Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 4 2 / 2 0 2 5

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 2 de junio de 2025.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se modifican puntualmente los Decretos 278/2003, de 13 de noviembre; 129/2006, de 26 de septiembre; y 421/2007, de 26 de diciembre, con motivo de la implantación de un nuevo quinto nivel/grado de carrera profesional del personal del Servicio Canario de la Salud (EXP. 192/2025 PD)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud de dictamen y certificado del acuerdo gubernativo de la consulta, por el procedimiento ordinario

1. Mediante escrito de 21 de abril de 2025 [con registro de entrada en este Consejo Consultivo ese mismo día], el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, al amparo del art. 11.1.B.b) en relación con los arts. 12.1 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias -en adelante, LCCC-, solicita dictamen en relación con el Proyecto de Decreto por el que se modifican puntualmente los Decretos 278/2003, de 13 de noviembre, 129/2006, de 26 de septiembre y 421/2007, de 26 de diciembre, con motivo de la implantación de un nuevo quinto nivel/grado de carrera profesional del personal del Servicio Canario de la Salud.

2. A la solicitud de dictamen se acompaña el certificado del acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto al proyecto de Decreto -en adelante, PD-, que el Gobierno tomó en consideración en su sesión celebrada el día 14 de abril de 2025 [art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado mediante Decreto 801/2005, de 26 de julio].

[*] **Ponente: Sr. De Millán Hernández.**

3. La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento ordinario [art. 20 LCCC], expirando el plazo para su emisión el próximo día 3 de junio de 2025.

Carácter preceptivo del dictamen

4. La presente solicitud de dictamen se efectúa al amparo de lo previsto en el art. 11.1.B., subapartado b) LCCC, en cuya virtud resulta preceptivo el pronunciamiento jurídico del Consejo Consultivo de Canarias, cuando se trata de *«proyectos de reglamento de ejecución de leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea»*.

La norma proyectada se dicta en ejecución y desarrollo de lo previsto en la Disposición Adicional duodécima [*«Retribuciones vinculadas a la carrera profesional del personal del Servicio Canario de la Salud»*], de la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2025 -en adelante, LPGCAC-, que dispone:

«1. A partir del 1 de enero de 2025 se autoriza a levantar la suspensión de la previsión contenida en el apartado III.2 del Acuerdo entre la administración sanitaria de la Comunidad Autónoma de Canarias 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.

En este sentido, durante el ejercicio 2025 se procederá a la revisión de las cuantías vigentes de los distintos grados o niveles de la carrera profesional aprobados para los distintos colectivos de profesionales adscritos a las instituciones sanitarias del Servicio Canario de la Salud, promoviendo la Consejería de Sanidad las actuaciones oportunas para su modificación convergiendo no menos que a la media de las tres mejores del Sistema Nacional de Salud. Esta actualización se llevará a cabo de forma progresiva, iniciándose en el ejercicio 2025 hasta su completa implantación en el ejercicio 2027, en los términos que resulten de su negociación.

2. Con efectos desde el 1 de enero de 2025, se crea un nuevo nivel o grado de carrera profesional, quinto. La Consejería de Sanidad (promoverá) las actuaciones oportunas para el desarrollo de los requisitos para determinar su encuadramiento, teniendo en cuenta el ritmo de progresión actualmente vigente en cada caso para los distintos colectivos de profesionales adscritos a las instituciones sanitarias del Servicio Canario de la Salud.

Con carácter excepcional y debido a la implantación del nuevo nivel o grado quinto de carrera profesional, el primer encuadramiento que se realice en el mismo a partir del 1 de enero de 2025 lo será con independencia del último grado o nivel reconocido o de que se

trate del acceso a la carrera, siempre que la persona interesada reúna los restantes requisitos exigidos respecto al colectivo correspondiente.

3. Serán respetados los grados consolidados de carrera profesional en cada profesión en otros servicios de salud que lo tengan implantado, estableciéndose las oportunas equiparaciones mediante la aplicación de los principios y criterios generales de homologación aprobados por Acuerdo del Pleno de la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud, en sesión de 19 de abril de 2006, publicados por Resolución de 29 de enero de 2007, de la Dirección General de Recursos Humanos y Servicios Económico-Presupuestarios del Ministerio de Sanidad y Consumo.

El procedimiento para la homologación de los grados o niveles de carrera profesional reconocidos y acreditados en otros servicios de salud será el que se fije mediante instrucción de la Dirección del Servicio Canario de la Salud. En todo caso, las resoluciones que estimen la homologación de la carrera profesional deberán establecer los efectos administrativos y económicos del nivel reconocido, que coincidirá, a efectos administrativos, con la fecha que conste como fecha de reconocimiento por el servicio de salud de origen y, a efectos económicos, con la fecha de registro de entrada de la solicitud de reconocimiento por la persona interesada».

- Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias en relación con la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2025

Con carácter previo al análisis de la norma proyectada se considera preciso hacer mención a la existencia del «acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias en relación con la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2025» [publicado en el Boletín Oficial de Canarias n.º 72, de 11 de abril de 2025, y en el Boletín Oficial del Estado n.º 88, de idéntica fecha], en virtud del cual se inician negociaciones para resolver las discrepancias manifestadas en relación, entre otros preceptos de la LPGCAC para 2025, con su disposición adicional duodécima [art. 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional].

No obstante, corresponde al Gobierno determinar la pertinencia en cuanto a la aprobación de la norma proyectada, a pesar del inicio de estas negociaciones previas, lo que ha llevado a efecto en el sentido de continuar con la tramitación del

procedimiento para su aprobación, como evidencia la solicitud de dictamen a este Consejo en fecha posterior a la adopción de aquel Acuerdo.

A este respecto**,** con fecha 28 de mayo de 2025, el Presidente del Gobierno de Canarias, siguiendo indicaciones del Viceconsejero de Sanidad y Director del Servicio Canario de la Salud, remitió a este Consejo el informe de las alegaciones expuestas por la Secretaría General Técnica de la Consejería Sanidad durante la Comisión Bilateral celebrada el 24 de abril, incorporando, al final del informe, el criterio de homologación solicitado por la representación del Estado.

En este informe, en cuanto a las discrepancias manifestadas por la Administración del Estado (Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática), en relación con la disposición adicional duodécima de la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, se cuestiona, en concreto, la creación del grado quinto de carrera profesional sobre retribuciones vinculadas a la carrera profesional del personal del Servicio Canario de Salud, por entender que vulnera el art. 38.1.a) de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, que establece que el reconocimiento del desarrollo profesional se articulará en cuatro grados. Por el contrario, el informe de la Dirección del Servicio Canario de Salud resalta que la normativa básica (art. 38 de la Ley 44/2003) permite incorporar un grado o nivel inicial, en cuanto se considera necesario para propiciar el desarrollo del Sistema Canario de Salud, y el principio de calidad asistencial y de mejora permanente de las prestaciones sanitarias en Canarias [principios a los que se refiere el numeral 1, apartado a), y en los apartados e) y f) del citado art. 38.1].

Tampoco considera que la normativa estatal básica señale la denominación que haya de otorgarse a los diferentes grados de la carrera profesional, ni que se trate de una medida aislada, al estar contemplada en otros servicios autonómicos de salud.

Y, finalmente, porque la redacción de la mencionada DA duodécima, permite la interpretación de que el primer nivel se corresponde con el inicial.

Por todo ello, sustenta el informe que «la creación de un nivel o grado es una facultad de la Comunidad Autónoma y crear grados hasta completar un total de cinco es un ejercicio de competencia de la CAC prevista estatutariamente que respeta la norma básica y se proyecta en profundizar en los objetivos de la Ley 44/2003».

En resumen, como ya se ha adelantado, corresponde al Gobierno de Canarias determinar la pertinencia en cuanto a la aprobación de la presente norma

proyectada, sin que las citadas negociaciones en curso constituyan, en principio, limitación alguna. Es además criterio de la Administración autonómica, reflejado en el informe al que se ha hecho referencia, el de la plena constitucionalidad de la Disposición adicional duodécima de la Ley de Presupuestos para 2025 que le ofrece cobertura.

II

Procedimiento de elaboración de la norma

1. La presente iniciativa reglamentaria se rige, en cuanto a su procedimiento de elaboración y aprobación, por lo dispuesto en los arts. 68 y 80 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias -en adelante, LPGC-. Igualmente, resulta de aplicación el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura -en adelante, Decreto 15/2016- en lo que no se oponga, contradiga o resulte incompatible con la norma legal citada, de acuerdo con lo establecido en la disposición derogatoria única de la LPGC.

2. En el expediente remitido a este Consejo Consultivo de Canarias, además del texto del PD y de la certificación del acuerdo gubernativo de toma en consideración antes citado [art. 80.8 LPGC], consta que en el presente supuesto se prescinde de la consulta pública previa sobre la iniciativa normativa al amparo de las previsiones contenidas en los arts. 133, apartados 1 y 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -en adelante, LPACAP- y 80.3, letra h) LPGC, al haberse acordado la tramitación urgente del procedimiento de elaboración de la norma reglamentaria.

Consta asimismo la emisión de los siguientes informes y trámites preceptivos:

- Orden conjunta n.º 803/2024, de 21 de octubre de 2024, de la Consejería de Sanidad y la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración de la norma reglamentaria y su tramitación por la vía de urgencia [art. 80.1 LPGC].

- Informe justificativo de la iniciativa reglamentaria, emitido por la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Canario de la Salud, con fecha 29 de octubre de 2024 [art. 80.1 y 4 LPGC y normas octava, apartado primero, y novena del

Decreto 15/2016] -y que viene a complementar al informe de iniciativa reglamentaria evacuado por el Viceconsejero de Sanidad y Director del Servicio Canario de la Salud, de 8 de octubre de 2024-.

Este informe engloba los siguientes contenidos:

1. Identificación de la situación jurídica y de hecho.

2. Justificación del proyecto.

3. Aspectos técnico-jurídicos.

3.1. Aspectos generales.

3.2. Estructura y contenido del proyecto de Decreto.

3.3. Aspectos relacionados con el proceso de participación ciudadana.

3.4. Negociación colectiva.

4. Impactos normativos requeridos por las normas sectoriales.

4.1. Impacto por razón de género [art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres; normas segunda, apartado segundo, letra c) y norma novena, apartado primero, letra e) del Decreto 15/2016; y Directrices para la elaboración y contenido básico del informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias, y su guía metodológica, aprobadas respectivamente por Acuerdos del Gobierno de Canarias de 26 de junio y 10 de julio de 2017].

4.2. Impacto sobre la identidad y expresión de género o las características sexuales [art. 13 de la Ley canaria 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales].

4.3. Impacto empresarial [art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias en relación con la norma novena, apartado primero, letra f) del Decreto 15/2016].

4.4. Impacto en la infancia y en la adolescencia [art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil].

4.5. Impacto sobre la familia [Disposición Adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas].

4.6. Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad [Disposición Adicional quinta de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad].

4.7. Impacto por razón de cambio climático [art. 80.6 LPGC en relación con el art. 26.3, letra h) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno].

5. Efectos económicos y sociales. En el que se incorpora la memoria económica de la iniciativa reglamentaria, así como el cuestionario de ingresos y gastos anexo a la memoria económica [normas novena y decimoquinta del Decreto 15/2016].

- Sometimiento del PD al trámite de información pública [art. 80.7 LPGC y 133.2 LPACAP]

Según se indica en el *«informe sobre el resultado del trámite de información pública del Proyecto de Decreto (...) »*, emitido por la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Canario de la Salud con fecha 12 de noviembre de 2024, *«la información pública de la iniciativa proyectada se realizó a través de la web de participación ciudadana https:/www.gobiernodecanarias.org/participacionciudadana/iniciativas/ durante un período de 7 días hábiles, desde el 31 de octubre al 11 de noviembre de 2024. Transcurrido dicho plazo, y concluido el referido trámite de información pública, no consta la realización de sugerencias ni aportaciones en relación con la citada iniciativa reglamentaria»*.

En lo que se refiere al trámite de audiencia *ex* art. 80.7 LGPC, su omisión en el presente caso se justifica en los siguientes términos:

« (...) los destinatarios de la norma son los profesionales adscritos a las instituciones sanitarias del Servicio Canario de la Salud en cuanto integrantes de la función pública, siendo la carrera profesional una materia propia del régimen estatutario del personal del Sistema Nacional de Salud, no afectando la iniciativa de manera directa a las competencias o funciones de dichos profesionales ni a la forma en que deben practicarlas.

En tal sentido, en el proceso de elaboración de la iniciativa reglamentaria han participado las organizaciones sindicales más representativas y con mayoría en el ámbito sectorial, habiendo sido objeto de negociación en el marco de la Mesa Sectorial de Sanidad.

No siendo preceptivo el trámite de audiencia de los colegios profesionales, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo –por todas, sentencias de 23 de octubre de 2000 y 1 de octubre de 2001– en las que se señala que los Colegios Profesionales informarán preceptivamente los proyectos de ley o de disposiciones de cualquier rango que se refieran a las condiciones generales de las funciones profesionales, pero referido a las funciones propias de la profesión colegiada, no a "los derechos, deberes y condiciones de prestación de

su trabajo de los funcionarios públicos", de forma que cuando la Administración regula la relación estatutaria que existe entre ella y los funcionarios públicos, los Colegios profesionales son ajenos a dicha regulación, cuya materia no es el ejercicio ni el ámbito de la profesión colegiada de que se trate.

Sin perjuicio de lo anterior, los colegios profesionales han tenido la oportunidad de participar en el trámite de información pública de la iniciativa reglamentaria a través de la web de participación ciudadana https:/www.gobiernodecanarias.org/participacionciudadana/iniciativas/ durante el período comprendido desde el 31 de octubre al 11 de noviembre de 2024».

Finalmente, y respecto a la negociación colectiva de la carrera profesional [art. 37.1, letra c) 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 y art. 40 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud], el informe justificativo de la iniciativa reglamentaria indica lo siguiente:

«En la tramitación de la norma se ha dado asimismo cumplimiento a los requerimientos en materia de negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo establecidas en la legislación vigente. En sesiones de la Mesa Sectorial de Sanidad celebradas los días 2 de octubre de 2023, 22 de diciembre de 2023 y 22 de mayo de 2024 se ha llevado a cabo la negociación prevista en 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.

Obra en el expediente certificado emitido con fecha 29 de octubre de 2024 por el Secretario de la Mesa Sectorial de Sanidad».

- Trámite de consulta a los demás departamentos de la Administración autonómica, acordado con fecha 18 de noviembre de 2024 [Norma tercera, apartado 1, letra e) en relación con el apartado 1 de la norma octava del Decreto 15/2016].

Figura en el expediente la formulación de observaciones por parte de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea -con fecha 26 de noviembre de 2024-. Observaciones que son objeto de análisis y aceptación en el informe de 3 de diciembre de 2024 evacuado por la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Canario de la Salud.

- Informe de la Dirección General de Recursos Económicos del Servicio Canario de la Salud, de 10 de diciembre de 2024 y 30 de enero de 2025 [art. 2.2, letra f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias, en relación con los arts. 9 y 12 del Decreto

32/1997, de 6 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento regulador de la actividad económico-financiera del Servicio Canario de la Salud].

- «*Informe justificativo en relación con la modificación de la redacción de la Disposición Transitoria única del Proyecto de Decreto (...) »,* evacuado por la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Canario de la Salud con fecha 22 de enero de 2025.

- Informes de 7 de enero y 12 de marzo de 2025, de la Dirección General de Planificación y Presupuestos [art. 27.2, letra h) del Decreto 107/2024, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea].

Las observaciones realizadas por la precitada Dirección General son objeto de examen y respuesta en los informes de 22 de enero y 21 de marzo de 2025 de la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Canario de la Salud.

- Informe de la Dirección General de la Función Pública de 7 de marzo de 2025 [art. 73, letra a) del Decreto 108/2024, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, y art. 6.2, letra l) de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria].

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, emitido con fecha 9 de abril de 2025 *ex* art. 20, apartado f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias [apartado 4 de la norma tercera del Decreto 15/2016 -de aplicación a las iniciativas reglamentarias de acuerdo con la norma octava, apartado 1, del referido Decreto 15/2016-].

Las observaciones realizadas por los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias son objeto de análisis en el informe evacuado por la Dirección General del Recursos Humanos del Servicio Canario de la Salud con fecha 11 de abril de 2025.

- Informe -de legalidad- de la Secretaría General del Servicio Canario de la Salud de 11 de abril de 2025 [art. 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de organización de los Departamentos de la Administración Autonómica de Canarias].

3. No consta en el expediente de elaboración de la norma el sometimiento del texto normativo proyectado al Consejo Canario de la Salud [art. 21, letra h) de la Ley 11/1984, de 26 de julio, de Ordenación Sanitaria de Canarias] ni la evacuación de

informe de la Comisión de la Función Pública Canaria [art. 8.3 de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria.

III

Marco competencial

1. La competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de la disposición proyectada.

En lo que se refiere a la cuestión competencial, ya en el expediente de elaboración de la norma proyectada, se indica que la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia suficiente para su aprobación. En efecto, el PD que se somete a consulta encuentra cobertura competencial en el art. 107 [*«Función pública y personal al servicio de las administraciones públicas de Canarias»*] de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias -en adelante, EAC-, que atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias *« (...) la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de función pública y personal al servicio de las administraciones públicas canarias (...) »*; lo que incluye *«el régimen estatutario del personal funcionario de la Comunidad Autónoma (...) »* y *« (...) la promoción profesional (...) en todos los sectores materiales de prestación de os servicios públicos de la Comunidad Autónoma»* [letras a) y c) del precepto estatutario en relación con el art. 23.2, letra a) del EAC].

Así mismo, y como se indica en el art. 141.2, letra c) EAC [relativo a la «*Salud, sanidad y farmacia*»], *«corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación estatal en materia de sanidad interior, que incluye, en todo caso: c) El régimen estatutario y la formación del personal que presta servicios en el sistema sanitario público, así como la formación sanitaria especializada y la investigación científica en materia sanitaria».*

En cuanto a la competencia autonómica para regular la carrera profesional del personal sanitario ha sido ya admitida por este Consejo Consultivo de Canarias, entre otros, en los Dictámenes 208/2003, de 12 de noviembre de 2003 [relativo al Proyecto de Decreto por el que se aprueba y desarrolla el modelo de carrera profesional del personal facultativo del Servicio Canario de la Salud], n.º 259/2006, de 27 de julio de 2006 [referido al Proyecto de Decreto por el que se aprueba y desarrolla el modelo de carrera profesional del personal diplomado sanitario del Servicio Canario de la Salud] y n.º 504/2007, de 14 de diciembre de 2007 [concerniente al Proyecto de Decreto 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] -pronunciamientos favorables a la competencia autonómica que se reiteran con posterioridad en los Dictámenes 423/2008 y 424/2008, ambos de 11 de noviembre de ese mismo año-.

Proyectos de textos normativos que, finalmente, fueron aprobados mediante Decretos del Consejo de Gobierno de Canarias [Decretos 278/2003, 13 de noviembre, 129/2006, de 26 de septiembre y 421/2007, de 26 de diciembre, respectivamente] y que son ahora objeto de modificación por parte del presente PD [arts. 1 a 3], por lo que nos remitimos en cuanto a la cuestión competencial, a lo ya señalado en los precitados Dictámenes de este Organismo consultivo.

Baste ahora señalar que en todo caso esta competencia autonómica ha de ejercerse dentro de lo dispuesto en la legislación básica en materia de carrera profesional del personal sanitario, contenida, fundamentalmente, en la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud; la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias; la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud y 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.

Sobre el rango normativo

2. En lo que concierne al rango normativo de la disposición proyectada, el art. 50.3 EAC atribuye al Gobierno de Canarias el ejercicio de la potestad reglamentaria. Previsión que se concreta en el art. 28, letra d) LPGC, al establecer que *«en ejercicio de las funciones relativas a la iniciativa legislativa, a la legislación delegada y a la potestad reglamentaria, corresponde al Gobierno: d) Ejercer la potestad reglamentaria, en los términos establecidos en el Estatuto de Autonomía, la presente ley y el resto del ordenamiento jurídico»*, debiendo adoptar la forma de Decreto las disposiciones de carácter general emanadas del Gobierno [art. 77.1, letra a) del precitado texto legal].

Sentado lo anterior, resulta necesario indicar que, en el caso analizado, el rango jerárquico -reglamentario- de la norma proyectada resulta adecuado, sin que exista reserva de ley que exija la regulación de la materia de referencia a través de normas de rango legal.

Así mismo, el apartado 2.º de la Disposición Adicional duodécima de la LPGCAC para 2025 habilita a la Consejería de Sanidad para que promueva *«(...) las actuaciones oportunas para el desarrollo de los requisitos para determinar (...)»* el encuadramiento del personal sanitario en el quinto nivel/grado de la carrera profesional; debiéndose entender incluidas entre esas *«actuaciones»* la incoación e instrucción del procedimiento de elaboración de la norma reglamentaria que ahora se analiza. Lo que, unido a la previsión contenida en la Disposición final vigésima de la LPGCAC para 2025 [*«Desarrollo de la ley»*] -en relación con los arts. 28, letra d) y 77.1, letra a) LPGC- determina no sólo la competencia del Gobierno de Canarias para emprender la regulación jurídica de la materia a que se contrae el presente PD, sino, además, la adecuación del rango y el instrumento normativo empleado a tal efecto.

Por lo demás, el rango de la norma que se pretende aprobar se ajusta a las exigencias derivadas del principio de jerarquía normativa *ex* art. 9.3 CE, por cuanto la modificación de los Decretos autonómicos sobre carrera profesional del personal sanitario [Decretos 278/2003, de 13 de noviembre, 129/2006, de 26 de septiembre y 421/2007, de 26 de diciembre] llevada a cabo por el PD, puede efectuarse a través de una disposición normativa [Decreto] con idéntico rango -reglamentario-.

3. En definitiva, el PD examinado se dicta en ejercicio de las competencias y de la potestad reglamentaria que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, y su rango normativo es el adecuado.

IV

Objeto, estructura, contenido y justificación de la norma proyectada

1. El Proyecto de Decreto tiene por objeto la modificación -puntual- de los diversos reglamentos autonómicos que regulan la carrera profesional del personal adscrito al Servicio Canario de la Salud, a saber:

• 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.

• 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.

A este respecto, el PD efectúa la implantación de un quinto nivel o grado de la carrera profesional, señalando los periodos mínimos de ejercicio profesional o servicios prestados y los créditos necesarios para obtener en el proceso de valoración de los distintos factores que son objeto de evaluación: actividad asistencial, formación, investigación, etc., exigibles para el encuadramiento en el citado nivel.

Fija asimismo el PD las asignaciones económicas correspondientes a los diversos grados y/o niveles y el procedimiento de actualización.

Por lo demás, el PD extiende [de conformidad con la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, que *« (...) ha venido declarando de forma reiterada –por todas, sentencias de 18 de diciembre de 2018, 21 de febrero de 2019 y 6 de marzo de 2019– que la naturaleza temporal de la relación de servicio no puede ser un elemento que impida el acceso y progresión en el sistema de carrera profesional, al formar parte de las condiciones de trabajo que rigen la relación de empleo*»] la aplicación de las normas sobre carrera profesional del personal *«fijo», « (...) al personal temporal y sustituto, en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición temporal y al carácter de su nombramiento*» -Disposición transitoria primera-.

Este criterio es también refrendado por la STS DE 7 de abril de 2022 (recurso de casación núm. 2567/2020), señalando que «a los efectos de la carrera profesional y con la delimitación antes realizada sobre las condiciones de trabajo, debe considerarse equiparable al personal estatutario temporal de sustitución con el personal interino, sin que concurran las razones objetivas a que se refiere la cláusula 4.1 del Acuerdo Marco que acompaña a la Directiva 1999/70/CE, referidas al personal fijo y personal temporal en general, que proporcionen una justificación adecuada y razonable para establecer distinciones entre los tipos de personal temporal».

Finalmente, la norma proyectada regula la homologación de los niveles o grados de carrera profesional reconocidos en otros servicios de salud -Disposición adicional segunda- y el primer encuadramiento -excepcional- que se realice en el quinto nivel o grado de la carrera profesional a partir del 1 de enero de 2025 -Disposición transitoria única-, reproduciendo, sustancialmente, el contenido de los apartados 2 y 3 de la Disposición Adicional duodécima de la LPGCAC para el 2025.

2. En cuanto a su estructura, la norma proyectada consta de un preámbulo, una parte dispositiva -que comprende tres artículos- y una parte final -donde se incluyen dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria única y una disposición final única-.

3. En lo que se refiere al contenido del PD, cabe señalar que su parte introductoria -preámbulo- se reserva, en síntesis, a justificar la necesidad de la futura norma, definiendo el objeto pretendido y describiendo las principales novedades. Todo ello previa exposición de la normativa aplicable a la materia que se pretende regular.

Igualmente, se resalta la adecuación de la iniciativa reglamentaria a los principios de buena regulación recogidos en el art. 129 LPACAP [y cuya aplicación a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas confirmó en su Fundamento Jurídico séptimo, apartado b), la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 55/2018, de 24 de mayo], así como en los arts. 66 y 80.5 LPGC; por lo que el PD entiende cumplido el mandato legal establecido en dichos preceptos, en orden a la justificación de la adecuación de la norma a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficacia.

Y, finalmente, se enuncian los títulos competenciales que habilitan a la Comunidad Autónoma de Canarias para el dictado de la presente norma reglamentaria.

En cuanto a la parte dispositiva del PD, se compone de tres artículos dedicados, respectivamente, el art. 1, a la «modificación del 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» , a la «modificación del 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» -art. 2- y a la «modificación del 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» -art. 3-.

Y respecto a la parte final del PD, contiene las siguientes disposiciones:

• Disposiciones adicionales

La Disposición adicional primera [«*Aplicación al personal temporal y sustituto*»] prevé la extensión del régimen jurídico contenido en la parte dispositiva del PD «

(...) al personal temporal y sustituto, en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición temporal y al carácter de su nombramiento».

Por su parte, la Disposición adicional segunda establece la disciplina jurídica de la «*homologación de niveles o grados de carrera profesional reconocidos en otros servicios de salud».*

• Disposición transitoria

Se incluye en la parte final del PD una disposición transitoria dedicada al *«encuadramiento excepcional en el nuevo nivel/grado de carrera profesional»*.

• Disposición final

El PD se cierra con la incorporación de una disposición final, que fija la entrada en vigor de la norma *« (...) el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias»*.

4. La necesidad de la norma proyectada -atendiendo a lo dispuesto en el preámbulo del proyecto normativo- se justifica en los siguientes términos:

«La carrera profesional supone el derecho de los profesionales de las instituciones sanitarias a progresar, de forma individualizada, como reconocimiento a su desarrollo profesional en cuanto a conocimientos, experiencia y cumplimiento de los objetivos de la organización a la cual prestan sus servicios, viniendo regulada a nivel estatal por la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de la Salud, la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, y la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud.

El Servicio Canario de la Salud fue de los servicios de salud pioneros en la implantación de la carrera profesional, con el Decreto 278/2003, de 13 de noviembre, por el que se aprueba y desarrolla el modelo de carrera profesional del personal facultativo, seguido –tras la entrada en vigor de las Leyes 44/2003 de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, y 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud– del Decreto 129/2006, de 26 de septiembre, por el que se aprueba y desarrolla el modelo de carrera profesional del personal diplomado sanitario, y del 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.

Los citados Decretos autonómicos establecen un modelo de carrera profesional estructurado en cuatro niveles o grados de carácter retribuido, regulando un procedimiento ordinario de encuadramiento que, con periodicidad anual, permite al personal adscrito a los

órganos de prestación de servicios sanitarios del Servicio Canario de la Salud, previo cumplimiento de determinados requisitos, acceder voluntariamente al sistema de carrera profesional o promocionar al nivel/grado inmediatamente superior al reconocido, supeditado a la evaluación individual favorable de méritos en relación a determinados factores parametrizados en la norma.

Si bien se estableció en dicha normativa que para el acceso o promoción de nivel/grado es preciso ostentar la condición de personal fijo en la categoría/especialidad correspondiente a la profesión en la que la persona interesada pretenda desarrollar la carrera profesional, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha venido declarando de forma reiterada –por todas, sentencias de 18 de diciembre de 2018, 21 de febrero de 2019 y 6 de marzo de 2019– que la naturaleza temporal de la relación de servicio no puede ser un elemento que impida el acceso y progresión en el sistema de carrera profesional, al formar parte de las condiciones de trabajo que rigen la relación de empleo.

A tenor de dicha doctrina del Tribunal Supremo, el Servicio Canario de la Salud ha sido igualmente de los primeros servicios de salud en reconocer al personal temporal el derecho al encuadramiento en la carrera profesional, en igual medida que al personal fijo, como se reconoció expresamente por medio de la Instrucción n.º 10/2019, del Director del Servicio Canario de la Salud, entendiendo que, sin perjuicio de su incorporación a la normativa reguladora de la carrera profesional del personal del Servicio Canario de la Salud, el criterio formulado por el Tribunal Supremo debe considerarse plenamente aplicable de conformidad con lo previsto en el artículo 1.6 de nuestro Código Civil, que le atribuye la función de completar el ordenamiento jurídico con la doctrina que de modo reiterado establezca al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho.

Dado el tiempo transcurrido desde la implantación del modelo de carrera profesional en el Servicio Canario de la Salud, a la vista de los modelos de carrera profesional existentes en el Sistema Nacional de Salud, que han dado lugar al establecimiento de cinco niveles o grados retribuidos de carrera profesional, resulta conveniente la implantación de un nuevo nivel o grado retribuido, quinto, en el modelo existente en el Servicio Canario de la Salud, con el fin de reconocer tanto la alta especialización como las exigencias concretas para el desempeño de todas las categorías profesionales de las instituciones sanitarias, así como para su empleo como medida incentivadora y de reconocimiento del desempeño profesional y, no en menor medida, de fidelización de los profesionales de los órganos de prestación de servicios sanitarios del Servicio Canario de la Salud.

La implantación de dicho nivel o grado ha sido efectuada por el legislador autonómico, estableciendo en el apartado 2 de la disposición adicional duodécima de la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2025, que con efectos 1 de enero de 2025 se crea un nuevo nivel o grado de carrera profesional, quinto, promoviendo la Consejería de Sanidad las actuaciones oportunas para el desarrollo

de los requisitos para determinar su encuadramiento, teniendo en cuenta el ritmo de progresión actualmente vigente en cada caso para los distintos colectivos de profesionales adscritos a las instituciones sanitarias del Servicio Canario de la Salud. Debido a la implantación del nuevo nivel o grado quinto de carrera profesional, determina a su vez dicho apartado que, con carácter excepcional, el primer encuadramiento que se realice en el mismo a partir del 1 de enero de 2025 lo será con independencia del último grado o nivel reconocido o de que se trate del acceso a la carrera, siempre que la persona interesada reúna los restantes requisitos exigidos respecto al colectivo correspondiente.

La indicada disposición adicional, en su apartado 3, faculta a la Dirección del Servicio Canario de la Salud para fijar mediante Instrucción el procedimiento para la homologación de los niveles o grados de carrera profesional reconocidos y acreditados en otros servicios de salud, debiendo establecerse las oportunas equiparaciones de niveles o grados mediante la aplicación de los principios y criterios generales aprobados por Acuerdo del Pleno de la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud, en sesión de 19 de abril de 2006, publicados por Resolución de 29 de enero de 2007, de la Dirección General de Recursos Humanos y Servicios Económico-Presupuestarios del Ministerio de Sanidad y Consumo.

(...)

En el ejercicio de la competencia de desarrollo de la legislación estatal a que se ha hecho anteriormente referencia, resulta necesario proceder en cumplimiento del mandato del legislador autonómico a la modificación puntual de los decretos autonómicos por los que se aprueba y desarrolla el modelo de carrera profesional del personal del Servicio Canario de la Salud, en orden a la incorporación a dicha regulación de ese quinto nivel o grado objeto de implantación, con su correspondiente retribución y los elementos necesarios para determinar su encuadramiento.

Paralelamente, procede a su vez incorporar a dicha normativa autonómica la extensión de su aplicación al personal temporal y sustituto adscrito a los órganos de prestación de servicios sanitarios del Servicio Canario de la Salud, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Supremo a que se ha hecho referencia».

V

Observaciones al proyecto de Decreto

Una vez examinado el contenido del proyecto de Decreto, se formulan las siguientes observaciones a su articulado.

Título

En relación con el título de la disposición normativa proyectada resulta pertinente efectuar las siguientes consideraciones.

En primer lugar, el título del PD ha de contener la denominación completa de los decretos autonómicos que son objeto de modificación [apartado primero de la norma vigesimonovena del Decreto 15/2016].

En segundo lugar, atendiendo al objeto del PD y de conformidad con lo señalado en la norma decimoctava del Decreto 15/2016 [*«El título indicará el objeto material de la norma identificándolo plenamente de forma precisa y completa»* -apartado primero-; *«El título será ilustrativo del contenido (...) »* -apartado segundo-] se habrá de modificar el título de la norma proyectada en orden a incorporar la referencia completa a las diversas cuestiones que son objeto de regulación en el proyecto normativo.

Finalmente, procede la eliminación del adjetivo *«nuevo»* en relación con la *«implantación»* del quinto nivel de la carrera profesional, al resultar redundante.

Preámbulo

En el Preámbulo de la norma no se ha incorporado justificación alguna acerca de la progresividad que se ha tenido en cuenta para el encuadramiento en el quinto nivel de la carrera profesional, máxime teniendo en cuenta la diversidad existente entre los distintos Decretos que se modifican y que ha sido una cuestión debatida durante la tramitación del procedimiento de elaboración de la norma. Justificación a la que por lo demás se ha dado cumplimiento en el informe de la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Canario de la Salud de fecha 22 de enero de 2025.

La inclusión de la debida motivación en el Preámbulo responde a exigencias de seguridad jurídica, por lo que debiera completarse con la expresa referencia a las razones que justifican los criterios establecidos.

Artículo 1

De conformidad con lo establecido en el apartado segundo de la norma vigesimonovena del Decreto 15/2016, *«los artículos (...) se numerarán en ordinales escritos en letras y estos se realzarán tipográficamente»*. Por lo que se habrá de corregir en tal sentido la numeración del presente artículo. Observación que resulta aplicable a los restantes artículos que conforman la parte dispositiva del PD.

Artículos 2 y 3

Se ha de corregir la sistemática interna de los arts. 2 y 3 del PD. En este sentido, la modificación de los apartados 2 y 3 del art. 12 del 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 -incluida en los apartados dos y tres del art. 2 del PD- y los apartados 2 y 3 del art. 9 del 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 -incorporada a los apartados dos y tres del art. 3 del PD- se han de incluir en un único apartado [y no por separado, como ocurre en la actualidad].

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto, por el que se modifican puntualmente los Decretos 278/2003, de 13 de noviembre, 129/2006, de 26 de septiembre y 421/2007, de 26 de diciembre, con motivo de la implantación de un nuevo quinto nivel/grado de carrera profesional del personal del Servicio Canario de la Salud, se considera conforme al parámetro constitucional, estatutario y legal de aplicación.

No obstante, se formulan observaciones a su articulado.