



TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN.
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (Sección 2ª).
-Recurso número 159 del año 2013-

SENTENCIA N° de 2015

ILUSTRÍSIMOS SEÑORES

PRESIDENTE:

D. Juan Carlos Zapata Hjar

MAGISTRADOS

D. Fernando Zubiri de Salinas

D. Eugenio A. Esteras Iguácel

D. Jesús María Arias Juana

D. Javier Seoane Prado

D.ª Isabel Zarzuela Ballester

D.ª Nerea Juste Díez de Pinos

D. Luis Ignacio Pastor Eixarch

D.ª Carmen Samanes Ara

D. Ignacio Martínez Lasierra

D. Juan José Carbonero Redondo

En Zaragoza, a veintidós de julio de dos mil quince.

En nombre de S.M. el Rey.

VISTO, por el Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN (Sección 2ª), el recurso contencioso administrativo número 159 de 2013, seguido entre partes; como demandante **SINDICATO PROFESIONAL DE MEDICOS DE ARAGON**,



COMUNIDAD
AUTÓNOMA
DE ARAGÓN



representado por el procurador Sr. José Andrés Isiegas Gerner y asistido por el abogado Sr. Pedro Altaba Cosín y como demandada la **DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGON** representada y asistida por el letrado de sus Servicios Jurídicos.

Es objeto de impugnación:

El Acuerdo del Gobierno de Aragón de 30 de abril de 2013 que ratifica el acuerdo de la Mesa Sectorial de Sanidad de 9 de Abril de 2013 por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Humanos del Servicio Aragonés de la Salud en materia de jubilación y prolongación de la permanencia en el servicio activo de personal de sus instituciones y centros sanitarios.

Resolución de 2 de mayo de 2013 de la Dirección Gerencia del Servicio Aragonés de Salud por la que se regula el procedimiento para la prolongación de la permanencia en el servicio activo al cumplir la edad ordinaria de jubilación forzosa.

Orden de 3 de diciembre de 2013 del Consejero de Hacienda y Administración Pública, por el que se da publicidad al Acuerdo de 19 de noviembre de 2013 del Gobierno de Aragón por el que se ratifica el Plan de Ordenación de Recursos Humanos del Servicio Aragonés de la Salud en materia de jubilación y prolongación de la permanencia en el servicio activo aprobado por el Acuerdo de la Mesa Sectorial de Sanidad de 9 de abril de 2013 y la Resolución de 2 de mayo de 2013 de la Dirección Gerencia del Servicio Aragonés de Salud, ya citados.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

Ponente: Ilma. Sra. Magistrado D. Nerea Juste Diez de Pinos.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La actora mediante escrito presentado el catorce de junio de dos mil trece, dedujo el presente recurso contencioso contra las indicadas resoluciones administrativas.



**COMUNIDAD
AUTÓNOMA
DE ARAGÓN**



SEGUNDO.- Previa la admisión a trámite del recurso y aportación del expediente administrativo, la parte actora dedujo demanda, en la que después de relacionar los hechos y fundamentos de derecho suplicó se dicte sentencia por la que, estimando el recurso: a) Anule y revoque el “Plan de ordenación de los recursos humanos del Servicio Aragonés de Salud en materia de jubilación y prolongación de la permanencia en el servicio activo del personal de sus instituciones y centros sanitarios”, a saber, la Orden de 2 de mayo de 2013, del Consejero de Sanidad, Bienestar Social y Familia, por la que se da publicidad al Acuerdo de 30 de abril de 2013, del Gobierno de Aragón, por el que se otorga la aprobación expresa y formal, ratificándolo, al Acuerdo de la Mesa Sectorial de Sanidad de fecha 9 de abril de 2013, por el que se aprueba el Plan de ordenación de los recursos humanos del Servicio Aragonés de Salud en materia de jubilación y prolongación de la permanencia en el servicio activo del personal de sus instituciones y centros sanitarios.)

b.) Anule y revoque la Resolución de 2 de mayo de 2013, de la Dirección Gerencia del Servicio Aragonés de Salud, por la que se regula el procedimiento para la prolongación de la permanencia en el servicio activo al cumplir la edad ordinaria de jubilación forzosa.

c.) Anule y revoque la Orden de 3 de diciembre de 2013, del Consejero de Hacienda y Administración Pública de la Diputación General de Aragón, por la que se da publicidad al Acuerdo de 19 de noviembre de 2013, del Gobierno de Aragón, por el que se ratifican el Plan de Ordenación de Recursos Humanos del Servicio Aragonés de Salud en materia de jubilación y prolongación de la permanencia en el servicio activo del personal de sus instituciones y centros sanitarios, aprobado por Acuerdo de la Mesa Sectorial de Sanidad de fecha 9 de abril de 2013, y la Resolución de 2 de mayo de 2013, de la Dirección Gerencia del Servicio Aragonés de Salud, por la que se regula el procedimiento para la prolongación de la permanencia en el servicio activo al cumplir la edad ordinaria de jubilación forzosa. “que fue publicada en el BOA nº 241 de 10 de diciembre de 2013, en su apartado 1 “Disposiciones Generales

d.) Declare que las disposiciones que anteceden no son ajustadas a Derecho, condenando a la Administración demandada a estar y pasar por tal declaración y actuar en consecuencia.

e.) Condene a la Administración demandada al pago de las costas procesales.

TERCERO.- La Administración demandada, en su escrito de contestación a la demanda, después de relacionar hechos y fundamentos de derecho suplicó se dicte sentencia por la que se acuerde la desestimación del presente recurso.





CUARTO.- Recibido el proceso a prueba, se propuso la propuesta por las partes con el resultado que consta en autos.

QUINTO.- Finado el periodo probatorio, las partes evacuaron el traslado para conclusiones sucintas por escrito, señalándose para votación y fallo del recurso el día 15 de julio de 2015.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en el presente proceso por la parte actora: El Acuerdo del Gobierno de Aragón de 30 de abril de 2013 que ratifica el acuerdo de la Mesa Sectorial de Sanidad de 9 de Abril de 2013 por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Humanos del Servicio Aragonés de la Salud en materia de jubilación y prolongación de la permanencia en el servicio activo de personal de sus instituciones y centros sanitarios.

Resolución de 2 de mayo de 2013 de la Dirección Gerencia del Servicio Aragonés de Salud por la que se regula el procedimiento para la prolongación de la permanencia en el servicio activo al cumplir la edad ordinaria de jubilación forzosa.

Orden de 3 de diciembre de 2013 del Consejero de Hacienda y Administración Pública, por el que se da publicidad al acuerdo de 19 de noviembre de 2013 del Gobierno de Aragón por el que se ratifica el Plan de Ordenación de Recursos Humanos del Servicio Aragonés de la Salud en materia de jubilación y prolongación de la permanencia en el servicio activo aprobado por el Acuerdo de la Mesa Sectorial de Sanidad de 9 de abril de 2013 y la Resolución de 2 de mayo de 2013 de la Dirección Gerencia del Servicio Aragonés de Salud, ya citados.

SEGUNDO.- Entre los motivos que expone la parte actora para que se estimen sus pretensiones consisten en considerar:

a) Sobre el Plan de Ordenación de los Recursos Humanos del Servicio Aragonés de la Salud en materia de jubilación y prolongación de la permanencia en el servicio activo del personal de sus instituciones y centros sanitarios aprobado por Acuerdo de la Mesa Sectorial de Sanidad de 9 de abril de 2013:

Vulneración de los artículos 12, 13 y 26.2 de la Ley Estatal 55/2003 de 16 de diciembre del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, así como de la Disposición Adicional Decimonovena apartados 1,6 y 8 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón aprobada por Decreto Legislativo 1/1991 de 19 de febrero del Gobierno de Aragón, añadida por la Disposición Final primera de la Ley 7/2012 de 4



COMUNIDAD
AUTÓNOMA
DE ARAGÓN



de octubre, de medidas extraordinarias del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Aragón para garantizar la estabilidad presupuestaria por considerar que conforme al artículo 12 citado la planificación de los recursos humanos en los servicios de salud estará orientada a su adecuado dimensionamiento, distribución, estabilidad, desarrollo, formación y capacitación, en orden a mejorar la calidad, eficacia y eficiencia de los servicios, sin embargo una vez aprobado el Plan, este incumple lo dispuesto en el artículo 13 y 26.2 de la Ley 55/2003 pues ni es un instrumento de planificación global de los recursos humanos, ni contempla las necesidades de recursos humanos que cubran la demanda asistencial, pues tiene un exclusivo carácter sectorial, dado que se limita a establecer la jubilación forzosa y generalizada y a procurar la fácil sustitución del personal jubilado, considerando que subyace la intención única de amortizar puestos, sin que resulte conocida ninguna medida paralela para dotar debidamente las plazas que resulten vacantes, programas traslados, convocatorias o medidas tendentes a evitar un mas que previsible deterioro de la asistencia sanitaria.

A este respecto y atendidos los objetivos del Plan que se establecen en su apartado III tendentes a aplicar una política de renovación de plantillas y de creación de empleo estable no se regulan los mecanismos precisos para llevar a efecto lo anterior pues: no existe en el expediente administrativo ningún estudio, informe o elemento de hecho que permita vincular la consecución de objetivos con una necesaria jubilación forzosa, no se publica estudio alguno respecto a la repercusión que las jubilaciones forzosas generalizadas puedan suponer en relación a la calidad y necesidades reales y territoriales, no consta en el expediente informe alguno de carácter financiero-fiscal, carece de cualquier referencia o estudio que permita apoyar lo que aseveran los objetivos del Plan en su apartado III.

b) La nulidad de la resolución de 2 de mayo de 2013 de la Dirección de Gerencia del Servicio Aragonés de la Salud por la que se regula el procedimiento para la prolongación de la vida laboral la sustenta: Incompetencia del órgano del que emana por entender que la Dirección de Gerencia del Servicio Aragonés de Salud carece de potestad reglamentaria expresamente concedida al Departamento de Hacienda y Administraciones Públicas.

c) Nulidad de la Orden de 13 de diciembre de 2013, al estimar que no salva la invalidez de las resoluciones anteriores tanto en cuanto a su contenido material como procedimental.

A las pretensiones de la parte actora se opone la parte demandada manifestando que el Plan de Ordenación de Recursos Humanos cumple sobradamente las prescripciones enmarcadas en los artículos 12 y 13 de la Ley 55/2003, sin que haya motivo para declarar la nulidad de las resoluciones citadas,



COMUNIDAD
AUTÓNOMA
DE ARAGÓN



aduciendo que la de 2 de mayo de 2013 fue dictada por órgano competente.

TERCERO.- Este tribunal para resolver las cuestiones que aquí se plantean debe partir de la base de que el artículo 13 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, en su párrafo primero establece que los planes de ordenación de recursos humanos constituyen el instrumento básico de planificación global de los mismos dentro del servicio de salud, o en el ámbito que en los mismos se precise, debiendo especificarse los objetivos a conseguir en materia de personal y los efectivos y la estructura de recursos humanos que se consideren adecuados para cumplir dichos objetivos. Así mismo podrán establecer las medidas necesarias para conseguir dicha estructura, especialmente en materia de cuantificación de recursos, programación del acceso, movilidad geográfica y funcional y promoción y reclasificación profesional y de que el artículo 26.2 de dicho cuerpo legal prevé que la jubilación forzosa se declarará al cumplir el interesado la edad de 65 años. No obstante podrá solicitar voluntariamente prolongar su permanencia en el servicio activo hasta cumplir como máximo los 70 años de edad siempre que quede acreditado que reúne capacidad funcional necesaria para ejercer su profesión o desarrollar las actividades correspondientes a su nombramiento, lo que deberá ser autorizado por el servicio de salud correspondiente, en función de las necesidades de organización articuladas en el Plan de Ordenación de Recursos Humanos.

Dicha previsión se desarrolla por la Disposición Adicional Decimonovena, apartados 1, 6 y 8 de la Ley de la Función Pública de Aragón de 1991 introducida por la Disposición Transitoria Primera de la Ley 7/2012 de 2 de octubre.

Expuesto lo anterior, analizado el Plan de Ordenación de Recursos Humanos objeto de impugnación: es aplicable según su extremo II a todo el personal afectado por la Ley 55/2003 de 16 de diciembre del Estatuto Marco que preste sus servicios en los Centro e Instituciones Sanitarias del Servicio Aragonés de la Salud.

En el extremo III que hace referencia a los objetivos del Plan, se expone que el objetivo fundamental es la jubilación forzosa de su personal al llegar a la edad



COMUNIDAD
AUTÓNOMA
DE ARAGÓN



reglamentaria, pretendiendo mediante el mismo llevar a efecto una política de renovación de plantillas y de creación de empleo estable que permita lo siguiente:

a) Disponer de una plantilla con gran capacidad de autonomía y responsabilidad orientada a mejorar el rendimiento y la realidad de las prestaciones sanitarias.

b) Tener una plantilla de profesionales con una gran capacidad de orientación al cambio.

c) Disponer de una plantilla de profesionales con mayor capacidad para la mejora continua de la adaptación técnica adaptada a la práctica en el desempeño de funciones.

d) Facilitar la incorporación de profesionales formados en los Centros e Instituciones Sanitarias del Servicio Aragonés de la Salud.

e) Facilitar el abordaje de nuevos profesionales científicos-técnicos.

En el extremo IV se efectúa análisis de situación en materia de prolongación de la permanencia en el servicio activo, para lo cual se hace una relación de especialistas respecto a los que se prevé su jubilación forzosa por edad, así como se constata la reposición de efectivos que mediante internos residentes en el MIR cubrirían con exceso las vacantes anteriores, con una previsión de profesionales que causarían baja de 11,84% en el horizonte de 2017, sin que el porcentaje de jubilación con referencia a las categorías que cuentan con el mayor número de efectivos superase en ningún caso el 20%.

En el extremo V y siguientes se regula la jubilación forzosa, así como las supuestos de prolongación de la permanencia en el servicio activo.

Así las cosas se concluye de lo anterior que el Plan de Ordenación de Recursos Humanos ha sido elaborado con un carácter exclusivamente sectorial, referido a la jubilación, sin que conste informe alguno del que pueda inferirse su necesidad tendente a la reposición de efectivos, su distribución geográfica y las implicaciones económicas de las jubilaciones que se pretenden llevar a efecto, además de que no existe entre su clausulado y objetivos relación alguna, dado que no se especifican las medidas o mecanismos que deben de adoptarse para alcanzar la finalidad que se pretende, pues, el fin de las jubilaciones indicadas y su sustitución por el personal referido no se contempla desde la perspectiva de políticas en orden al mantenimiento y mejora de la calidad del servicio sanitario.

De ello claramente se infiere que se ha vulnerado el artículo 13 de la Ley 55/2003, por lo que el Plan objeto del anterior recurso debe anularse, añadiendo a lo expuesto que un supuesto similar al aquí analizado ha sido examinado y resuelto por el Tribunal Superior de Castilla-La Mancha que, en Sentencia de 26 de julio de 2013 declaró nulo el Plan de Ordenación de Recursos Humanos objeto de impugnación, contra la que se interpuso recurso de casación sin que el Tribunal Supremo en sentencia de 24 de octubre de 2014 diera lugar al mismo, en la



COMUNIDAD
AUTÓNOMA
DE ARAGÓN



sentencia del alto tribunal se declaró: «la ratio decidendi de la estimación del recurso contencioso administrativo, por la sentencia impugnada es la infracción por el Plan impugnado de lo dispuesto en el artículo 13.1 de la Ley 55/2003... El artículo 13.1 Ley 55/2003 establece para los planes de ordenación de recursos humanos su carácter de "instrumento básico de planificación global de los mismos" sentido de globalidad que no se concilia con la posibilidad de que bajo la vestidura de plan de ordenación se regule, no la globalidad de las necesidades de recursos humanos, sino solo un aspecto de la relación de servicios de personal, como son las jubilaciones... Entendemos, que una simple planificación de jubilaciones por muy detalladas que sean las previsiones de efectivos llamados a cumplir la edad de jubilación a lo largo de los años contemplados y las ventajas de la posible sustitución de las vacantes por aspirantes jóvenes suficientemente preparados, no tiene que ver con las exigencias legales de globalidad de la ordenación de recursos humanos de los servicios, que la Ley impone a la planificación de recursos humanos»

Lo anterior también se infiere de la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de mayo de 2015 la que refiriéndose a las de 7 de noviembre de 2012 y 11 de julio y 18 de septiembre de 2013 se pronuncia en los términos siguientes: «Lo primero que ha de afirmarse es que de una interpretación conjunta de los artículos 13 y 26 de esa repetida Ley 55/2003 lo que revela es lo siguiente: (I) que el plan de ordenación de recursos humanos es la herramienta legalmente prevista para que la Administración competente en materia de personal estatutario de los servicios de salud ejercite su potestad autoorganizativa mediante la planificación global de sus efectivos personales; (II) que esta planificación comprende, tanto la determinación de los objetivos que como tales efectivos se quieran alcanzar en orden a las necesidades o intereses generales a cuya atención está dirigido el correspondiente servicio de salud, como la fijación del número y estructura del personal que se consideren idóneos para tales objetivos y, también, las medidas que resulten necesarias para llegar a tal número y estructura; y (III) que tales medidas podrán consistir en la programación del acceso, la movilidad geográfica y funcional y la promoción y clasificación profesional».

Lo anteriormente expuesto, sin que sea preciso entrar a analizar otras consideraciones que también se plantean como motivos de oposición, determina la nulidad del Plan de Ordenación de Recursos Humanos objeto de impugnación.

CUARTO .- En razón a la nulidad de la resolución de la Dirección-Gerencia del Servicio Aragonés de la Salud de 2 de mayo de 2013 en primer lugar procede analizar la naturaleza de la anterior resolución, la que obviamente tiene carácter de reglamento ejecutivo pues, como declara la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de junio de 1997 "se denominan ejecutivos y que tienen por finalidad completar, desarrollar o concretar lo que en la Ley aparece regulado de modo mas genérico o



COMUNIDAD
AUTÓNOMA
DE ARAGÓN



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

en forma principal dejando a la Administración un espacio regulativo a rellenar por medio del Reglamento en el que se precise todo el casuismo de desarrollo que puede exigir la situación o la compleja actuación administrativa sobre ella". Por tanto la habilitación reglamentaria, conforme a lo previsto en la Disposición Adicional Decimonovena de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón en su apartado 8, viene atribuida al Consejero competente en materia de Función Pública que es el Consejero de Hacienda y Administración Pública en virtud de lo dispuesto en el artículo 2º del Decreto 320/11 de 27 de septiembre de 2011 del Gobierno de Aragón por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Hacienda y Administración Pública, no siendo la potestad reglamentaria susceptible de delegación conforme prevé el artículo 43.5 de la Ley 2/2009 de 11 de mayo de 2009 del Presidente y del Gobierno de Aragón. Por tanto es obvio que la Dirección-Gerencia del Servicio Aragonés de Salud carece de competencia para el dictado de la anterior resolución. Lo expuesto, sin necesidad de entrar a conocer otras consideraciones, determina la nulidad de la anterior resolución.

En méritos de lo anteriormente referido y declarada la nulidad del Plan de Ordenación de Recursos Humanos de 30/4/13 y de la Resolución de 2 de mayo de 2013 que regula el procedimiento de prolongación del Servicio activo al cumplir la edad ordinaria de jubilación forzosa, la consecuencia que anuda a lo anterior es la nulidad de la Orden de 3/12/13 siendo el objeto que realmente se recurre, en atención a lo expuesto por la parte actora, el Acuerdo de 19 de noviembre de 2013 por el que se ratifican las resoluciones anteriores.

QUINTO.- Conforme prevé el artículo 139 de la Ley Jurisdiccional al serle desestimadas todas sus pretensiones procede imponer las costas del anterior recurso a la parte demandada con el límite de 1.500 euros por todos los conceptos.

F A L L O

PRIMERO.- Estimar el recurso contencioso administrativo número 159/13 a instancia del **SINDICATO PROFESIONAL DE MÉDICOS DE ARAGÓN**, se declara la nulidad de las resoluciones obrantes en el encabezamiento de esta sentencia.

SEGUNDO.- Se imponen las costas a la parte demandada con el límite de 1.500 euros por todos los conceptos.

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



COMUNIDAD
AUTÓNOMA
DE ARAGÓN



PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado ponente, celebrando la Sala audiencia pública, en el mismo día de su pronunciamiento, doy fe.

DILIGENCIA.- Seguidamente se procede a notificar telemáticamente la anterior Sentencia a las partes en legal forma, haciéndoles saber que contra la misma cabe recurso de **CASACION** en base a los motivos del artículo 88, en relación con el 86.4, de la Ley 29/98 Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ante la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, el cual deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de los **DIEZ DIAS** siguientes a esta notificación en la forma y con la justificación prescrita en el artículo 89 de dicha Ley, sin perjuicio de ejercitar cualquier otro recurso que consideren procedente, debiendo constituir un depósito de 50 € en la Cuenta de Banco Santander nº 4892, haciendo constar el número y año del procedimiento. Doy fe.



COMUNIDAD
AUTÓNOMA
DE ARAGÓN