



Ref.: 3235

INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE MODIFICA LA ORDEN DE 19 DE FEBRERO DE 2013, DEL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA, SOBRE ASISTENCIA A ACTIVIDADES DE FORMACIÓN PARA EL PERSONAL DOCENTE NO UNIVERSITARIO QUE PRESTA SUS SERVICIOS EN CENTROS DOCENTES PÚBLICOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN.

Se emite este informe a solicitud de la Dirección General de Personal, Formación e Innovación, de conformidad con lo exigido en el artículo 44.5 del texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, 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. Análisis de competencias y naturaleza jurídica del reglamento.

- La norma cuya aprobación se pretende viene a modificar otra anterior, esto es, la Orden de 19 de febrero de 2013, del Departamento de Educación y Ciencia, sobre la asistencia a actividades de formación para el personal docente no universitario que presta sus servicios en centros docentes públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, de Mejora de la Calidad Educativa establece, en su artículo 102, que la formación del profesorado constituye un derecho y una obligación de todo el profesorado y una responsabilidad de las Administraciones educativas y de los propios centros.

El Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, dispone, en su artículo 73, que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades que incluye, entre otros aspectos, la formación y el perfeccionamiento del personal docente.

En el ejercicio de esas competencias, se aprueba el Decreto 166/2018, de 18 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la formación del profesorado de enseñanzas no universitarias que presta sus servicios en centros docentes sostenidos con fondos públicos en la Comunidad Autónoma de Aragón.

El artículo 36.6 del texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, aprobada por el Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón (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”.



La disposición final primera del precitado Decreto 166/2018, de 18 de septiembre, faculta a quien ostente la titularidad del Departamento competente en materia de educación no universitaria, para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y ejecución de lo previsto en el presente decreto.

El Decreto 108/2020, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica del extinto Departamento de Educación, Cultura y Deporte, recoge las competencias que, sobre el ámbito educativo, tiene este Departamento, concretándose, en su artículo 20.c) la de la tramitación de normas en materia de personal docente. Esta atribución, a falta de aprobación del Decreto de estructura orgánica del actual Departamento de Educación, Ciencia y Universidades, puede entenderse vigente, teniendo en cuenta el Decreto de 11 de agosto de 2023, del Presidente del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y se asignan competencias a los departamentos, que atribuye, en su artículo 10, al Departamento de Educación, Ciencia y Universidades, entre otras, las competencias del anterior Departamento de Educación, Cultura y Deporte, excepto las de cultura, patrimonio cultural, lenguas y deporte; así como el Decreto 102/2023, de 12 de agosto, del Gobierno de Aragón, por el que se desarrolla la estructura básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, que contempla a la Dirección General de Personal, Formación e Innovación, como órgano directivo del departamento.

Tomando en consideración los preceptos citados anteriormente, queda acreditada la competencia tanto de la Comunidad Autónoma de Aragón, como de este Departamento, para la aprobación del proyecto normativo que se tramita. Se justifica, así mismo, la competencia de la Dirección General que impulsa el procedimiento normativo.

- Sobre la naturaleza jurídica de la disposición reglamentaria que se tramita, concretamente, en lo que a su consideración como reglamento ejecutivo o no ejecutivo se refiere, tal y como exige el Tribunal Supremo, para que un reglamento se califique como ejecutivo, éste debe estar directa y concretamente ligado a una ley, o a un artículo o artículos de una ley o a un conjunto de leyes de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. La norma que analizamos se dicta en desarrollo de un reglamento autonómico anterior, y no desarrolla directa e inmediatamente, lo establecido en una norma de carácter legal, por lo que no reviste carácter de ejecutivo.

II. Tramitación seguida en la elaboración del proyecto de Orden

El proyecto de norma que se está tramitando no se ha propuesto desde este Departamento para su incorporación al Plan Anual normativo del año 2024. En este sentido, procede recordar que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40 TRLPGA, será necesario justificar este hecho en la memoria justificativa de la norma.

Se establece en los artículos 42 a 54 de la TRLPGA el procedimiento de elaboración de los reglamentos. Así mismo, son de aplicación los artículos 128 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, según la interpretación dada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo.



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.

Sobre el expediente remitido y los trámites que constan en el expediente, procede indicar lo siguiente:

- a) Consta entre la documentación remitida la Orden de la Consejera de Educación, Ciencia y Universidades, de 22 de febrero de 2024, por la que se acuerda el inicio del procedimiento, dando cumplimiento al artículo 42.1 del TRLPGA. En este acto se encomienda a la Dirección General de Personal, Formación e Innovación el impulso de la tramitación normativa, hasta su aprobación.
- b) No consta que se haya celebrado una consulta pública previa sobre el proyecto de orden que se está tramitando. De acuerdo con la memoria justificativa de la norma, según 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*”. Este es el motivo que esgrime el órgano impulsor para justificar el hecho de que no se haya celebrado este trámite. Sin embargo, este órgano revisor no comparte este criterio, sobre la calificación de la norma. Estamos ante una norma muy breve y concisa, de modificación de otra preexistente pero ello no implica que su terreno de actuación se acote a la organización interna de un órgano administrativo, sino que se trata de una norma sustantiva que produce efectos en terceros, afectando al personal docente no universitario de Aragón, destinatario de la misma, en cuanto al plazo para presentar una solicitud.

Sin perjuicio de lo expuesto, sí se considera que estaríamos ante el supuesto del artículo 43.3.c) y, en tanto que la norma no tiene impacto significativo en la actividad económica y no impone obligaciones relevantes a sus destinatarios, antes bien, mejora sus intereses, regulando aspectos parciales de una materia, procede prescindir de este trámite, debiendo matizarse este aspecto en la memoria.

- c) Consta una única versión del proyecto de orden.
- d) Se incorpora una Memoria justificativa de 1 de marzo de 2023, firmada por el Director General de Personal, Formación e Innovación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 44.1 del TRLPGA. Se observa que este documento está incompleto. Así, no se justifica la adecuación de la norma a los principios de buena regulación, ni el impacto social de las medidas adoptadas. Por otro lado, tampoco se dice nada sobre los efectos sobre la unidad de mercado si bien, dado el objeto de la norma, se deduce que este impacto no se produce.

Por otro lado, el artículo 44.1 exige un análisis sobre las aportaciones que, en su caso, derivan de este trámite de consulta pública que, no habiéndose producido, no procede.

Nada se dice, tampoco, de los contenidos que el artículo 44.2 prevé para una norma, desde el punto de vista de la simplificación administrativa, si bien se deduce que no procede su análisis, dado el contenido propuesto.



Deberá elaborarse una memoria complementaria a la memoria justificativa, con las puntualizaciones que se recogen en este apartado.

- e) El artículo 44.3 TRLPGA dispone lo siguiente: “3. 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”. En el expediente remitido, se ha hallado la memoria económica exigida, firmada por la Dirección General de Personal, Formación e Innovación, con fecha 1 de marzo de 2024, en el que se afirma que la norma propuesta no comporta impacto económico sobre el presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- f) De acuerdo con lo exigido en el artículo 44.4 a) TRLPGA, se halla incorporado al expediente remitido, el informe sobre evaluación de impacto de género y sobre orientación sexual, expresión o identidad de género, emitido por la Unidad de Igualdad de este Departamento, de fecha 11 de marzo de 2024, en el que se proponen varias modificaciones.
- g) Se aporta, conforme a lo indicado en el artículo 44.4 b) TRLPGA, informe sobre impacto por razón de discapacidad, emitido por la Unidad de Igualdad de este Departamento, con misma fecha de 11 de marzo de 2024.
- h) 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. Consultado el Portal de Transparencia de Aragón, tan solo consta publicada la Orden de inicio del procedimiento. Deberá observarse esta exigencia con respecto al resto de trámites que integren este expediente.

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. La memoria justificativa del proyecto normativo remitido indica que, al estar ante una norma de carácter organizativo, no procede la realización de estos trámites. Sin embargo, como ya se apuntó en este apartado de este informe, en relación con la consulta pública, este órgano informante discrepa sobre la calificación del proyecto de reglamento como organizativo, considerando que procede la práctica de estos trámites de participación. De hecho, ya la Orden ECD/439/2020, de 25 de mayo, que modificó, por primera vez, la Orden de 19 de febrero de 2013, se sometió a estos trámites.
- El artículo 48.3 del TRLPGA, simultáneamente con los trámites de audiencia e información pública cuando procedan, establece que 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, no es preciso este trámite, tratándose de una norma con un contenido muy concreto, que afecta sólo al personal docente no universitario, de la Comunidad Autónoma.



- Se regula en el artículo 48.4 TRLPGA la obligación, para la Dirección General que tramite la norma, de elaborar una memoria explicativa de igualdad, que exponga 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, que relaciona con al informe emitido por la Unidad de Igualdad de esta Secretaría General Técnica, cuando 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”*.
- 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, que no es el caso. 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 N° 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 N° 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 orden que se está tramitando no es un reglamento ejecutivo.
- 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, que acompañará el proyecto de reglamento para su posterior aprobación.

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 del TRLPGA, 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, se establece como plazo de entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón.

IV. 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. n° 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 indica lo siguiente:

- De acuerdo con lo dispuesto en la directriz 62, la identificación del artículo único procede escribirse en negrita. Por otro lado, en tanto que esta norma sólo tiene un apartado, no deberá identificarse el mismo mediante el cardinal *Uno*.

- De acuerdo con la directriz 39, las reglas sobre la vigencia de la norma deben venir contenidas en una disposición final.



V. Contenido del proyecto de decreto

Analizado el contenido del proyecto normativo propuesto, cabe hacer las siguientes apreciaciones, en cuanto a la parte expositiva:

- Se echa en falta en esta parte de la norma, un mejor encuadre jurídico del reglamento que se pretende aprobar, haciendo referencia al Decreto 166/2018, de 18 de septiembre y a su disposición final, en cuanto que en ella se incluye la habilitación necesaria para emprender la norma que se analiza.
- Se recomienda, revisar la redacción de los párrafos segundo, tercero y cuarto de esta parte introductoria, que resultan un poco confusos y difícil su comprensión.
- Existe una obligación legal, establecida en el artículo 39.3, de justificar la adecuación de la norma a los principios de buena regulación, cuestión que se ha omitido en esta parte expositiva.
- Debe tenerse en cuenta que el decreto de estructura del actual Departamento de Educación, Ciencia y Universidades va a ser publicado de forma inminente, por lo que será necesario incorporar la referencia a esta nueva norma, cuando llegue el momento oportuno, en el texto del proyecto normativo.

Zaragoza, a la fecha de la firma electrónica.

Manuel Antonio Magdaleno Peña
Secretario General Técnico
Departamento de Educación, Ciencia y Universidades