

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

8467 *Pleno. Sentencia 82/2017, de 22 de junio de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 1387-2017. Interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto del artículo único de la Ley de las Cortes de Aragón 12/2016, de 15 de diciembre, de modificación de la Ley 6/2002, de 15 de abril, de salud de Aragón. Competencias sobre ordenación general de la economía y función pública: nulidad del precepto legal autonómico que lleva a cabo una estabilización del empleo público en el ámbito sanitario.*

ECLI:ES:TC:2017:82

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente; doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad 1387-2017, interpuesto por el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, contra el artículo único de la Ley de las Cortes de Aragón 12/2016, de 15 de diciembre, de modificación de la Ley 6/2002, de 15 de abril, de salud de Aragón. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno y las Cortes de Aragón, representados por sus respectivos Letrados. Ha sido Ponente el Magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 21 de marzo de 2017 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, contra el artículo único de la Ley de las Cortes de Aragón 12/2016, de 15 de diciembre, de modificación de la Ley 6/2002, de 15 de abril, de salud de Aragón. El Abogado del Estado invoca los artículos 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), a fin de que se produzca la suspensión de la aplicación del precepto impugnado.

Los motivos del recurso son, sucintamente expuestos, los siguientes:

El Abogado del Estado, tras reproducir el contenido del precepto impugnado, indica que afecta, dentro de la legislación en materia funcionarial, a dos áreas de carácter sensible: la regulación y límites de la oferta de empleo público como normativa básica del Estado y la limitación presupuestaria en cuanto a la masa salarial y las tasas de reposición de personal en el sector público que las leyes de presupuestos suelen establecer como instrumento de contención del gasto público. Se plantea así un supuesto de inconstitucionalidad mediata o indirecta, pues se conculcan normas básicas dictadas legítimamente al amparo de los correspondientes títulos competenciales que la Constitución reserva al Estado.

Expone a continuación la doctrina constitucional sobre las competencias básicas del Estado en la materia a la que afecta el presente recurso y su aplicación al caso. Alude así a la competencia estatal en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, a cuyo amparo se dictó el artículo 20.1.1 de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, por la que se aprueban los presupuestos generales del Estado para 2016. Norma que limita, en los términos allí previstos, la incorporación de nuevo personal y que encuentra cobertura competencial en los artículos 149.1.13 y 156 CE, de conformidad con una muy consolidada doctrina constitucional (con cita de la STC 148/2006, de 9 de mayo). Apunta el Abogado del Estado que la limitación directa de la masa retributiva ha sido objeto de abundante jurisprudencia en la que el Tribunal Constitucional ha legitimado la competencia exclusiva estatal en base al artículo 149.1.13 CE, así como que «este mismo Tribunal, cuando ha tenido que enjuiciar la legitimidad de los límites básicos de la oferta de empleo público, también los ha legitimado con fundamento en las mismas competencias estatales, conforme a las cuales, establece la limitación de la masa retributiva global» (con cita al respecto de la STC 178/2006 y del dictamen del Consejo de Estado de 3 de junio de 2015, en relación con el presente recurso).

Conforme a lo expuesto, el Abogado del Estado sostiene que «la masa retributiva que la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016 establece, no puede –conforme al artículo 20.1.1 de la misma– experimentar ningún incremento. Esa masa retributiva está integrada por las retribuciones del personal realmente existente en cada Administración Pública a 31 de diciembre de 2015, más las correspondientes a las bajas producidas a lo largo de dicho ejercicio, de modo que la suma de ambas constituye el volumen global de la masa retributiva autorizada para 2016 por la Ley de presupuestos generales del Estado para dicho año». Así, el artículo 20.1 de la Ley 48/2015, establece para dicho ejercicio de 2016 una tasa de reposición aplicable a la incorporación de nuevo personal, que, en el caso de Administraciones públicas con competencias sanitarias respecto de plazas de hospitales y centros de salud del Sistema Nacional de Salud, es del cien por cien. Señala que el Decreto aragonés 145/2016, de 27 de septiembre, procedió a concretar la oferta de empleo público para 2016 en el ámbito del personal sanitario del Servicio Aragonés de Salud en 566 plazas (lo que agotaría ya la tasa de reposición). Ahora, con la disposición impugnada, se vendrían a añadir a las anteriores, 1.483 nuevas plazas en el proceso extraordinario de consolidación. Tal adición implica que se vulneran las normas básicas, que no permiten la convocatoria de plazas incursas en procesos de consolidación de empleo temporal, salvo que su número esté dentro del margen de tasa de reposición autorizada, cuestión que, como se ratifica por el contenido de la propia exposición de motivos de la Ley impugnada, no sucede.

El Abogado del Estado argumenta que se produciría también una infracción del artículo 149.1.18 CE en lo relativo a la capacidad del Estado para fijar las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, en el que se incluye al personal que integra el Sistema Nacional de Salud. En ejercicio de su competencia exclusiva sobre las bases de la función pública, el Estado ha aprobado textos básicos legislativos, el actualmente vigente, la Ley del estatuto básico del empleado público (LEEP), texto refundido aprobado por el Real Decreto-legislativo 5/2015, de 30 de octubre, cuyo artículo 70 establece el requisito de que la oferta de empleo público contenga «las necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria, que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso». Y en el artículo 10.4 prescribe que «las plazas vacantes desempeñados por funcionarios interinos deberán incluirse en la oferta de empleo público correspondiente al ejercicio en que se produce su nombramiento y, si no fuera posible, en el siguiente salvo que se decida su amortización». La norma objeto de recurso supone la incorporación indebida de nuevo personal porque consolida personal interino de forma contraria a la normativa estatal. Según el escrito de interposición, «la ley autonómica está excluyendo de la consideración legal de plazas susceptibles de ser cubiertas con personal de nuevo ingreso a las ya cubiertas transitoriamente con personal interino, configurando o creando legalmente en este aspecto parcial, un nuevo tipo o modalidad de oferta de empleo público sin encaje en la legislación básica y a la vez,

como veíamos antes, está excluyendo de la tasa de reposición establecida por la normativa estatal para las plazas de centros y hospitales del Sistema Nacional de Salud, a las 1.483 referidas en la convocatoria del Gobierno de Aragón que da origen a la formulación del presente recurso de inconstitucionalidad».

En definitiva, la norma impugnada incurriría en inconstitucionalidad mediata por no respetar los límites de la oferta de empleo público que el Estado fija, en ejercicio de su competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y coordinación con la hacienda estatal, al tratar como plazas adicionales aquellas que la norma estatal obliga a incluir en la oferta de empleo público general. Esta previsión legislativa autonómica da lugar a la ampliación de la plantilla del sector público a través de la convocatoria de plazas estructurales e infringe los límites de la masa global retributiva del personal del sector público establecidos en la Ley de presupuestos generales del Estado para 2016 vulnerando con ello de forma mediata los artículos 149.1.13 y 156 CE.

2. Mediante providencia de 4 de abril de 2017 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, y a la Diputación General de Aragón y a las Cortes de Aragón, también por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudiesen personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes; tener por invocado por el Presidente del Gobierno el artículo 161.2 de la Constitución, lo que, a su tenor y conforme dispone el artículo 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado, desde la fecha de interposición del recurso –21 de marzo de 2017– para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros, lo que se comunicará a los Presidentes de la Diputación General de Aragón y de las Cortes de Aragón y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Por escrito presentado en el registro general del Tribunal Constitucional el 19 de abril de 2017 la Letrada Mayor de las Cortes de Aragón, actuando en representación de la Asamblea Legislativa autonómica, presentó escrito dándose por personada en el proceso y solicitando la concesión de una prórroga del plazo para formular alegaciones por ocho días más. Prórroga que le fue concedida por providencia del Pleno de 20 de abril de 2017.

4. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 19 de abril de 2017, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del artículo 88.I LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Congreso de los Diputados, por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 5 de mayo del mismo año.

5. El letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, actuando en representación del Gobierno de Aragón, se personó en este proceso constitucional el día 16 de mayo de 2017 y formuló las alegaciones que ahora se sintetizan.

Frente a los motivos de impugnación, el Letrado autonómico hace referencia a la exposición de motivos de la norma, según la cual la norma impugnada permite al Gobierno de Aragón, con condiciones adecuadas de seguridad jurídica y sin hacerlo a costa de la incorporación de nuevos empleados públicos al sistema de salud conforme a la normativa básica estatal, aprobar una oferta pública extraordinaria de empleo en el ámbito sanitario. Señala que dicha incorporación es para «plazas ya existentes de carácter estructurante correspondiente a sus distintos cuerpos, escalas o categorías, dotadas presupuestariamente y ocupadas por personal interino», exigiendo que quede acreditado que la estabilización no comporte incremento del gasto de personal como consecuencia de la incorporación del personal que supere los correspondientes procesos selectivos y que la oferta no consuma plazas susceptibles de ser convocadas en el marco de lo establecido en la normativa básica presupuestaria estatal.

Alude a continuación a que la incorporación de este personal no se vincula a la puesta en funcionamiento de nuevos servicios, sino que pretende responder a la específica problemática que se suscita en el ámbito sanitario para garantizar la calidad y continuidad de los servicios públicos. Señala al respecto que «en Aragón, conscientes de esta problemática y con objeto de estabilizar al personal ya incorporado al sistema aragonés de salud bajo diferentes fórmulas, el Acuerdo por la Sanidad en Aragón en materia de empleo de 23 de julio de 2014, negociado y suscrito por el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia y las organizaciones sindicales CEMSATSE, CSIF y CCOO, incluyó, entre otros, el objetivo de fomentar e impulsar la estabilidad en el empleo mediante la estimulación de las ofertas de empleo público, así como una regularización del personal temporal, teniendo como horizonte obtener una tasa de eventualidad del personal inferior al 8 por 100». Indica también que el Gobierno de Aragón en su reunión del día 5 de mayo de 2015, adoptó, entre otros, un acuerdo para modificar las plantillas orgánicas de diversos centros del Servicio Aragonés de Salud y en los términos que se indican en dicho acuerdo, mediante la creación de plazas estructurales de plantilla. Acuerdo del que deriva la resolución de 29 de mayo de 2015, de la Dirección Gerencia del Servicio Aragonés de Salud, por la que se dictan instrucciones sobre la finalización de nombramientos del personal eventual y provisión de plazas vacantes como consecuencia de la creación de plazas estructurales en las plantillas orgánicas de los centros adscritos al Servicio Aragonés de Salud. Por tanto, según el letrado de la Comunidad Autónoma, «la creación de nuevas plazas, que alcanza la cifra de 1.483, vino a abrir la vía para ejecutar lo acordado el 23 de julio de 2014, estabilizando la plantilla del Servicio Aragonés de Salud y consolidando en ella aquellas plazas cuya ocupación se venía llevando a cabo desde hace tiempo de una forma provisional, bajo la modalidad de contratos eventuales».

Todo ello lleva a la representación procesal del Gobierno de Aragón a concluir que «la norma impugnada no supone un incremento global de los gastos de personal ni una infracción de los límites de la masa global retributiva del sector público por cuanto estas plazas, ahora cubiertas por personal interino como consecuencia de la transformación de los contratos eventuales antedichos, eran ya plazas que ya formaban parte de la estructura de la Administración sanitaria de la Comunidad Autónoma, dotadas, presupuestadas, e integradas en la masa retributiva que constituye el Capítulo 1 del Presupuesto autonómico».

6. La Letrada Mayor de las Cortes de Aragón formuló sus alegaciones mediante escrito registrado el día 16 de mayo de 2017, interesando la desestimación del recurso por los motivos que se exponen a continuación.

Señala en primer lugar que sobre la materia a la que se refiere la norma impugnada han venido incidiendo, de forma reiterada, normas estatales con carácter básico, al amparo de las competencias que al Estado otorgan los artículos 149.1.13 y 156 CE. Indica también que las leyes de presupuestos han sido uno de los vehículos normativos más utilizados por el Estado para la consecución de estos objetivos de política económica relacionados con estas materias. Añade que «no va a cuestionar la habilitación estatal para determinar, vía Ley de Presupuestos, actuaciones basadas en las competencias estatales contenidas en los artículos 149.1.13 y 156», citando al respecto la STC 193/2016, de 16 noviembre, pero disiente del encuadramiento de la cuestión en el artículo 149.1.18 CE.

En segundo lugar, la representación procesal de las Cortes de Aragón defiende que las medidas de este tipo, limitativas por su propia esencia de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, deben ser siempre interpretadas de modo restrictivo, lo que le lleva a defender que no se produce la infracción mediata de la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2016. Argumenta al respecto que no existe contradicción ya que el recurso parte de unas premisas que no se corresponden con la realidad de las plazas objeto de la oferta pública de empleo que prevé la Ley impugnada. Menciona el acuerdo por la Sanidad en Aragón en materia de empleo de 23 de julio de 2014 del que se desprende que, en cuanto a los nombramientos de personal estatutario temporal de todas las categorías, el Servicio Aragonés de Salud, previo estudio pertinente, debía proponer al Gobierno de Aragón la regularización de los susceptibles de convertirse en plazas estructurales, cubriendo dichas vacantes creadas por nombramientos de interinidad hasta que mediante oferta pública y

convocatoria, previo concurso de movilidad voluntaria, se cubrieran esas vacantes. El acuerdo del Gobierno de Aragón de 5 de mayo de 2015, al que se refiere la Ley 12/2016 en su exposición de motivos, plasmó este acuerdo, aprobando la modificación de las plantillas orgánicas de determinados centros del Servicio Aragonés de Salud, transformando en plazas estructurales de plantilla un total de 1.483 plazas, cubiertas hasta entonces a través de nombramientos de carácter eventual, que finalizaron en consecuencia desde aquel momento, pasando a ser desempeñadas de forma interina. Proceso que se reguló por resolución de 29 de mayo de 2015, de la Dirección Gerencia del Servicio Aragonés de Salud. Por tanto, según la Letrada Mayor de las Cortes de Aragón, esas plazas ya eran estructurales en el momento de aprobación de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, y ya formaban parte de las plantillas orgánicas del Servicio Aragonés de Salud durante el año 2016. Dichas plazas, cubiertas por personal interino como consecuencia de la transformación de los contratos eventuales antedichos, no cumplen los requisitos para ser computadas en la tasa de reposición, pero no incurrir en infracción alguna del objetivo último de las medidas previstas en la normativa presupuestaria: evitar el incremento de gasto público en materia de personal. Menciona al respecto el proyecto de Ley de presupuestos generales del Estado para 2017, que, al referirse en su artículo 19 a un proceso de estabilización de empleo temporal, permite procesos similares a los que se habilitan en la Ley 12/2016.

El escrito de la Cámara autonómica recalca que la normativa estatal restrictiva en estas materias, vinculada a las tasas de reposición como medio de contener –o incluso prohibir en algunos ejercicios presupuestarios– la incorporación de nuevo personal, tiene una base clara, vinculada con una buena gestión administrativa del empleo público que evite un incremento de las plantillas mediante la transformación de los puestos interinos en plazas ocupadas por funcionarios de carrera, sin responder a una necesidad evidente. Sin embargo, defiende que este efecto no puede producirse con las plazas a las que se refiere la Ley 12/2016. La exigencia de que sean plazas estructurales lo evita, al requerir un estudio sobre las mismas que reduce las plazas a las estrictamente necesarias para el mantenimiento, en este caso, de un sector prioritario, el sanitario. Por ello estima que «resulta inadecuado negar la legitimación de la Comunidad Autónoma para, dentro de estos límites y objetivos marcados por la legislación estatal, establecer una medida en materia de empleo público como la regulada en la Ley impugnada».

Discute a continuación algunas de las afirmaciones de la demanda. Niega que la Ley 12/2016 se refiera a la puesta en funcionamiento de nuevos servicios públicos, así como que se refiera a contratos eventuales. Reitera por lo demás que, al ser plazas ya integradas y computadas en el presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón, su oferta y el acceso de sus titulares tras los correspondientes procesos de acceso, nunca podría suponer un incremento de la masa retributiva, extremos expresamente garantizado por la Ley 12/2016.

Por último niega que se infrinja la normativa básica en materia de función pública, pues lo que ha hecho la norma es cumplir con dichas bases, que imponen la obligación de incluir las plazas vacantes en la oferta pública de empleo, lo que apoya en citas doctrinales y de jurisprudencia del Tribunal Supremo. En concreto se refiere a la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, Sección Séptima, de 29 de octubre de 2010, que anuló una oferta de empleo público aragonesa por no incluir las plazas ocupadas por interinos, por cuanto la Ley de presupuestos aplicable, la del año 2007, obligaba a computar esas plazas a efectos de cumplir con una tasa de reposición del cien por cien, como se establece ahora en la Ley 42/2015. Señala también que «la Ley está separando, efectivamente, la convocatoria de estas plazas de las resultantes de la tasa de reposición que fija la LPGE, o de cualesquiera otras disposiciones que pueda establecer la legislación básica estatal y que puedan traducirse en posibilidades adicionales para la función pública sanitaria de la Comunidad Autónoma». Hace también referencia al proyecto de ley de presupuestos generales del Estado para 2017 del que indica que distingue tres actuaciones diferentes en materia de empleo público: tasa de reposición hasta un máximo del cien por ciento en Administraciones públicas con competencias sanitarias respecto de las plazas de personal estatutario de los servicios de salud del Sistema Nacional de Salud; tasa adicional para estabilización de empleo temporal de carácter plurianual para los ejercicios 2017 a 2019, con el objetivo final

de reducir la temporalidad al final de dicho periodo por debajo del ocho por ciento y procesos de consolidación de empleo temporal ex disposición transitoria cuarta del texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público. El hecho de que el proyecto separe con esta claridad los tres «procesos» en materia de empleo público no hace sino reforzar la idea, recogida por el legislador aragonés, de que la tasa de reposición no puede computar plazas estructurales que se encuentran dotadas y cubiertas por personal en activo.

La Letrada Mayor de las Cortes de Aragón concluye su escrito señalando que la Ley 12/2016 no incurre en inconstitucionalidad mediata ya que: respeta el contenido de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2016, pues no incrementa plantillas; tampoco incide en la tasa de reposición permitida y no contempla la ley recurrida ningún procedimiento de consolidación de empleo temporal de la disposición transitoria cuarta LEEP; también respeta y cumple la legislación básica en materia de función pública y los objetivos (reducción de la temporalidad en el empleo público por debajo del ocho por ciento), y el procedimiento (estabilización del empleo temporal mediante acceso a la función pública en plazas cuyo carácter estructural ha sido estudiado individualizada y específicamente, por procedimientos basados en la igualdad, mérito y capacidad) de la Ley 12/2016 resultan totalmente coincidentes con los planteados por el Estado en la Ley 42/2015 y en el proyecto de ley de presupuestos para 2017.

7. El Pleno, mediante providencia de 17 de mayo de 2017, acordó que, próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el artículo 161.2 de la Constitución desde que se produjo la suspensión del precepto impugnado en este recurso de inconstitucionalidad, se oiga a las partes personadas –Abogado del Estado y representaciones legales de la Diputación General de Aragón y Cortes de Aragón– para que, en el plazo de cinco días, expongan lo que consideren conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

El Abogado del Estado formuló sus alegaciones por escrito registrado el día 24 de mayo de 2017, interesando el mantenimiento de la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado. La Letrada Mayor de las Cortes de Aragón pidió el levantamiento de la suspensión en su escrito registrado el día 25 de mayo de 2017. El día 30 de mayo la representación procesal del Gobierno de Aragón cumplimentó el trámite de alegaciones, solicitando el levantamiento de la suspensión.

8. Mediante providencia de fecha 20 de junio de 2017, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso ha de resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley de las Cortes de Aragón 12/2016, de 15 de diciembre, de modificación de la Ley 6/2002, de 15 de abril, de salud de Aragón.

La Ley 12/2016 tiene por objeto permitir al Gobierno de Aragón aprobar una oferta pública extraordinaria de empleo en el ámbito sanitario. A tal fin, la norma autonómica introduce en la Ley 6/2002, de 15 de abril, de salud de Aragón, una nueva disposición –la adicional tercera– en la que se regula la «estabilización del empleo público en el ámbito sanitario» en los siguientes términos:

«El Gobierno de Aragón, conforme a lo establecido en la normativa básica estatal y autonómica reguladora del empleo público, podrá aprobar ofertas públicas de empleo con carácter excepcional y extraordinario para la consolidación y estabilización del personal al que se refiere el artículo 58 c) de esta ley, negociándolo previamente en la Mesa Sectorial de Sanidad, en las siguientes condiciones:

a) Que en la oferta se incluyan únicamente plazas ya existentes de carácter estructurante correspondiente a sus distintos cuerpos, escalas o categorías, dotadas presupuestariamente y ocupadas por personal interino.

b) Que en el expediente quede acreditado que la estabilización no comporta incremento del gasto de personal en el momento y como consecuencia de la incorporación del personal que supere los correspondientes procesos selectivos, sin perjuicio de que en su evolución posterior se devenguen los derechos correspondientes, en el marco y con los límites de la normativa básica estatal.

c) Que la oferta no consuma plazas susceptibles de ser convocadas en el marco de lo establecido en la normativa básica presupuestaria estatal.

d) Que los procesos de estabilización en el empleo público se realicen de acuerdo con una planificación que garantice una adecuada prestación del servicio público sanitario en todo el territorio.»

Como ha quedado expuesto en los antecedentes, el Abogado del Estado entiende que esta previsión, aplicable al personal del Servicio Aragonés de Salud y de las empresas públicas y entes de carácter sanitario del Sistema de Salud de Aragón [artículo 58 c) de la Ley 6/2002], contraviene los límites establecidos en el artículo 20.1 de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de presupuestos generales del Estado para el año 2016, que, tal y como precisa su apartado séptimo, se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.13 y 156 CE. A lo anterior añade un segundo motivo de inconstitucionalidad relacionado con la infracción de la legislación básica en materia de función pública, por cuanto se estaría creando un nuevo tipo o modalidad de oferta de empleo público sin encaje en la legislación básica. Los letrados del Gobierno y de las Cortes de Aragón han negado las vulneraciones constitucionales denunciadas, estimando que no existe contradicción con las normas estatales.

2. Antes de comenzar el examen de la cuestión suscitada en el presente recurso resulta precisa una breve referencia al contenido de la Ley 12/2016 y al contexto en el que se inserta.

La exposición de motivos de la Ley 12/2016 comienza destacando que «la construcción de unos servicios públicos que proporcionen respuesta adecuada a las necesidades de los ciudadanos es una de las bases fundamentales del Estado social que los poderes públicos deben promover y preservar». Añade que «en el actual contexto de crisis económica la normativa estatal ha impuesto medidas restrictivas a la incorporación al sector público de los empleados necesarios para la efectiva prestación de los servicios y para garantizar su continuidad en el futuro». En relación con ello, advierte que la normativa estatal no ha distinguido de forma adecuada la específica problemática que se suscita en los ámbitos sanitarios y educativos, poniendo en riesgo la calidad y continuidad de los servicios públicos. Menciona a continuación el acuerdo por la Sanidad en Aragón en materia de empleo de 23 de julio de 2014, negociado y suscrito por el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia y las organizaciones sindicales CEMSATSE, CSIF y CCOO, el cual incluyó el objetivo de fomentar la estabilidad en el empleo mediante la estimulación de las ofertas de empleo público y de favorecer la regularización del personal temporal, teniendo como horizonte obtener una tasa de eventualidad del personal inferior al 8 por 100.

A los efectos de la mejor comprensión de la cuestión planteada conviene señalar, como recuerda la exposición de motivos, que el Gobierno de Aragón, en su reunión del día 5 de mayo de 2015, adoptó, entre otros, «un acuerdo para modificar las plantillas orgánicas de diversos centros del Servicio Aragonés de Salud y en los términos que se indican en dicho acuerdo, mediante la creación de plazas estructurales de plantilla, cuya justificación deriva del análisis efectuado sobre las causas y duración de los nombramientos eventuales de diversas categorías existentes en los distintos centros y que son necesarias para posibilitar el adecuado funcionamiento de las nuevas acciones programadas. La creación de nuevas plazas, que alcanza la cifra de 1.483, venía a abrir la vía para ejecutar lo acordado el 23 de julio de 2014, estabilizando la plantilla del Servicio Aragonés de Salud y consolidando en ella aquellas plazas cuya ocupación se venía llevando a cabo desde hace tiempo de una forma provisional, bajo la modalidad de contratos eventuales, que fue aprobada asimismo en la Mesa Sectorial de Sanidad en la sesión celebrada el 10 de junio de 2016». La exposición de motivos alude a continuación al artículo 6.4 del Decreto 115/2003, de 3

de junio, del Gobierno de Aragón, sobre plantillas orgánicas del personal de los centros sanitarios adscritos al Servicio Aragonés de Salud, que establece que aquellos puestos de trabajo de personal estatutario incluidos en las plantillas orgánicas de personal que figuren vacantes u ocupados por personal interino serán incluidos en la oferta pública de empleo y el correspondiente procedimiento de provisión de puestos de trabajo. Ello hace necesario incorporar en una oferta pública de empleo todas las plazas que, en virtud del acuerdo del Gobierno de 5 de mayo de 2015, fueron creadas en la plantilla del Servicio Aragonés de Salud.

La exposición de motivos también explica que la normativa básica estatal establece «limitaciones a la incorporación de nuevo personal basadas en una restrictiva tasa de reposición que se aplica también en relación con el personal sanitario e impone la obligación de incluir en la oferta de empleo público las plazas dotadas presupuestariamente ocupadas por personal interino, igualmente aplicable al personal sanitario», y advierte que los tribunales han dictado resoluciones contradictorias, sin que pueda inferirse la existencia de una jurisprudencia concluyente y definitiva sobre la cuestión. A pesar de ello, atendiendo a los acuerdos adoptados y a las especiales necesidades del ámbito sanitario y teniendo en cuenta que las plazas incluidas en plantilla están actualmente dotadas y ocupadas por personal interino, se considera que «su convocatoria no implica la incorporación de nuevo personal, sino únicamente la estabilización en el empleo sanitario, con los consiguientes beneficios para el sistema de salud». Se entiende, además, que la estabilización del nuevo personal no puede hacerse a costa del nuevo personal que la normativa básica estatal permite incorporar conforme a la actual tasa de reposición en el marco de la oferta pública ordinaria de empleo. Así, tras citar los títulos competenciales aplicables, la exposición de motivos afirma que la norma «permite al Gobierno de Aragón, con condiciones adecuadas de seguridad jurídica y sin hacerlo a costa de la incorporación de nuevos empleados públicos al sistema de salud conforme a la normativa básica estatal, aprobar una oferta pública extraordinaria de empleo en el ámbito sanitario».

En coherencia con lo declarado en la exposición de motivos, el artículo único lleva a cabo la modificación de la Ley 6/2002, de 15 de abril, de salud de Aragón, introduciendo una nueva disposición adicional tercera en la que se regula la «estabilización del empleo público en el ámbito sanitario», por la que se permite al Gobierno de Aragón aprobar ofertas públicas de empleo con carácter excepcional y extraordinario para la consolidación y estabilización del personal al que se refiere el artículo 58 c) de la ley, de acuerdo con las condiciones recogidas en esta disposición.

3. Dado el carácter competencial del recurso hemos de encuadrar la cuestión debatida en el ámbito material que le sea propio, atendiendo al sentido y finalidad de la norma impugnada.

El Abogado del Estado alega que la Ley 12/2016 permite que el Gobierno de Aragón pueda instrumentar la consolidación de plazas ahora ocupadas por personal sanitario interino mediante la aprobación de las correspondientes ofertas de empleo público, que expresamente se califican de excepcionales y extraordinarias, sin respetar el límite del 100 por 100 de la tasa de reposición fijado por las normas estatales. Encuadra esencialmente la controversia planteada por esta Ley en la materia de gastos de personal del sector público, en la que el Estado tiene competencia al amparo de los artículos 149.1.13 y 156 CE, a lo que añade que la norma regula un nuevo tipo o modalidad de oferta de empleo público sin encaje en la legislación básica en materia de régimen estatutario de los funcionarios públicos ex artículo 149.1.18 CE. Dado el tenor de la norma discutida, que habilita al Gobierno de Aragón para aprobar ofertas públicas de empleo con carácter excepcional y extraordinario para la consolidación y estabilización del personal del Servicio Aragonés de Salud, hemos ahora de confirmar que esos son, por tanto, los títulos competenciales estatales a tener en cuenta en la resolución de la presente controversia.

La Ley 12/2016, según su exposición de motivos, se dicta en uso de las competencias que le atribuye el vigente Estatuto de Autonomía en materia de creación, organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (artículo 71.1), planificación de la actividad económica, de acuerdo con los principios de desarrollo territorial y de

sostenibilidad y, en especial, la creación y gestión de un sector público propio de la comunidad (artículo 71.31), sanidad y salud pública, en especial la organización, el funcionamiento, la evaluación, la inspección y el control de centros, servicios y establecimientos sanitarios, participando, de acuerdo con el Estado, en la planificación y la coordinación estatal en lo relativo a sanidad y salud pública (artículo 71.55), régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad Autónoma de Aragón y las especialidades del personal laboral derivadas de la organización administrativa y la formación de este personal (artículo 75.13) y gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (artículo 77.1).

Pese a la cita de esta pluralidad de títulos competenciales autonómicos, resulta que la decisión del legislador autonómico, en tanto que relativa a la incorporación de personal al Servicio Aragonés de Salud, ha de entenderse dictada en el ejercicio de sus competencias en materia de régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad Autónoma de Aragón del artículo 75.13 del Estatuto de Autonomía de Aragón (respecto a dicho encuadramiento y la delimitación competencial en la materia, STC 20/2017, de 2 de febrero, FJ 2). Por tanto, en ejercicio de dicha competencia corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica, en relación con la función pública dependiente de la Comunidad Autónoma así como la de la Administración local.

Lo que se plantea en este proceso es si esa decisión autonómica habilitando al Gobierno de Aragón para proceder a la consolidación de empleo en el Servicio Aragonés de Salud se ajusta a los límites que derivan de la legislación básica, tanto en materia de gastos de personal como en relación al régimen estatutario de la función pública.

4. Examinaremos dicha cuestión en el orden en el que se formulan las quejas competenciales en el recurso.

Comenzaremos por la infracción del artículo 149.1.13 CE en relación con el artículo 156.1 CE. Considera el Abogado del Estado que el artículo único de la Ley 12/2016 contraviene lo dispuesto en la normativa básica del Estado en relación con los límites de la oferta de empleo público respecto de la incorporación de nuevo personal a las Administraciones públicas y con la consolidación del empleo temporal, contenida en el artículo 20.1.1 de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de presupuestos generales del Estado para el año 2016, dictado al amparo de los artículos 149.1.13 y 156 CE.

A este respecto, dentro de la competencia exclusiva estatal relativa a las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» del artículo 149.1.13 CE, en relación con el principio de coordinación entre las haciendas autonómicas y la estatal que recoge el artículo 156.1 CE, se entienden incluidas las medidas orientadas a la contención del gasto público en materia de personal en un doble sentido.

La doctrina de este Tribunal ha entendido que las medidas de limitación de las retribuciones adoptadas por el Estado deben analizarse desde la perspectiva de los artículos 149.1.13 y 156.1 CE (por todas STC 88/2016, de 28 de abril, FJ 2). Lo cual, como recuerda la STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 6 a), «no sólo justifica que el Estado pueda establecer topes máximos a los incrementos retributivos de los funcionarios autonómicos, sino que pueda decantarse por la congelación salarial en un ejercicio concreto (caso examinado en la STC 94/2015), o por la reducción o supresión de un determinado concepto retributivo en un ejercicio presupuestario (así, en las ya citadas STC 81/2015, respecto a la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012, y STC 215/2015, en cuanto a la realización de aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro colectivos durante el año 2012)».

La misma doctrina es aplicable a medidas restrictivas de la contratación de personal pues, como declara la STC 178/2006, de 6 de junio, FJ 3: «[si] hemos reconocido que la competencia estatal de ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE) y el principio de coordinación de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas con la hacienda estatal (art. 156.1 CE) justifican que el Estado pueda establecer topes máximos a dichas retribuciones, también debe aceptarse que el mismo pueda limitar la oferta de empleo público por parte de las Administraciones públicas y, singularmente, las autonómicas. Así, desde la perspectiva del artículo 149.1.13 CE no resulta difícil reconocer que dicha limitación está dirigida, como hemos reconocido en el caso de las retribuciones

de los funcionarios (entre otras, SSTC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3; 24/2002, de 31 de enero, FJ 5), 'a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público', como es el capítulo de personal. De hecho, el propio preámbulo de la Ley de presupuestos generales del Estado para 1997 justifica la restricción de la oferta de empleo público y otras medidas como la congelación salarial de todo el personal al servicio del sector público a partir de la corrección de los desequilibrios en materia de inflación y déficit público y las exigencias derivadas de la convergencia nominal con la Unión Monetaria».

En conclusión, la competencia autonómica en materia de régimen estatutario de sus funcionarios públicos puede encontrar un límite en el ejercicio legítimo de la competencia estatal para establecer las bases de la planificación económica general ex artículo 149.1.13 CE. Como con cita de otras recuerda la STC 34/2013, de 14 de febrero, FJ 16, este Tribunal ha admitido que esa competencia puede limitar decisiones de la Administración sobre ámbitos de su organización como la tasa de reposición de efectivos (SSTC 171/1996, de 30 de octubre, FFJJ 2 y 3; 62/2001, de 1 de marzo, FJ 4, y 24/2002, de 31 de enero, FJ 5) o el incremento de la retribución de sus funcionarios (por todas, STC 222/2006, de 6 de julio).

5. Antes de trasladar esta doctrina al concreto problema constitucional planteado, hemos de hacer dos precisiones adicionales.

La primera es que en el proceso se plantea un problema de inconstitucionalidad mediata o indirecta en la que la norma autonómica no vulnera directamente la Constitución, sino que lo hace de manera secundaria o derivada, por infringir una norma de rango infraconstitucional dictada por el Estado en el ejercicio de sus competencias propias (entre otras, STC 102/2016, de 25 de mayo, FJ 1). En estos casos lo primero que hay que analizar es si la norma estatal, que el Abogado del Estado reputa infringida por la Ley autonómica, es una norma básica en el doble sentido material y formal y, por tanto, dictada legítimamente al amparo de los correspondientes títulos competenciales que la Constitución ha reservado al Estado. En segundo lugar, constatar si la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, es efectiva e insalvable por vía interpretativa (SSTC 151/1992, de 19 de octubre, FJ 1; 166/2002, de 18 de septiembre, FJ 3; 4/2013, de 17 de enero, FJ 3; 219/2013, de 19 de diciembre, FJ 4; 106/2014, de 24 de junio, FJ 5; 200/2015, de 24 de septiembre, FJ 4, y 88/2016, de 28 de abril, FJ 3).

La segunda se refiere a la norma estatal que hemos de utilizar como parámetro de contraste de la impugnada para valorar la vulneración mediata del artículo 149.1.13 CE en relación con el artículo 156 CE. Debemos confirmar el criterio del Abogado del Estado en el sentido de que ha de ser el artículo 20.1 de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de presupuestos generales del Estado para el año 2016, ya que nos encontramos ante dos normas de vigencia temporal limitadas ambas, en principio, a un concreto ejercicio presupuestario, el del año 2016. La norma autonómica porque regula una oferta de empleo público extraordinaria en el ámbito del personal estatutario del Servicio Aragonés de Salud con cargo al año 2016, como confirma el desarrollo reglamentario por medio del Decreto 188/2016, de 30 de diciembre, por el que se aprueba la oferta de empleo público extraordinaria para el año 2016 en el ámbito del personal estatutario del Servicio Aragonés de Salud. Y la norma estatal por la propia naturaleza de toda ley de presupuestos. En definitiva, nos encontramos ante una controversia que se refiere al límite de las competencias de las Comunidades Autónomas en la incorporación del personal a su servicio durante un ejercicio presupuestario determinado, el del año 2016, ejercicio presupuestario al que es aplicable la citada Ley 48/2015 (en un sentido similar, SSTC 94/2015, de 14 de mayo, FJ 4; 178/2016, de 20 de octubre, FJ 3, y 193/2016, de 16 de noviembre, FJ 3).

6. El precepto estatal, en lo que ahora interesa, dispone:

«Uno. 1. A lo largo del ejercicio 2016 únicamente se podrá proceder, en el Sector Público delimitado en el artículo anterior, a excepción de las sociedades mercantiles públicas y entidades públicas empresariales, fundaciones del sector público y consorcios

participados mayoritariamente por las Administraciones y Organismos que integran el Sector Público, que se regirán por lo dispuesto en las disposiciones adicionales décima tercera, décima cuarta y décima quinta, respectivamente, de esta Ley y de los Órganos Constitucionales del Estado, a la incorporación de nuevo personal con sujeción a los límites y requisitos establecidos en los apartados siguientes, salvo la que pueda derivarse de la ejecución de procesos selectivos correspondientes a Ofertas de Empleo Público de ejercicios anteriores o de plazas de militares de Tropa y Marinería profesional necesarias para alcanzar los efectivos fijados en la Disposición adicional décima cuarta.

La limitación contenida en el párrafo anterior alcanza a las plazas incursas en los procesos de consolidación de empleo previstos en la Disposición transitoria cuarta del Estatuto Básico del Empleado Público.

2. Respetando, en todo caso, las disponibilidades presupuestarias del Capítulo I de los correspondientes presupuestos de gastos, en los siguientes sectores y administraciones la tasa de reposición se fijará hasta un máximo del 100 por ciento:

...

B) A las Administraciones Públicas con competencias sanitarias respecto de las plazas de hospitales y centros de salud del Sistema Nacional de Salud...

4. Para calcular la tasa de reposición de efectivos, el porcentaje máximo a que se refiere el apartado anterior se aplicará sobre la diferencia resultante entre el número de empleados fijos que, durante el ejercicio presupuestario de 2015, dejaron de prestar servicios en cada uno de los sectores, ámbitos, cuerpos o categorías, previstos en el apartado anterior y el número de empleados fijos que se hubieran incorporado en los mismos, en el referido ejercicio, por cualquier causa, excepto los procedentes de ofertas de empleo público, o reingresado desde situaciones que no conlleven la reserva de puestos de trabajo. A estos efectos, se computarán los ceses en la prestación de servicios por jubilación, retiro, fallecimiento, renuncia, declaración en situación de excedencia sin reserva de puesto de trabajo, pérdida de la condición de funcionario de carrera o la extinción del contrato de trabajo o en cualquier otra situación administrativa que no suponga la reserva de puesto de trabajo o la percepción de retribuciones con cargo a la Administración en la que se cesa.

No computarán dentro del límite máximo de plazas derivado de la tasa de reposición de efectivos, aquellas plazas que se convoquen para su provisión mediante procesos de promoción interna...

Cinco. La validez de la autorización contenida en el apartado uno.2 de este artículo estará condicionada a que las plazas resultantes de la aplicación de la tasa de reposición de efectivos definida en el apartado Uno.3, se incluyan en una Oferta de Empleo Público que, de conformidad con lo establecido en el apartado 2 del artículo 70 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público deberá ser aprobada por los respectivos órganos de Gobierno de las Administraciones Públicas y publicarse en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del Estado, antes de la finalización del año 2016. (...)

Siete. Los apartados Uno, Dos, Cinco y Seis de este artículo tienen carácter básico y se dictan al amparo de los artículos 149.1.13 y 156.1 de la Constitución.»

El art. 20, apartados primero, segundo, quinto y sexto de la Ley 48/2015 son formalmente básicos, dado su rango y el tenor del apartado siete de este mismo precepto.

También lo son desde la perspectiva material tal como resulta de nuestra doctrina (por todas, STC 193/2016, de 16 de noviembre). Según esa doctrina, a la que ya se ha hecho mención, implica que el Estado, en el ejercicio de su competencia en materia de ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE) y en virtud del principio de coordinación de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas con la hacienda estatal (art. 156.1 CE), puede limitar la oferta de empleo público por parte de las Administraciones públicas y, singularmente, de las autonómicas, pues esa decisión tiene relación directa con los objetivos de política económica, en cuanto que está dirigida a contener la expansión

relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público como es el caso de los gastos de personal. Así, este Tribunal ha declarado que previsiones similares a la ahora examinada incluidas en las leyes de presupuestos para los años 2012 y 2013 eran conformes con el orden constitucional de distribución de competencias (SSTC 194/2016, de 16 de noviembre, y 43/2017, de 27 de abril).

7. Confirmado el carácter básico del precepto estatal hay que analizar ahora si la norma autonómica entra en contradicción con él y, por tanto, por tanto, es inconstitucional de forma mediata al vulnerar la competencia estatal para adoptar medidas de contención del gasto público en materia de personal al amparo del artículo 149.1.13 en relación con el 156.1 CE.

Dicha contradicción efectiva existe por las razones que se exponen a continuación.

El Estado ha fijado con carácter básico los límites dentro de los cuales pueden las Administraciones públicas –incluidas las autonómicas, conforme al artículo 20.1, en relación con el artículo 19.1 de la citada Ley 48/2015– proceder a la incorporación de nuevo personal, con el límite de la tasa de reposición fijada en el 100 por 100 para los hospitales y centros de salud del Sistema Nacional de Salud. Más allá de tales límites y condiciones, que suponen la cobertura de la totalidad de las vacantes en las plantillas derivadas de la diferencia entre las bajas y las incorporaciones producidas a lo largo del año 2015, queda, pues, vedada la realización de convocatorias dirigidas a la incorporación de nuevo personal o, como es el caso, a la consolidación de la situación del ya existente con carácter interino. Así pues, el Estado no contempla en la norma básica que un supuesto como el que plantea la norma autonómica se incluya en la tasa de reposición de efectivos. Esta reposición de efectivos, aplicando la base, se refiere a la diferencia entre el personal que, durante el ejercicio presupuestario de 2015, dejó de prestar servicios en el Servicio Aragonés de Salud y el número de empleados fijos que se hubieran incorporado en los mismos, en el referido ejercicio, por cualquier causa, excepto los procedentes de ofertas de empleo público, o reingresado desde situaciones que no conlleven la reserva de puestos de trabajo. Siendo esa la regla básica es evidente que una oferta de empleo con carácter excepcional y extraordinario para la consolidación y estabilización del personal como la que se habilita en el precepto impugnado no se ajusta al modelo diseñado por la base estatal, centrado en la reposición de la totalidad de las bajas y no en la promoción de convocatorias tendentes a la incorporación definitiva de nuevo personal, mediante procesos de consolidación de empleo.

De hecho, no ha sido discutido por las partes en el proceso que el Decreto aragonés 145/2016, de 27 de septiembre, procedió a concretar la oferta de empleo público para 2016 en el ámbito del personal sanitario del Servicio Aragonés de Salud en 566 plazas (lo que agotaría ya la tasa de reposición en aplicación de la base). Ahora, con la disposición impugnada, se vendrían a añadir a las anteriores otras 1.483 nuevas plazas en el proceso extraordinario de consolidación, conforme al ya citado Decreto 188/2016 que se ha dictado en desarrollo del precepto impugnado. Las representaciones de las instituciones autonómicas no han desmentido, antes al contrario, que se trate de una oferta extraordinaria en la que se incrementa, por la vía de la consolidación de las plazas ocupadas por interinos, el personal fijo del Servicio Aragonés de Salud. No se trata entonces de incorporar nuevo personal para reponer bajas, objetivo de la tasa de reposición del cien por cien que fija la norma estatal, sino de aumentarlo, con lo que se produciría con ello una ampliación de la plantilla del sector público no permitida y al margen de la regulación de la tasa de reposición que tiene carácter básico.

No está de más recordar ahora las diferencias entre los dos tipos de personal estatutario temporal, el eventual y el interino, diferencias a las que se refiere la STC 20/2017, FJ 10. De conformidad con el artículo 9.1 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud, los nombramientos de personal estatutario temporal podrán ser de interinidad, de carácter eventual o de sustitución, cada uno de ellos justificado por distintos motivos y con diverso régimen jurídico. Mientras que el nombramiento de carácter interino se expedirá para el desempeño de una plaza vacante de los centros o servicios de salud, cuando sea

necesario atender las correspondientes funciones (art. 9.2 de la Ley del estatuto marco), el nombramiento de carácter eventual se expedirá para la prestación de servicios determinados de naturaleza temporal, coyuntural o extraordinaria, cuando sea necesario para garantizar el funcionamiento permanente y continuado de los centros sanitarios o para la prestación de servicios complementarios de una reducción de jornada ordinaria (art. 9.3 de la Ley del estatuto marco). Como señala la STC 20/2017, FJ 10, «el personal interino está vinculado con plazas vacantes cuya cobertura determina la extinción de la condición de personal estatutario, mientras que el personal eventual se destina a la prestación de servicios, al margen de la existencia o no de plazas vacantes. Por tanto, una diferencia sustancial entre el personal interino y el eventual es que, aun cuando ambos son nombramientos temporales, el primero ocupa plazas previstas en la plantilla orgánica del centro, en tanto que el personal eventual no está ligado a una plaza vacante».

En suma, conforme al *iter* puesto de relieve por el letrado del Gobierno de Aragón y que parcialmente también aparece en el preámbulo de la Ley 12/2016 (acuerdo por la sanidad en Aragón en materia de empleo de 23 de julio de 2014; acuerdo del Gobierno de Aragón de 5 de mayo de 2015 para modificar las plantillas orgánicas de diversos centros del Servicio Aragonés de Salud; resolución de 29 de mayo de 2015 de la Dirección Gerencia del Servicio Aragonés de Salud, por la que se dictan instrucciones sobre la finalización de nombramientos del personal eventual y provisión de plazas vacantes como consecuencia de la creación de plazas estructurales en las plantillas orgánicas de los centros adscritos al Servicio Aragonés de Salud), lo que ha hecho la Comunidad Autónoma ha sido crear plazas en las plantillas orgánicas de los centros y establecimientos sanitarios, que anteriormente no existían, por cuanto determinadas necesidades del servicio se atendían con personal eventual. Tras crear dichas plazas, ahora ya ocupadas con carácter interino, se pretende acometer el consiguiente proceso de consolidación de empleo en los términos previstos en el Decreto 188/2016, dictado en desarrollo de la Ley 12/2016. Así esas plazas que ahora están cubiertas por interinos son de nueva creación, como muestra la propia exposición de motivos de la Ley 12/2016, ya que provienen de la transformación de nombramientos eventuales en plazas estructurales. Lo que se pretende ahora es consolidar dichas plazas de una forma contraria a lo previsto en la norma básica. Ya hemos señalado que la base utiliza la tasa de reposición de efectivos para, como consecuencia, impedir las convocatorias para la incorporación de nuevo personal en la medida en que dicha incorporación está sujeta a la no superación de esa tasa de reposición, lo que supone evidentes limitaciones en cuanto a la inclusión de las plazas cubiertas por interinos. Por tanto, la restricción en el acceso a la función pública implica que la Ley 48/2015 no permite la convocatoria de plazas incursas en procesos de consolidación del empleo temporal, salvo que su número esté dentro del margen de la tasa de reposición autorizada en los términos previstos en la propia norma estatal y, por tanto, susceptible de integrar la correspondiente oferta de empleo público. Extremo este último que es expresamente desmentido por la norma autonómica [apartado c) de la nueva disposición adicional tercera de la Ley 6/2002]. Todo lo anterior determina que el precepto impugnado, al habilitar al Gobierno de Aragón, para aprobar ofertas públicas de empleo de carácter excepcional y extraordinario, incurra en una contradicción efectiva e insalvable por vía interpretativa con la norma estatal que constituye su parámetro de enjuiciamiento (al respecto, STC 193/2016, FJ 5, en relación con los límites presupuestarios a los procesos de consolidación del personal interino que presta servicios en las Administraciones públicas, y 88/2016, FJ 4, respecto a las incorporaciones de nuevo personal).

Todo ello determina que no puedan admitirse las alegaciones de las Cortes de Aragón en el sentido de considerar que la tasa de reposición prevista en la norma básica no incluiría las plazas incursas en procesos de consolidación de empleo. Tampoco resulta relevante a los efectos de este proceso, lo que en su momento disponga la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2017, ya que, atendiendo al parámetro de enjuiciamiento que antes se ha expuesto, hemos de estar a las limitaciones vigentes en el año 2016, sin perjuicio de lo que, para otros ejercicios presupuestarios, prescriban las normas estatales que regulan esta materia.

En conclusión, el artículo único de la Ley 12/2016 vulnera las competencias estatales de los artículos 149.1.13 CE en relación con el artículo 156.1 CE, siendo, por ello, inconstitucional y nulo.

Estimado este primer motivo de inconstitucionalidad resulta ya innecesario examinar el resto de alegaciones en las que se fundamentaba el recurso.

8. Tras el enjuiciamiento definitivo de la Ley recurrida, verificado dentro del plazo de cinco meses contemplado en el artículo 161.2 CE, huelga cualquier pronunciamiento sobre el levantamiento o el mantenimiento de su suspensión (STC 20/2017, FJ 11, por todas).

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar que el artículo único de la Ley de las Cortes de Aragón 12/2016, de 15 de diciembre, de modificación de la Ley 6/2002, de 15 de abril, de salud de Aragón, es inconstitucional y nulo.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintidós de junio de dos mil diecisiete.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.