



INFORME SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO DEL GOBIERNO DE ARAGÓN POR EL QUE SE MODIFICA EL DE- CRETO 84/2003, DE 29 DE ABRIL, DEL GOBIERNO DE ARA- GÓN, POR EL QUE SE REGULA EL RÉGIMEN JURÍDICO Y RETRIBUTIVO DEL PERSONAL DOCENTE E INVESTIGA- DOR CONTRATADO DE LA UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA.

Visto el borrador del proyecto de Decreto citado en el título, se emite este informe al amparo de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón y se formulan las siguientes consideraciones.

I.- ANTECEDENTES.

La Dirección General de Universidades ha solicitado informe sobre el proyecto citado “ut supra” remitiéndose a la documentación publicada en el Portal de Transparencia donde obra la siguiente documentación:

1. Orden de 18 de marzo de 2021, de la Consejera de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento por la que se acuerda el inicio del procedimiento de modificación del Decreto 84/2003, de 29 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el régimen jurídico y retributivo del personal docente e investigador contratado de la Universidad de Zaragoza.
2. Certificado de la Jefa de Servicio de Participación Ciudadana de la Dirección General de Gobierno Abierto e Innovación Social del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, de 12 de julio de 2021, en el que se hace constar que se ha tramitado consulta pública previa sobre dicha modificación del 16 de junio de 2021 al 2 de julio de 2021.
3. Memoria justificativa elaborada por la Dirección General de Universidades firmada con fecha 3 de noviembre de 2021.



4. Versión 1ª del proyecto normativo de 9 de noviembre de 2021. No consta publicada ninguna otra versión por lo que se entiende que es el texto que se somete a informe.

5. Informe de evaluación de impacto de género del citado proyecto, fechado a 10 de noviembre de 2021.

6. Informe de la Dirección General de Universidades sobre impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, de fecha 10 de noviembre de 2021.

7. Resolución de la Dirección General de Universidades, de 16 de noviembre de 2021, por la que se acuerda dar trámite de audiencia a la Universidad de Zaragoza a través de su Consejo Social.

8. Escrito del Presidente del Consejo Social de la Universidad de Zaragoza, de 20 de diciembre de 2021, en el que se manifiesta que se dio traslado del proyecto al Rector concediendo plazo de un mes para presentar alegaciones sin que se hayan presentado observaciones al mismo.

9. Informe de la Dirección General de Función Pública y Calidad de los Servicios, firmado el 24 de febrero de 2022, por suplencia, por el Secretario General Técnico de Hacienda y Administración Pública.

II.- SOBRE EL PROCEDIMIENTO PARA SU APROBACIÓN.

1.- NATURALEZA DEL TEXTO

El tratamiento del régimen jurídico aplicable al procedimiento exige traer a colación la naturaleza del futuro texto en la medida que afectará a los trámites exigibles para su aprobación. Para ello, hay que comenzar indicando cuál es su objeto.

El futuro decreto tiene como objeto modificar el Decreto 84/2003, de 29 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el régimen jurídico y retributivo del personal docente e investigador contratado de la Universidad de Zaragoza, que tiene su antecedente normativo en el Decreto 224/2002, de 25 de junio, del Gobierno de Aragón y que fue modificado mediante Decreto 206/2018, de 21 de noviembre, del Gobierno de Aragón.



El proyecto ahora presentado, al igual que el Decreto 84/2003, de 29 de abril, se ampara en determinadas previsiones de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

Concretamente, en el Capítulo I del Título IX, dedicado al personal docente e investigador de las Universidades públicas donde tras afirmar que *el personal docente e investigador de las Universidades públicas estará compuesto de funcionarios de los cuerpos docentes universitarios y de personal contratado*, regula en los artículos 48 a 55 el régimen del personal docente e investigador contratado. Es el citado artículo 48, en su apartado 6, el que dispone que “En los términos de la presente Ley y en el marco de sus competencias, las Comunidades Autónomas establecerán el régimen del personal docente e investigador contratado de las universidades.”

A su vez el artículo 55 acoge reglas sobre las retribuciones del personal docente e investigador contratado disponiendo en su apartado 1 que “Las Comunidades Autónomas regularán el régimen retributivo del personal docente e investigador contratado en las Universidades públicas.”

Igualmente la Ley 5/2005, de 14 de junio, de Ordenación del Sistema Universitario de Aragón (LOSUA) dedica los artículos 30 y siguientes al personal docente e investigador. El artículo 36 se dedica específicamente al régimen retributivo indicando (énfasis añadido):

Artículo 36 Régimen retributivo

1. Las retribuciones del personal docente e investigador serán establecidas por la universidad a través, en su caso, del correspondiente convenio colectivo **y dentro de las limitaciones que**, por categorías y en relación con las retribuciones del profesorado de los cuerpos docentes e investigadores, **se establezcan reglamentariamente**.
2. El Gobierno de la Comunidad Autónoma podrá establecer para el personal docente e investigador contratado retribuciones adicionales ligadas a méritos individuales docentes, investigadores y de gestión. Dentro de los límites fijados por el Gobierno, el Consejo Social, a propuesta del Consejo de Gobierno, podrá acordar la asignación singular e individual de dichos complementos retributivos, previa valoración de los méritos por la Agencia de Calidad y Prospectiva Universitaria de Aragón.

En este contexto surge el proyecto normativo que se centra en la modificación de una de las limitaciones fijadas en régimen retributivo aprobado por el Decreto 84/2003, de 29 de abril,



que consiste en restringir la aplicación del complemento personal por antigüedad a las contrataciones indefinidas, excluyendo al personal contratado temporal. En concreto, se modifica el artículo 31 que actualmente dice así (énfasis añadido):

Artículo 31.-Conceptos retributivos.

*Los conceptos de retribuciones aplicables a las contrataciones que se realicen serán: el sueldo, concebido como partida salarial básica y fijado por unidad de tiempo; las pagas extraordinarias, en número de dos que se devengarán en la cuantía de una mensualidad del sueldo y antigüedad abonándose en los meses de junio y diciembre; **complemento retributivo por antigüedad, únicamente en las contrataciones indefinidas y por cada tres años de prestación de servicios efectivos**; complemento de destino que atenderá al grado de cualificación exigido para la plaza ocupada; y el complemento específico, aplicable al personal docente e investigador contratado con dedicación a tiempo completo.*

Por consiguiente, la futura norma será fruto de la potestad reglamentaria reconocida al Gobierno de Aragón en el artículo 53.1 del Estatuto de Autonomía, los artículos 12.10 y 40 (anteriormente artículo 43.1) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón y el artículo 128 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y será dictada en desarrollo de las precitadas leyes del ámbito universitario, teniendo carácter de reglamento ejecutivo, como ya se reconociera en el dictamen 64/2003 de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón respecto del proyecto que dio lugar al Decreto 84/2003, de 29 de abril.

<< Y ninguna duda cabe del carácter ejecutivo de este proyecto de texto normativo que tuvo como antecedente el que ahora se proyecta derogar Decreto 224/2002, de 25 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptaron medidas para la contratación de Personal Docente e Investigador por la Universidad de Zaragoza, de naturaleza temporal, y que, como aquél, (cuyo Proyecto fue objeto de nuestro Dictamen 89/2002, de 11 de junio), debe ser directamente relacionado con la Disposición Final Tercera de la LOU que habilita al Gobierno y a las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo de esa Ley Orgánica, correspondiendo a la Comunidad Autónoma de Aragón, según expresamente reconocen los artículos 48.1 y 51 de esa Ley, el desarrollo del régimen del Personal Docente e Investigador contratado por las Universidades aragonesas (así como la regulación del Órgano de Evaluación Externa del profesorado propio de nuestra Comunidad que no se incluye en este proyecto normativo).

(...)

Ciertamente, la LOU, en los artículos 48 y siguientes en los que se establecen las normas generales sobre la contratación de personal docente e investigador por las Universidades Públicas españolas, permite a éstas que puedan contratar laboralmente hasta un 49% del total de sus profesores e investigadores (debiendo ser el 51% de este personal, como mínimo, funcionarios), creando las figuras contractuales de Ayudante, Profesor Ayudante Doctor, Profesor Colaborador, Profesor Contratado Doctor, Profesor Asociado, Profesor Visitante y Profesor Emérito, además de poder realizar contratos por obra o servicio determinado para el desarrollo de proyectos concretos de investigación científica o técnica, regulando las



bases de cada una de estas figuras y de su régimen contractual, remitiendo a las respectivas Comunidades Autónomas el establecimiento del régimen del personal docente e investigador que puedan contratar las Universidades (art.48.1) y la regulación de su régimen retributivo (art. 55), habilitando al Gobierno y a las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de la Ley, (Disposición Final Tercera).

En consecuencia, la Comunidad Autónoma de Aragón resulta habilitada en el ejercicio de las competencias de desarrollo normativo que le corresponden en materia de Enseñanza Universitaria según el artículo 36 del Estatuto de Autonomía, para, en el ejercicio de la potestad reglamentaria otorgada al Gobierno de Aragón por los artículos 16 y 29 de la LPGA, para el dictado de una norma como la proyectada sometida a nuestro dictamen.>>

En este sentido concluye el dictamen 244/2018, emitido respecto al Decreto 206/2018, de 21 de noviembre, del Gobierno de Aragón:

No existen dudas sobre el carácter ejecutivo de este proyecto normativo, de acuerdo con el artículo 71 del Estatuto de Autonomía de Aragón. En nuestro dictamen 64/2003, de 8 de abril de 2003, sobre el proyecto de Decreto por el que se regula el régimen jurídico y retributivo del Personal Docente e Investigador Contratado de la Universidad de Zaragoza,

2.- MARCO JURÍDICO PARA LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LA FUTURA NORMA.

De acuerdo con la conclusión anterior, para su elaboración y aprobación debe observarse el procedimiento regulado en la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, que constituye el régimen troncal para el ejercicio de la potestad reglamentaria, y lo previsto en los artículos 127 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que resulten de aplicación tras la Sentencia del TC de 24 de mayo de 2018, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3628-2016.

A este respecto, y teniendo presente que el procedimiento normativo objeto de examen se inició mediante Orden de 18 de marzo de 2021, debe advertirse que el análisis se efectúa atendiendo a los artículos 47 y siguientes de la citada ley aragonesa en su versión anterior a la Ley 4/2021, de 29 de junio (vigente a partir del 22 de julio de 2021), a tenor de su disposición transitoria única que dice así:

“Disposición transitoria única Régimen transitorio del procedimiento de elaboración de normas

Los procedimientos de elaboración de normas que estuvieran iniciados a la entrada en vigor de la presente ley se regirán por la legislación anterior. A estos efectos se entenderá que los procedimientos han sido iniciados si se hubiere aprobado la correspondiente orden de inicio de los mismos.”



Conforme al régimen jurídico mencionado, se procede a analizar la corrección del procedimiento seguido hasta ahora (como predica el artículo 50 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo en cuanto al contenido del informe de la Secretaría General Técnica) y cuáles serían los trámites restantes.

3.- ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO SEGUIDO HASTA LA EMISIÓN DE ESTE INFORME.

1. Decisión de inicio del procedimiento.

La futura disposición que se apruebe será el resultado de la tramitación de un procedimiento administrativo que exige la existencia de un acto formal que lo promueva conforme al artículo 58 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Por ello, debe aprobarse la correspondiente decisión de inicio amparada en el citado artículo 58 y en la citada Ley 2/2009, de 11 de mayo, cuyo artículo 46.1 actual (anterior artículo 47) atribuye a los miembros del Gobierno la iniciativa para el ejercicio de la potestad reglamentaria en función de la materia objeto de regulación.

Artículo 58. Iniciación de oficio.

Los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia.

Artículo 46 Iniciativa

1. La iniciativa para la elaboración de las disposiciones normativas corresponde a los miembros del Gobierno en función de la materia objeto de regulación, que designará el órgano directivo al que corresponderá el impulso del procedimiento.

En el expediente remitido obra dicha decisión, adoptada mediante Orden de 18 de marzo de 2021 por la Consejera de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento, ajustándose al orden competencial previsto en el ordenamiento jurídico. Concretamente a lo indicado en el artículo 73 del Estatuto de Autonomía donde se atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia compartida en materia de enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades; en el artículo 55 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre; en el artículo 36 de la Ley 5/2005, de 14 de junio y en virtud de las competencias



atribuidas al Departamento de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento en el Decreto 7/2020, de 10 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del citado Departamento.

Asimismo, en dicha orden, tras exponer las razones que justifican la aprobación de la norma, se acuerda el inicio del proceso y correctamente encomienda a la Dirección General de Universidades la elaboración del proyecto de decreto, de las correspondientes memorias y la instrucción del procedimiento.

2º Consulta pública previa.

Atendiendo a la fecha en la que se inició el procediendo analizado (con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 4/2021, de 29 de junio) en este punto es importante traer a colación la Sentencia del TC de 24 de mayo de 2018, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3628-2016, conforme a la cual los siguientes apartados del artículo 133 son acordes con el marco constitucional de competencias y, por ende, aplicables a los proyectos de normas reglamentarias:

“Artículo 133 Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos

1. Con carácter previo a la elaboración del proyecto ...de reglamento, se sustanciará una consulta pública,

2. (...)

3. (...)

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen. (...)

El transcrito artículo 133 prevé la consulta como un trámite que se sitúa en el mismo umbral del procedimiento (tras la adopción de la decisión de inicio del procedimiento) puesto



que se trata incluso de un trámite previo a la elaboración del propio proyecto de reglamento con el fin de recabar opinión.

Dicho trámite, ahora ya previsto en la Ley 2/2009, de 11 de mayo (artículo 47), está sujeto en esta Administración autonómica a las Instrucciones aprobadas por Acuerdo de 26 de febrero de 2020, del Gobierno de Aragón, por el que se dictan instrucciones sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración normativa a través del Portal de Gobierno Abierto del Gobierno de Aragón y conforme a ellas se procedió a realizar en el caso concreto el citado trámite en el Portal de Gobierno Abierto, tal y como consta en el certificado de la Jefa de Servicio de Participación Ciudadana citado en el epígrafe I, sin que se hayan presentado observaciones.

3º. Elaboración de la memoria justificativa por la Dirección General de Universidades.

Se ha elaborado la precitada memoria, fechada a 3 de noviembre de 2021, a la luz del artículo 48.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, aplicable al caso concreto:

«3. El proyecto irá acompañado de una memoria en la que se justifique la necesidad de la promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, el impacto social de las medidas que se establezcan en la misma, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, que incorporará una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, y una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación».

La memoria justificativa acoge bajo sus epígrafes los antecedentes del proyecto, la justificación sobre la necesidad de esta iniciativa reglamentaria, el resumen de su contenido y el resto de los extremos que debe comprender esta clase de documento, tal como la forma de inserción en el ordenamiento jurídico, la observancia de los principios de buena regulación y el impacto de su aprobación desde diferentes perspectivas (social, género, discapacidad), si bien sobre algunos de ellos se emiten los informes exigidos en el ordenamiento jurídico: informe de evaluación de impacto de género y el informe de evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, a los que luego se hará referencia.



No consta informe “ad hoc” sobre el impacto por razón de discapacidad previsto en el 78 de la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón, pero la memoria se pronuncia explícitamente concluyendo que no hay impacto.

En esta memoria se incluye un apartado específico dedicado al análisis del impacto económico donde se razona la ausencia de una memoria económica al carecer la iniciativa de efectos económicos directos para la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. De este epígrafe se colige que la modificación pretendida es una adaptación formal a lo que ya disponen otras normas puesto que en la práctica solo queda pendiente la regularización de las retribuciones para los denominados contratos predoctorales.

Las percepciones salariales a las que tenga derecho el personal docente en aplicación del proyecto de decreto no constituyen directamente gastos a realizar por el Gobierno de Aragón, sino que su naturaleza es la de gasto de la Universidad de Zaragoza.

*Por tanto, ello **no repercute de manera directa en las cuentas económicas del Gobierno de Aragón**. En consecuencia, la aprobación del proyecto de decreto no supone ninguna modificación de las condiciones de financiación del Gobierno de Aragón a la Universidad de Zaragoza, establecidas actualmente a través del Modelo Global de Financiación de la Universidad de Zaragoza para el periodo 2016-2020, que ha sido prorrogado durante el año 2021. **Tampoco lo supondrá en el siguiente Modelo Global de Financiación que se está elaborando, referido al periodo 2022-2026.***

(...)

*De acuerdo con lo indicado en el apartado II “Necesidad y oportunidad de elaboración y modificación de la norma” de esta memoria y la información facilitada por la Universidad de Zaragoza, **quedaría pendiente de regularizar únicamente el colectivo del personal contratado bajo la modalidad del contrato predoctoral, cuyo importe ascendería a 58.765,10 €; importe que se financiará con el presupuesto de dicha Universidad.***

4º. Informe de evaluación del impacto de género.

El informe de evaluación de impacto de género emitido por la Dirección General de Universidades, con fecha 10 de noviembre de 2021, con el visto bueno de la Unidad de Igualdad del Departamento de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento, cumple con lo exigido en el transcrito artículo 48 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, aplicable al caso concreto, y en el artículo 18.3 de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón.



En síntesis, el informe afirma que, si bien las cuestiones retributivas suelen afectar de modo diferente a hombres y mujeres, dando lugar a la denominada brecha salarial, en este caso concreto se considera que la actuación que se pretende no posee pertinencia de género.

Finalmente se destaca que en la redacción del proyecto se ha utilizado un lenguaje inclusivo cumpliendo así con lo exigido en el artículo 22.1 de la Ley 7/2018, de 28 de junio y en el artículo 14.11 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, si bien matiza que *en la parte expositiva se ha mantenido algún término no inclusivo (los trabajadores) que responde al contenido literal de normas o sentencias y que se considera que no debe ser modificado.*

Para concluir con esta cuestión, sería aconsejable hacer constar en la exposición de motivos del proyecto, en el párrafo donde se recogen los trámites más significativos realizados en el procedimiento de elaboración, la emisión de este informe.

5º. Informe sobre impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género.

Este informe es emitido por la Dirección General de Universidades, con fecha 10 de noviembre de 2021, en cumplimiento del transcrito artículo 48 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo y del artículo 41 de la Ley 18/2018, de 20 de diciembre, de igualdad y protección integral contra la discriminación por razón de orientación sexual, expresión e identidad de género en la Comunidad Autónoma de Aragón. En este informe se concluye correctamente que, a tenor del objeto de la reforma, *no se aprecia que genere discriminación por motivo de identidad o expresión de género o de la orientación sexual.*

6º.- Proyecto de decreto elaborado por la Dirección General de Universidades.

El texto remitido es analizado en el epígrafe IV de este informe.

7º.- Trámite de audiencia.

Tras la mencionada sentencia del TC y sin perjuicio de lo dispuesto en el primer párrafo del apartado 4 del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que continúa siendo



aplicable (*Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen*), el proyecto en cuestión se rigió por el régimen de audiencia previsto en el anterior artículo 49 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, (similar al actual artículo 51 en cuanto a los destinatarios) que disponía que:

<<Artículo 49 Audiencia e información pública

- 1. Cuando la disposición afecte a los derechos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo no inferior a un mes a través de las **organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los representen** y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición.*
- 2. El trámite de audiencia podrá ampliarse con el de información pública en virtud de resolución del miembro del Gobierno que haya adoptado la iniciativa de elaboración de la norma, pudiendo dicha autorización figurar en la propia resolución que inicia el procedimiento. La información pública se practicará a través del "Boletín Oficial de Aragón", durante el plazo de un mes. La participación de la ciudadanía podrá producirse por cualquier medio admisible en Derecho, entre otros, por vía telemática.*
- 3. El trámite de audiencia e información pública no se aplicará a las disposiciones de carácter organizativo del Gobierno y la Administración o de las organizaciones dependientes o adscritas a ella.>>*

Mediante Resolución de la Dirección General de Universidades, de 16 de noviembre de 2021, se acuerda dar trámite de audiencia a la Universidad de Zaragoza, en cuanto destinataria de la futura norma, a través de su Consejo Social. De la documentación remitida consta otorgado el trámite de audiencia a dicha Universidad y la respuesta de esta institución sobre la ausencia de alegaciones por parte del Rector de la Universidad, respuesta suscrita por el Presidente del Consejo Social, de lo que cabe presumir que este Consejo ha conocido del proyecto normativo.

Sobre el trámite de audiencia, como ya sucedió en el informe de la Secretaria General Técnica emitido sobre el proyecto de modificación del Decreto 84/2003, de 29 de abril, debe traerse a colación el dictamen 89/2002 de la Comisión jurídica Asesora del Gobierno de Aragón (emitido en relación al proyecto que dio lugar al Decreto 224/2002, de 25 de junio), en el que se ampara la precitada resolución de 16 de noviembre de 2021 y en el que se afirmó que (énfasis añadido):



<<(…) *Tampoco se han llevado a cabo los trámites de audiencia a los interesados y de información pública a los que se refiere el artículo 33 de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, aunque los mismos, en este caso, **no resultan legalmente exigibles puesto que, por una parte, la Universidad de Zaragoza, quien debería haber sido oída por ser la destinataria exclusiva de la norma, ha promovido su elaboración como hemos visto en los antecedentes, por lo que puede considerarse cumplido este extremo y, por otra, ni la materia exige un trámite de información pública ni existen asociaciones representativas de intereses colectivos relacionados con la materia a reglamentar, de carácter puramente organizativo de la propia Universidad.***>>

El ya referido dictamen 64/2003 también se pronuncia sobre esta cuestión (énfasis añadido):

<<Y aunque en nuestro anterior Dictamen 89/2002, de 11 de junio, en relación al proyecto normativo finalmente aprobado como Decreto del Gobierno de Aragón 224/2002, de 25 de junio, antes mencionado, antecedente del proyecto aquí dictaminado, **esta Comisión Jurídica consideró que los trámites de audiencia a los interesados y de información pública a los que se refiere el artículo 33 de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, no resultaban legalmente exigibles** puesto que ni la materia exige un trámite de información pública ni existen asociaciones representativas de intereses colectivos relacionados con la materia a reglamentar, de carácter puramente organizativo de la propia Universidad; **resulta muy encomiable que en este procedimiento se haya efectuado el trámite de información pública**, mediante la resolución de 19.11.02 del Secretario General Técnico del Departamento, publicada en el B.O.A. de 25.11.01, que resultó muy fértil dado que ha permitido la incorporación y consideración de las **alegaciones formuladas por Comisiones Obreras de Aragón, por la Junta de Personal de la Universidad de Zaragoza y por el Rectorado de esta Universidad.**>>

Por último, en el dictamen 244/2018, emitido sobre el proyecto que modificó el Decreto 84/2003, de 29 de abril (Decreto 206/2018, de 21 de noviembre) se afirmó lo siguiente:

Trámite de audiencia. Siguiendo con el análisis del procedimiento, el artículo 49.1 de la LPGA dispone que, cuando la disposición afecte a los derechos de los ciudadanos, se les dará audiencia en un plazo no inferior a un mes, a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. En este caso, y tratándose de un reglamento de carácter ejecutivo, que básicamente afecta a la organización de la propia Universidad, a quien se ha dado audiencia, el trámite queda cumplido.

De acuerdo con todos estos pronunciamientos y habiéndose dado audiencia a la Universidad a través del Consejo Social (órgano de participación social en el que están representados, por ejemplo, los sindicatos más representativos) se considera, salvo mejor criterio, que el trámite de audiencia habría sido cumplido, sin olvidar que, a mayor abundamiento, la modificación supone la eliminación de una regla discriminatoria y la adaptación a lo ya regulado en el ordenamiento jurídico (artículo 15.6 del ET).



8º. Remisión a los Departamentos y organismos públicos de la Administración autonómica.

De acuerdo con el procedimiento aplicable a la iniciativa en cuestión, la remisión del texto a los departamentos de esta Administración autonómica no constituye un trámite del proceso, si bien es una práctica acertada que responde al principio de colaboración y que el actual artículo 52.3 de la Ley 2/2009, de 11 de junio, ya recoge explícitamente:

*“3. El centro directivo remitirá el texto a las secretarías generales técnicas de los departamentos **afectados** para que formulen las sugerencias oportunas simultáneamente con los trámites de audiencia e información pública cuando procedan y, en su caso, a cualesquiera otros órganos de consulta y asesoramiento.”*

En el caso concreto, el proyecto no se ha remitido a los departamentos de esta Administración autonómica, lo que es lógico puesto que no afecta a las materias competenciales de ninguno de ellos. No obstante, sí fue enviado a la Dirección General de Función Pública y calidad de los Servicios que emitió informe favorable con fecha 24 de febrero de 2022.

9º. Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento.

El proyecto debe ser informado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento de acuerdo con el artículo 50 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, en la versión aplicable a esta iniciativa (actualmente el artículo 48.5), trámite que se realiza con la emisión del presente informe.

4.- TRAMITACIÓN PENDIENTE.

1º Fase de petición de informes o dictámenes a órganos de consulta y asesoramiento.

El anterior artículo 50 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, disponía que:

“1. Los proyectos de reglamento, antes de su aprobación, deberán ser sometidos preceptivamente a los siguientes informes y dictámenes:



- a) *El informe de la Secretaría General Técnica competente, que deberá referirse, como mínimo, a la corrección del procedimiento seguido y a la valoración de las alegaciones presentadas.*
- b) *El de la Dirección General de Servicios Jurídicos.*
- c) *El dictamen del Consejo Consultivo y los informes de los demás órganos de consulta y asesoramiento, en los casos previstos en la legislación que los regula.”*

De acuerdo con el antedicho artículo se observa lo siguiente:

a) Informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública

El artículo 13 de la Ley 9/2021, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2022 exige el informe preceptivo del Departamento de Hacienda y Administración Pública cuando los proyectos normativos comporten un incremento del gasto o de efectivos o disminución de ingresos:

1. *Todo proyecto normativo cuya aplicación pueda comportar un incremento de gasto o de efectivos en el ejercicio presupuestario o de cualquier ejercicio posterior, o una disminución de ingresos, deberá incluir una memoria económica detallada en la que se pongan de manifiesto las repercusiones presupuestarias derivadas de su ejecución y la forma en que se financiarán los gastos derivados de la nueva normativa, así como el informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería.*

NOTA: El nuevo artículo 52. 2 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, en similar sentido también exige este informe: *En el caso de que la disposición normativa legal o reglamentaria, implique un incremento del gasto o disminución de los ingresos presentes o futuros, deberá solicitarse un informe preceptivo del Departamento competente en materia de hacienda.*

En el caso planteado y a tenor de la memoria justificativa aportada, la futura norma no desplegaría efectos económicos para esta Administración.

b) Emisión de la Memoria explicativa de igualdad.

Se recuerda que en aplicación del artículo 19 de la Ley 7/2018, de 28 de junio, se deberá elaborar la memoria explicativa de igualdad dejando constancia de su realización en la exposición de motivos de la norma.

“Artículo 19. Memoria explicativa de igualdad



1. El proyecto de norma o disposición tendrá que ir acompañado de una memoria que explique detalladamente los trámites realizados en relación a la evaluación del impacto de género y los resultados de la misma.

2. La aprobación de la norma o adopción del acto administrativo de que se trate dejará constancia de la realización de la evaluación del impacto de género y de la memoria explicativa de igualdad.”

Como apunte complementario, el nuevo artículo 52.4 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, establece igualmente que el órgano directivo deberá elaborar una memoria explicativa de igualdad que explique detalladamente los trámites realizados en relación con la evaluación del impacto de género y los resultados de la misma y lo hace situándola antes de la petición del informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos.

Artículo 52 Informes y memoria explicativa de igualdad

4. El órgano directivo deberá elaborar una memoria explicativa de igualdad, que explique detalladamente los trámites realizados en relación con la evaluación del impacto de género y los resultados de la misma.

5. A continuación, la disposición normativa será sometida a informe preceptivo de la Dirección General de Servicios Jurídicos, salvo que se trate de disposiciones reglamentarias de organización competencia de la persona titular de la Presidencia.

c) Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos.

De acuerdo con el anterior artículo 50.1.b) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, (el actual artículo 52.5 también lo recoge como preceptivo) y el artículo 5.2.a) del Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón, el texto se remitirá a la Dirección General Servicios Jurídicos para la emisión del pertinente informe.

Para la solicitud de informe se estará a lo dispuesto en el artículo 6 del citado Decreto que dice así:

“1. La solicitud de informe que se remita a la Dirección General de Servicios Jurídicos deberá ir acompañada del expediente administrativo completo, en formato digital, así como de la correspondiente propuesta de resolución salvo en los casos en que, por razón de la naturaleza de la consulta, no sea necesario.

2. Los informes deberán ser emitidos en el plazo de diez días desde que la solicitud tenga entrada en la Dirección General de Servicios Jurídicos, salvo que por su especial complejidad el Director General y el Letrado General decidan la ampliación del plazo hasta el máximo de un mes.



3. Cuando junto con la solicitud no se envíe el expediente administrativo completo o, en su caso, la propuesta de resolución, se comunicará dicha circunstancia al órgano solicitante suspendiéndose el plazo para emitir informe.

4. Los informes se remitirán telemáticamente."

El expediente deberá ir encabezado por un índice. Si en el informe de este órgano directivo se formulan observaciones, la Dirección General adaptará el texto, si procede, emitiendo informe en el que se indique esta circunstancia y, en caso contrario, razonamiento de la desestimación de las observaciones hechas.

Si como consecuencia del informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos el texto del proyecto es modificado, surgirá una nueva versión que será debidamente fechada.

d) Dictamen del Consejo Consultivo de Aragón.

El anterior artículo 50.1.c) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, apela al dictamen del Consejo Consultivo en los casos previstos en la legislación que los regula (el actual artículo 52.6 también dispone que, *recibidos todos los informes previos necesarios, se recabará dictamen del Consejo Consultivo de Aragón cuando así esté previsto en la normativa aplicable*). Pues bien, de acuerdo con el artículo 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón éste será consultado preceptivamente cuando se trate de proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones mientras que el artículo 16.1.2) recoge como objeto de dictamen facultativo los proyectos de reglamentos de naturaleza organizativa o de orden interno.

Al amparo de lo expuesto en el epígrafe II, el proyecto presentado tiene carácter ejecutivo debiendo solicitarse con carácter preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón.

La petición del dictamen deberá efectuarse por la titular del departamento competente en la materia, en cumplimiento del artículo 13.1 de la precitada Ley 1/2009, de 30 de marzo, y del artículo 12.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Aragón, aprobado por el Decreto 148/2010, de 7 de septiembre.

A tal efecto esta petición irá acompañada, salvo razón suficiente en contrario, del expediente original, así como de toda la documentación necesaria para la adecuada evacuación



de la consulta (incluyendo las distintas versiones del proyecto fechadas), encabezados por un índice numerado. El envío se efectuará en formato electrónico.

Si como resultado del dictamen del Consejo Consultivo de Aragón se formulan observaciones, la Dirección General adaptará el texto del proyecto, si procede, emitiendo informe (o ya en la memoria final) en el que se indique esta circunstancia y, en caso contrario, razonamiento de la desestimación de las consideraciones emitidas en el dictamen.

2º. Memorias finales.

Una vez instruido el procedimiento y aunque este proyecto se rija por la legislación anterior, es procedente atender al actual artículo 53 de la Ley 2/2009, de 11 mayo, en el que se dispone que:

“Una vez cumplidos los trámites anteriores, se elaborará una memoria final que actualizará el contenido de la memoria justificativa y de la memoria económica, si hubiera habido alguna variación en las mismas, y se acompañará al anteproyecto de ley o proyecto de disposición general para su posterior aprobación. La persona titular del departamento competente por razón de la materia lo elevará al Gobierno, cuando proceda, para su aprobación.”

3º. Elevación al Gobierno de Aragón para su aprobación.

El proyecto deberá ser elevado al Gobierno de Aragón para su aprobación mediante decreto como titular de la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma de acuerdo con los artículos 53.1 del Estatuto de Autonomía, 40 y siguientes de la Ley 2/2009 (43 y concordantes en la versión anterior) y el artículo 128 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

4º.-Publicación en “Boletín Oficial de Aragón”.

Además de los artículos 20.1 y 45 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo (actualmente en el artículo 58), el artículo 131 Ley 39/2015, de 1 de octubre, se pronuncia al respecto afirmando que:

<<Las normas con rango de ley, los reglamentos y disposiciones administrativas habrán de publicarse en el diario oficial correspondiente para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos.



Adicionalmente, y de manera facultativa, las Administraciones Públicas podrán establecer otros medios de publicidad complementarios.

La publicación de los diarios o boletines oficiales en las sedes electrónicas de la Administración, Órgano, Organismo público o Entidad competente tendrá, en las condiciones y con las garantías que cada Administración Pública determine, los mismos efectos que los atribuidos a su edición impresa.

La publicación del «Boletín Oficial del Estado» en la sede electrónica del Organismo competente tendrá carácter oficial y auténtico en las condiciones y con las garantías que se determinen reglamentariamente, derivándose de dicha publicación los efectos previstos en el título preliminar del Código Civil y en las restantes normas aplicables.>>

La inserción en el “Boletín Oficial de Aragón” para su entrada en vigor se ordenará por la Secretaría del Gobierno, de conformidad con el artículo 18.4 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo.

III.- SOBRE LA TRANSPARENCIA.

El centro directivo responsable de la elaboración del proyecto deberá atender, respecto a la publicación de información de relevancia jurídica, a lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón y en la Instrucción nº 3 de 14 de marzo de 2016 de Transparencia. Esta obligación es ahora también recogida en el nuevo artículo 57 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo.

Debe destacarse que a fecha de este informe se ha cumplido con la obligación de publicidad activa pues constan publicados en el Portal de Transparencia los documentos reseñados en el epígrafe I.

IV.- SOBRE EL CONTENIDO DEL TEXTO.

1.- Desde el punto de vista formal.

Este proyecto constituye una futura disposición modificativa que en cumplimiento del artículo 48 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, debe tener en cuenta los criterios de correcta técnica normativa aprobados por Acuerdo de 28 de mayo de 2013, del Gobierno de Aragón



(publicado en el BOA por Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia).

El texto presentado se ajusta a dichas directrices, si bien debe recordarse que:

- La cita al Tribunal de Justicia procede completar: Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- El año 2021, tanto en el título del proyecto como en la antefirma, deberá sustituirse por 2022.
- En el párrafo dedicado a la consulta previa debe corregirse la simple errata de transcripción “se ha procedió”. Asimismo, donde dice “consulta previa”, debe decir “consulta pública previa”.
- Sobre la justificación de los principios de buena regulación, recogidos en la exposición de motivos, se propone la siguiente redacción:

*En la elaboración de esta norma han sido tenidos en cuenta los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, tal como se exigen en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el artículo 43 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón. Respecto a la adecuación a los principios de necesidad y eficacia **hay que tener presente que el fin perseguido por esta norma está claramente identificado no siendo otro que la adaptación del régimen retributivo del personal docente e investigador contratado de la Universidad de Zaragoza al principio de no discriminación ya expuesto, una evidente razón de interés general que solo puede alcanzarse mediante la modificación del Decreto 84/2003, de 29 de abril.***

A su vez esta modificación normativa, ceñida al artículo 31 del citado decreto, es una modificación simple limitada a lo imprescindible para lograr la necesidad que se pretende cubrir, sin que suponga la imposición de medidas restrictivas u obligaciones a sus destinatarios, ni cargas administrativas, tal y como evidencia su contenido, lo que también da cumplimiento al llamado principio de eficiencia.

También se ha cumplido con el principio de transparencia, ya que no solo su objetivo y justificación están claramente definidos en esta exposición, sino que se ha posibilitado la participación activa de sus destinatarios a través de los trámites realizados en el procedimiento de elaboración de la norma y de la publicación en el Portal de Transparencia de Aragón de los documentos elaborados en cada una de las fases de dicho procedimiento de acuerdo con la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.

Finalmente, este decreto responde al principio de seguridad jurídica puesto que justamente persigue la adaptación del régimen retributivo regulado en el Decreto 84/2003, de 29 de abril, al resto de ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, tal y como ha quedado reflejado en esta exposición de motivos, contribuyendo de este modo a lograr



un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones.

2. Desde el punto de vista material.

El proyecto presentado, como ya se ha reiterado a lo largo de este informe, tiene como objeto la modificación del artículo 31 del Decreto 84/2003, de 29 de abril, con el fin de adaptar dicha norma al principio de no discriminación entre el personal contratado de manera indefinida y el personal con contrato de duración determinada, un principio que ya predicaba la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, que aplican los diferentes órganos judiciales, tal y como se razona en la exposición de motivos y memoria justificativa elaboradas por la Dirección General, y que impone el artículo 15.6 del Texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre):

6. Los trabajadores con contratos temporales y de duración determinada tendrán los mismos derechos que los trabajadores con contratos de duración indefinida, sin perjuicio de las particularidades específicas de cada una de las modalidades contractuales en materia de extinción del contrato y de aquellas expresamente previstas en la ley en relación con los contratos formativos. Cuando corresponda en atención a su naturaleza, tales derechos serán reconocidos en las disposiciones legales y reglamentarias y en los convenios colectivos de manera proporcional, en función del tiempo trabajado.

*Cuando un determinado derecho o condición de trabajo esté atribuido **en las disposiciones legales o reglamentarias** y en los convenios colectivos **en función de una previa antigüedad del trabajador, esta deberá computarse según los mismos criterios para todos los trabajadores, cualquiera que sea su modalidad de contratación** (énfasis añadido)*

Este mandato permanece igualmente en la redacción del artículo 15 dada por el Real Decreto -ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo:

6. Las personas con contratos temporales y de duración determinada tendrán los mismos derechos que las personas con contratos de duración indefinida, sin perjuicio de las particularidades específicas de cada una de las modalidades contractuales en materia de extinción del contrato y de aquellas expresamente previstas en la ley en relación con los contratos formativos. Cuando corresponda en atención a su naturaleza, tales derechos serán reconocidos en las disposiciones legales y reglamentarias y en los convenios colectivos de manera proporcional, en función del tiempo trabajado.

Cuando un determinado derecho o condición de trabajo esté atribuido en las disposiciones legales o reglamentarias y en los convenios colectivos en función de una previa antigüedad de la persona trabajadora, esta deberá computarse según los mismos criterios para todas las personas trabajadoras, cualquiera que sea su modalidad de contratación.



La nueva redacción propuesta para el artículo 31 del Decreto 84/2003, de 29 de abril, cumple con esta finalidad con la simple eliminación de la expresión “únicamente en las contrataciones indefinidas”.

Por último, se observa que, en el citado precepto, al referirse al complemento específico también se ha matizado la redacción recalcando su aplicación a cualquier modalidad contractual (no existe en la redacción originaria limitación alguna por esta razón), siendo procedente que en la memoria final y la exposición de motivos se haga, al menos, una breve reseña sobre esta cuestión.

*“... el complemento específico, aplicable al personal docente e investigador contratado, **bajo por cualquier modalidad de contratación, con dedicación a tiempo completo**”.*

Es cuanto se informa sobre el asunto de referencia, sin perjuicio de otras consideraciones mejor fundadas sobre el fondo y el procedimiento que puedan emitir otros órganos de asesoramiento.

Firmado electrónicamente

IVÁN ANDRÉS MARTINEZ

SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE CIENCIA, UNIVERSIDAD Y SOCIEDAD
DEL CONOCIMIENTO