

INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE DECRETO DEL GOBIERNO DE ARAGÓN, POR EL QUE SE QUE SE APRUEBA LA OFERTA DE EMPLEO PÚBLICO PARA 2018, PARA LA ESTABILIZACIÓN DE EMPLEO TEMPORAL, DE PERSONAL DOCENTE NO UNIVERSITARIO.

Sometido a informe de la Secretaría General Técnica de Hacienda y Administración Pública el *proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público para 2018, para la estabilización de empleo temporal, de personal docente no universitario*, procede realizar las siguientes observaciones:

PRIMERO.- MARCO JURÍDICO HABILITANTE

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, incluyendo la ordenación del sector de la enseñanza y de la actividad docente educativa de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que la desarrollan.

La Ley 3/2017, de 27 de junio de Presupuestos Generales del Estado para el 2017, en el apartado Uno.6 de su artículo 19, establecía que *“las Administraciones y sectores señalados en las letras A), B), G), O) y P) y Policía Local, regulados en el apartado Uno.2 anterior... además de la tasa resultante del apartado Uno.2 y 3, podrán disponer de una tasa adicional para estabilización de empleo temporal que incluirá hasta el 90 por ciento de las plazas que, estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2016”*. Señalaba el mismo artículo que *“las ofertas de empleo que articulen estos procesos de estabilización, deberán aprobarse y publicarse en los respectivos Diarios Oficiales en los ejercicios 2017 a 2019 y serán coordinados por los Departamentos ministeriales competentes”*.

A su vez, la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, recoge en el artículo 19.9 que *“además de lo establecido en el artículo 19.uno.6 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, se autoriza una tasa adicional para la estabilización de empleo temporal que incluirá las plazas de naturaleza estructural que, estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2017 en los siguientes sectores y colectivos: personal de los servicios de administración y servicios generales, de investigación, de salud pública e inspección médica así como otros servicios públicos”*.



Los procesos de estabilización de personal temporal al amparo de la Ley de Presupuestos de 2018 deberán “aprobarse y publicarse en los respectivos Diarios Oficiales en los ejercicios 2018 a 2020 y serán coordinados por los Departamentos ministeriales competentes”.

Entendemos, por consiguiente, que la ley aplicable habilita al Gobierno de Aragón para aprobar en 2018 oferta de empleo público para la estabilización del empleo temporal al amparo de la habilitación contenida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2017, sin perjuicio de procesos futuros que puedan aprobarse en los términos previstos en el artículo 19.9 de la ley presupuestaria del presente ejercicio.

Así, en ejercicio de las competencias de ejecución asumidas por la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de enseñanza no universitaria y, en el marco de lo previsto por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, procede aprobar la Oferta de Empleo Público para la estabilización del empleo temporal en el ámbito de personal docente no universitario correspondiente al año 2018, referida al Cuerpo de Inspectores de Educación.

De conformidad con el artículo 70 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (EBEP):

“1. Las necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria que deban proveerse mediante la Incorporación de personal de nuevo ingreso serán objeto de la Oferta de empleo público, o a través de otro instrumento similar de gestión de la provisión de las necesidades de personal, lo que comportará la obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas y hasta un diez por cien adicional, fijando el plazo máximo para la convocatoria de los mismos. En todo caso, la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años.

2. La Oferta de empleo público o instrumento similar, que se aprobará anualmente por los órganos de Gobierno de las Administraciones Públicas, deberá ser publicada en el Diario oficial correspondiente.”

Según el artículo 23 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón (TRLFP), aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, y 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, le corresponde al Gobierno de Aragón la aprobación de la Oferta de Empleo Público, a propuesta del Consejero competente en materia de función pública, de conformidad con los artículos 11.2.f) y 12.2.e) del TRLFP en relación con el artículo 3.2.e) del Decreto 208/1999, de 17 de noviembre.



En este contexto, las referencias al Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales o al Consejero de Economía, Hacienda y Función Pública deben entenderse realizadas en la actualidad al Consejero de Hacienda y Administración Pública, ya que según el artículo 19.1.d) del Decreto 311/2015, de 1 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Hacienda y Administración Pública, le corresponde a la Dirección General de la Función Pública y Calidad de los Servicios *“la elaboración de la Oferta de Empleo Público”*.

SEGUNDO.- OBJETO DEL INFORME

De acuerdo con el artículo 50.1.a) de la Ley 21/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (en adelante, LPGA), la Secretaría General Técnica del Departamento debe emitir, de manera preceptiva, informe sobre los proyectos de disposiciones de carácter general, que deberá referirse, como mínimo, *“a la corrección del procedimiento seguido y a la valoración de las alegaciones presentadas”*.

A tal fin, se ha remitido a esta Secretaría General Técnica el proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público para 2018, para la estabilización de empleo temporal, de personal docente no universitario.

TERCERO ANÁLISIS PROCEDIMENTAL

Para analizar los trámites que han de seguirse para la elaboración de este Decreto hay que partir de su naturaleza jurídica. Esta cuestión no es pacífica, ya que el Tribunal Supremo se ha pronunciado, en ocasiones, considerando la oferta de empleo público como un acto administrativo de carácter general destinado a una pluralidad de personas y, de forma contradictoria en otras sentencias, le ha asignado naturaleza de disposición general (valgan por todas las Sentencias de fecha 28 de octubre de 1987 -RJ 1987/7034-; de 19 de diciembre de 1986 -RJ 1986/7478- y de 16 marzo 1993 -RJ 1993/2070-). Así lo viene reconociendo la Dirección General de Servicios Jurídicos en sus informes emitidos al respecto (como el de 22 de noviembre de 2017, sobre la Oferta de empleo público para el año 2017 en el ámbito del personal docente no universitario), quien finalmente opta por partir de la premisa de que la Oferta de empleo público es una disposición de carácter general.

En todo caso, la naturaleza reglamentaria del proyecto de Decreto vendría avalada por lo previsto en el artículo 43 de la LPGA, según el cual, *“la potestad reglamentaria reside en el Gobierno. No obstante, sus miembros podrán ejercerla cuando los habilite para ello una ley o un reglamento aprobado por el Gobierno”*.



Si entendemos que el Decreto de aprobación de la Oferta de Empleo Público tiene naturaleza reglamentaria, el procedimiento que debe seguirse hasta su inserción en el ordenamiento jurídico debe respetar los siguientes trámites:

1. Todo procedimiento de elaboración de una norma ha de tener como punto de partida, según requiere la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en sus artículos 54 y 58, un acto formal de apertura del expediente en el que, de forma ordenada, se acumulen los distintos trámites y documentos. Este acto, según el artículo 47 de la LPGA, es una **Orden de inicio** que ha de firmar el Consejero correspondiente en función de la materia sobre la que verse la norma. A tal efecto, se ha dictado la Orden de 15 de mayo de 2018, del Consejero de Hacienda y Administración Pública.

2. El artículo 133 LPACAP obliga a las Administraciones Públicas a sustanciar una consulta pública, con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de Ley o de reglamento, a través del portal web. de la Administración competente. No obstante, podrá prescindirse de este trámite en determinados supuestos. En este caso, dada la naturaleza jurídica de la Oferta de empleo público, que debe aprobarse anualmente en cumplimiento de lo previsto en el artículo 70 del EBEP y que la propuesta fue aprobada por la Mesa Sectorial de Educación en su sesión de 16 de mayo de 2018, parece justificado omitir dicho trámite, al igual que los de **audiencia e información pública**.

3. Además, el artículo 48.3 LPGA exige que el proyecto de norma vaya acompañado de una **memoria** en la que se justifique la necesidad de promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, el impacto social de las medidas que se establezcan en la misma y una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación. A este respecto, consta en el expediente la memoria justificativa de 2 de julio de 2018, de la Directora General de la Función Pública y Calidad de los Servicios, que pretende cumplir con dichos extremos.

4. El artículo 13 de la Ley 2/2018, de 28 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2018 exige informe preceptivo del Departamento de Hacienda y Administración Pública cuando señala que *“Todo proyecto normativo cuya aplicación pueda comportar un incremento de gasto en el ejercicio del año 2018, o de cualquier ejercicio posterior, 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 informe preceptivo del Departamento de Hacienda y Administración Pública”*. Asimismo, el artículo 129.7 LPACAP, exige que cuando la normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus



repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En este aspecto, hay que mencionar el Informe económico de existencia de crédito del Director General de Personal y Formación de Profesorado de 4 de julio de 2018 en el que se indica que existe dotación económica suficiente y adecuada tanto para las vacantes previstas en esta Oferta de Empleo Público para el año 2018 como para el gasto del proceso selectivo que ascendería a 6.600 euros como consecuencia del pago para asistencia de tribunales, manutención y locomoción.

Por otra parte, el **artículo 33.2. de la citada Ley 2/2018, de 28 de febrero**, exige otro informe preceptivo del Departamento de Hacienda y Administración Pública en relación con las ofertas de empleo público, al disponer lo siguiente: *"2. A los efectos previstos en el apartado anterior, así como para la determinación de los puestos a incluir en la oferta de empleo público, será preceptivo el informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública, en el cual se constatará la existencia de las dotaciones precisas en los anexos de personal de los respectivos programas de gasto."*

En consecuencia, deberá solicitarse el correspondiente **informe a la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería**.

5. El proyecto de Decreto, por afectar a algunas materias incluidas en el artículo 37 EBEP, debe someterse, en relación con dichos aspectos, a la **negociación colectiva**. Así, consta en el expediente el certificado de la Secretaria de la Mesa Sectorial de Educación según el cual, en su reunión celebrada el 16 de mayo de 2018, se negoció y aprobó la presente Oferta de Empleo Público correspondiente al año 2018, referida al Cuerpo de Inspectores de Educación de la Comunidad Autónoma de Aragón.

6. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero y, tal y como se señala en la parte expositiva de la norma, **no será necesario informe de la Comisión Interdepartamental de la Función Pública**, por afectar el proyecto de Decreto únicamente a la ordenación y gestión del personal docente no universitario.

7. Asimismo, es necesario el **informe de la Inspección General de los Servicios** de acuerdo con el artículo 24.2.e) del Decreto 311/2015, de 1 de diciembre.



8. En el artículo 50 LPGA se citan los informes y dictámenes preceptivos que deberán emitirse en relación con los proyectos de reglamento, entre los que cita:

- El **informe de la Secretaría General Técnica**, que deberá referirse, como mínimo, a la corrección del procedimiento seguido y a la valoración de las alegaciones presentadas. El presente documento pretende cumplir dicho objetivo.
- El **informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos**.
- El dictamen del Consejo Consultivo de Aragón. No obstante, **no será necesario el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Aragón** si se trata de una disposición de carácter general elaborada en el ejercicio de la potestad de autoorganización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, atribuida por los artículos 3 y 12 del Texto refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón aprobado por Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, del Gobierno de Aragón, por lo que no resulta exigible dicho dictamen.

9. Por último, de conformidad con 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, el Decreto deberá ser publicado junto con el resto de documentos obrantes en el expediente en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, accesible en la página web <http://transparencia.aragon.es/>, en el apartado relativo a Información de relevancia jurídica.

CUARTO.- ANÁLISIS DEL PROYECTO DE DECRETO

El Decreto, partiendo de su naturaleza de norma jurídica, consta de una parte expositiva en la que se explica el objeto y la finalidad de la norma; una parte dispositiva compuesta por cuatro artículos y una parte final con tres disposiciones finales. Asimismo, va acompañado de un anexo.

De acuerdo con el artículo 48.2 de la LPGA “en la elaboración de los reglamentos se tendrán en cuenta los criterios de correcta técnica normativa que serán aprobados por el Gobierno”.

En cumplimiento de este mandato se aprobó por el Gobierno de Aragón, con fecha de 28 de mayo de 2013, un Acuerdo por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón (publicadas en el Boletín Oficial de Aragón mediante Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia). Posteriormente, han sido modificadas por Acuerdo del Gobierno de Aragón de fecha 29 de diciembre de 2015, (publicada esta modificación en el Boletín Oficial de Aragón por Orden de 30 de diciembre de 2015, del Consejero de



Presidencia). Asimismo, para lo no previsto en las mismas, se estará a lo dispuesto en las Directrices de técnica normativa estatales aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 y publicadas en el Boletín Oficial del Estado nº 180, de 29 de julio, mediante Resolución de 28 de julio del mismo año de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia.

En la elaboración del Decreto cuyo informe se solicita, con carácter general, se han tenido en cuenta las Directrices de Técnica Normativa citadas. No obstante, se recuerda que, de acuerdo con la directriz 54 la cita de un número del Boletín Oficial del Estado o del Boletín Oficial de Aragón se realizará del siguiente modo: Denominación del diario oficial, número y fecha (día, mes y año).

En cuanto al análisis del contenido de la norma, en cumplimiento del artículo 129 de la LPACAP, deberá completarse la parte expositiva del proyecto de Decreto exponiendo las razones que justifican la adecuación del proyecto de Decreto a los principios de buena regulación.

Lo que se informa para su conocimiento y toma en consideración.

Firmado electrónicamente

M^a Dolores Fornals Enguídanos

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA