



Ref.: 3191

## **INFORME DE SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA LA OFERTA DE EMPLEO PÚBLICO PARA EL AÑO 2022 DE PERSONAL DOCENTE NO UNIVERSITARIO.**

Se emite este informe a solicitud de la Dirección General de Personal, de conformidad con lo exigido en el artículo 44.5 del Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón (B.O.A. Nº 75, de 20 de abril), en el que se dispone lo siguiente: “5. (...), se emitirá informe de la secretaría general técnica del departamento al que pertenezca el órgano directivo impulsor de la disposición, en el que se realizará un análisis jurídico procedimental, de competencias y de correcta técnica normativa, así como cualquier otra circunstancia que se considere relevante.”

### **I. Disposición normativa que se tramita:**

Según se dispone en el artículo 70 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, la oferta de empleo público es el instrumento de planificación de las necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria, lo que comportará la obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos.

Sobre la naturaleza jurídica del decreto que se pretende aprobar el Tribunal Supremo ha emitido sentencias contradictorias calificando unas veces la oferta de empleo público como un acto administrativo, y considerándola en otros pronunciamientos una disposición general. Esta última interpretación de cuál es la naturaleza de este instrumento es la asumida por la Dirección General de Servicios Jurídicos del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón. Se trataría, en todo caso, de una **norma de carácter organizativo**, lo que condiciona los trámites que han de seguirse en su tramitación.

El artículo 36.6 del Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón de 6 de abril (en adelante TRLPGA), dispone lo siguiente: “6. *Las personas titulares de las vicepresidencias y de los departamentos podrán aprobar las correspondientes disposiciones reglamentarias en asuntos de orden interno en las materias de su competencia. Igualmente, podrán ejercer la potestad reglamentaria cuando así les habilite para ello una ley o disposición reglamentaria aprobada por el Gobierno*”.

Corresponde al Gobierno de Aragón aprobar la oferta de empleo público de acuerdo con lo previsto en el artículo 23 del texto refundido de la Ley de la Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, y en el artículo 2.2.k del Decreto 208/1999, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se distribuyen las competencias en materia de personal entre los diferentes órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobando la oferta de empleo público docente no universitario para el año 2022.



**II. A la vista de la documentación remitida, se informa sobre la tramitación seguida en la elaboración del proyecto de decreto lo siguiente:**

El expediente administrativo es electrónico, como lo son los documentos incorporados al mismo, de acuerdo con lo exigido en el artículo 70.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), así como en el artículo 37 de la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón (en adelante LORJSPA), que establece como principio aplicable a la Administración aragonesa su funcionamiento electrónico, y con el artículo 42.2 de la misma norma que obliga en la tramitación de los procedimientos administrativos electrónicos al uso de las herramientas corporativas de administración electrónica.

De la documentación remitida como parte del expediente para su informe por esta Secretaría General se informa lo siguiente:

- No consta entre la documentación remitida la **Orden del Consejero de Educación, Cultura y Deporte por la que se acuerda el inicio del procedimiento**. Según se dispone en el artículo dando cumplimiento al artículo 42.1 del TRLPGA “1. *La iniciativa para la elaboración de las disposiciones normativas corresponde a las personas miembros del Gobierno en función de la materia objeto de regulación, que designará el órgano directivo al que corresponderá el impulso del procedimiento*”, en consecuencia, debe incorporarse al expediente normativo la orden por la que se acordó su inicio, así como la encomienda de su tramitación a la Dirección General de Personal de este departamento.
- No consta tampoco que se haya celebrado una **consulta pública previa** sobre el proyecto de decreto que se está tramitando. De acuerdo con lo establecido en el artículo 43.3.a) del TRLPGA podrá prescindirse del trámite de consulta pública en los siguientes supuestos: “a) Cuando se trate de normas organizativas o presupuestarias”. El proyecto de norma que se está tramitando tiene carácter organizativo, en consecuencia, el trámite de consulta pública previa es prescindible.
- Consta una única versión del proyecto de decreto, sin fecha, sobre cuyo título y contenido se centra este informe más adelante.
- Se relaciona a continuación el resto de documentos obrantes en el expediente remitido en el orden cronológico en el que han sido emitidos:
  - a) Certificado de existencia de crédito de esta Secretaría General Técnica, fechado el 19 de octubre de 2022.
  - b) “Memoria económica de la oferta de empleo del personal docente no universitario para el año 2022”, firmada por la Directora General de Personal del 21 de octubre de 2022.
  - c) “Informe que emite la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería respecto al proyecto de decreto de oferta de empleo público para 2022 de 515 de personal docente no universitario”, firmado por el titular de esa dirección general el 31 de octubre de 2022.



- d) “Informe de la Dirección General de Función Pública y Calidad de los Servicios sobre la adecuación a los requisitos de legalidad de la Oferta de Empleo Público de Personal Docente no Universitario para el año 2022”, firmado por el Director General de Función Pública y Calidad de los Servicios el 4 de noviembre de 2022.
- e) “Informe de evaluación de impacto de género y evaluación de impacto sobre orientación sexual, expresión o identidad de género del decreto del Gobierno de Aragón por el que se aprueba la oferta adicional de empleo público para el año 2022 de persona docente no universitario para los procesos de estabilización de empleo temporal”, firmada por la persona titular de la Unidad de Igualdad de esta Secretaría General Técnica el 9 de noviembre de 2022.
- f) “Informe de evaluación de impacto por razón de discapacidad del decreto del Gobierno de Aragón por el que se aprueba la oferta adicional de empleo público para el año 2022 de persona docente no universitario para los procesos de estabilización de empleo temporal”, firmada por la persona titular de la Unidad de Igualdad de esta Secretaría General Técnica el 9 de noviembre de 2022.
- g) “Memoria justificativa sobre la propuesta de oferta de empleo público docente no universitario para el año 2022”, firmada por la Directora General de Personal el 11 de noviembre de 2022.

Sobre el momento en el que se han ido emitiendo estos documentos, en especial, la **memoria justificativa del proyecto de decreto** se informa, para futuras tramitaciones que, en cumplimiento de lo exigido en el artículo 44.1, 2 y 3 del TRLPGA, tras la orden de inicio del procedimiento, deben emitirse con escasa distancia temporal entre ellos: una primera versión del proyecto de decreto, la memoria justificativa del anterior y la memoria económica.

Así mismo, se aconseja numerar las versiones del proyecto de decreto que se vayan incorporando a consecuencia de su tramitación con indicación de la fecha en la que son emitidas, por razones de transparencia, así como para permitir que el expediente administrativo que se vaya formando conforme se impulsen trámites de ajuste a lo exigido en el artículo 70.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que dispone lo siguiente: “1. *Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla*”.

Sobre el contenido de las memorias justificativa y económica incorporadas al expediente, se informa lo siguiente:

- Respecto de la **memoria justificativa**, el contenido de ésta debe ajustarse a lo exigido en el artículo 44.1 y 2. La memoria justificativa del proyecto de la Dirección General de Personal, de 11 de noviembre de 2022, justifica detalladamente la adecuación de éste a los principios de buena regulación, y de manera sucinta analiza la adecuación del procedimiento y su tramitación electrónica, el impacto social de las medidas y la descripción de los procedimientos y servicios para su desarrollo. Respecto al trámite de consulta pública, se sustituye por la consulta a través de las Organizaciones Sindicales representativas de los intereses colectivos del personal docente no universitario. No se



hace mención alguna desde el punto de vista de sus efectos sobre la unidad de mercado.

- El contenido de la memoria económica ha de ajustarse al artículo 44.3 del TRLPGA que dispone que *“se incorporará también una memoria económica con la estimación del coste económico a que dará lugar la implantación de las medidas contenidas en la disposición normativa en tramitación y, en caso de que implique un incremento del gasto o disminución de los ingresos, presentes o futuros, deberá detallar la cuantificación y valoración de sus repercusiones”*. La memoria económica de la Dirección General de Personal, de 21 de octubre de 2022, realiza la estimación del coste económico de la propuesta de oferta de empleo público de personal docente no universitario para el año 2022, en atención a los criterios establecidos tanto en la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado del año 2022, como en la Ley 9/2021, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2022. Una vez determinadas las vacantes generadas y aplicada la tasa de reposición de educación como sector prioritario, se calcula la dotación económica y la disponibilidad presupuestaria del Capítulo I sobre la propuesta, firmada el 21 de octubre de 2022 por la Directora General de Personal. Que se acompaña de un certificado de existencia de crédito de la Secretaria General Técnica de fecha 19 de octubre de 2022.

De acuerdo con lo exigido en el artículo 44.4, los proyectos de disposiciones normativas deberán ir acompañados de la siguiente documentación: a) Un informe de evaluación de impacto de género elaborado por la unidad de igualdad adscrita a la secretaría general técnica del departamento proponente, b) En el caso de disposiciones normativas que puedan afectar a personas con discapacidad, un informe de la unidad de igualdad adscrita a la secretaría general técnica del departamento proponente sobre impacto por razón de discapacidad y c) Cualesquiera otros informes que pudieran resultar preceptivos conforme a la legislación sectorial.

Constan en el expediente los dos informes de la Unidad de Igualdad de esta secretaría general técnica. Consta el informe de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería, preceptivo según el artículo 13.1 de la Ley 9/2021, de 30 de diciembre, dándose cumplimiento también al mandato del artículo 48.2 del TRLPGA. Consta también el Informe de la Dirección General de Función Pública y Calidad de los Servicios, preceptivo conforme a lo dispuesto en el artículo 35.6 de la Ley 9/2021, de 30 de diciembre. Este informe considera: válida la OEP por un total de 515 plazas y ajustados a Derecho los cálculos realizados en relación a los cupos de reserva de plazas para personas con discapacidad, personas víctima de terrorismo o afectadas por actos de terrorismo, personas transexuales y mujeres víctimas de violencia de género.

El artículo 53 del TRLPGA establece que las normas que estén en procedimiento de elaboración se publicarán en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón de conformidad con lo dispuesto en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón. No consta en esta Secretaría General Técnica que se haya solicitado a través de su Unidad de Transparencia la publicación en el portal de ninguno de los documentos obrantes en el expediente, ni tampoco consta en el referido portal que éstos hayan sido publicados. En consecuencia, se recuerda a la Dirección General de Personal la obligación del cumplimiento de publicidad activa.



Respecto de los **trámites a impulsar una vez emitido este informe**, se informa lo siguiente:

- Una vez emitido el informe de la Secretaría General Técnica, éste deberá incorporarse al expediente y adecuar el texto del proyecto de reglamento, si así se considera por la Dirección General, a lo observado en él.
- El artículo 47.4.a) del TRLPGA establece que los trámites de audiencia e información pública podrán omitirse cuando se trate de normas presupuestarias y organizativas. El proyecto de decreto que se informa es una norma organizativa, en consecuencia, no resulta preceptivo el trámite de información pública y alegaciones. Se incluye en el último inciso del citado artículo que la concurrencia de ésta, u otra, razón para la omisión de la información pública y el trámite de alegaciones, deberá motivarse en la memoria justificativa. No consta en la memoria justificativa emitida por la Directora General de Personal esta motivación.
- Según se dispone en el artículo 48.3 del TRLPGA, simultáneamente con los trámites de audiencia e información pública cuando procedan, el centro directivo remitirá el texto a las secretarías generales técnicas de los departamentos afectados para que formulen las sugerencias oportunas y, en su caso, a cualesquiera otros órganos de consulta y asesoramiento. A juicio de esta Secretaría General Técnica, el Departamento de Hacienda y Administración Pública es el único departamento afectado por el proyecto de decreto que se tramita. Sin embargo, habiendo emitido ya su informe preceptivo tanto la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería, como la Dirección General de Función Pública y Calidad de los Servicios, ambas centros directivos de ese departamento, no resulta necesario volverlo a someter a su conocimiento.
- Se regula en el artículo 48.4 la obligación para la Dirección General que tramite la norma de 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. Obligación igualmente prevista en el artículo 19 de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de Aragón, dispone lo siguiente: “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”, esto es, al informe emitido por la Unidad de Igualdad de esta Secretaría General Técnica.
- El artículo 48.5 del TRLPGA regula como preceptivo el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, salvo cuando se trate de disposiciones reglamentarias de organización competencia de la persona titular de la Presidencia. La remisión del expediente administrativo completo a la Dirección General de Servicios Jurídicos para su informe deberá ajustarse a lo establecido en el artículo 6 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 (BOA Nº 204, de 22 de octubre de 2018).
- No es preceptivo el informe del Consejo Consultivo de Aragón, ya que el artículo 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón (BOA Nº 68, de 8 de marzo de 2009) establece que éste deberá ser consultado preceptivamente respecto de los proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones. Tal y como se ha avanzado en



el apartado I de este informe, el proyecto de decreto que se está tramitando no es un reglamento ejecutivo, sino de naturaleza organizativa.

- Una vez cumplidos los trámites anteriores, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 49.1 la Dirección General deberá elaborar una **memoria final** que actualizará el contenido de la memoria justificativa y de la memoria económica que acompañarán el proyecto de reglamento para su posterior aprobación. Al tratarse de un proyecto de decreto, el Consejero deberá elevar su aprobación al Consejo de Gobierno.

Una vez aprobado el reglamento, ésta deberá publicarse en el Boletín Oficial de Aragón para que produzca efectos jurídicos. Según se dispone en el artículo 54 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, la norma entrará en vigor a los veinte días desde su completa publicación, salvo que en ella se establezca un plazo distinto. A este respecto, en la disposición final tercera del proyecto de decreto se establece como plazo de entrada en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón.

En todo caso, se recuerda que en cumplimiento de lo previsto en el artículo 23 del Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, el decreto que se apruebe debe publicarse y entrar en vigor durante el vigente ejercicio presupuestario.

### **III. Se realiza a continuación un análisis jurídico de competencias:**

Se ha analizado en el epígrafe I de este informe, la competencia del Gobierno para aprobar el decreto y la del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, a través de la Dirección General de Personal, para iniciar e impulsar la tramitación del proyecto de decreto sobre el que se informa. Se centra este epígrafe en el análisis jurídico de competencias respecto del contenido del proyecto de norma que se tramita.

Corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón, conforme al artículo 73 de su Estatuto de Autonomía, la competencia compartida en *“enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, que, en todo caso, incluye la ordenación del sector de la enseñanza y de la actividad docente y educativa, su programación, inspección y evaluación; el establecimiento de criterios de admisión a los centros sostenidos con fondos públicos para asegurar una red educativa equilibrada y de carácter compensatorio; la promoción y apoyo al estudio; la formación y el perfeccionamiento del personal docente; la garantía de la calidad del sistema educativo, y la ordenación, coordinación y descentralización del sistema universitario de Aragón con respeto al principio de autonomía universitaria”*.

Así mismo, el artículo 75 del Estatuto de Autonomía de Aragón, en su apartado 13, atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en *“régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad Autónoma de Aragón y de su Administración Local y las especialidades del personal laboral derivadas de la organización administrativa y la formación de este personal”*.

El ejercicio de las competencias en materia educativa y de personal docente no universitario, asumidas por la Comunidad Autónoma, se deben ejecutar en el marco de lo previsto por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, así como del resto de normativa específica, relacionada en el epígrafe I de este



informe. De acuerdo con ésta, procede aprobar la Oferta de Empleo Público de personal docente no universitario de Aragón para el año 2022 durante este ejercicio. Se contempla en la disposición adicional duodécima de la LOE las normas que constituyen, entre otras, las bases del régimen estatutario del personal funcionario docente, regulando el régimen de ingreso en los distintos cuerpos docentes.

La disposición transitoria decimoséptima de la LOE dispone lo siguiente: “1. *El Ministerio de Educación y Ciencia propondrá a las Administraciones educativas, a través de la Conferencia Sectorial de Educación, la adopción de medidas que permitan la reducción del porcentaje de profesores interinos en los centros educativos, de manera que, en el plazo de cuatro años, desde la aprobación de la presente Ley, no se sobrepasen los límites máximos establecidos de forma general para la función pública.*

2. *Durante los años de implantación de la presente Ley, el acceso a la función pública docente se realizará mediante un procedimiento selectivo en el que, en la fase de concurso se valorarán la formación académica y, de forma preferente, la experiencia docente previa en los centros públicos de la misma etapa educativa, hasta los límites legales permitidos. La fase de oposición, que tendrá una sola prueba, versará sobre los contenidos de la especialidad que corresponda, la aptitud pedagógica y el dominio de las técnicas necesarias para el ejercicio de la docencia. Para la regulación de este procedimiento de concurso oposición, se tendrá en cuenta lo previsto en el apartado anterior, a cuyos efectos se requerirán los informes oportunos de las Administraciones educativas.”*

Así mismo, el Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso, acceso y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y regula el régimen transitorio de ingreso al que se refiere la disposición transitoria citada anteriormente, exige en su artículo 3.1, como requisito previo a las convocatorias para la provisión de plazas, la publicación por las Administraciones educativas de las respectivas ofertas de empleo público.

Así como la modificación operada por el Real Decreto 270/2022, de 12 de abril, que modifica el Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y se regula el régimen transitorio de ingreso a que se refiere la disposición transitoria decimoséptima de la citada ley, aprobado por Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero.

#### **IV. Se analiza en este apartado la correcta adecuación del proyecto de reglamento a las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón,**

Las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas mediante Acuerdo, de 28 de mayo de 2013, del Gobierno de Aragón, se publicaron la Orden, de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia (B.O.A. nº 119, de 19 de junio). La estructura del proyecto de decreto se ha redactado en forma de texto articulado y se ajusta, con carácter general, a las directrices de técnica normativa.

No obstante, se recuerda lo dispuesto en la Directriz 53, referido a la cita de leyes, decretos legislativos, decretos – leyes y decretos: “*La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la*



*dispositiva, debe incluir el título completo de la norma: tipo, número y año (con los cuatro dígitos) separados por barra inclinada, fecha y nombre separados por comas. En las posteriores ocasiones se citará en forma abreviada (tipo, número, año y fecha)". Sin embargo, en el texto propuesto, en ocasiones se repite el título completo de las normas ya citadas; o bien no se nombra de forma uniforme la legislación, por lo que se recomienda la revisión de dichos extremos.*

#### **V. Contenido del proyecto de decreto:**

El título del proyecto del decreto, por error, se refiere a la aprobación de "LA OFERTA ADICIONAL DE EMPLEO PÚBLICO PARA EL AÑO 2022 DE PERSONAL DOCENTE NO UNIVERSITARIO PARA LOS PROCESOS DE ESTABILIZACIÓN DE EMPLEO TEMPORAL".

Si bien el texto propuesto tiene por objeto la aprobación de la oferta ordinaria de personal docente no universitario, para hacer efectiva la tasa de reposición, debiendo corregir un extremo tan relevante.

Se recuerda la obligación de que incorporar en la parte expositiva la justificación de la adecuación de la norma a los principios de buena regulación en cumplimiento de lo establecido en el artículo de nuevo en la necesidad de justificar en la parte expositiva como el texto normativo que se aprueba y su tramitación se adecúan a los principios de buena regulación de acuerdo con el artículo 39.3 del TRLPGA y del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que tiene carácter básico.

El párrafo sexto *in fine* de la parte expositiva se refiere a la competencia en virtud de la que se "aprueba la oferta de empleo público adicional de estabilización de empleo temporal", y que igualmente debe ser corregido.

Se somete a su consideración la oportunidad de modificar la redacción del artículo 1.2 cuando se remite a "lo establecido en los artículos 27.2 y 27.3 de la Ley 5/2019, de 221 de marzo". Se sugiere referirse a lo establecido en el artículo 27, apartados 2 y 3; o bien a los apartados 2 y 3 del artículo 27.

Por lo que respecta al último inciso de la disposición final primera, en tanto que se trata de la tramitación de la oferta de empleo correspondiente al año 2022, se considera oportuno eliminar la referencia a la convocatoria excepcional de estabilización de empleo temporal de larga duración.

Es cuanto procede informar.

Zaragoza, a la fecha de la firma electrónica.

María Muñoz Guajardo  
Secretaria General Técnica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte