

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 APRUEBA LA OFERTA DE EMPLEO PÚBLICO PARA 2018, PARA LA ESTABILIZACIÓN DE EMPLEO TEMPORAL, EN EL ÁMBITO DE ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN, EN APLICACIÓN DE LA LEY 3/2017, DE 27 DE JUNIO, DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA EL AÑO 2017

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, en el ámbito de Administración General de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, en aplicación de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2017*, procede realizar las siguientes observaciones:

PRIMERO.- MARCO JURÍDICO HABILITANTE

De acuerdo 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”*.

Por otro lado, la Ley 4/2017, de 10 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2017, en su artículo 33.5, establece que la Oferta de Empleo Público se regirá por lo dispuesto, con carácter básico para esta materia, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017.

En este sentido el artículo 19.Uno.6. de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, señala 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, el personal docente e investigador comprendido en la letra J) del apartado Uno.2, así como el personal que preste servicios en materia de gestión tributaria y recaudación y de inspección y sanción de servicios y actividades, el personal del Servicio Público de Empleo Estatal y entidades autonómicas equivalentes que preste servicios en materia de gestión y control de prestaciones de desempleo y actividades dirigidas a la formación para el empleo, y el personal de la Escala de Médicos-Inspectores del Cuerpo de Inspección Sanitaria de la Administración de la Seguridad Social del Instituto Nacional de la Seguridad Social, además de la tasa resultante del apartado Uno.2 y 3 de, 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.”

Por lo tanto, la oferta de empleo público que se propone aprobar implica la ejecución de dicha disposición legal, situándose el número de plazas ofertadas en 179, de las que 166 son de acceso libre. Se ha incluido el cupo que legalmente debe respetarse para ser cubiertas por quienes se encuentren en el ámbito de aplicación de la Ley 4/2008, de 17 de junio, de medidas a favor de las Víctimas de Terrorismo, de la Ley 4/2018, de 19 de abril, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad Autónoma de Aragón y de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en Aragón y las plazas de turno de acceso para personas con discapacidad.

SEGUNDO.- OBJETO DEL INFORME

De acuerdo con el artículo 50.1.a) de la Ley 2/2009, 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, en el ámbito de Administración General de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, en aplicación de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2017.*

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 (el más reciente, de 29 de junio de 2018, sobre la Oferta de empleo público para el año 2018 en el ámbito del personal docente no universitario referida al Cuerpo de Inspectores de Educación), 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 25 de octubre 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.

Las previsiones contenidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas deben analizarse en relación con la reciente Sentencia 55/2018, de 24 de mayo de 2018, del Tribunal Constitucional (publicada en el BOE 22/06/2018). De este artículo

133, el Tribunal Constitucional en la Sentencia mencionada sólo mantiene el carácter básico, y únicamente respecto a iniciativas reglamentarias, del primer inciso de apartado 1 *“Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento se sustanciará una consulta pública”*, así como el primer párrafo del apartado 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 concurren razones graves de interés público que lo justifiquen”*.

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 Administración General en su sesión de 19 de octubre 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 29 de octubre de 2018, de la Directora General de la Función Pública y Calidad de los Servicios, que pretende cumplir con dichos extremos, en la que se señala que los puestos objeto de esta oferta se encuentran dotados presupuestariamente y ocupados por interinos por lo que la medida no conlleva ningún coste asociado. Sin perjuicio de lo anterior, se señala que la medida cuenta con un coste derivado de los distintos tribunales que se constituirán como consecuencia de la aprobación de cada una de las convocatorias que derivan de esta Oferta de Empleo Público, si bien dicho gasto sería asignado a cada una de las anualidades en las que dichos procesos se desarrollen, teniendo en cuenta el plazo de tres años para el desarrollo de las mismas en virtud de lo previsto en el artículo 70 del EBEP.

4. Por otra parte, debe tenerse en cuenta la incidencia que ha supuesto en los procedimientos de elaboración de disposiciones reglamentarias la reciente aprobación de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de Aragón. El artículo 18 de esta Ley exige la elaboración de **un informe de**

evaluación del impacto de género no solamente en el supuesto de los proyectos de Ley, sino también, con carácter previo a la aprobación de reglamentos y planes del Gobierno de Aragón.

En el caso que nos ocupa, aprobación de una oferta de empleo público, el artículo 50.2 de la Ley 7/2018, exige expresamente que las *“ofertas públicas de empleo de las Administraciones públicas aragonesas deberán ir acompañadas de un informe de impacto de género e incluirán una reserva del 2% de las plazas ofertadas para mujeres víctima de violencia”*.

En la memoria del proyecto normativo de de 29 de octubre de 2018, de la Directora General de la Función Pública y Calidad de los Servicios, se recoge en un apartado de la misma un análisis del impacto de género que conlleva la aprobación del proyecto de Decreto. Se ha hecho una evaluación teniendo en cuenta los datos obtenidos en el Boletín Estadístico del Personal de la Dirección General de la Función Pública y Calidad de los Servicios. En este análisis se desprende que la presencia de mujeres en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón se ha visto incrementada de forma exponencial en los últimos dieciséis años de forma inversamente proporcional a la presencia masculina. La radiografía de la mujer en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón forma parte del perfil que se dibuja a nivel nacional, es decir, una presencia mayoritaria de mujeres en los escalones inferiores, con escasa presencia de mujeres entre los altos cargos y alta función pública, aunque con tendencia claramente cambiante como consecuencia del inexorable relevo generacional.

Se concluye que, desde la perspectiva de la contribución a los objetivos de las políticas de igualdad de oportunidades, el efecto principal de la estabilización puede ser coadyuvar a la mejora de la presencia laboral de las mujeres en el conjunto de la economía, a través de su incorporación al empleo público.

Por lo expuesto se entiende que la memoria de la Directora General cumple con las exigencias señaladas en el artículo 50.2 de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de Aragón

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.

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 Administración General según el cual, en su reunión celebrada el 19 de octubre de 2018, se negoció el mencionado proyecto de Oferta de Empleo Público para el año 2018 en el ámbito sectorial de la Administración General con el voto favorable de UGT y CSIF y el voto contrario de CC.OO.

6. A continuación, el proyecto de Decreto debería ser sometido a **informe de la Comisión Interdepartamental de la Función Pública**, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13.3 TRLFP.

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 ocho artículos y una parte final con tres disposiciones finales. Asimismo, va acompañado de cuatro anexos.

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, con carácter general, se han tenido en cuenta las Directrices de Técnica Normativa citadas y su contenido se considera conforme a las previsiones normativas que han sido analizadas en el presente informe.

En Zaragoza, a fecha de firma electrónica
M^a DOLORES FORNALS ENGUÍDANOS
La Secretaria General Técnica