



PN- 272/24

INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA LA OFERTA DE EMPLEO PÚBLICO PARA EL AÑO 2024 EN EL ÁMBITO DEL PERSONAL ESTATUTARIO DEL SERVICIO ARAGONÉS DE SALUD.

Conforme a lo previsto en el artículo 44.5 del texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón (en adelante, LPGA), aprobado por Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, dentro del procedimiento de elaboración normativa, ha de emitirse informe de la Secretaría General Técnica del Departamento promotor de la norma, en el cual se realizará un análisis jurídico procedimental, de competencias y de correcta técnica normativa, así como cualquier otra circunstancia que se considere relevante.

A tal fin, se ha remitido a esta Secretaría General Técnica, por parte del Servicio Aragonés de Salud, el proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2024 en el ámbito del personal estatutario del Servicio Aragonés de Salud.

En consecuencia, procede señalar lo siguiente:

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:

“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 (en adelante TRLFP), aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón, y el artículo 2.1.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, previsión que debe completarse con lo señalado por el artículo 35.5 de la Ley 17/2023, de 22 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2024, en el que se atribuye al Departamento de Sanidad la elaboración y tramitación de la oferta de empleo público en el ámbito del personal estatutario, correspondiéndole igualmente elevar la oportuna propuesta al Gobierno de Aragón para su aprobación.

Debe entenderse que la regulación de la selección de personal estatutario fijo del Servicio Aragonés de Salud, a través de los correspondientes procesos de selección, contemplados en los artículos 12, 20 y 29 a 31 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, de Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, remite a la normativa general de selección de personal, contenida en las disposiciones citadas, donde se prevé la necesaria aprobación de la



oferta anual de empleo público, con sujeción a lo previsto en la normativa sectorial y en las normas presupuestarias.

La Oferta de Empleo Público es, de conformidad con dichos preceptos, el instrumento de planificación en el que figuran las necesidades de recursos humanos con asignación presupuestaria que han de proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso.

La Ley 17/2023, de 22 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2024, en su artículo 35.6, establece que el Gobierno de Aragón aprobará la Oferta de Empleo Público de cada uno de los ámbitos sectoriales (administración general, sanidad y educación) dentro de los límites establecidos con carácter básico por la Ley de Presupuestos Generales del Estado. En tal sentido, ha de señalarse que la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, en su artículo 20.Dos, 1.a), fija en el 120 por ciento la tasa de reposición de efectivos en los sectores prioritarios, entre los que figuran las *“Administraciones Públicas con competencias sanitarias respecto de las plazas de personal estatutario y equivalente de los servicios de salud del Sistema Nacional de Salud”*. Ante la falta de aprobación de Ley de Presupuestos para el año 2024, cabe tomar como referencia dicho precepto, que corresponde entender prorrogado para el actual ejercicio.

La oferta de empleo, de acuerdo con dichos límites de carácter básico, es comprensiva de un total de 509 plazas, de las cuales 297 plazas corresponden al turno de acceso libre y 58 corresponden a los diferentes turnos restringidos de acceso, así como 154 al de promoción interna, en los términos indicados en el artículo único, apartado segundo, del proyecto de Decreto y en su Anexo.

Segundo.- 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, y con tal naturaleza viene siendo aprobada por el Gobierno de Aragón, partiendo de la consideración de la Oferta de empleo público como disposición de carácter general.

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 deberá ajustarse a lo establecido en el artículo 42 y siguientes de la LPGA y 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 adelante LPACAP) en sus artículos 54 y 58, un acto formal de apertura del procedimiento. Este acto, según el artículo 42 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. En este caso, consta la Orden de 7 de mayo de 2024, del Consejero de Sanidad, por la que se acuerda la iniciación del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto por el que se aprueba la Oferta de empleo público para el año 2024 en el ámbito del personal estatutario del Servicio Aragonés de Salud, encomendándose la elaboración del proyecto



normativo a la Gerencia del Servicio Aragonés de Salud, a través de su Dirección de Área de Recursos Humanos.

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, como es el caso de normas organizativas o presupuestarias.

En este caso, dada la naturaleza jurídica de la Oferta de empleo público, al tratarse de una norma eminentemente organizativa, como instrumento de planificación de la política de personal, 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 Sanidad en su sesión de 5 de abril de 2024, resulta justificado omitir dicho trámite, al igual que los de audiencia e información pública.

3. Además, el artículo 48.3 de la 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 estos efectos, figura en el expediente la Memoria justificativa de 14 de mayo de 2024, suscrita por la Directora Gerente del Servicio Aragonés de Salud. En esta memoria, respecto a la estimación del coste de la Oferta de empleo público, se concluye que no supone ningún incremento de coste, dado que todas las plazas incluidas esta oferta, en la actualidad, se hallan ocupadas por personal interino, sustituto o eventual.

4. Por otra parte, debe tenerse en cuenta la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de Aragón, cuyo artículo 18 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”*.

Sin perjuicio de que la memoria justificativa incorpora dicho análisis de impacto de género, y en el texto del proyecto consta el porcentaje correspondiente aplicado al turno de víctimas de violencia de género, consta igualmente la emisión del informe de impacto de género, suscrito con fecha 10 de mayo de 2024 por parte del Director de Área de Recursos Humanos.

5. Asimismo, el artículo 78 de la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón, establece que *“todos los anteproyectos de ley, disposiciones de carácter general y planes que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno de Aragón y puedan afectar a personas con discapacidad deberán incorporar un informe sobre impacto por razón de discapacidad que analice los posibles efectos negativos y positivos sobre las personas con discapacidad y establezca medidas que desarrollen el derecho de igualdad de trato, previéndose igualmente en el artículo 27.2 de dicha Ley que “en las ofertas de empleo público se reservará un cupo no inferior al 8% de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad”. Dicha reserva se realizará de manera que, al menos, el 2% de las plazas ofertadas lo sea para ser cubiertas por personas que acrediten discapacidad intelectual y un 1% para personas con enfermedad mental que acrediten un grado de discapacidad igual o superior al 33%.*



Consta la emisión de dicho informe, suscrito con fecha 10 de mayo de 2024 por el Director de Área de Recursos Humanos, en el que se especifica el número de plazas reservadas a diferentes turnos de discapacidad, y su oportuno desglose, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón.

6. El artículo 13 de la Ley 17/2023, de 22 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2024, exige informe preceptivo del Departamento de Hacienda y Administración Pública, cuando señala que *“todo proyecto normativo cuya aplicación pueda comportar un incremento de gasto o de efectivos en el ejercicio presupuestario 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”*. Igualmente, el artículo 44.3 LPGA establece que incorporará 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. La memoria justificativa señala la ausencia de incremento de coste, toda vez que las plazas incluidas en la oferta están ya ocupadas en la actualidad por personal temporal.

A su vez, el artículo 35.5 de la citada Ley 17/2023, de 22 de diciembre, exige un informe preceptivo específico en relación con las ofertas de empleo público, al disponer lo siguiente: *“La propuesta de oferta de empleo público de los respectivos ámbitos sectoriales requerirá informe preceptivo y favorable de la dirección general competente en materia de presupuestos, que versará sobre su adecuación a las disponibilidades presupuestarias del capítulo I del presupuesto de gastos y de la dirección general en materia de función pública, que versará sobre adecuación a los requisitos de legalidad establecidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado o norma equivalente y en esta Ley”*. A los efectos previstos en el precepto citado, han de emitirse los correspondientes informes a la Dirección General de Presupuestos y a la Dirección General de la Función Pública, ya solicitados por el Servicio Aragonés de Salud.

7. 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, se señala en la certificación emitida que acredita que la Mesa Sectorial de Sanidad de la Comunidad Autónoma de Aragón, en la sesión de 5 de abril de 2024 aprobó esta propuesta de Oferta de empleo público del Servicio Aragonés de Salud. Debe observarse que dicho trámite de negociación es previo a la orden de inicio, lo cual no constituye una irregularidad invalidante del procedimiento, pero resulta razonable señalar que la orden de inicio de procedimiento ha de preceder cualquier otra actuación correspondiente al procedimiento de tramitación, incluida la fase de negociación de la oferta en la Mesa Sectorial de Sanidad.

8. Asimismo, es necesario el informe de la Inspección General de los Servicios de acuerdo con el artículo 41.4.c) del Decreto 298/2023, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Hacienda y Administración Pública, informe que resulta coincidente con el previsto en la Ley de Presupuestos a emitir por la Dirección General de Función Pública. Dicho informe ha sido solicitado desde el Servicio Aragonés de Salud.

9. La LPGA señala los informes y dictámenes preceptivos que deberán emitirse en relación con los proyectos de reglamento, resultando procedente en el presente caso:

- a) El informe de la Secretaría General Técnica, previsto en el artículo 44.5 de la Ley, que deberá referirse al análisis jurídico procedimental, de competencias y de corrección técnica normativa. El presente documento pretende cumplir dicho objetivo.
- b) El informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, conforme al artículo 48.5 de la Ley.



En el presente caso, no resulta preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo, al no tratarse de un asunto incluido en el artículo 15 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón.

Tercero.- Análisis del proyecto de Decreto.

El proyecto normativo, que reviste naturaleza de norma jurídica, conste de una parte expositiva, en la que se explica el objeto y la finalidad de la norma, y de una parte dispositiva, compuesta por un artículo único, así como de una parte final, con dos disposiciones adicionales y dos disposiciones finales. Además, va acompañado de un anexo con los datos numéricos correspondientes a la oferta.

En la parte expositiva del proyecto, tras las menciones llevadas a cabo a la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2023, y a la efectividad de su prórroga como marco normativo para la oferta de empleo a aprobar en 2024, debiera hacerse una mención al artículo 35.6 de la Ley 17/2023, de 22 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 2024, al ser la disposición que habilita al Gobierno de Aragón para aprobar, de manera separada, las ofertas de empleo público correspondientes a cada uno de los ámbitos sectoriales de educación y sanidad, lo que viene a modificar los términos del artículo 23 del texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, en la que se viene a contemplar una única oferta de empleo público que habría de comprender la totalidad de las plazas dotadas cuya provisión se entendiera necesaria en el correspondiente ejercicio para el adecuado funcionamiento de los servicios. Es justamente la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma la que posibilita que el Gobierno de Aragón apruebe ofertas de empleo público separadas para los ámbitos de administración general, educación y sanidad. Parece necesario, por ello, que se haga una cita expresa al precepto legal que ampara tal aprobación separada.

Asimismo, en la parte expositiva, al aludir a los principales trámites llevados a cabo en la tramitación del proyecto normativo, debiera citarse, entre los informes preceptivos, el de la Secretaría General Técnica del Departamento de Sanidad, tal y como lo contempla el texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón. A su vez, al exponerse de manera particularizada el respeto a los principios de buena regulación, debiera tomarse en consideración que la norma aprobada viene a dar cumplimiento al artículo 23.2 de la Constitución Española, posibilitando el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la función pública, y por lo tanto no estamos ante una norma restrictiva de derechos, sino ante una norma que garantiza el ejercicio de un derecho fundamental, razón por la cual el enfoque de los diferentes principios de buena regulación debiera atender a tal perspectiva, en particular al aludir a los principios de proporcionalidad y eficiencia, evitando la alusión a cargas administrativas u obligaciones que guardan escasa conexión con el objeto y finalidad de la norma aprobada.

En cuanto a la fórmula aprobatoria de la disposición, se estima adecuado sustituir la escueta mención a “los trámites preceptivos de negociación”, por una más amplia al conjunto de la tramitación preceptiva y a la facultad del Gobierno de Aragón para su aprobación, al amparo del señalado artículo 35.6 de la Ley 17/2023, de 22 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 2024.

Respecto al articulado del proyecto, debe señalarse la innecesariedad de aludir en el mismo al carácter prorrogado de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2023, al haberse señalado ya tal circunstancia en la parte expositiva de la norma, y se estima oportuno, al igual que se hace con cada uno de los turnos de acceso restringido, indicar la norma que prevé la reserva de plazas para el turno de personas con discapacidad, citando expresamente “en virtud



de lo establecido en el artículo 27.2 de la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón.

En suma, y sin perjuicio de lo señalado, se entiende que el proyecto resulta conforme al ordenamiento jurídico, sin perjuicio de la necesidad de incorporar al procedimiento los informes preceptivos solicitados por el Servicio Aragonés de Salud y todavía pendientes de emisión.

Zaragoza, a fecha de firma electrónica
EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO
Jorge Luis Emperador Bartumeus