baremos en bolsa y en los procesos de provisión de plazas y concursos, y mejoras en la carrera profesional, entre otros incentivos.

En cuanto al sistema de acceso, el Congreso de los Diputados en su Dictamen para la reconstrucción social y económica (julio de 2020), alcanzó entre sus conclusiones en materia sanitaria la necesidad de revisar con urgencia el sistema de selección del personal especialista en ciencias de la salud (en particular, el personal médico), con la finalidad de impulsar el sistema de concurso.

Esta misma previsión consta en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021, por el que se aprueba el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Así, en su componente 18 «Renovación y ampliación de las capacidades del Sistema Nacional de Salud», se propugna pasar de un sistema que incluye un examen y la valoración del currículum a otro en el que únicamente se valore el currículum de las y los especialistas en Ciencias de la Salud, toda vez que estos ya son evaluados en fases previas, por ejemplo, para obtener el título de especialista.

SEGUNDO. Entrando ya en el análisis de las cuestiones planteadas por los sindicatos comparecientes, en cuanto a la posible falta de adecuación de las agrupaciones interdepartamentales que regula el Capítulo 11 del decreto ley y las disposiciones adicionales tercera y cuarta al modelo territorial diseñado como básico en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, debe advertirse que cuando el debate sobre la legitimidad constitucional de una norma o precepto se circunscribe a la defensa del orden competencial, entiende la institución que quienes son titulares de las competencias supuestamente afectadas y tienen legitimidad para iniciar acciones en su defensa son los que deben actuar. Solamente en el supuesto de que la eventual inacción de los presuntos titulares de la competencia pudiera suponer un riesgo para el legítimo y pleno ejercicio de los ciudadanos, de los derechos y libertades que la Constitución les reconoce, procedería la actuación, digámoslo así, subsidiaria del Defensor del Pueblo, mediante el recurso de inconstitucionalidad contra la norma competencial que pudiera producir tal efecto.

Dado que tal riesgo no concurre en el supuesto aquí tratado, esta institución no considera procedente hacer uso de la legitimación de la que dispone para la interposición del recurso de inconstitucionalidad solicitado.

No obstante lo anterior, la interposición de recurso por razones competenciales no estaría justificada en el presente caso ya que los preceptos cuestionados no incurren, a juicio de esta institución, en la infracción constitucional que se les adjudica.

Los títulos competenciales del Estado y de las comunidades autónomas en materia de sanidad vienen determinados por el artículo 149.1.16 de la Constitución, conforme al cual el Estado tiene competencia exclusiva sobre la materia de «sanidad exterior. Bases y Coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos».

Conforme al diseño constitucional, el Estado dicta las bases generales, pudiendo corresponder a las comunidades autónomas tanto el desarrollo normativo como la ejecución, en toda su amplitud, de las actuaciones en materia sanitaria.

En conexión con lo anterior, el Sistema Nacional de Salud español fue configurado por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, como el conjunto de servicios de salud de la Administración del Estado y de los servicios de salud de las comunidades autónomas integrados por todas las estructuras y servicios públicos al servicio de la salud, convenientemente coordinados. Este modelo de sistema sanitario, caracterizado por la descentralización y la coordinación, cuyo eje son las comunidades autónomas, venía a dar respuesta a la organización territorial del Estado, operada por el Título VIII de la Constitución.

Así lo dispone el artículo 41 de la Ley General de Sanidad, a cuyo tenor «Las comunidades autónomas ejercerán las competencias asumidas en los Estatutos y las que el Estado les transfiera o, en su caso, les delegue (art. 41.1) y las decisiones y actuaciones públicas previstas en la ley que no se hayan reservado expresamente al Estado se entenderán atribuidas a las comunidades autónomas (art. 41.2)».

En este sistema normativo de sanidad nacional, todas las comunidades autónomas han asumido las máximas competencias en sanidad, y entre estas, la Comunidad Valenciana, al disponer su Estatuto de Autonomía que «es de competencia exclusiva de la Generalitat la organización, administración y gestión de todas las instituciones sanitarias públicas dentro del territorio de la Comunitat Valenciana (artículo 54 del EACV)». Estas competencias obviamente han de ejercerse dentro del marco normativo configurado por la Ley General de Sanidad, norma básica que determina la regulación uniforme mínima de vigencia en todo el territorio español a partir de la cual las comunidades autónomas han ampliado las formas organizativas de la gestión de los centros sanitarios.

La Ley General de Sanidad dispone que los servicios de salud que se creen en las comunidades autónomas se planificarán con criterios de racionalización de los recursos, de acuerdo con las necesidades sanitarias de cada territorio. La base de la planificación será la división de todo el territorio en demarcaciones geográficas, al objeto de poner en práctica los principios generales y las atenciones básicas a la salud que se enuncian en esta ley (artículo 51).

Las áreas de salud son las demarcaciones territoriales que constituyen las estructuras fundamentales para la prestación sanitaria, que desarrollan tanto la atención primaria como especializada. Corresponde a las comunidades autónomas delimitar las áreas de salud de manera que puedan cumplirse los objetivos de la ley (artículo 56), debiendo dividirse en zonas básicas de salud para el funcionamiento de los servicios a nivel primario (artículo 62).

A la vista de las manifestaciones de los comparecientes no resulta ocioso resaltar que estas demarcaciones sanitarias no constituyen un fin en sí mismas, sino las estructuras a partir de las cuales las administraciones garantizan el acceso a la asistencia sanitaria a

toda la población en condiciones de igualdad efectiva y orientado a la superación de los desequilibrios territoriales y sociales (artículo 3 de la ley).

Por ello, sobre este marco básico, las administraciones autonómicas ejercen las más amplias competencias para adaptar los servicios sanitarios a las peculiaridades de su ámbito territorial y disponer las medidas y estructuras organizativas que mejor atiendan las necesidades de su territorio para mejorar la eficacia del Sistema Nacional de Salud.

El Decreto-ley 2/2024, de 21 de febrero, del Consell, mantiene los departamentos de Salud y crea agrupaciones sanitarias interdepartamentales como entidades organizativas en las que se integran diversos centros. Se trata de un modelo de gestión que, como indica el decreto ley en el preámbulo, permite el establecimiento de servicios compartidos y la colaboración entre hospitales con la finalidad de mejorar la gestión, garantizar la continuidad asistencial entre hospitales de distinto nivel, y colaborar en la prestación de atención especializada que requiere de inversiones importantes o de recursos difíciles de obtener para un hospital individual.

Por otra parte, la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, contempla también con carácter básico que los profesionales sanitarios «podrán prestar servicios conjuntos en dos o más centros, aun cuando mantengan su vinculación a uno solo de ellos, cuando se mantengan alianzas estratégicas o proyectos de gestión compartida entre distintos establecimientos sanitarios».

La mención que realizan los sindicatos comparecientes a que este modelo de gestión va a ir en detrimento de la calidad asistencial es una mera apreciación u opinión sobre una posible consecuencia de la implantación de este sistema en el funcionamiento del servicio sanitario que, obviamente, no puede sustentar la interposición de recurso de inconstitucionalidad.

En atención a lo expuesto, sin entrar a valorar dicho modelo de gestión, por no ser esta valoración el objeto de este pronunciamiento, esta institución no encuentra contradicción entre estas previsiones, desarrolladas en el Capítulo 11 del decreto ley y en sus disposiciones adicionales tercera y cuarta, y la normativa básica contenida en la Ley General de Sanidad que ha sido sucintamente expuesta. Tampoco los sindicatos comparecientes argumentan en qué términos y por qué razones estas agrupaciones interdepartamentales podrían ir en contra del mapa sanitario que diseña la Ley General de Sanidad. Esta institución considera por tanto que la creación de estas agrupaciones respeta la normativa básica y responde al ejercicio de las competencias exclusivas de la comunidad autónoma en la organización, administración y gestión de todas las instituciones sanitarias públicas dentro del territorio de la Comunitat Valenciana que le atribuye el Estatuto de Autonomía.

TERCERO. El decreto ley se dicta al amparo de lo previsto en el artículo 44.4 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, a cuyo tenor «...el Consell, en casos de extraordinaria y urgente necesidad, podrá dictar

disposiciones legislativas provisionales por medio de decretos-leyes sometidos a debate y votación en Les Corts, atendiendo a lo que preceptúa el artículo 86 de la Constitución Española para los decretos-leyes que pueda dictar el Gobierno de España».

El Tribunal Constitucional, en su reciente Sentencia 18/2023, de 21 de marzo, sintetiza su doctrina sobre el sentido y alcance del presupuesto legitimador de la extraordinaria y urgente necesidad a la luz del artículo 86.1 de la Constitución, expuesta, entre otras, en las SSTC 68/2007, de 28 de marzo; 31/2011, de 17 de marzo; 137/2011, de 14 de septiembre; 1/2012, de 13 de enero; 39/2013, de 14 de febrero; 34/2017, de 1 de marzo; 152/2017, de 21 de diciembre, y 61/2018, de 7 de junio, en los siguientes términos:

- a) El concepto de extraordinaria y urgente necesidad que se contiene en la Constitución no es, en modo alguno, «una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes». Por ello mismo dijimos que es función propia de este tribunal «el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como de cualquier otra, los poderes se mueven dentro del marco trazado por la Constitución», de forma que «el Tribunal Constitucional podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada» y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un decreto ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).
- b) La definición por los órganos políticos de una situación de «extraordinaria y urgente necesidad» debe ser explícita y razonada, y debe existir una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto ley se adoptan (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3), de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3). No obstante, la definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad no ha de contenerse siempre en el propio real decreto ley, sino que tal presupuesto puede ser deducido igualmente de una pluralidad de elementos. Así pues, el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional, que son, básicamente, «los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate

parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma» (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3), debiendo siempre tenerse presentes «las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los decretos-leyes enjuiciados» (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).

- c) Este tribunal ha señalado que «la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación» (STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 6), pues «lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurren» (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 6, y 68/2007, de 28 de marzo, FJ 8).
- d) El decreto ley representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro, según hemos reiterado, que subvenir a situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; 137/2003, de 3 de julio, FJ 3; 189/2005, de 7 de julio, FJ 3; 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 5; 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 6; 68/2007, de 28 de marzo, FJ 6; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 4, y 35/2017, de 1 de marzo, FJ 3).
- e) El control de este tribunal consiste en un control jurisdiccional *ex post*, y tiene por misión velar por que el Gobierno no se aparte del margen de apreciación concedido por la norma constitucional y se mantenga dentro del concepto jurídicamente asequible que es la situación de «extraordinaria y urgente necesidad» (STC 61/2018, de 7 de junio, FJ 4). El control jurídico de este requisito no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los reales decretos leyes, sino que ha de apoyarse en una valoración de conjunto de las circunstancias que rodean al caso (SSTC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 5; 31/2011, de 17 de marzo, FJ 3, y 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 3).
- f) En definitiva, nuestra Constitución se ha decantado por una regulación de los decretos leyes flexible y matizada que, en lo que ahora estrictamente

interesa, se traduce en que «la necesidad justificadora de los decretos-leyes no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes» (SSTC 125/2017, de 7 de julio, FJ 2, y 152/2017, de 21 de diciembre, FJ 3, en ambos casos con cita de la STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5).

CUARTO. Conforme se ha reseñado en los antecedentes de esta resolución, el solicitante de recurso cuestiona la existencia de razones de «extraordinaria y urgente necesidad» que habiliten constitucionalmente al Consell para aprobar este real decreto ley.

En concreto, los solicitantes de recurso aluden a que algunas de las medidas adoptadas en la norma no tienen carácter temporal y ponen de relieve que la existencia de puestos de difícil cobertura no constituye una situación sobrevenida en el sistema sanitario valenciano sino que se trata de un problema asistencial que persiste desde hace años, por lo que consideran que las medidas adoptadas en el decreto ley pudieron haber sido objeto de negociación colectiva o adoptadas en ley.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional no contempla como presupuesto habilitante del real decreto ley que la necesidad que se pretende atender tenga carácter coyuntural, supuesto que justificaría el mantenimiento de la medida adoptada con carácter temporal. Por tanto, la alusión a su falta de temporalidad carece de relevancia a los efectos de considerar que no concurren los presupuestos habilitantes para la utilización del real decreto ley.

En el fundamento primero de esta resolución se ha reflejado la dificultad apreciada con carácter general en los servicios de salud de las distintas comunidades autónomas para la provisión de determinadas plazas de profesionales de la salud y la falta de normativa básica que regule procedimientos o medidas específicas para incentivar su cobertura. En esta tesitura, corresponde a las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias para el desarrollo normativo y la ejecución de las actuaciones en materia sanitaria, adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho a la adecuada atención sanitaria de toda su población.

El Decreto 192/2017, de 1 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de selección y provisión de personal estatutario al servicio de instituciones sanitarias públicas del Sistema Valenciano de Salud, establecía ya medidas dirigidas a

favorecer la cobertura de estas plazas al contemplar, en el artículo 28, la posibilidad de valorar en los baremos de méritos con puntuación complementaria la cobertura de plazas de difícil dotación considerando sus circunstancias especiales o geográficas, pudiendo exigirse como contrapartida un período de permanencia determinado en dichas plazas.

La insuficiencia de esta previsión determinó la posterior aprobación del Decreto 6/2023, de 27 de enero, del Consell, que amplía los incentivos en los procesos de selección y provisión para la cobertura de estas plazas mediante medidas favorecedoras en relación con la carrera y desarrollo profesional, incentivos retributivos y medidas formativas.

Los insuficientes resultados de este decreto, adoptado previa negociación en la mesa de sanidad, y la persistencia de plazas sanitarias consideradas de difícil cobertura sin cubrir o atendidas por personal estatutario temporal, ha determinado la aprobación del decreto ley que aquí se examina, estableciendo nuevas medidas sobre las anteriormente aprobadas.

Es a este fin —la aprobación de medidas dirigidas a procurar la cobertura de dichas plazas mediante la incorporación inmediata de personal sanitario estable y cualificado, para garantizar la adecuada asistencia hospitalaria y atención primaria a la población de los departamentos y zonas de salud afectados— al que sirve el decreto ley aquí examinado, lo que permite afirmar, a juicio de esta institución, que la urgencia y necesidad exigidas por el artículo 86.1 de la Constitución han sido correctamente apreciadas por el Ejecutivo y adecuadamente explicitadas en su exposición de motivos en términos perfectamente compatibles con la doctrina constitucional antes expuesta.

QUINTO. Los solicitantes del recurso cuestionan el contenido de determinados preceptos del decreto ley, al considerar que los mismos afectan a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la Constitución, lo que está proscrito en el artículo 86.1 de la misma.

En su solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad, los comparecientes afirman de modo genérico que el contenido de algunos preceptos (los referidos al acceso al empleo público y a la modificación de las condiciones laborales del personal estatutario en lo que se refiere a la valoración de los servicios prestados, acceso y progresión en la carrera y desarrollo profesional, movilidad por razón del servicio y medidas incentivadoras de carácter retributivo) afectan al régimen general de los derechos, deberes y libertades del Título I de la Constitución. Específicamente se refieren a la afección del artículo 23.2 de la Constitución, esto es, al derecho fundamental de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos.

Sostienen a este respecto que, en tanto que afecta a estos derechos fundamentales, la norma vulnera los límites materiales que impone al decreto ley el artículo 86.1 de la Constitución.

Respecto de este límite, la afectación a derechos, deberes y libertades del Título I de la Constitución, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 111/1983, FJ 8, tras rechazar la tesis restrictiva que entiende que la misma se circunscribe a las materias reservadas a ley orgánica, rechaza también la tesis expansiva de la limitación en los siguientes términos:

La tesis partidaria de una expansión de la limitación contenida en el artículo 86.1 de la CE, se sustenta en una idea tan restrictiva del decreto ley que lleva en su seno el vaciamiento de la figura y la hace inservible para regular, con mayor o menor incidencia, cualquier aspecto concerniente a las materias contenidas en el Título I de la Constitución sin más base interpretativa que el otorgamiento al verbo «afectar» de un contenido literal amplísimo; como con tan exigua base se conduce a la inutilidad absoluta del decreto ley, pues es difícil imaginar alguno cuyo contenido no afectase a algún derecho comprendido en el Título I, es claro que tal interpretación, fácilmente reducible *ad absurdum*, tampoco puede ser aceptada, ni la aceptó el Tribunal en su Sentencia de 4 de febrero de 1983 (fundamento jurídico sexto).

En la misma sentencia y fundamento, tras exponer el Tribunal su posición entre ambas líneas interpretativas, las cuales rechaza por extremas, afirma que:

La cláusula restrictiva del artículo 86.1 CE («no podrán afectar...») debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el decreto ley, que es un instrumento normativo previsto por la Constitución «del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual» (fundamento 5, Sentencia de 4 de febrero de 1983), ni permita que por decreto ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del Título I, ni dé pie para que por decreto ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos.

SEXTO. Examinada la pretensión de los interesados a la luz de la jurisprudencia constitucional expuesta, la simple lectura de los preceptos cuestionados revela que, con carácter general, concretan y desarrollan, en el ámbito autonómico, las previsiones contenidas en la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, norma básica que regula el régimen jurídico de este personal.

Así, la ley estatal prevé específicamente el concurso como sistema de selección cuando las peculiaridades de las tareas específicas a desarrollar o el nivel de cualificación requerida así lo aconsejen (artículo 31), reconoce el derecho «A la movilidad voluntaria, promoción interna y desarrollo profesional, en la forma en que prevean las disposiciones en cada caso aplicables» (artículo 17) y la evaluación del desempeño para la determinación de las cuantías de las retribuciones (artículo 41). Todo ello mediante procedimientos que garanticen los principios de igualdad, mérito y capacidad.

Corresponde a la comunidad autónoma, en el ejercicio de las competencias que tiene constitucionalmente atribuidas en el desarrollo normativo y la ejecución de las

actuaciones en materia sanitaria, la organización de los recursos humanos en el modo que estime necesario para la más eficaz atención del derecho a la salud de los ciudadanos, y la concreción de los principios de igualdad, mérito y capacidad en los sistemas de provisión de puestos, así como las condiciones para el desarrollo de la carrera profesional y derechos retributivos.

La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la cláusula restrictiva del artículo 86.1 de la Constitución que se ha reflejado en el fundamento anterior es de plena aplicación para rechazar que se haya producido la infracción constitucional pretendida. La interpretación que realizan los sindicatos comparecientes conduce al absurdo de que cualquier decisión referente a los procedimientos de provisión de puestos (selección, promoción y movilidad) o a la cuantía de las retribuciones, que la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud sujeta a los principios de igualdad, mérito y capacidad, y por tanto necesariamente afectará a tales principios, quede reservada a ley.

No puede dejar de resaltarse a este respecto la aparente contradicción en que se incurre al sostener que el ejecutivo autonómico, al recurrir al decreto ley, se ha extralimitado en el uso de esta disposición legislativa, en cuanto que afecta al régimen general de derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la Constitución (lo que lleva implícita la consideración de que la regulación debió afrontarse mediante ley), y al mismo tiempo reclamar que tales materias pudieran o debieron tratarse en el marco de la negociación colectiva por tratarse de modificaciones de las condiciones de trabajo (mediante la participación de las organizaciones sindicales a través de la negociación en las mesas correspondientes, artículo 4.k) de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre), sin necesidad por tanto de acudir a un instrumento normativo de rango legal para su aprobación.

Sin perjuicio de lo anterior, en aras a dar una respuesta más concreta a las pretensiones de los sindicatos comparecientes, se considera oportuno examinar, siquiera sucintamente, las objeciones que plantean en su escrito.

Así, en relación con el concurso como sistema de acceso, que es la materia que más directamente puede estar afectada por el derecho fundamental que recoge el artículo 23.2 de la Constitución, puede recordarse la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional conforme a la cual el derecho de acceso a las funciones y cargos públicos es un derecho de configuración legal, correspondiendo al legislador delimitar el mismo y establecer los criterios que permitan el acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad (STC 10/1989, de 24 enero). Señala el Tribunal Constitucional que «el principio de igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos consagrado en el art. 23.2 de la Constitución, que ha de ponerse en necesaria conexión con los principios de mérito y capacidad en el acceso a las funciones públicas del art. 103.3 de la Constitución (STC 193/1987, de 9 de diciembre) se refiere a los requisitos que señalen

las leyes, lo que concede al legislador un amplio margen en la regulación de las pruebas de selección de funcionarios y en la determinación de cuáles han de ser los méritos y capacidades que se tomarán en consideración. Esta libertad está limitada por la necesidad de no crear desigualdades que sean arbitrarias en cuanto ajenas, no referidas o incompatibles con los principios de mérito y capacidad. No corresponde a este Tribunal, como recuerda el ministerio fiscal, interferirse en ese margen de apreciación ni examinar la oportunidad de la medida legal o administrativa para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles, sino solo comprobar si no se ha sobrepasado ese margen de libertad creando una diferencia de trato irracional o arbitraria entre los opositores o concursantes» (STC 67/1989, de 18 de abril). En el mismo sentido SSTC 27/2012, de 1 de marzo, y 86/2016, de 28 de abril, entre otras muchas.

Como se ha indicado, la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, contempla el concurso como sistema de selección y define un ámbito de actuación más amplio que el que establece el Estatuto Básico del Empleado Público. Por lo demás, nada indica que el sistema de concurso previsto en el decreto ley no permita garantizar los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como los de publicidad y competencia.

Aluden también los comparecientes a que la norma exige al menos tres años de permanencia en el puesto de difícil cobertura adjudicado para poder participar en concurso de traslados de la categoría o especialidad de que se trate, lo que consideran una limitación al derecho a la movilidad voluntaria que reconoce el artículo 37 del estatuto marco.

Dispone este precepto que los procedimientos de movilidad voluntaria tendrán carácter periódico, estarán abiertos a la participación del personal estatutario fijo de la misma categoría de los restantes servicios de salud, y se resolverán mediante procedimiento de concurso, previa convocatoria pública y conforme a los principios de igualdad, mérito, y capacidad.

La movilidad voluntaria del personal estatutario se configura en el artículo 17 del citado texto como un derecho individual del personal estatutario de los servicios de salud, en la forma prevista en las disposiciones aplicables en cada caso.

Se trata, como resulta evidente, de un derecho de configuración legal, por lo que la pretendida vulneración del derecho a la movilidad voluntaria, sería una vulneración mediata o indirecta, es decir, se produciría por infracción de la normativa básica que regula el derecho a la movilidad voluntaria del personal estatutario.

En coherencia con el criterio mantenido por esta institución, explicitado en el fundamento segundo de esta resolución, cuando lo que se suscitan son controversias de carácter competencial sin incidencia directa en derechos y libertades reconocidos constitucionalmente, no procedería un pronunciamiento expreso sobre la cuestión planteada.

Sin perjuicio de lo anterior, entiende esta institución que este derecho ha de ser interpretado en relación con el artículo 36 del mismo texto legal, que regula la movilidad por razón del servicio, y dispone que el personal estatutario, previa resolución motivada y con las garantías que en cada caso se dispongan, podrá ser destinado a centros o unidades ubicadas fuera del ámbito previsto en su nombramiento de conformidad con lo que establezcan las normas o los planes de ordenación de recursos humanos de su servicio de salud, negociadas en las mesas correspondientes y con el artículo 87 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que establece que el personal podrá ser cambiado de puesto por necesidades imperativas de la organización sanitaria, con respeto de todas las condiciones laborales y económicas dentro del área de salud.

Asimismo ha de tenerse en consideración que el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público constituye también normativa básica del régimen jurídico del personal estatutario, toda vez que es de aplicación al personal estatutario de los servicios de salud junto a la legislación específica dictada por el Estado y por las comunidades autónomas (artículo 2.3 EBEP) y cada vez que en ese Estatuto se hace mención al personal funcionario de carrera se entiende comprendido el personal estatutario de los Servicios de Salud (artículo 2.4 EBEP).

Pues bien, el artículo 81 del EBEP regula la movilidad del personal funcionario de carrera en los siguientes términos:

1. Cada Administración Pública, en el marco de la planificación general de sus recursos humanos, y sin perjuicio del derecho de los funcionarios a la movilidad podrá establecer reglas para la ordenación de la movilidad voluntaria de los funcionarios públicos cuando considere que existen sectores prioritarios de la actividad pública con necesidades específicas de efectivos.
2. Las Administraciones Públicas, de manera motivada, podrán trasladar a sus funcionarios, por necesidades de servicio o funcionales, a unidades, departamentos u organismos públicos o entidades distintos a los de su destino, respetando sus retribuciones, condiciones esenciales de trabajo, modificando, en su caso, la adscripción de los puestos de trabajo de los que sean titulares. Cuando por motivos excepcionales los planes de ordenación de recursos impliquen cambio de lugar de residencia se dará prioridad a la voluntariedad de los traslados. Los funcionarios tendrán derecho a las indemnizaciones establecidas reglamentariamente para los traslados forzosos.

De la normativa expuesta se desprende a juicio de esta institución que la existencia de sectores prioritarios de la actividad pública con necesidades específicas de efectivos puede justificar la modulación del derecho a la movilidad voluntaria y razones vinculadas a la prestación del servicio justifican no ya limitaciones a la movilidad voluntaria mediante la limitación a la participación en concurso de traslados, sino el traslado forzoso de funcionarios.

En este caso, el preámbulo del decreto ley no deja lugar a dudas acerca de la dificultad para encontrar profesionales de la salud que permanezcan en los puestos identificados como de difícil cobertura, incluso con carácter temporal, y la necesidad de fomentar la estabilidad de este personal. Para alcanzar el objetivo del decreto ley, —que, recordemos, es garantizar una asistencia sanitaria de calidad a la población de la comunidad autónoma— se considera imprescindible incluir garantías para que el personal seleccionado por concurso se incorpore y permanezca tres años en el desempeño efectivo del puesto adjudicado. Ha de hacerse notar que la concurrencia al concurso es voluntaria y la aceptación del nombramiento lleva aparejada esta limitación, al igual que los beneficios (incentivos retributivos y no retributivos) que la misma norma prevé por la cobertura de la plaza.

Entiende por ello esta institución que la regulación que se cuestiona aparece suficientemente justificada, atiende a criterios de razonabilidad y proporcionalidad y no entra en contradicción con la normativa básica, y constituye la expresión de las facultades que corresponden a la Administración autonómica en la ordenación de los recursos humanos de los que dispone de acuerdo con las necesidades del servicio público que se atiende, a fin de conseguir los mejores resultados en la organización y en la actividad asistencial a prestar.

Consideran los sindicatos comparecientes que la, a su juicio, excesiva valoración de los servicios prestados en los puestos identificados como de difícil cobertura a efectos de la participación en futuros procesos selectivos o concursos de traslados (artículo 3 del decreto ley) lesiona los artículos 14, 23.2 y 103 de la Constitución. Afirman que vulneran la doctrina constitucional, pero no realizan referencia alguna a la jurisprudencia constitucional en la que fundamentan esa apreciación.

En las líneas precedentes se ha dejado constancia del amplio margen de que dispone el legislador en la regulación de las pruebas de selección de funcionarios y en la determinación de cuáles han de ser los méritos y capacidades que se tomarán en consideración, libertad limitada por la necesidad de no crear desigualdades que sean arbitrarias en cuanto ajenas, no referidas o incompatibles con los principios de mérito y capacidad.

La consideración de los servicios prestados no es ajena al concepto de mérito y capacidad, «pues el tiempo efectivo de servicios puede reflejar la aptitud o capacidad para desarrollar una función o empleo público y, suponer además, en ese desempeño, unos méritos que pueden ser reconocidos y valorados» (SSTC 107/2003, de 2 de junio, 67/1989, de 18 de abril, y 27/2012, de 1 de marzo, entre otras).

Además de lo dicho, es doctrina constitucional el diferente rigor e intensidad con que operan los principios de mérito y capacidad según se trate del inicial ingreso en la función pública o del ulterior desarrollo o promoción de la propia carrera administrativa, pues en el supuesto de provisión de puestos de trabajo entre personas que ya han

accedido a la función pública y, por ende, acreditado los requisitos de mérito y capacidad, cabe tener en cuenta otros criterios distintos tendentes a lograr una mayor eficacia en la organización y prestación de los servicios públicos, o a satisfacer otros bienes constitucionalmente protegidos (por todas, STC 30/2008, de 25 de febrero, F 5).

Señala el Tribunal Constitucional en la referida Sentencia 30/2008, de 25 de febrero que «...nos hallamos ante un derecho de acceso a las funciones públicas "en condiciones de igualdad", lo que supone que las normas reguladoras del proceso selectivo han de asegurar a los ciudadanos una situación jurídica de igualdad en el acceso a las funciones públicas, con la inmediata interdicción de requisitos de acceso que tengan carácter discriminatorio (SSTC 193/1987, de 9 de diciembre, 47/1990, de 20 de marzo, o 353/1993, de 29 de noviembre), o de referencias individualizadas» (STC 67/1989, de 18 de abril).

El principio de igualdad jurídica «ante la ley o en la ley», según doctrina reiterada del Tribunal Constitucional, impone al legislador el deber de dispensar un mismo tratamiento a quienes se encuentran en situaciones jurídicas iguales, con prohibición de toda desigualdad que, desde el punto de vista de la finalidad de la norma cuestionada, carezca de justificación objetiva y razonable o que resulte desproporcionada en relación con dicha finalidad.

Lo que prohíbe el principio de igualdad no es cualquier desigualdad o diferencia de trato, sino las distinciones que resulten artificiosas o injustificadas entre situaciones de hecho cuyas diferencias reales, si existen, carecen de relevancia desde el punto de vista de la razón de ser discernible en la norma, por no venir fundadas en criterios o juicios de valor generalmente aceptados, y para que sea constitucionalmente lícita la diferenciación de trato, las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción deben ser proporcionadas a la finalidad perseguida, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos (por todas, STC 76/1990, FJ 9).

Descendiendo al supuesto planteado, no cabe duda de la vinculación de los servicios prestados en estos puestos de difícil cobertura con el principio de capacidad. Estos servicios prestados constituyen un elemento diferenciador con relevancia jurídica, por lo que tampoco ofrece duda el amplio margen de que dispone el legislador para incentivar la cobertura de estos puestos recompensando a los profesionales que han colaborado con la Administración sanitaria prestando servicio en ellos con una mayor puntuación en el baremo en los procesos de provisión de plazas y concursos.

Por ello, a juicio de esta institución, no puede sostenerse que su distinta valoración constituya un trato discriminatorio vulnerador del principio de igualdad. Debe además tenerse en cuenta que su incidencia en el proceso selectivo de que se trate solo podrá determinarse en relación con la baremación de los demás méritos conforme se determine en la normativa y la convocatoria de concurso correspondiente.

SÉPTIMO. Los comparecientes hacen una relación de los preceptos de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, referidos a las materias sujetas a negociación colectiva, entre las que se encuentran materias afectadas por la regulación del Decreto-ley 2/2024, de 21 de febrero, y aluden a preceptos del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público también referidos a la negociación colectiva y de aplicación supletoria, para concluir que la aprobación de esta norma sin someter tales cuestiones a negociación colectiva supone la vulneración de los derechos de libertad sindical y negociación colectiva que recogen los artículos 28.1 y 37 de la Constitución. Consideran a estos efectos irrelevante el hecho de que las materias se hayan regulado en una norma de rango legal.

Respecto de esta pretensión conviene recordar la doctrina del Tribunal Constitucional que afirma la distinta posición de los trabajadores y de los funcionarios en el marco de la Constitución y, consecuentemente, en orden a la aplicación a unos y otros del artículo 37.1 de la misma. Así, en su Sentencia de 20 de enero de 1995, pone de manifiesto que el artículo 37.1 de la Carta Magna, en el que reside el título constitucional de la negociación colectiva, circunscribe esta a la que se desarrolla «entre los representantes de los trabajadores y empresarios», ámbito subjetivo en el que no está incluida la Administración, de lo que debe deducirse que no existe base constitucional para un derecho de negociación colectiva en el ámbito de la Administración pública, ni para que en sede constitucional pueda sostenerse la integración de la negociación colectiva en el contenido esencial del derecho de libertad sindical en la Administración pública.

El derecho de negociación colectiva no es en sí un derecho fundamental, como ya afirmó la Sentencia del Tribunal Constitucional 98/1985, de 29 de julio, cuando hizo notar que su significación desde el punto de vista de la libertad sindical que reconoce el artículo 28 de la Constitución «no transforma la negociación colectiva en uno de los derechos fundamentales y libertades públicas, en el sentido y con las consecuencias que da a este concepto la Constitución...», doctrina confirmada, entre otras, en las Sentencias número 118/83, de 13 diciembre, y 45/86, de 27 marzo, y a la que añadió posteriormente una precisión adicional al afirmar en su Sentencia 80/2000, de 27 de marzo, que el derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos no deriva necesariamente de su derecho de sindicación, sino que el mismo «se integra como contenido adicional de la libertad sindical» y se ejercerá «en los términos en que tal facultad de negociación les sea otorgada por la normativa vigente», lo que implica que su contenido y alcance, e incluso su existencia dependen de la voluntad del legislador ordinario y no de un imperativo constitucional.

Como se ha señalado, la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, es la norma que con carácter básico establece y regula el derecho a la negociación colectiva de este personal.

La vulneración del derecho a la libertad sindical del artículo 28.1 de la Constitución, de producirse, sería por tanto una vulneración mediata o indirecta, es decir, se produciría por infracción de la normativa básica que regula el derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos y, en concreto, lo establecido en los distintos preceptos de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, que someten determinadas materias a previa negociación colectiva.

En coherencia con el criterio mantenido por esta institución, explicitado en el fundamento segundo de esta resolución, cuando lo que se suscitan son controversias de carácter competencial sin incidencia directa en derechos y libertades reconocidos constitucionalmente, no procedería un pronunciamiento expreso sobre la cuestión planteada.

No obstante lo anterior, debe hacerse notar que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 87/2018, de 19 de julio, aclara que «La negociación colectiva que el aludido Estatuto reconoce a los funcionarios y que incluye "[l]as normas que fijen los criterios generales en materia de provisión de puestos de trabajo" [art. 37.1 c) del estatuto básico del empleado público] debe entenderse en relación con su contexto, esto es, en relación con la Administración, y no con el Legislador. Así se desprende del propio Estatuto básico, cuyo artículo 33 establece que la negociación colectiva se realiza entre los representantes de los funcionarios, de una parte, y "los representantes de la Administración Pública correspondiente", de otra. Y en el mismo sentido, el artículo 37.1 antes citado dispone que serán objeto de negociación, entre otras materias, las normas antes citadas sobre provisión de puestos de trabajo, pero "en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso", o, dicho de otro modo, sin perjuicio de lo que pueda establecer el legislador y dentro del margen que el mismo establezca. De manera que la negociación colectiva regulada en el Estatuto básico del empleado público no es límite ni condición para la potestad legislativa del Parlamento autonómico, solo limitado en derecho por la Norma suprema y por el control estrictamente jurídico derivado de ella que este Tribunal tiene encomendado [arts. 161.1 a) CE y 27 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC]».

En atención a este pronunciamiento, la alegación de los sindicatos comparecientes debe ser rechazada, toda vez que, a juicio de esta institución, no resulta sostenible fundamentar un recurso de inconstitucionalidad en la falta de negociación colectiva de una norma con rango de ley cuando, conforme ha interpretado el Tribunal Constitucional, esa negociación no viene exigida en la Constitución ni en la norma básica que regula la negociación colectiva de los funcionarios.

Por último, también relacionado con la exigencia de negociación colectiva, aluden los comparecientes a la presunta vulneración de este derecho en la disposición adicional segunda del decreto ley, en cuanto que habilita al titular de la conselleria a efectuar

modificaciones de los ámbitos geográficos declarados de difícil cobertura y dejar sin efecto la declaración de zonas de difícil cobertura con respecto a determinadas categorías y especialidades.

A este respecto, además de dar por reproducidas las consideraciones realizadas en relación con el alcance del derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos y su no consideración como derecho fundamental, cabe señalar que el artículo 80 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, establece la relación de materias objeto de negociación colectiva, entre las que incluye «En general, cuantas materias afecten a las condiciones de trabajo y al ámbito de relaciones del personal estatutario y sus organizaciones sindicales con la Administración pública o el servicio de salud» y dispone que quedan excluidas de la obligatoriedad de la negociación «las decisiones de la Administración pública o del servicio de salud que afecten a sus potestades de organización, al ejercicio de derechos por los ciudadanos y al procedimiento de formación de los actos y disposiciones administrativas». El estatuto marco regula la participación del personal de su ámbito de aplicación mediante la negociación colectiva en términos análogos a los que establece el EBEP en el artículo 37.

La disposición adicional examinada habilita para el ejercicio de la denominada potestad de autoorganización administrativa, entendiéndose por tal el conjunto de facultades que la Administración ostenta para organizar su estructura, en orden a la creación, supresión y modificación de órganos administrativos y la atribución de respectivas competencias a estos órganos nuevos.

Como es sabido, las administraciones públicas disfrutaban de un amplio margen de actuación a la hora de consolidar, modificar o completar sus estructuras y de configurar o concretar organizativamente el status del personal a su servicio (SSTC 50/1986, 57/1990 y 293/1993 y 9/1995, de 16 de enero, entre otras muchas).

Puede concluirse, siguiendo la consolidada jurisprudencia, que en materia organizativa la Administración goza de un amplio poder que le permite configurar las unidades y servicios de que está dotada para el cumplimiento de su misión, con libertad y sin más límites que el respeto a la legalidad y la sumisión a la satisfacción del interés público.

La habilitación que contempla la disposición adicional segunda que se examina está referida específicamente a potestades de autoorganización de la Administración autonómica excluidas por tanto de la exigencia de someterse a negociación colectiva. No obstante la cuestión no es tan clara cuando se trata de decisiones que, aun suponiendo el ejercicio de potestades de autoorganización, afectan a las condiciones de trabajo de los empleados públicos. En estos supuestos, el Tribunal Supremo, en la interpretación de estos preceptos, viene a concluir que el requisito de la negociación colectiva es exigible si el contenido del presupuesto o de la resolución de que se trate afecta a las

condiciones de trabajo del personal funcionario o laboral, aun cuando responda al ejercicio por la Administración de sus potestades de organización (SSTS de 24 de junio de 2011, 26 de septiembre de 2011, 30 de noviembre de 2011, 10 de julio de 2012 y 22 de octubre de 2012, entre otras).

Los sindicatos comparecientes no argumentan en qué medida las decisiones adoptadas conforme a las previsiones de la disposición adicional segunda pueden afectar a las condiciones de trabajo del personal. En todo caso, aun aceptando esa eventualidad, no cabe interpretar que la norma impide la negociación colectiva de materias que afectan a las condiciones de trabajo en contra de lo preceptuado en la normativa básica.

Como es bien sabido, una norma ha de ser interpretada conforme a la Constitución cuando existen varias posibilidades interpretativas de las cuales una conduce a la conformidad de la norma con la Constitución. Asimismo, la inconstitucionalidad por omisión solo se produce cuando la propia Constitución impone al legislador la necesidad de dictar normas de desarrollo constitucional y el legislador no lo hace.

Así, recuerda el Tribunal Constitucional que «En principio, en tanto que las normas aparecen integradas en un ordenamiento jurídico determinado, los huecos que en su regulación existan, pueden ser integrados por los principios que lo informan y sustentan, por lo que las omisiones no vician de inconstitucionalidad la norma» (STC 135/2018, de 13 de diciembre).

A partir de estas consideraciones, no cabe sino considerar que la falta de alusión a la negociación colectiva para la adopción de las decisiones a las que se refiere la disposición adicional segunda del Decreto Ley 2/2024, de 21 de febrero, no impide que deba acudirse preceptivamente a dicha negociación si las medidas a adoptar afectan a las condiciones de trabajo en los términos que exige el artículo 80.1.k) de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud.

RESOLUCIÓN

Por todo cuanto antecede, el Defensor del Pueblo, 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 Decreto Ley 2/2024, de 21 de febrero, del Consell, de medidas extraordinarias dirigidas a garantizar la asistencia sanitaria integral y en condiciones de equidad en el sistema valenciano de salud.