



Roj: **STSJ AR 411/2018 - ECLI:ES:TSJAR:2018:411**

Id Cendoj: **50297330032018100027**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Zaragoza**

Sección: **3**

Fecha: **19/03/2018**

Nº de Recurso: **214/2015**

Nº de Resolución: **91/2018**

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **JAVIER SEOANE PRADO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

T.S.J.ARAGON CON/AD SEC.2

ZARAGOZA

SENTENCIA: 00091/2018

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA DE REFUERZO (de la Segunda)

RECURSO Nº 214/15 C

S E N T E N C I A Nº 91 DE 2018

ILUSTRÍSIMOS SEÑORES

PRESIDENTE

D. FERNANDO ZUBIRI DE SALINAS

MAGISTRADOS:

D. JAVIER SEOANE PRADO

D. LUIS IGNACIO PASTOR EIXARCH

D^a CARMEN SAMANES ARA

D. IGNACIO MARTINEZ LASIERRA

=====

En Zaragoza, a diecinueve de marzo de dos mil dieciocho.

En nombre de S. M. el Rey.

La Sección Tercera, funcional de refuerzo, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, integrada por los Magistrados de la Sala de lo Civil y Penal citados al margen, HA VISTO el presente recurso número **214/15 C** seguido entre la parte demandante **D^a Melisa , D^a Teodora , D^a Ascension , D^a Estefanía , D. Norberto , D^a Marisa , D^a Tania , D^a Begoña , D^a Eulalia , D^a Marina , D^a Tarsila , D^a Bárbara , D^a Felicidad , D^a Milagrosa , D^a Violeta , D. Abelardo , D. Bruno , D^a Carla , D^a Herminia , D^a Pura Y D^a Adoracion** , representados por el PROCURADOR D. Fernando Gregorio Corbinos Cuartero y defendidos por el abogado D. Ignacio Pemán Gavín y D. Germán Jiménez Ruiz, la parte demandada el **GOBIERNO DE ARAGÓN** representado y defendido por el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón y como codemandados **D^a Isabel , D. Marcos , D^a Ruth , D^a Ariadna , D. Jose Manuel , D^a Francisca , D^a Penélope , D^a Adelaida , D. Amador , D^a Elsa , D. Constantino , D. Fructuoso , D^a Mónica , D^a María Milagros , D^a Constanza , D^a Laura Y D^a Socorro** representados por la Procuradora D^a María Dolores del Val Esteban y defendidos por el Abogado D. José María Coello Hueso, D^a Coro , D^a Lidia , D^a Silvia , D^a



Caridad , D.^a Inocencia , D.^a Rosa , D.^a Ana , D.^a Evangelina , D.^a Paloma , D.^a Azucena , D.^a Enma , D. Juan Ramón , D.^a Noelia , D.^a María Rosario , D.^a Eloisa , D.^a Matilde , D.^a María Consuelo , D.^a Maribel , D.^a María Antonieta , D.^a Debora , D.^a Marta , D.^a María Esther , D. Ernesto , D.^a Esther , D.^a Petra , D.^a Amparo , D.^a Frida , D.^a Sacramento , D.^a Camino , D. Marcial , D.^a Lucía , D.^a María Rosa , D.^a Encarna , D.^a Paulina , D.^a Araceli , D.^a Joaquina , D. Carlos Jesús , D.^a Zaida , D.^a Elisa y D.^a Purificación representados por la Procuradora D.^a Laura Ascensión Sánchez Tenias y defendidos por el Abogado D. José María Coello Hueso, D.^a Carlota y D.^a Maite representadas por la Procuradora D.^a Inmaculada Isiegas Gerner y defendidas por el Abogado D. Javier Checa Bosque, D.^a **Amalia** representada por la Procuradora D.^a María Ángeles Tomás de la Cruz y defendida por el Abogado D. Sergio Clavero de Miguel y D.^a Leocadia , María Inés , Eufrosia , Salome , Everardo , Concepción , Natividad , Jon , Bernarda , Luz , Alicia , Irene , María Cristina , Josefa , María Dolores , Lorena , Amanda , Juliana , Antonieta , Guillerma , María Teresa , Agustín , Celso , Jacinta , Adelina , Julieta , Africa , Lorenza , Amelia , Manuela , Aurora , Modesta , Carina , Ramona , Daniela , Serafina , Justo , Fidela , María Angeles , Lourdes , Berta , Rebeca , Enriqueta , Zaira , Leonor , Blanca , Rosaura , Flora , Angelica , Pilar , Estela , Carlos Ramón , Angelina , Rosario , Graciela , Camila , Susana , Luisa , Benjamín , Dulce , Agueda , Rocío , Inés , Fulgencio Y Eugenia representados por la Procuradora D.^a Isabel Jiménez Millán y defendidos por el Abogado D. Jose Manuel Aspas Aspas. Se ha seguido el procedimiento conforme a los trámites legalmente previstos para el procedimiento ordinario en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y tiene por objeto la impugnación del Acuerdo de 11 de junio de 2015 por el que se adscribe al personal procedente del extinto consorcio aragonés sanitario de alta resolución al Servicio Aragonés de Salud y se modifican las plantillas orgánicas de determinados centros con las dotaciones necesarias y desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto el 30 de julio de 2015.

La cuantía del procedimiento ha quedado fijada en indeterminada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. La parte actora formuló recurso contencioso administrativo en escrito que tuvo entrada en la Secretaria del Tribunal el día 29 de septiembre de 2015.

SEGUNDO. Admitido a trámite el recurso, y tras la recepción del expediente administrativo, se dedujo demanda basada en los hechos y fundamentos de derecho que constan en las actuaciones y que contenía su solicitud en el suplico recogido en los siguientes términos:

"que habiendo presentado este escrito, junto con los documentos que acompaña, se sirva admitirlos, teniendo por hechas las manifestaciones que en el mismo se contienen, por devuelto el expediente administrativo y por formulada demanda en el recurso interpuesto contra el Acuerdo adoptado por el Gobierno de Aragón en sesión celebrada con fecha 11 de junio de 2015 (publicado por Orden de 17 de junio de 2015 del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia - BOA núm. 123, de 30 de junio de 2015-), por el que se adscribe al personal procedente del extinto Consorcio Aragonés Sanitario de Alta Resolución al Servicio Aragonés de Salud y se modifican las plantillas orgánicas de determinados centros con las dotaciones necesarias para la citada adscripción de dicho personal y, en su virtud, dicte Sentencia por la que estimando el recurso anule el acto recurrido por no ser ajustado a Derecho."

TERCERO. De la demanda presentada se dio el traslado legalmente previsto a la Administración demandada, en cuya representación el Letrado actuante presentó contestación a la demanda mediante escrito cuyo suplico es del tenor literal siguiente:

"que, tenga por contestada la demanda y, previos los trámites preceptivos dicte en su día sentencia desestimatoria de la demanda."

Posteriormente se dio traslado a las partes codemandadas para contestar la demanda. La parte codemandada representada por la Procuradora D.^a M.^a Dolores del Val Esteban presentó escrito cuyo suplico es el siguiente:

"que tenga por contestada en tiempo y forma la demanda y, previos los trámites preceptivos dicte en su día sentencia desestimatoria de la demanda con expresión, no obstante, de que la validez del Acuerdo impugnado está pendiente de resolverse la demanda que conoce el Juzgado de lo Social de Huesca respecto de la condición de laborales indefinidos de los empleados aquí representados y (P.O. 216/15), que en caso, de estimarse, el Acuerdo debería modificarse."

La parte codemandada representada por la Procuradora D.^a Laura Ascensión Sánchez Tenias, presento escrito de contestación del siguiente tenor literal:



"que tenga por contestada en tiempo y forma la demanda y, previos los trámites preceptivos dicte en su día sentencia desestimatoria de la demanda con expresión, no obstante de que la validez del Acuerdo impugnado está pendiente de resolverse las demandas que conoce el Juzgado de lo Social nº 1 de Huesca respecto de la condición de laborales fijos de los empleados aquí representados (P.O. 332/2015) e interinos como indefinidos (P . O. 216/15), que en caso, de estimarse, el Acuerdo deberá modificarse."

La parte codemandada representada por la Procuradora D^a Inmaculada Isiegas Gerner, presentó escrito de contestación cuyo suplico es el siguiente:

"Tenga por contestada la demanda y, en su día, se desestime el Recurso con imposición de las costas a la parte recurrente."

La parte codemandada representada por la Procuradora D^a M^a Ángeles Tomás de la Cruz, presento escrito de contestación del siguiente tenor literal:

"que teniendo por presentado el presente escrito de contestación a la demanda, se sirva admitirlo junto a los documentos que lo acompañan, y al fin de procedimiento dicte sentencia por la que declare la adecuación a Derecho del acto administrativo impugnado, con imposición de las costas a la parte actora."

La parte codemandada representada por la Procuradora D^a Isabel Jiménez Millán, presento escrito de contestación del siguiente tenor literal:

"que tenga por presentado este escrito, con los documentos unidos y sus copias, se sirva admitirlo, se tenga por *contestada la demanda* en el presente recurso y, tras su tramitación legal,

1º. *Desestime íntegramente el recurso* por no existir ninguna de las vulneraciones del Ordenamiento jurídico alegadas por la demandante, *confirmando el acto administrativo recurrido.*

2º. Condene en costas a la demandante.

CUARTO. Por Diligencia de Ordenación de fecha 13 de octubre de 2015 fue designado Ponente del presente procedimiento el Ilmo. Sr. D. Fernando García Mata, se recibió el pleito a prueba, una vez terminado el periodo legalmente establecido y en virtud de la adscripción de Magistrados de la Sala Civil y Penal de Tribunal Superior de Justicia de Aragón a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del mismo Tribunal, por Providencia de fecha 6 de marzo de 2018 fue designado nuevo Ponente el Magistrado de la Sala Civil y Penal el Ilmo. Sr. D. JAVIER SEOANE PRADO fijándose para votación y fallo el día de 14 de marzo de 2018.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Es objeto de recurso contencioso administrativo la orden de 17 de junio de 2015, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia, mediante la que se publica el acuerdo del Gobierno de Aragón de 11 de junio de 2015, por el que se adscribe al personal procedente del extinto Consorcio Aragonés Sanitario de Alta Resolución (CASAR) al Servicio Aragonés de Salud (SALUD), y se modifican las plantillas orgánicas de determinados centros con las dotaciones necesarias para la citada adscripción de dicho personal.

Conforme a lo expuesto en la explicación que contiene, y a lo argüido en el propio recurso, la orden se dicta en desarrollo de la L 12/2014, de 18 de diciembre, de medidas para la efectiva integración de CASAR, en el SALUD, que a su vez es dictada como complemento de lo dispuesto en la DA 7 de la L 2/2014.

En esta última se dispone:

<<Disposición adicional séptima.- Extinción del Consorcio Sanitario de Alta Resolución.

1. La extinción del Consorcio Sanitario de Alta Resolución, operada conforme a lo previsto en sus Estatutos, conllevará la subrogación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón en el conjunto de relaciones jurídicas, administrativas, civiles y mercantiles del mismo.

2. La subrogación en los derechos y obligaciones derivados de las relaciones laborales del personal del Consorcio se realizará de plena conformidad con lo dispuesto en el Estatuto de los Trabajadores, en la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, y en la vigente legislación de función pública.>>.

La cuestión viene planteada en razón del régimen de incorporación en el SALUD del personal del extinto CASAR al que se refiere el apartado 2 de la DA transcrita, que fue decidido por la ley 12/2014 y luego por la orden que la desarrolló.

Los recurrentes no afirman que el acuerdo no se sujete a lo dispuesto a la ley que desarrolla, sino que esta misma es contraria a Derecho. Por ello solicitan, a medio de un CUARTO OTROSI, que esta Sala plantee cuestión



de inconstitucionalidad por ser una *ley singular* sin que concurran los presupuestos de excepcionalidad, razonabilidad y proporcionalidad que el TC requiere para aceptar la validez de esta clase de leyes; así como por vulnerar los arts. 9.3 CE 14 , 23 CE , 24 CE y 103 CE , y por quebrantar la legislación básica del Estado en materia de función pública (8, 11, 55, 61 y 70 del EBEP) y el Estatuto de los Trabajadores (art 44).

En dicho CUARTO OTRSI los recurrentes dicen:

<<que entendiendo esta representación que el Fallo sobre el Acuerdo impugnado depende de la validez de la Ley 12/2014, de 18 de diciembre, en cuanto es consecuencia y aplicación de la incorporación e integración realizada por dicha norma, solicita de conformidad con el art. 35 de la LO 2/1979 , de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional , del órgano judicial al que tiene el honor de dirigirse el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad contra la citada Ley 12/2014, de 18 de diciembre, de medidas para la efectiva integración del Consorcio Aragonés Sanitario de Alta Resolución el Servicio Aragonés de Salud (BOE núm. 255, de fecha 30 de diciembre de 2014) de conformidad con los motivos desarrollados en los Fundamentos de Derecho III y VII.>>.

Así las cosas, y si bien no merece una decisión expresa en el fallo, por no ser susceptible de una pretensión propiamente dicha en tanto que responde a una <<prerrogativa exclusiva e irrevocable del órgano judicial>> (STC 148/1986), la exigencia de motivación impone la necesidad de que demos las razones por las que entendemos que no procede el planteamiento de la cuestión prejudicial, pues como las SSTC 25/2002 y 3/2016 precisan <<el que esta potestad de los Jueces y Tribunales esté configurada de manera exclusiva no significa, en modo alguno, que no deba ser exteriorizado, de manera suficiente y adecuada, el razonamiento que, desde la perspectiva tanto fáctica como jurídica, ha llevado al órgano judicial a la decisión de plantear o no dicha cuestión de inconstitucionalidad, pues no cabe olvidar que la exigencia de motivación de las Sentencias tiene rango constitucional (art. 120 CE) (STC 35/2002, de 11 de febrero , FJ 3)>>.

SEGUNDO.- Las *leyes singulares* . Canon de constitucionalidad.

Una vez afirmado que no cabe duda de que las Cortes Generales, como titulares de la potestad legislativa del Estado (art. 66.2 CE), pueden legislar en principio sobre cualquier materia (STC 76 y 111/1983), y superado por el TC el dogma de la generalidad de la Ley, el que un ley sea tachada de *singular* no comporta por sí solo su inconstitucionalidad.

No obstante, la articulación constitucional de los tres poderes, supone que el Legislativo solo pueda adentrarse en materias que la Constitución ha atribuido a cualquiera de los otros dos poderes en supuestos excepcionales cuya constatación y control ha de ser ejercido por el TC (STC 166/1986)

Dicho Tribunal ha venido precisando que la ley singular no puede ser equiparada a la ley general, y que el uso de la primera por el Poder Legislativo se halla sometido a más estrictos controles que la segunda por razón del principio de igualdad, y porque puede restringir el derecho a la tutela judicial efectiva, ya por excluir la de revisión jurisdiccional por los tribunales ordinarios de actos del poder público que deberían estar sujetos a ella, ya por impedir la ejecución de las resoluciones judiciales firmes (SSTC 48/2005 , 129/2013 , 203/2013 , 50/2015 , 233/2015 , 122/2016).

Señalan las SSTC 203/2013 y 231/2015 que cuando una ley sea cuestionada como *ley singular* , antes que nada debe examinarse su naturaleza, pues solo un vez establecido que lo es cabe pronunciarse si vulnera la Constitución por no superar los cánones de control que para ellas ha establecido el TC.

Desde el primer bosquejo de *ley singular* que el TC hizo en su sentencia 166/1986 como aquéllas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular que agotan su contenido eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro, esta noción ha ido ampliada y perfilada en otras posteriores.

La STC 152/2017 contiene la doctrina más acabada de dicho tribunal sobre la cuestión, y resume la existente hasta su fecha.

Existen dos modalidades o tipología de leyes singulares:

En primer lugar merecen esta consideración las *leyes singulares autoaplicativas* , y son tales las que contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto (STC 203/2013), o que no requieren del dictado de un acto administrativo de aplicación, a diferencia de las leyes no autoaplicativas que requieren de una posterior actividad administrativa de aplicación que permite al titular de derechos e intereses legítimos acceder a la jurisdicción contencioso administrativa (STC 129/2013).

En segundo lugar se encuentran las *leyes singulares no autoaplicativas* , que a su vez comprenden dos categorías diferentes. De un lado, las leyes singulares de *destinatario único o de estructura singular*, que lo son



en atención a los destinatarios a los que va dirigida (STC 166/1986, caso Rumasa). De otro, las leyes singulares *ad casum* o de supuesto de hecho concreto , que son aquellas que contienen una regulación material para un supuesto de hecho concreto y singular definido en la propia norma, distinta de la prevenida con carácter general, y que agotan su contenido y eficacia en la adopción ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable con ningún otro. (SSTC 203/2013 , 50 y 231/2015).

Las diferentes categorías no son excluyentes entre sí, de tal modo que cabe la posibilidad de que una ley sea considerada singular por *autoaplicativa* y de *destinatario único* , como ocurre en la STC 122/2016 ; o *autoaplicativa* y de *supuesto de hecho concreto* , como sucede en la STC 231/2015 .

Esta clasificación se corresponde con la que la doctrina científica ha venido elaborando:

a) Las leyes denominadas *concretas* o *autoaplicativas* . Serían tales las que contienen una actividad típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto, que no requieren de ningún acto ulterior de aplicación (supuesto examinado en la STC 129/2013).

b) Las leyes singulares por razón de su *destinatario* o *destinatarios únicos* (STC 166/1986).

c) Las leyes singulares del *caso concreto* , que, pese a que se dictan en contemplación de una particular situación u ocasión, admiten ulteriores medidas administrativas ejecución (supuesto analizado en la STC 203/2003).

La citada STC 152/2/017 señala, además, el canon de constitucionalidad aplicable a cada una de estas leyes.

Las *autoaplicativas* , tienen como límite, derivado del principio de igualdad, su restricción a aquellos casos excepcionales que por su extraordinaria trascendencia y complejidad no son remediados por los instrumentos normales de los que dispone la Administración; la prohibición de incidir sobre derechos fundamentales; y la de restringir la tutela judicial efectiva en la defensa por los particulares de sus derechos e intereses legítimos, se hallen o no protegidos como derechos fundamentales, bien entendido que desde la STC 48/2005 no basta tutela formal como la que pueda ser obtenida por medios indirectos o forzados, sino que tiene que permitir una efectiva tutela judicial de contenido material.

Las *no autoaplicativas* están sujetas al canon de constitucionalidad de *razonabilidad, proporcionalidad y adecuación* , que exige que la excepcionalidad del supuesto de hecho tenga una *justificación objetiva* , y que, de ser así, se trate de una medida *proporcionada* a la excepcionalidad; y solo será proporcionada cuando 1) cumpla las condiciones *adecuación* para alcanzar el fin propuesto; 2) sea *necesaria* por no existir otra medida menos lesiva para la consecución del mismo fin; y, 3) finalmente, resulte ponderada por derivarse de ella más beneficios para el interés general que perjuicios para otros bienes en conflicto. A lo que debe añadirse, aquí también, la salvaguarda del derecho a la tutela judicial efectiva que consagra el art. 24 CE , de tal modo que los posibles interesados puedan promover un control judicial de los derechos e intereses en juego de la misma intensidad que la que podrían haber obtenido ante la jurisdicción contencioso administrativa.

TERCERO.- La ley 12/2014 como ley singular *autoaplicativa* .

De entre todas las categorías de leyes singulares los actores sostienen que la ley en cuestión lo es por ser *autoaplicativa* en la medida que incluye un conjunto de medidas de carácter meramente administrativo de aplicación directa. En particular, en la organización administrativa, sin necesidad de ninguna otra actuación ulterior del Gobierno de Aragón.

A su parecer, el instrumento idóneo que debían haber sido empleado para atender el supuesto contemplado en la ley habría sido una norma de carácter reglamentario, y en apoyo a tal afirmación relata el proceso que llevó a finalmente a la aprobación de una ley, que incluye el intento de aprobación de un Decreto en el año 2011, que fue abandonado por las advertencias de inconstitucionalidad y de ilegalidad hechas por los órganos consultivos.

Por su parte, los demandados a excepción de los encabezados por la Sra. Amalia , admiten que nos hallamos ante una ley singular, pero discrepan de los actores en cuanto a si supera o no los controles de constitucionalidad aplicables a esta clase de leyes, pues todos ellos consideran que sí se dan los presupuestos que para tal clase de normas exige la doctrina del TC que ha quedado expuesta.

Como hemos dicho, la L 12/2014 cuestionada tiene su antecedente y razón en la DA 7ª de la L 2/2014.

Esta DA decide la extinción del CASAR, que fue creado mediante el convenio de colaboración entre DGA, MAZ, y las corporaciones municipales de Ejea de los Caballeros, Fraga y Jaca publicado mediante Orden de 5 de octubre de 2006.

Dicha adicional dispone, como ya transcribimos más arriba:



<<Extinción del Consorcio Sanitario de Alta Resolución.

1. La extinción del Consorcio Sanitario de Alta Resolución, operada conforme a lo previsto en sus Estatutos, conllevará la subrogación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón en el conjunto de relaciones jurídicas, administrativas, civiles y mercantiles del mismo.

2. La subrogación en los derechos y obligaciones derivados de las relaciones laborales del personal del Consorcio se realizará de plena conformidad con lo dispuesto en el Estatuto de los Trabajadores, en la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, y en la vigente legislación de función pública.>>

La L 12/2014 dice en su exposición de motivos que para la efectiva extinción del consorcio resulta necesario, además de establecer una fecha efectiva para su cese de actividad, establecer la condición en que queda el personal del consorcio tras la subrogación en sus contratos de trabajo por la Administración, a cuyo efecto dice tratar de conjugar el derecho de los trabajadores de CASAR al mantenimiento de sus condiciones laborales en el cambio de empresa, con el necesario respeto a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso a la condición de empleado público, establecidos en la L 7/2007 y en la L 55/2003.

En atención a todo ello, el artículo único número 2 de la ley cuestionada dispone:

<<1. Con efectos de 31 de diciembre de 2014, el Consorcio Aragonés Sanitario de Alta Resolución cesará en su actividad, de conformidad con lo establecido en sus Estatutos. A partir del 1 de enero de 2015, el Servicio Aragonés de Salud quedará subrogado en todos los derechos y obligaciones del Consorcio.

2. La incorporación al Servicio Aragonés de Salud del personal laboral con contrato de duración indefinida procedente del Consorcio se realizará en plazas con la condición de "a extinguir", manteniendo el mismo régimen jurídico que dio origen a su contratación. Este personal no podrá participar en los procedimientos de acceso a la condición de personal estatutario que se convoquen de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional quinta de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, ni en los concursos de traslados o procesos de movilidad de cualquier naturaleza que se convoquen para personal laboral, funcionario o estatutario.

3. El personal laboral fijo contratado por la extinta Fundación Pública del Hospital Municipal de Jaca e incorporado con posterioridad al Consorcio se integrará en la condición de personal laboral fijo del Servicio Aragonés de Salud, y podrá optar voluntariamente a la integración en la condición de personal estatutario en los procesos que se convoquen al amparo de lo dispuesto en la disposición adicional quinta de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud.

4. El personal laboral temporal que en la fecha de cese de actividad se encuentre prestando servicios en los centros del Consorcio continuará prestando dichos servicios sin solución de continuidad en los mismos centros y con la misma modalidad del contrato laboral de origen. >>.

Tras la publicación de dicha ley, el 17 de julio de 2015 se dicta la Orden impugnada que hace público el Acuerdo del Gobierno de Aragón de 11 de junio de 2015 que decide la adscripción del personal del Consorcio al SALUD, y modifica las plantillas orgánicas de determinados centros del SALUD para acomodar en ellas al personal integrado.

En mencionado acuerdo publicado como anexo a la Orden se decide:

<<Primero.- Integrar en la condición de personal laboral fijo del Servicio Aragonés de Salud con efectos de 1 de enero de 2015, al personal laboral fijo contratado por la extinta Fundación Pública del Hospital Municipal de Jaca e incorporado con posterioridad al Consorcio, que se relaciona en el Anexo I al presente Acuerdo.

Segundo.- Incorporar al Servicio Aragonés de Salud con efectos de 1 de enero de 2015, al personal laboral con contrato de duración indefinida procedente del Consorcio, manteniendo el mismo régimen jurídico que dio origen a su contratación, en plazas a extinguir y al personal laboral temporal que, a fecha 31 de diciembre de 2014, se encontraba prestando servicios en los centros del Consorcio, que continuará prestando dichos servicios sin solución de continuidad con la misma modalidad del contrato laboral de origen, que se determinan en el Anexo II.

Tercero.- Adscribir a la plantilla del Hospital de Barbastro con destino en el Centro Sanitario Bajo Cinca, al personal que se relaciona en el Anexo III procedente del extinto Hospital de Geriátrica y Larga Estancia de Fraga y del Centro Médico de Especialidades de Fraga del Servicio Aragonés de Salud, que con fecha 1 de junio de 2009 fue adscrito al Consorcio Aragonés Sanitario de Alta Resolución.

Cuarto.- Modificar las plantillas orgánicas de los siguientes Centros y en los términos que a continuación se indican, con efectos de 1 de enero de 2015."



Pues bien, la consideración de *autoaplicativa* ha de ser referida a 1) las leyes que versan sobre materias propias de la Administración; contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto (*STC 203/2013* , por referencia a los supuestos contemplados en las SSTC 48/2005, de 3 de marzo, sobre la ampliación de la sede del Parlamento de Canarias , y 129/2013 , sobre el "caso Santovenia de Pisuerga"); o 2) también las *que* no requieren del dictado de un acto administrativo de aplicación pues en sí mismas lo contienen (*STC 170/2016*), como fue apreciado en los casos de leyes expropiatorias singulares (SSTC 166/1986 y 48/2005), o la aprobación por ley de proyectos regionales de infraestructuras de residuos (*STC 129/2013*),o en fin la aprobación de un centro de un centro de tratamiento de residuos urbanos para la provincia de Salamanca (*STC 37/2014*).

Si ello es así, entendemos que tal calificación no se compadece con la L 12/2014, al menos en lo que se refiere al régimen a seguir en la integración del personal del extinto CASAR cuestionada, pues no se constriñe al ámbito propio de acción de la Administración, que en cuanto a la ordenación de recursos humanos se hallaba definido en los arts. 69 y ss. del entonces vigente EBEP (L. 7/2007), y 10 y ss. del TR de la ley de ordenación de la función pública de Aragón aprobado por DLeg 1/1991; sino que establece los criterios generales que habían de ser aplicados al proceso de integración abierto por la L 2/2014 que la precedió, y que precisaban de una actividad administrativa posterior sin la cual la integración no podía llevarse a cabo.

Y que ello es así lo acredita que solo por el Acuerdo de 2015 tuvo pleno efecto la integración de aquéllos trabajadores en el SALUD, para lo que hubo de proceder a modificar su plantilla a fin de crear las plazas necesarias en los centros de destino, y a asignar a ellas a cada uno de los trabajadores del CASAR conforme a los criterios sentados en la ley.

En consecuencia, coincidimos con la representación de los demandados encabezados por la Sra. Amalia en que no nos hallamos ante una *ley singular autoaplicativa* .

CUARTO.- La L 12/2014 tampoco es singular de destinatario único.

Tampoco merece la ley cuestionada la calificación como *ley ad personam* , *de destinatario único* o *de estructura singular* , pues no identifica a personas individualmente seleccionadas, sino que indica de modo abstracto el colectivo al que va destinada: todos aquellos que se encuentran en una determinada situación o reúnen determinada condición, en el caso, hallarse trabajando para el CASAR al tiempo de su extinción, al modo en que ocurrió en el supuesto de integración de los profesores agregados en el cuerpo de catedráticos decidido de la *STC 148/1986* .

QUINTO.- La L 12/2014 como *ley singular* de caso concreto.

Finalmente, procede examinar si la Ley ha de ser tenida por singular por ser *ad casum* o de *de supuesto de hecho concreto* a las que el TC dio carta de naturaleza como tercer tipo de *ley singular* -junto con las de *destinatario único* y las *autoaplicativas*- en su *STC 203/2013* , que tiene por tales las dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto, esto es, a una situación singular o excepcional.

Desde dicha sentencia se ha venido teniendo por *ley singular* las promulgadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la misma ley y no comunicable con ningún otro, de modo que una ley que no sea de destinatario único, ni autoaplicativa, adolecería de tal naturaleza si ha sido dictada en atención a un supuesto de hecho concreto, esto es, a una situación singular o excepcional.

La mera lectura del preámbulo de la Ley pone en evidencia que nos hallamos ante una ley de esta naturaleza, pues en su justificación dice:

<<Si bien ya la Ley 2/2014, de 23 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, estableció en su disposición adicional séptima que la extinción del Consorcio Aragonés Sanitario de Alta Resolución supondrá la subrogación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón en el conjunto de relaciones jurídicas, administrativas, civiles y mercantiles del mismo, resulta necesario para la efectiva extinción del Consorcio completar lo dispuesto en dicha ley, estableciendo, por una parte, la fecha efectiva para el cese de actividad del Consorcio, con la consiguiente integración de esa actividad en la del resto de centros sanitarios de la Comunidad Autónoma y la subrogación de derechos y obligaciones, y, por otra parte, la condición en que queda el personal del Consorcio tras la subrogación en sus contratos de trabajo por la Administración.

Así, en primer lugar, la presente ley establece como fecha para el cese de la actividad del Consorcio y la integración de su actividad en la administración sanitaria de la Comunidad Autónoma el 1 de enero de 2015, con objeto de facilitar tanto la gestión económica y presupuestaria de la propia administración como de los



proveedores y terceros en general, al hacer coincidir el cambio de titular con la fecha de finalización del ejercicio presupuestario y con la del ejercicio fiscal de la mayor parte de las empresas.

En cuanto al personal del Consorcio, la ley trata de conjugar el derecho de los trabajadores del Consorcio al mantenimiento de sus condiciones laborales en el cambio de empresa, con el necesario respeto a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso a la condición de empleado público, que quedan recogidos en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y en la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud.>>.

Como es de ver, no contempla un supuesto abstracto y repetible en el tiempo que regula con generalidad, sino que tiene en su mira un acontecimiento particular y concreto, la extinción del CASAR por la DA 7 L 2/2014, y una cuestión a decidir; la problemática que plantea la situación de sus trabajadores, a la que da la solución que entendió adecuada al caso concreto y que no es susceptible de aplicación a otros supuestos diferentes.

SEXTO.- Canon de constitucionalidad como ley singular de caso concreto.

Sentado que nos hallamos ante una ley *ad casum*, se impone la aplicación del canon de constitucionalidad para tal clase de leyes que hemos expuesto más arriba.

En cuanto a la excepcionalidad, está en juego nada menos que de la asistencia sanitaria prestada a tres poblaciones que era imperativo continuar prestando; los puestos de trabajo de un abultado contingente de personal contratado por el ente extinto; y finalmente se está ante una grave situación financiera que hacía insostenible el CASAR, como señala la parte demandada Sra. Leocadia y otros, y el actor admite en sus alegaciones.

Esta Sala no puede sino entender ante todos estos elementos que sí estamos ante supuesto excepcional que tiene una justificación objetiva.

A él se hace referencia en el preámbulo de ley en el que se evidencian las disfunciones del sistema diseñado en el convenio de 2006, y la necesidad de, una vez decidida por el Consejo Rector del Consorcio su disolución y liquidación, adoptar las medidas necesarias para garantizar la continuidad de los servicios asistenciales que prestaba.

En cuanto a si ha sido proporcionado a tal excepcionalidad acudir a la ley para responder a ella, todas las partes señalan cómo los distintos informes emitidos por los órganos consultivos de la Administración y de la Cámara Legislativa pusieron de manifiesto serios inconvenientes para acometer la situación mediante una mera actuación gubernativa, dada la diferente procedencia de los trabajadores y el complejo elenco de categorías de empleados de el CASAR, y evidenciaron la imposibilidad de dar respuesta por este medio, como aconteció con el frustrado intento de acometer la problemática de los trabajadores de CASAR mediante una norma de rango reglamentario que se produjo en el proceso de elaboración de la ley, y al que se refieren las partes.

Hemos de entender, por tanto, superado el primero de los test.

En cuanto al de proporcionalidad, la medida de regular cómo se integran los diferentes tipos de trabajadores y el régimen que han de seguir dentro ellos se advierte *adecuada* a la problemática que enfrenta la ley; no ha sido puesto de manifiesto que exista otra medida alternativa menos gravosa para obtener la finalidad perseguida por la ley - en la página 58 de la demanda se ofrece como solución alternativa que el personal laboral indefinido del CASAR fuera incorporado al SALUD como personal laboral no fijo de derecho administrativo, pero no se justifica que la integración no se haya hecho así, en tanto que parte de que la solución adoptada por la Ley supone una permanencia de adscripción que la Administración niega en la tercera y quinta de sus conclusiones, y no ha sido aportada razón o elemento de prueba alguno para entender lo contrario-. Finalmente, el saldo favorable entre beneficios y perjuicios no ha sido puesto en cuestión por la parte actora.

Resta por analizar el control de constitucionalidad por razón del impacto que el uso de la ley singular pueda haber tenido en el derecho a la tutela judicial efectiva de los recurrentes, que se presentan como trabajadores interinos del Salud, y afirman que han sido vulnerados su derechos como tales porque *han visto impedida su posible movilidad* a la plazas creadas por la adjudicación directa de la mismas al personal de CASAR.

Ya hemos dicho que en el canon de constitucionalidad impuesto a todo tipo de ley singular se incluyen el respeto a la tutela judicial efectiva, lo que comporta desde la STC 48/2005 que sólo será constitucionalmente admisible si el control jurisdiccional que admiten las normas con rango de ley (recurso directo, cuestión y autocuestión de inconstitucionalidad; esta última previo amparo) es suficiente, en cada caso, para brindar una tutela materialmente equivalente a la que puede dispensar frente a un acto administrativo un Juez de lo contencioso. Por tanto, la forma legislativa únicamente será admisible si todas las lesiones que eventualmente le sean imputables pueden corregirse con el normal ejercicio de la jurisdicción constitucional,



sin desnaturalizarla o pervertirla para, forzando su naturaleza, extenderse también sobre extremos de la disposición que sólo están al alcance de la jurisdicción ordinaria. Esta necesaria correspondencia entre las posibilidades de defensa de los derechos e intereses legítimos, por un lado, y el instrumental que para su ejercicio efectivo puede dispensarse en los procedimientos de control de constitucionalidad de la ley, por otro, delimita el umbral de las circunstancias excepcionales que justifican la figura de la ley expropiatoria singular.

La posterior STC 129/2013 precisa que, a estos efectos, la tutela judicial efectiva que garantiza el art. 24.1 CE protege todos los derechos e intereses legítimos que reconoce el ordenamiento jurídico, y no sólo aquellos expresamente consagrados por la Constitución. Así pues, el canon de constitucionalidad del art. 24.1 CE debe operar necesariamente cuando la ley singular afecte a cualquier de los derechos o intereses legítimos a los que el precepto constitucional presta cobertura.

El interés que los actores afirman ostentar, y cuya tutela pretenden, es el derecho de acceder en condiciones de igualdad a la función y cargos públicos establecidos en el art. 23 CE, lo que en la página 34 de la demanda desarrolla en los siguientes términos:

<<En relación con el primer requisito [que los interesados puedan acceder al tribunal constitucional], cabe indicar que, como veremos en el Fundamento de Derecho VII. Las condiciones conforme a las que se [ha] integrado e incorporado el personal del CASAR en el SALUD vulneran el derecho fundamental de mis representados previsto en el art. 23.2 de la Constitución. En efecto, los términos en los que se ha procedido a dicha incorporación en integración vulneran los derechos del personal interino sanitario a los que, como representados, se les impide su posible movilidad a las plazas y puestos de trabajo adjudicados directamente al personal del extinto CASAR al margen del preceptivo procedimiento de provisión de puestos de trabajo.

En efecto, la incorporación e integración directa y automática del personal del CASAR en el SALUD sin la cobertura de las plazas y puestos de trabajo a los que adscribe a dicho personal, al margen de los principios de mérito y capacidad -y que posteriormente consolida el Acuerdo impugnado- constituye una vulneración del contenido esencial del derecho de acceso a la función pública en los términos establecidos en el art. 23.CE.

En concreto, conlleva una vulneración del contenido esencial del art. 23.2 CE en su vertiente subjetiva, en la medida que ha impedido concursar a mis representados en condiciones de igualdad en la provisión de plazas de nueva creación que se han adjudicado directamente al personal del extinto Consorcio conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional.

Por tanto, dicha vulneración, en caso que el contenido de la Ley 12/2014 se hubiere adoptado mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno (como así debió ser), podría haberse aducido mediante el pertinente recurso de amparo, cuyo objeto es la protección frente a las vulneraciones de los derechos y libertades reconocidos en los arts. 14 a 29 y 30.2 CE originadas por disposiciones, actos jurídicos, omisiones o vías de hecho de la Administración (art. 43 TC).

Sin embargo, al preverse las medidas de incorporación en una norma con rango de Ley, el posible conocimiento del TC se sujeta a la prerrogativa del órgano jurisdiccional mediante el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, por lo que existe una verdadera limitación de la tutela judicial efectiva de mis representados.

En efecto, en aquellos supuestos en que, como sucede en el presente, únicamente cabe plantear la cuestión de inconstitucionalidad, no se encuentra garantizado el control de constitucionalidad, desde el momento que, como señala expresamente la STC 129/2013 [...] su planteamiento es una prerrogativa del Juez>>.

Pues bien, en la medida que el derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos establecido en el art. 23 CE se halla entre los susceptibles de ser defendidos por medio del recurso de amparo (art. 53 CE), y que ha sido dictado un acto administrativo de ejecución que es susceptible de control judicial por la vía del recurso contencioso administrativo para el que se hallan legitimados y en el que pueden invocar tal derecho, no existe obstáculo para que los actores puedan, primero promover la cuestión de inconstitucionalidad ante la Sala, como así hicieron, y luego, en la eventualidad de una decisión judicial desestimatoria de la demanda, el recurso de amparo contra dicha resolución ante el TC, quien tendría a su disposición de la facultad establecida en el art 55.2 LOTC, conforme al que en el supuesto de que el recurso de amparo debiera ser estimado porque la ley aplicada lesione derechos fundamentales o libertades públicas, se elevará la cuestión al Pleno con suspensión del plazo para dictar sentencia, de conformidad con lo prevenido en los artículos 35 y siguientes.

Desde esta perspectiva no parece, por tanto, que la ley singular afecte al derecho a la tutela judicial efectiva del derecho del que los actores dicen haber sido privados.



Sostienen los actores que como quiera que los motivos por los que la Ley 12/2014 resulta contraria al ordenamiento jurídico no solo residen en la vulneración de la Constitución, sino también en la conculcación de otras disposiciones rango legal, tal alegato no podría ser hecho valer ni ante la jurisdicción ordinaria, que no puede pronunciarse sobre la validez de una ley, ni ante el TC, que carece de atribuciones sobre cuestiones de legalidad ordinaria.

El argumento así expresado sería convincente. Sin embargo, cuando los recurrentes desarrollan los motivos de impugnación por vulneración de Ley tan solo hacen referencia a *legislación básica* del Estado: L 7/2007, L 55/2003 y Estatuto de los Trabajadores, por lo que si la norma legal autonómica aquí cuestionada las contradijera como se sostiene, o bien incurriría en motivo de inconstitucionalidad por desconocer la distribución de competencias establecida en la CE, y por ende, sería susceptible de revisión por parte del TC (así desde la STC 1/2003, seguida en otras posteriores, como las SSTC 66/2011, 187/2012, 177/2013); o bien, en caso de que la ley estatal fuera posterior a la ley autonómica, sería susceptible de control por la jurisdicción ordinaria a través del mecanismo de la *prevalencia* del art. 149.3 CE, que la doctrina más autorizada viene defendiendo como solución general más idónea, y que ha sido acogida para el concreto caso de vulneración sobrevenida por la más moderna jurisprudencia constitucional (SSTC 102/2016 y 204/2016).

Esto es, si como arguyen los actores, la L 12/2014 vulnera lo dispuesto en la legislación básica de la función pública y el estatuto de los trabajadores no es cierto que tal alegato no pueda ser hecho valer ante los tribunales.

En consecuencia ha de entenderse satisfecho en el último de los elementos que exige el canon de constitucionalidad de las leyes singulares *ad casum*, lo que conduce a la denegación del planteamiento de la cuestión de constitucionalidad por razón de que la ley 12/2014 sea una ley de esta naturaleza.

SÉPTIMO. - La L 12/1984 y el art. 23.2 CE en relación con los arts. 14 y 103.3 CE.

Sostienen los actores fundamento de derecho VII que la ley vulnera las garantías constitucionales que derivan del art. 23.2 CE en cuanto al acceso y movilidad en la función pública, porque supone la incorporación automática a la Administración y al margen de un procedimiento selectivo del personal laboral del CASAR, al margen de los principios constitucionales; y no garantizó ni previó la cobertura por los ya empleados de SALUD de las plazas y puestos de trabajo de nueva creación a las que adscribió directamente al personal del extinto CASAR conforme a un procedimiento de selección.

Por esta razón también procedería el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad a juicio de los actores.

Es de advertir que la ley tachada de inconstitucional ni crea plazas en la estructura del SALUD ni adscribe a ellas al personal de CASAR. Tal actuación es llevada a cabo por el Gobierno de Aragón mediante el también impugnado acuerdo de 11 de junio de 2015, por lo que puede no ser imputada a la ley vulneración alguna de art. 23.2 en relación con el art. 103 CE por razón de tal adscripción directa de los trabajadores incorporados a plazas creadas como consecuencia de la integración.

Lo que hace la ley es integrar a los trabajadores del Consorcio en el SALUD en función de la clase de relación laboral que mantenían con él, atribuyéndoles la correspondiente categoría laboral, y ello en virtud de la subrogación del contratos laborales ordenada en la DA 7ª de la L 2/2014, que no ha sido tachada de inconstitucional por parte alguna.

En la medida que, como se razonará más adelante, compartimos con los demandados que CASAR era Administración Pública, el mero cambio órgano administrativo con un contrato de igual naturaleza que supone la integración ordenada no comporta el irregular acceso a la función pública con vulneración del art. 23.2 CE que se dice en la demanda.

En cualquier caso, lo que no es dudoso es que CASAR se hallaba integrado en el sector público, y por tanto en la selección de su personal se hubieron de aplicar los mismos criterios impuestos a toda administración pública en los arts. 23 y 103 CE -oferta pública y sujeción a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad-, como así impone por otra parte en el art. 12.3 de sus Estatutos, cuando indica que la contratación de personal propio del consorcio en todo caso habrá de respetar los principios de mérito, capacidad y publicidad, que son precisamente los que imponen las normas que se dicen infringidas, y en apoyo de tal conclusión la parte demandada aporta convocatoria de acceso al CASAR, en el que se explicita la aplicación de las normas rectoras del acceso a la función pública.

No procede, por ende, plantear la cuestión de Inconstitucionalidad por la razón ahora estudiada.

OCTAVO.- La ley 12/2014 y la legislación básica del Estado.



No es fácil seguir la exposición de la demanda, dada la continua reiteración de argumentos que contienen los diferentes epígrafes en que estructura los 79 folios de su texto. Sin embargo, ya hemos avanzado cuando examinamos el canon de constitucionalidad de las leyes singulares de caso concreto que la legislación ordinaria que según los actores se infringe es legislación básica -L 7/2007, L 55/2003 y Estatuto de los Trabajadores-, por lo que de ser así el principio de control constitucional concentrado impuesto por el TC desde su S 1/2003 haría preciso el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, por no ser un supuesto de vulneración sobrevenida, en tanto que la ley básica es anterior a la autonómica.

El grueso de la argumentación que sostiene la infracción de la legislación básica que se deja expresada tiene por fundamento que CASAR no es administración pública, y que por ello, el acceso de los trabajadores al SALUD, que sí lo es, en las condiciones establecidas supone la infracción de las normas sobre reordenación del sector público y sanitario - DA 5ª L 55/2003-, y del régimen de subrogación de empresas - art. 44 ET -.

Asimismo sostienen que la ley cuestionada infringe la legislación básica del Estado sobre la función pública contenida en la ley entonces en vigor 7/2007, por integrar a los trabajadores de CASAR en el SALUD conservando las condiciones como trabajador laboral que tenían en su antiguo puesto, condiciones que serían incompatibles con el régimen básico a que están sujetos los empleados, lo que contravendría el art. 7 EBEP , y que infringe igualmente el art. 8 de la expresada ley básica al crear una nueva categoría de empleado público no prevista en ella; la de *empleado público a extinguir* , y por la incompatibilidad entre la figura de trabajador indefinido que es propia del derecho laboral general y del de la que es propia de la función pública.

NOVENO.- Por lo expuesto, se hace imperativo que nos pronunciamos sobre si CASAR era o no administración pública.

Fuera del acuerdo en que los Consorcios sirven al fin de colaboración interadministrativa que proclama el art. 103.1 CE , su configuración legal y naturaleza es objeto de continuo debate, debido su origen en el ámbito de la administración local; su posterior ampliación a la administración autonómica y estatal merced a la reforma de los arts 6 y ss. de la L 3/1992 por la Ley 4/1999 ; escasa regulación legal; y el posterior evolución y abuso que han tenido en la práctica.

Pese a ello, tras la reforma de la Administración Pública Local operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que introdujo la DA 20ª en la L 30/1992, de aplicación a los consorcios ya constituidos (DT 6ª); la posterior Ley 15/2014, de 16 de septiembre , de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, que introduce un régimen básico de los Consorcios(DF 4ª); y finalmente la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público , su configuración legal ha sido esclarecida en gran medida por normas de carácter básico, y la opinión dominante en la doctrina es que los consorcios son Administración Pública, en tanto que han de estar necesariamente adscritos a una Administración, y se hallan sujetos al régimen de presupuestación, contabilidad y control de la Administración pública a la que estén adscritos (así en DA 20ª de la derogada L 30/1992, y hoy art. 120 L 40/2015).

De este parecer fue la STS 30 de abril de 1999, en Recurso, 7268/1992 , que atribuyó a un consorcio la condición de entidad local, pese a que el art. 3 de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 había dejado de listarlos como tales, y es la doctrina más moderna de los tribunales, cual ocurre con la STSJAnd. 2698/2015, de 30/11/2015, Recurso: 1241/2012 , que decidió que el Consorcio UTEDLT de Alora, era administración pública a los efectos de reconocer trienios a sus empleados.

En cierto que tras la capital sentencia del TS de 30 de abril de 1999 no han faltado ocasiones en las que dicho tribunal les ha negado tal condición, pero ello ha sido en aquellos supuestos en los que el consorcio se hallaba integrado por entidades privadas y no solamente por administraciones, cual ocurrió en el caso resuelto por la STS de 22/09/2011, en Recurso: 282/2010 , pero este criterio ya no puede ser aducido tras la Ley 27/2013, pues desde ella la DA 20ª.3 de la L 30/1992 dispuso que tal circunstancia no afecta a la adscripción de los consorcios a la administración, criterio que se mantiene hoy en el art. 120.3 L 40 /2015.

La disputa no se centra ya tanto en la actualidad en si los consorcios son o no Administración, sino si en cada caso forman parte de la administración local o de otro ámbito, cual ocurre con la STSJ de Oviedo, sobre la necesidad reservar las plazas de funciones de interventor y tesorero en el Consorcio Asturiano de Servicios Tecnológicos a favor de funcionarios específicos para su desempeño habilitados a nivel nacional; o, en fin, la STSJ de Aragón 89/2015, de 24/02/2015, Recurso: 71/2012 , que niega la condición de *ente local* a GRHUSA, a los efectos de poder recibir subvenciones ofrecidas a los entes de dicha clase, o la anterior 771/2006, de 13/11/2006, Recurso: 618/2003, que declaró la nulidad parcial del D 347/2002 de Gobierno Aragonés, por atribuir a los consorcios la condición de ente local sin amparo legal.

El estudio de los Estatutos de CASAR ratifica que ha serle atribuida la condición de administración.



Así, en su preámbulo hace referencia al art. 6.5 de la L 30/1992, y su art. 1.1 establece que:

<< [...] se constituye como una entidad jurídica pública, de carácter asociativo y voluntario, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, y se encuentra integrado por el Departamento responsable de Salud del Gobierno de Aragón, el Ayuntamiento Egea de los Caballeros, el Ayuntamiento de Fraga, el Ayuntamiento de Jaca, el Ayuntamiento de Tarazona y MAZ, Mutua de Accidentes de Trabajo y Profesionales de la Seguridad social N 1>>

A lo que añade en su apartado nº 2:

<<El Consorcio se configura como una entidad del Sistema de Salud de Aragón, adscrito funcionalmente a la Administración Sanitaria del Gobierno de Aragón, conforme a lo previsto en el art. 25 de la L 6/2002, DE 15 de abril, de Salud de Aragón>>.

En cuanto a su personalidad jurídica y su régimen jurídico, los arts. 3 y 4 Disponen:

<< Artículo 3. Personalidad jurídica. El Consorcio regulado en estos Estatutos constituye una entidad jurídica pública, de carácter asociativo y voluntario, dotada de personalidad jurídica propia e independiente de la de sus miembros, con plena capacidad jurídica y de obrar para el cumplimiento de su objeto y fines específicos, patrimonio propio y administración autónoma.

Artículo 4. Régimen jurídico. El Consorcio se rige por el contenido de la Ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud de Aragón ; por las disposiciones de estos Estatutos; por la reglamentación interna dictada en desarrollo de los mismos; así como por la Ley 15/1997, de 25 de abril, por la que se habilitan nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud y por el Real Decreto 29/2000, de 14 de Enero, sobre nuevas formas de gestión del Instituto Nacional de la Salud que procede a cumplimentar la habilitación legal citada y, supletoriamente, por la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, así como por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y demás legislación vigente en la materia>>

En punto al régimen de su personal, ejercicio de acciones y jurisdicción los arts. 23.3 y 24 establecen:

<< 3. La contratación del personal propio no directivo del Consorcio se hará de acuerdo con los criterios fijados por el Consejo Rector, que, en todo caso, deberán respetar los principios de mérito, capacidad y publicidad.

4. El personal propio contratado por el Consorcio se regirá por las normas de derecho laboral. Las relaciones de trabajo en el seno del Consorcio se regirán por las condiciones establecidas en los contratos de trabajo, que se suscriban al efecto, y estarán sometidas al Estatuto de los Trabajadores, a los convenios colectivos y a las demás normas que les sean de aplicación. Este personal no guardará, en ningún caso, relación jurídica o laboral alguna con ninguna de las Instituciones consorciadas.

5. El Consorcio podrá contar, igualmente, con el personal que le adscriban voluntaria y temporalmente cualquiera de las instituciones públicas consorciadas, y en función de la decisión de las mismas. Este personal pasará a prestar sus servicios para el Consorcio, sin perder el vínculo jurídico con la Institución de la que provenga.

6. La incorporación de personal estatutario fijo a los puestos Directivos del Consorcio se realizará de conformidad con lo establecido en el artículo 64 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud.

7. En el caso de finalización de la adscripción cualquiera sea la causa de esta, los empleados de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón tendrán derecho, sin solución de continuidad, a incorporarse a una plaza del departamento de procedencia, con la misma categoría y en la misma localidad de origen, computándose a todos los efectos los derechos y el tiempo de servicios prestados en el Consorcio como prestados en la Comunidad Autónoma de Aragón.

CAPITULO V EJERCICIO DE ACCIONES Y JURISDICCION

Artículo 24. Normas sobre competencia y jurisdicción.

1. El Consorcio estará sometido a las normas procesales comunes sobre competencia y jurisdicción aplicables a las personas de Derecho privado, sin perjuicio de las especialidades que procedan en virtud de su naturaleza.

2. Los actos dictados por los órganos de gobierno del Consorcio, en el ejercicio de sus funciones públicas, tendrán el carácter de actos administrativos, siendo recurribles en vía administrativa ante el Consejo Rector los emanados del Director Gerente.



3. Del resto de los acuerdos dictados y de las pretensiones que en relación con ellos se formulen, conocerá el orden jurisdiccional que en cada caso corresponda>>.

De toda esta regulación se desprende que el Consorcio está adscrito funcionalmente a la Administración Sanitaria del Gobierno de Aragón; que su régimen jurídico es el propio del sector público; que su personal puede proceder del personal estatutario la Comunidad Autónoma de Aragón, cuya incorporación al mismo determinará su pase a la situación de servicios especiales en ella, o por personal por contratado por el mismo consorcio de acuerdo con respeto a los principios de mérito, capacidad y publicidad; que no en todo en caso está sujeto a la jurisdicción aplicable a las personas de derecho privado, pues se deja a salvo el sin perjuicio de las especialidades que procedan en virtud de su naturaleza; y finalmente, que los actos dictados por los órganos de gobierno del Consorcio tendrán el carácter de actos administrativos, siendo recurribles administrativamente ante el Consejo Rectos los emanados del Director Gerente.

Tales normas estatutarias se compadecen a la perfección con la naturaleza de Administración Pública que predicamos de los consorcios de acuerdo con las normas que han quedado citadas, y al efecto no es ocioso señalar que la DT 6ª Ley 27/2013 dispuso que los consorcios que ya estuvieran creados en el momento de la entrada en vigor de esta Ley deberán adaptar sus estatutos a lo en ella previsto en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley, y que si esta adaptación diera lugar a un cambio en el régimen jurídico aplicable al personal a su servicio o en su régimen presupuestario, contable o de control, este nuevo régimen será de aplicación a partir del 1 de enero del año siguiente.

Cita la parte actora diversos informes de órganos consultivos de esta Comunidad Autónoma que concluye que los consorcios no son administración, pero es lo cierto que en otros se concluye de diferente manera, como ocurre con el informe 6/2017 dado por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la CA de Aragón, para el que el Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos lo es a los efectos de contratación.

A la conclusión que alcanzamos sobre la naturaleza jurídica del extinto consorcio no puede ser opuesta la existencia de pronunciamientos de la Sala de lo Social de este mismo Tribunal Superior de Justicia que concluyen que CASAR es un ente público pero no un ente administrativo (SS 89/2016 , o 94/2016), pues pertenecen a otro orden jurisdiccional en que la decisión al respecto ha sido tomada con carácter prejudicial y por tanto a esos solos efectos (Art. 10 LOPJ).

En consecuencia con todo lo anterior, hemos de rechazar que la ley 12/2014 infrinja la legislación básica del Estado contenidas en las Leyes 7/2007 (hoy RDLeg. 5/2015, 55/2003, del Estatuto de los Trabajadores, por las razones expresadas en la demanda que ahora analizamos, y, por ende, que sea necesario plantear cuestión de inconstitucionalidad por tal motivo.

DÉCIMO.- Excluida la vulneración de la legislación básica del Estado en materia de función pública por razón entender que se ha producido una integración en la administración sanitaria de empleados que no lo eran de la Administración, resta por examinar si se ha producido por integrar a los trabajadores de CASAR en el SALUD conservando las condiciones como trabajadores laborales que tenían en su antiguo puesto, por ser incompatibles con el régimen básico a que están sujetos los empleados, lo que contravendría el art. 7 L 7/2007, y que infringe igualmente el art. 8 de la expresada ley básica al crear una nueva categoría de empleado público no prevista en ella, la de *empleado público a extinguir* , y por la incompatibilidad entre la figura de trabajador indefinido que es propia del derecho laboral y del de la que es propia de la función pública.

Por lo que se refiere a lo primero, que la demanda identifica como *extensión al personal laboral de los derechos derivados de su contrato de origen* en su página 52, el texto de la ley 12/2014 no conduce necesariamente a la conclusión alcanzada por los recurrentes, quienes sostienen que la vulneración vendría derivada de la aplicación del derecho laboral, convenio colectivo de CASAR incluido, a los empleados de esta una vez integrados al SALUD.

En efecto, tal conclusión no se desprende necesariamente del texto de la ley. En los distintos apartados del art. 1 se indica que la incorporación se produce *manteniendo el mismo régimen jurídico que dio origen a su contratación* , y si se tiene en cuenta que lo que distingue cada una de los apartados es la clase de contrato laboral -de duración indefinida, fijo, o temporal-, y su procedencia -contratados por CASAR o por la extinta Fundación Pública del Hospital de Jaca-, lo que ha de concluirse es sencillamente que los contratos continuarán siendo laborales y de la misma clase, todos los cuales se corresponden con las modalidades de contratación previstas en el art. 8 L 7/2007, por lo que no se aprecia la vulneración que se sostiene.

Y en lo que toca a lo segundo, ni la alusión a la condición de a extinguir, ni la problemática que plantea singularidad de la categoría de trabajador indefinido de la administración en relación con la de derecho laboral supone la tampoco la vulneración que se afirma.



La condición de *a extinguir* no es atribuida en la L 12/2014 al contrato de trabajo, ni, obviamente, al trabajador, sino a la plaza. No se crea por tanto una nueva figura de empleado público.

Finalmente tampoco es de apreciar vulneración alguna por razón de singularidad de la que goza la figura de contrato laboral indefinido en la función pública, y que se traduce en la diferente respuesta dada al abuso de la figura de la contratación temporal, como recuerda la STS 4ª nº 1664/2017. El trabajador que lo era con contrato indefinido en el CASAR, lo era ya de una administración pública, como hemos concluido, por lo que su contrato ya tenía las connotaciones propias del contrato indefinido de la función pública [DT 6ª L 27/2013, que exigía la adaptación de su personal], y, en cualquier caso, de ley no se deduce necesariamente que una vez se haya producido la integración de los trabajadores que CASAR contrató en su día como indefinidos obtengan la condición de laborales fijos prevista en el EBEP.

En consecuencia con todo lo anteriormente razonado, procede denegar la solicitud de planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad de la ley 12/2014, y desestimar su impugnación por razón de vulneración de la leyes básicas del Estado que se citan en la demanda.

UNDÉCIMO.- Impugnación de la Orden de 17 de junio de 2015 por la que se da publicidad al Acuerdo del Gobierno de Aragón de 11 de junio de 2015.

El acuerdo de mención es dictado por el Gobierno con la habilitación que le confiere la disposición final primera de la L 12/2014 y en ejecución de esta, cuya conformidad a la Constitución y a las normas básicas del Estado acabamos de afirmar.

Por ello ninguna tacha puede serle puesta por aplicar los mandatos de dicha norma, en particular, la subrogación del SALUD en los contratos que vinculaban a CASAR con sus trabajadores mediante su incorporación a la administración sanitaria de Aragón manteniendo cada uno de ellos el *régimen jurídico* que tenían hasta entonces, que contemplan sus apartados primero, segundo y tercero, pues son trasunto del art. único de aquella Ley.

No discuten los actores el acuerdo en sus apartados primero, tercero y cuarto, por lo que no han de ser objeto de revisión por esta sala.

Así las cosas, la cuestión que queda por decidir es la impugnación del punto del acuerdo, que lleva a cabo la adscripción del personal laboral contratado por CASAR como indefinido y temporal en los siguientes términos:

<<Segundo.- Incorporar al Servicio Aragonés de Salud con efectos de 1 de enero de 2015, al personal laboral con contrato de duración indefinida procedente del Consorcio, manteniendo el mismo régimen jurídico que dio origen a su contratación, en plazas a extinguir y al personal laboral temporal que, a fecha 31 de diciembre de 2014, se encontraba prestando servicios en los centros del Consorcio, que continuará prestando dichos servicios sin solución de continuidad con la misma modalidad del contrato laboral de origen, que se determinan en el Anexo II.>>.

Lo que es completado en los anexos del acuerdo en los que se indica a qué plaza de las creadas se adscribe a cada uno de los trabajadores de CASAR.

Esto es, y como se expresa en la explicación que contiene la Orden por la que se publica el Acuerdo de mención, la adscripción se hace a los mismos centros en que los trabajadores de CASAR venían realizando ya su cometido, pues así resulta del texto de su explicación o justificación:

<< El personal laboral fijo contratado por la extinta Fundación Pública del Hospital Municipal de Jaca e incorporado con posterioridad al Consorcio se integrará en la condición de personal laboral fijo del Servicio Aragonés de Salud, y el personal laboral temporal que en la fecha de cese de actividad se encuentre prestando servicios en los centros del Consorcio continuará prestando dichos servicios sin solución de continuidad, en los mismos centros >>.

Pues bien, la cuestión así planteada tiene las connotaciones propias de la reorganización de la administración y de reasignación de efectivos, pues estamos ante la supresión de un consorcio a través del cual se venía prestando asistencia sanitaria a un concreto territorio a fin de integrarlo en el sistema general de protección sanitaria prestada por el SALUD en esta Comunidad Autónoma, dentro de las competencias que tiene atribuidas, y en cuya articulación primero la L 12/2014, y luego el acuerdo que la desarrolla, han tratado de conjugar el derecho de los trabajadores al mantenimiento de sus condiciones laborales en el cambio de empresa, con el necesario respecto a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso a la condición de empleado público, finalidad anunciada en la norma, y a la que no cabe sino concluir que responden las medidas impugnadas de mantener la estructura de prestación del servicio en los mismos términos en que CASAR, con la única variación de la ente administrativo al cargo.



Si esto es así, cabe aplicar al caso las mismas razones dadas en la STS de 24 de marzo de 2014, R 739/2013 , con remisión a otras anteriores de 30 de diciembre de 2013 en RR 3355 y 3633 de 2012, en la que no se apreciaba vulneración alguna de los arts 14 y 23.2 CE por el hecho de integrar el personal de otros entes públicos en la Agencia del Conocimiento de Andalucía, por suponer tal integración un mero cambio de empleador, justificado por la sucesión de empresas, que no puede ser tachado de <<gratuito, arbitrario o injustificadamente discriminatorio, porque pretende cohonestar la nueva configuración del sector público de Andalucía dispuesta por el legislador autonómico, con la estabilidad laboral en las sociedades públicas que resultan extinguidas en esa reordenación del sector público legalmente establecida>>.

De acuerdo con el criterio sentado por las SS de mención, la integración decidida en el caso por ellas resuelto, no vulneraban los arts. 14 y 23.2 CE pues no afecta al derecho al acceso a la función pública de los recurrentes, en tanto que ya ostenten la condición de funcionarios interinos, ni cabe entender tampoco que infringe su derecho a la promoción profesional al impedirles el acceso a las plazas adjudicadas por el acuerdo, por ser este un derecho de configuración legal que permite un cierto margen a la administración en punto a organizar sus recursos. Las datadas resoluciones afirman al respecto:

<<En este punto, hemos de reiterar cuanto venimos diciendo desde nuestra anterior sentencia de 21 de enero de 2013 (casación 6191/2011). El derecho del que se trata, ciertamente, es de configuración legal, y a ella contribuye la Ley 1/2011 que, como ya sabemos, el Decreto 92/2011 se limita a cumplir en sus términos. Y esta configuración, tratándose no ya del acceso a la función pública sino del desarrollo de la carrera administrativa, permite mayores márgenes a la Administración a la hora de organizar la forma de provisión de los puestos de trabajo. En este sentido, la solución seguida por el legislador andaluz no suscita dudas de constitucionalidad porque se mueve dentro de ese espacio y lo hace, además, ateniéndose, sin variarla, a la situación existente. Es decir, manteniendo en la condición laboral que ya tenía al personal de Talentia y de CIT Andalucía con la única diferencia de que ahora pasa a serlo de la Agencia. Así, quienes eran empleados de unas sociedades de titularidad pública siguen siéndolo ahora de la Agencia Andaluza del Conocimiento, sin que como consecuencia de la integración discutida pasen a formar parte de la función pública ni del personal laboral de la Administración General de la Junta de Andalucía.

En fin, de nuevo hemos de insistir en lo que ya razonamos en nuestra anterior sentencia de 21 de enero de 2013 (casación 6191/2011), al asumir la tesis del Ministerio Fiscal de que la integración dispuesta por la disposición adicional segunda del Decreto en aquel proceso enjuiciado –idéntica a la primera del Decreto 92/2011 –, en estricto cumplimiento de la disposición adicional cuarta de la Ley 1/2011 , no produce por sí ninguna lesión concreta y actual de ese derecho a la promoción profesional de los actores en la instancia. No la produce porque no se integra en el sector público a quienes no lo estuvieran ya. Y tampoco la integración implica una actuación dirigida a sustraer a funcionarios o personal laboral de otros entes públicos de la Junta de Andalucía puestos de trabajo determinados a cuya provisión, de otro modo, hubieran podido aspirar.>>

En consecuencia, tampoco es de apreciar que el acuerdo impugnado en el ámbito en el que no es fiel reproducción del texto de la ley que desarrolla contenga las vulneraciones que le achaca la parte actora.

Procede, por tanto, la desestimación de la demanda.

DUODÉCIMO.- Las costas se rigen por el art. 139 LJCA , si bien la complejidad y dudas que plantean las cuestiones a debate, que se derivan de los distintos informes elaborados por diferentes órganos consultivos, aconseja no hacer aplicación del criterio objetivo del vencimiento.

VISTAS las normas citadas y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS

1. Desestimar la demanda en la que se impugna la Orden de 17 de junio de 2015, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia, mediante la que se publica el Acuerdo del Gobierno de Aragón de 11 de junio de 2015 por el que se adscribe al personal procedente del extinto Consorcio Aragonés Sanitario de Alta Resolución al Servicio Aragonés de Salud, y se modifican las plantillas orgánicas de determinados centros con las dotaciones necesarias para la citada adscripción de dicho personal.

2. No hacer condena en costas.

Contra la presente resolución podrá interponerse recurso de casación, en los supuestos previstos en los artículos 86 y siguientes de la LJCA , redacción dada por la LO 7/2015, de 21 de julio, que se preparará ante esta Sala, en el plazo de 30 días, previo cumplimiento de los requisitos contenidos en el artículo 89 del citado texto legal .



Así por esta nuestra sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN. Leída y publicada fue la anterior Sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente, estando la Sala celebrando Audiencia Pública, en el mismo día de su pronunciamiento, doy fe.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ