



Informe nº registro DG-SSJJ: 56 / 2025

Vista la solicitud de informe jurídico realizada por la Dirección General de Función Pública del Departamento de Hacienda, Interior y Administración Pública, que ha tenido entrada el 3 de febrero de 2025, relativa a "*Proyecto de Decreto OEP 2025. Administración General*", la Dirección General de Servicios Jurídicos informa lo siguiente:

Primero. – La disposición adicional primera de la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público de Aragón, y los artículos 2 y 5 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, determinan la competencia objetiva de la Dirección General de Servicios Jurídicos del Gobierno de Aragón para emitir informe en el ejercicio de su función de asesoramiento en Derecho a la Administración pública autonómica y Organismos dependientes.

En el presente caso, conforme al artículo 5.2.a) y 5.3 del Decreto citado, el informe goza de carácter **preceptivo**, pues su omisión determina la nulidad de pleno derecho de la actuación administrativa dictada sin su concurso; y **no vinculante**, ya que el órgano sustantivo puede separarse de las conclusiones recogidas en el mismo, sin perjuicio de que, en ese caso, los actos y resoluciones administrativas que se aparten de los informes habrán de ser motivados de conformidad con el artículo 35.1.c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Vista la naturaleza del informe, son de aplicación los artículos 79 y 80 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y el artículo 29 de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, emitiéndose este informe dentro del plazo legal de **diez** días.

Segundo. – Este informe tiene por objeto analizar, desde una perspectiva técnico-jurídica, si el borrador de Decreto remitido por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público para el año 2025 en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Aragón ha sido elaborado siguiendo el procedimiento previsto legalmente y por los órganos competentes para ello, así como la adecuación de su contenido al ordenamiento jurídico.



Por ello, procede en primer lugar determinar la competencia para iniciar el procedimiento de elaboración del citado proyecto de Decreto por el que se aprobará la Oferta de Empleo Público para el año 2025 en el ámbito de Administración General y el régimen jurídico que resulta aplicable, seguido por la comprobación del cumplimiento del procedimiento previsto para su elaboración, y finalmente el estudio de su contenido desde una perspectiva tanto formal como material.

Tercero. – En lo que respecta al análisis competencial, debe partirse de la concreta materia sobre la que versa la propuesta de regulación. El proyecto de Decreto sometido a informe tiene por objeto la aprobación de una Oferta de Empleo Público en el ámbito de Administración General de la Comunidad Autónoma de Aragón para el año 2025.

El título competencial que habilita a la Comunidad Autónoma de Aragón para aprobar una Oferta de Empleo Público es el artículo 75.13º del Estatuto de Autonomía de Aragón, modificado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, en donde se recoge la competencia compartida de la Comunidad Autónoma respecto del *“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”*, habida cuenta de la competencia exclusiva del Estado para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, de conformidad con el artículo 149.1.18º de la Constitución.

Asimismo, como señala la parte expositiva del proyecto de Decreto remitido, tanto 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, como el artículo 23 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, constituyen el marco normativo regulador de la Oferta de Empleo Público.

Por otro lado, la Ley 17/2023, de 22 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2024 (cuya vigencia se ha prorrogado *de facto* para el ejercicio 2025 ex. artículo 111.3 EAAr.), 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. Y, al respecto, la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 (cuya vigencia se ha prorrogado *de facto* para el ejercicio 2025 ex. artículo 134.4 CE) fija en su artículo 20.Dos en el ciento veinte



por ciento la tasa de reposición de efectivos en los sectores prioritarios y en el ciento diez por ciento la tasa de reposición para los demás sectores, estableciéndose que *“Las Administraciones Públicas deberán tener en cuenta las plazas de personal interino por vacante y personal laboral temporal por vacante nombradas en el año 2023. En todo caso, las vacantes ocupadas por este personal deberán incluirse en la Oferta de Empleo Público correspondiente al ejercicio en que se produce su nombramiento y, si no fuera posible, en la siguiente, salvo que se decida su amortización”* (artículo 20.Dos.2).

Cuarto. – En relación con la tramitación del proyecto de Decreto, en primer lugar es necesario analizar cuál es la naturaleza de las Ofertas de Empleo Público, es decir, si tiene naturaleza reglamentaria o por el contrario son actos administrativos generales. Cuestión en absoluto baladí, en tanto que su naturaleza como uno u otro determina el procedimiento a seguir para su elaboración, entre otras consecuencias.

Esta cuestión no ha sido pacífica ni en la doctrina ni en la jurisprudencia pues ni siquiera el Tribunal Supremo ha mantenido un mismo criterio. Así, en su Sentencia de 18 de marzo de 2019 (rec. 2528/2016) ya admitió que *“(…) esta Sala no ha tenido siempre un criterio estable sobre la naturaleza del instrumento por el que se aprueba una oferta pública de empleo concluyendo que se trata de una disposición general”*, señalando que

“1º Ciertamente esta Sala, Sección Primera, en su Auto de 31 de marzo de 2000 (recurso de casación 10608/1998) declaró la inadmisibilidad del recurso de casación contra una sentencia referida a la impugnación de una resolución por la que se anunciaba una oferta pública de empleo por no considerarla como disposición general, luego al <versar sobre una cuestión de personal en la que no está en juego la extinción de relación de empleo público alguna, está excluida el recurso de casación.>

2º Ahora bien la misma Sección en el auto de 12 de enero de 2006 (recurso de casación 4203/2004) admitió tal recurso pues en la instancia lo impugnado fue un decreto por el que se aprobaba una oferta pública de empleo y que se consideró como una disposición general, si bien la sentencia que resolvió esa casación se refiriese al decreto como <actuación administrativa> (cf. Sentencia de esta Sala, antigua Sección Séptima, de 1 de abril de 2009).

3º Añádase, como se ha visto, que los Decretos impugnados en la instancia traen causa de la anulación de los Decretos 67/2007 y 83 y 133/2011 y que anulado por la Sala de instancia el Decreto 67/2007, de la misma naturaleza y finalidad que los ahora impugnados en la instancia, tal sentencia fue recurrida y confirmada en casación por la citada sentencia de esta Sala, antigua Sección Séptima, de 29 de octubre de 2010 (recurso de casación 2210/2007), sin cuestionarse la admisibilidad del recurso.

4º Este criterio se confirma con la sentencia 543/2018, de esta Sala y Sección, del pasado 3 de abril, dictada en el recurso contencioso-administrativo 4555/2016. Pues bien, lo que en el ámbito de la Administración General de Estado es ese Real Decreto lo son en el ámbito autonómico los Decretos impugnados en la instancia y en esa sentencia esta Sala entendió que se trataba de una disposición general”.



Y esto a pesar de que el propio Tribunal Supremo haya limitado el alcance de las Ofertas de Empleo Público, no pudiendo interferir en el cometido propio de las Relaciones de Puestos de Trabajo, así como que haya fijado que el plazo de tres años para la ejecución de una Oferta de Empleo Público es plazo de caducidad (lo que le acerca claramente a la naturaleza de un acto administrativo más que a una disposición de carácter general).

Sea como fuere, teniendo en cuenta el valor de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en nuestro Derecho en virtud del artículo 1.6 del Código Civil, que si bien no constituye fuente complementa el ordenamiento jurídico, esta Dirección General de Servicios Jurídicos sigue el criterio del Alto tribunal **considerando por lo tanto las Ofertas de Empleo Público como disposiciones de carácter general.**

Partiendo de que el Gobierno de Aragón tiene atribuida la potestad reglamentaria en virtud del artículo 53.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón, así como del artículo 12.10 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, el artículo 23 del texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, de la Diputación General de Aragón, establece que:

“La Diputación General de Aragón aprobará la oferta anual de empleo público, que incluirá las plazas dotadas cuya provisión se considere necesaria, durante el ejercicio presupuestario, para el adecuado funcionamiento de los servicios, y que, hallándose vacantes, no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes en la Comunidad Autónoma ni se reserven, en su caso, para su provisión con arreglo a lo dispuesto en el artículo 19 de esta Ley.

No se podrán suprimir, amortizar o transformar las plazas incorporadas a la oferta, si bien cabrá acordar reingresos al servicio activo en puestos de trabajo incluidos en la misma con anterioridad a la publicación de las convocatorias del respectivo proceso selectivo, manteniéndose el número total de plazas de la oferta siempre que ello resulte posible.”

Igualmente, el artículo 35.6 de la Ley 17/2023, de 22 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2024, establece que *“El Gobierno de Aragón, dentro de los límites establecidos con carácter básico en la Ley de Presupuestos Generales del Estado o norma equivalente en materia de empleo público y a propuesta de los respectivos departamentos competentes en materia de función pública, sanidad y educación, aprobará la oferta de empleo público correspondiente para cada uno de los ámbitos sectoriales”*.



El artículo 2.2.k) del Decreto 208/1999, de 17 de noviembre, que distribuye las competencias en materia de personal entre los diferentes órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, establece que *“Corresponde en particular al Gobierno de Aragón: (...) k) Aprobar la Oferta Anual de Empleo Público de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón”*.

Por otro lado, el artículo 35.1.g) del Decreto 202/2024, de 29 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Hacienda, Interior y Administración Pública, le corresponde a la Dirección General de la Función Pública *“La elaboración y tramitación de la Oferta de Empleo Público, con excepción de la oferta de empleo público correspondiente al personal estatutario y al personal docente no universitario”*.

Respecto del procedimiento de elaboración de los proyectos de Decretos, éste se regula actualmente en los artículos 42 y ss. 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:

1.- Concreto órgano al que le corresponde la iniciativa para la elaboración del proyecto:

El artículo 42 del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2022 establece que

Artículo 42. Iniciativa.

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.
2. En el caso de los anteproyectos de ley sobre Derecho foral civil aragonés, el Gobierno de Aragón podrá encomendar su elaboración a la Comisión Aragonesa de Derecho Civil.

El artículo 3.2.e) del Decreto 208/1999, de 17 de noviembre, que distribuye las competencias en materia de personal entre los diferentes órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, establece respecto del Consejero de “Economía, Hacienda y Función Pública” (que actualmente debe entenderse referido al Consejero de Hacienda, Interior y Administración Pública tras la publicación del Decreto 105/2024, de 13 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón) que *“Le corresponde proponer al Gobierno de Aragón: (...) La Oferta anual de Empleo Público de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, previo informe del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales”*.



Así, mediante Orden de 13 de enero de 2025 del Consejero de Hacienda, Interior y Administración Pública acordó dentro de sus competencias el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto para la aprobación de la Oferta de Empleo Público para el año 2025 en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Aragón, atribuyendo la preparación del proyecto de Decreto y la realización de los trámites necesarios para su aprobación a la Dirección General de la Función Pública, constando dicha Orden de inicio en el expediente remitido de elaboración del proyecto.

2.- Consulta pública previa.

El artículo 43 del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón establece que una vez aprobada la orden de inicio y con carácter previo a la elaboración del proyecto de reglamento o de Ley, debe abrirse un periodo de consulta pública, si bien en su apartado tercero se establece la posibilidad de prescindir de este trámite cuando, entre otros supuestos, se tratara de normas organizativas o presupuestarias, conforme la letra a) de ese apartado, indicando que en caso de concurrir cualquiera de estas excepciones deberá de motivarse en la memoria justificativa.

Por ello, como ha indicado esta Dirección General de Servicios Jurídicos en sus informes relativos a otros proyectos Decreto de Ofertas de Empleo Público (p.e. *vid.* Informe nº 603/2024 respecto de la OEP 2024), este trámite de consulta previa no es imprescindible debido a la proyección interna del proyecto de Decreto.

En la memoria justificativa del proyecto de Decreto que nos ocupa se hace referencia a esta cuestión en su punto tercero, remitiéndose a este artículo 43.3.a) para concluir que al tener la norma carácter organizativo, está exenta de los distintos trámites propios de la participación pública, esto es, la consulta pública previa, audiencia e información pública. No obstante, si bien este precepto permite prescindir del trámite de consulta, no se ha justificado por qué no se ha realizado el trámite de la consulta pública previa a la que se refiere el artículo 43.3.a) del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, ya que este precepto señala que “podrá prescindirse del trámite...”, es decir, como posibilidad pero no como un imperativo de que no procede realizar la consulta si concurre alguna de las circunstancias señaladas en ese apartado (como que se trate de una norma organizativa, como es el caso), como así parece desprenderse de la memoria justificativa.

3.- Impulso del procedimiento por el órgano competente.

El artículo 44 del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón establece que el órgano directivo competente debe elaborar un borrador de la



disposición normativa, que respete las directrices de técnica normativa y que se acompañe de una memoria justificativa, regulando el contenido de la misma.

Como se ha expuesto anteriormente, el impulso de la tramitación fue encargado a la Dirección General de la Función Pública. Como actuaciones de impulso en este procedimiento normativo realizadas por dicho órgano consta en el expediente las siguientes:

- La memoria justificativa del proyecto de Decreto por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público para el año 2025 en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- El borrador del proyecto.
- La Memoria económica del proyecto de Decreto citado.
- La Memoria explicativa de igualdad del proyecto de Decreto citado.

Procede realizar un breve análisis de cada una de estas actuaciones:

- a) En relación con la memoria justificativa del proyecto, el artículo 44.1 del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón establece como su contenido el siguiente:

i) *Justificación del cumplimiento de todos los principios de buena regulación.*

Estos principios se regulan en el artículo 39 del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, en el que se establecen como tales los de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, que incluye la claridad de la norma, transparencia y eficiencia.

La memoria del proyecto ahora analizado contiene esta justificación en su punto primero, en el que se hace referencia a todos estos principios con su aplicación en la elaboración del proyecto, entendiendo cumplido, pues, este requisito.

ii) *Análisis de la adecuación de los procedimientos administrativos que en ella se incluyan a las exigencias derivadas de su tramitación electrónica.*

En el punto segundo de la memoria justificativa se analiza esta cuestión indicando que en este proyecto no se incluyen procedimientos administrativos por lo que no procede analizar esta cuestión.

No obstante, a continuación, se señala que de conformidad con el artículo 14.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, las convocatorias de los correspondientes procesos selectivos derivados de la Oferta de Empleo Público, objeto de aprobación del proyecto de Decreto, establecerán la obligación de los interesados de relacionarse por medios electrónicos.



Al respecto, esta Dirección General de Servicios Jurídicos considera cumplido el requisito en tanto que el proyecto no regula ningún procedimiento administrativo, al menos directamente, debiendo recordar asimismo que dentro del ordenamiento jurídico aragonés hay que tener en cuenta la Disposición Adicional Tercera de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, donde establece genéricamente la obligación de los aspirantes a procesos selectivos para el ingreso a los cuerpos, escalas y categorías de personal funcionario o laboral de relacionarse a través de medios electrónicos.

iii) *Las aportaciones obtenidas en la consulta pública si se hubiera realizado.*

En este caso no se ha realizado ninguna consulta pública, por lo que este requisito no es exigible.

iv) *Sobre el impacto social de las medidas que se establezcan, incluyendo el análisis de la nueva regulación desde el punto de vista de sus efectos sobre la unidad de mercado.*

En la memoria justificativa se recoge en su punto cuarto el análisis del impacto social de su contenido, indicando que *“en la elaboración de este proyecto de Decreto se ha tenido en cuenta el posible impacto familiar de los preceptos que en el mismo se contienen, haciendo constar que no lleva aparejados efectos directos”*, pero no recoge ninguna mención a sus posibles efectos sobre la unidad de mercado, si bien al tratarse de la aprobación de una Oferta de Empleo Público sus efectos sobre la unidad de mercado se prevén limitados.

v) *Cualquier otra consideración que se estime de especial relevancia.*

Por último, la memoria recoge otras cuestiones como que la elaboración del Decreto de OEP se encuentra prevista en el Plan Anual Normativo del Gobierno de Aragón correspondiente al año 2025; la importancia de la OEP como instrumento básico de ordenación de los recursos humanos de la Administración Pública y de la política de personal; y la determinación del cómputo de la tasa de reposición de conformidad con la normativa presupuestaria aplicable.

Por lo que también se entiende cumplido este requisito.

vi) Por otro lado, en el apartado segundo del artículo del 44 del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, también se exigía que en la memoria justificativa se incluyera la motivación y razones por las que se establezca el régimen de autorización, licencia o declaración responsable cuando la disposición normativa regulara cualquier forma de intervención administrativa sobre la actividad de los particulares, además de otras cuestiones en caso de normas de rango legal, que no es el caso.



Al respecto, aunque en la memoria justificativa no se contiene ninguna referencia sobre esto, el proyecto de Decreto no regula ninguna intervención administrativa de esta clase por lo que no procede este requisito.

vii) Por último, también hay que traer a colación el artículo 40.3 del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, que establece que si se eleva una propuesta normativa que no figure en el Plan Anual Normativo del ejercicio en curso, es necesario justificar este hecho en la memoria justificativa.

Como se ha indicado antes, en el punto quinto de la memoria se indica que *“En cuanto a otras consideraciones de especial relevancia, en este caso cabe señalar, en primer lugar, que la elaboración del presente decreto se encuentra prevista su inclusión en el Plan Anual Normativo del Gobierno de Aragón correspondiente al año 2025”*, por lo que se entiende cumplido este requisito.

- b) En lo que respecta a la memoria económica, el artículo 44.3 del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón exige que se incorpore al expediente dicha memoria con la estimación del coste económico a que dará lugar la implantación de las medidas contenidas en la disposición normativa en tramitación.

En el expediente consta dicha memoria económica, en el que se afirma que:

“Los puestos que son objeto de oferta en el correspondiente Decreto se encuentran ocupados por personal interino en plazas estructurales, por lo que no derivaría, de la consiguiente ocupación por personal funcionario de carrera o personal laboral fijo coste alguno asociado a dicha medida.

Sin perjuicio de lo anterior, la medida cuenta con un coste relacionado, que sería el 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, excepto las categorías cuya selección corresponde a la Comisión Permanente de Selección en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, creada por Orden HAP/579/2023, de 28 de abril, modificada por Orden HAP/383/2024, de 25 de abril. Si bien, dicho gasto sería asignado a cada una de las anualidades en las que dichos procesos se desarrollen, teniendo en cuenta que se cuenta con el plazo de tres años para el desarrollo de las mismas en virtud de lo previsto en 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.”.



Lo primero que debe advertirse es que a través de las OEP no se ofertan puestos, sino plazas dotadas presupuestariamente.

En segundo lugar se aprecia una excesiva parquedad en cuanto a la justificación de que la aprobación de una Oferta de Empleo Público no conllevará coste alguno, salvo el que pueda derivarse de las convocatorias de los correspondientes procedimientos selectivos para acceder a la Función Pública en ejecución de esa Oferta de Empleo Público, aduciendo como motivo que a los funcionarios de nuevo ingreso que obtengan en propiedad una de esas plazas ofertadas se les adjudicarán los puestos de trabajo que están siendo ocupados actualmente por personal interino cuando se proceda a su incorporación. Por ello, se considera oportuno que este extremo se justifique con el correspondiente **informe que deberá emitirse por la Dirección General de Presupuestos (que no consta en el expediente administrativo)** de conformidad con el art. 13.1 de la Ley 17/2023, de 22 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2024.

- c) El artículo 44.4 del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón también establece que las disposiciones normativas deben ir acompañadas de un informe de evaluación de impacto de género, un informe de la unidad de igualdad adscrita a la secretaría general técnica del departamento proponente sobre impacto por razón de discapacidad, si se tratara de una disposición que pudiera afectar a personas con discapacidad, así como cualesquiera otros informes que pudieran resultar preceptivos conforme a la legislación sectorial.

En el expediente del proyecto consta la Memoria explicativa de igualdad, **pero aunque en la solicitud de informe se indica que se han solicitado de forma “simultánea” con este informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, no consta ni el informe de evaluación de impacto de género, ni el informe de evaluación por razón de discapacidad, ni otros informes preceptivos conforme a la legislación sectorial como el informe del Departamento competente en materia de Presidencia ex. art. 3.2.e) Decreto 208/1999, de 17 de noviembre.**

- d) Por su parte, el artículo 44.5 del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón establece que *“Una vez elaborada la documentación citada en los apartados anteriores, 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”.

No obstante, en el expediente no consta este informe de la Secretaría General Técnica del Departamento competente, siendo en este caso el Departamento de Hacienda, Interior y Administración Pública.

- e) **Por último, en el expediente tampoco consta el certificado emitido por la secretaria de la Mesa Sectorial de Administración General que se ha tenido que celebrar con carácter previo a la elaboración de la Oferta de Empleo Público correspondiente, como se desprende del artículo 37.1.I) del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.**
Tampoco consta en el expediente el certificado emitido por el Secretario de la Comisión Interdepartamental de la Función Pública de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.
Y tampoco consta el informe de la Inspección General de Servicios.

Se considera oportuno hacer una referencia a la indicación contenida en la solicitud de informe a esta Dirección General de Servicios Jurídicos en donde se advierte que el órgano impulsor del proyecto ha solicitado “simultáneamente” diversos informes.

Sin perjuicio de que también se señalará más adelante, debe recordarse que de conformidad con el artículo 48.5 del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón “**A CONTINUACIÓN**, la disposición normativa será sometida a informe preceptivo de la Dirección General de Servicios Jurídicos, salvo que se trate de disposiciones reglamentarias de organización competencia de la persona titular de la presidencia”.

Por tanto, constituye una irregularidad solicitar informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos sin recabar previamente todos los informes y acometer todas las demás actuaciones preceptivas previstas para la elaboración de un proyecto de disposición de carácter general, remitiendo así un expediente incompleto, lo que impide que la Dirección General de Servicios Jurídicos pueda realizar el oportuno control jurídico, tanto de forma como de fondo, teniendo en cuenta que de conformidad con el artículo 5.4 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, “***Informado un asunto por la Dirección General de Servicios Jurídicos no podrá solicitarse nuevo informe jurídico sobre la misma cuestión salvo que se solicite dictamen del Consejo Consultivo del Gobierno de Aragón o, en su caso, del Consejo de Estado***”.



No puede olvidarse que la omisión de recabar los correspondientes informes preceptivos determinados por el ordenamiento jurídico conllevará la nulidad radical del reglamento.

4.- Trámite de información pública y audiencia.

El artículo 47 del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón recoge un trámite de audiencia y de información pública en los supuestos en que la disposición normativa proyectada afectara a derechos e intereses legítimos de la ciudadanía, y sin perjuicio de recoger algunos supuestos en los que se podía prescindir de estos trámites, como cuando se trataran de normas presupuestarias u organizativas, debiendo justificarse esta omisión en la memoria justificativa.

Primero, no hay que confundir estos trámites de audiencia e información pública con el trámite de consulta pública previa ya analizado del artículo 43 del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, ya que este trámite de consulta previa debe adoptarse, si procede, después de la orden de inicio y antes de la elaboración del proyecto, mientras que el trámite de audiencia e información pública del artículo 47 del mismo Texto Refundido se entiende que es posterior a la elaboración del proyecto (pues en caso contrario nos encontraríamos ante una duplicidad de trámites, además de que sin un proyecto ya elaborado que se sometiera a la opinión pública las posibles alegaciones ciudadanas tendrían poco recorrido, pues nos encontraríamos ante una mera propuesta abstracta).

Sin embargo, la memoria justificativa del proyecto sólo hace referencia al trámite de consulta previa del artículo 43 pero no hace ninguna referencia ni justificación motivada de por qué no se ha sometido el proyecto a estos trámites. Si bien, presumiblemente, el órgano directivo impulsor del proyecto considera que este trámite puede omitirse al tratarse de una norma organizativa (art. 47.3.a), conviene recordar lo dicho antes respecto del trámite de consulta previa: **la omisión del trámite de información pública debe motivarse y esta justificación debe constar en la memoria justificativa del proyecto, aspectos que no se dan en este caso.**

5.- Otros informes

El artículo 48 del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón recoge la previsión de que el centro directivo impulsor del procedimiento de elaboración de un reglamento debía someter el proyecto a todo informe preceptivo previsto en el ordenamiento, y cualquier otro que se considerara oportuno.



Específicamente, menciona el informe preceptivo del Departamento competente en materia de hacienda, si el proyecto supusiera incremento del gasto o disminución de los ingresos; la remisión del texto a las secretarías generales técnicas del resto de Departamentos afectados para que formulen las oportunas sugerencias; la elaboración de una memoria explicativa de igualdad; el informe preceptivo de la Dirección General de Servicios Jurídicos; y, por último, si procede, el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón, de acuerdo con la normativa aplicable.

En este caso:

- a) No consta informe preceptivo del Departamento competente en materia de Hacienda, ya que según la memoria económica aportada al expediente antes analizada se indica que este proyecto de Decreto no tiene *“coste alguno asociado”*. Por lo que, en principio, este informe no sería necesario en este caso.
- b) Tampoco consta la remisión del proyecto al resto de Secretarías Generales Técnicas de los restantes Departamentos.

En el expediente únicamente consta Informe del Director Gerente de Aragonesa de Servicios Telemáticos e Informe de la Directora General de Corporación Aragonesa de Radio y Televisión.

- c) En relación con la memoria de igualdad, como se ha indicado consta en el expediente, concluyendo que *“...en lo que respecta a la evaluación de impacto de género: en primer lugar, se ha llevado a cabo la pertinente evaluación (con la emisión del Informe de Evaluación de Impacto de Género) y en segundo lugar y, por último, se concluye con la presente Memoria explicativa de igualdad”*.

En cualquier caso, en relación a estos informes, creemos oportuno traer a colación la jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto a los informes preceptivos que deben recabarse en la elaboración de una disposición de carácter general, concretamente en relación a lo que se han denominado informes “neutros”, que son aquellos que se limitan a negar impacto alguno en el ámbito correspondiente, que no por ello son equivalentes a informes “inexistentes”, ya que ello depende de si *“ha existido realmente un análisis sobre el particular”* (STS 712/2023, de 26 de mayo). A efectos del procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general, no es lo mismo afirmar la exención en la emisión de informes (que a la postre es equivalente a un informe inexistente) que afirmar que esa concreta modificación no produce ningún impacto en el ámbito que se trate (ya sea de género, de discapacidad o del que corresponda) tras haber realizado el análisis correspondiente, recordando que la omisión de un informe preceptivo acarrea la nulidad de pleno Derecho de la disposición de carácter general.



- d) Respecto del informe preceptivo de la Dirección General de Servicios Jurídicos, se entiende cumplido este trámite cuando se evacúe el presente informe, que como se ha indicado al inicio es preceptivo –artículo 5.2.a) 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- y no vinculante. No obstante, debe destacarse que en la solicitud de informe a esta Dirección General de Servicios Jurídicos se da a entender que, a la vez que se ha solicitado este informe jurídico, se ha solicitado informe a la Dirección General de la Función Pública, a la Inspección General de Servicios y a la Dirección General de Presupuestos. **Sin embargo, como se desprende del art. 48.5 del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón (“A continuación...”), el informe jurídico de la Dirección General de Servicios Jurídicos debe ser el último en recabarse** (salvo que se trate de disposiciones reglamentarias organizativas y sin perjuicio del dictamen del Consejo Consultivo). Resulta pertinente citar a este respecto la reciente STS de 8 de febrero de 2024 (rec. 3392/2022), en la que se afirmó que *“En general todo órgano consultivo, debe de disponer de toda la documentación del expediente administrativo que pueda ser calificada como relevante para la emisión de su informe, convirtiéndose en vicio invalidante que conduce a la nulidad del procedimiento el cumplimiento defectuoso de esos deberes de comunicación y transparencia por parte de la Administración”*.
- e) Respecto del dictamen del Consejo Consultivo de Aragón, el criterio seguido por esta Dirección General de Servicios Jurídicos acorde con las propuestas similares de la extinta Comisión Jurídica Asesora ha sido la de considerar que los proyectos de Decreto que tienen por objeto aprobar Ofertas de Empleo Público tienen el carácter de disposición general autónoma, debido a su carácter interno y organizativo de la función pública de la administración, aragonesa en este caso, no suponiendo el desarrollo o ejecución concreta de una Ley (estatal o autonómica), ni de una norma de la Unión Europea, llegando a la conclusión, por lo tanto, que NO es exigible el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Aragón, regulado en la Ley 1/2009, de 30 de marzo.
- f) Por último, como se ha puesto de manifiesto anteriormente, **en el expediente del proyecto no consta ni el informe de la Inspección General de Servicios, ni el de la Secretaría General Técnica de Sanidad, ni el informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos (de conformidad con el art. 35.5 de la Ley 17/2023, de 22 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2024), y tampoco el de la Dirección General de Función Pública y Calidad de los Servicios**, debiendo recordar a estos efectos



que la omisión de recabar los correspondientes informes preceptivos determinados por el ordenamiento jurídico conllevará la nulidad radical del reglamento.

6.- Trámites finales

Por último, el artículo 49 del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón establece como trámite final, cumplidos los tramites anteriores, el de elaborar una memoria final que actualizará el contenido de la memoria justificativa y económica, acompañándose del correspondiente proyecto para su aprobación, elevándose el mismo al Gobierno para ello por el titular del Departamento competente.

Precepto que citamos a los efectos oportunos.

Quinto. – Finalmente, proceder analizar el contenido del borrador del proyecto remitido para observar si se adecúa al ordenamiento jurídico, tanto en la forma como en el fondo. El borrador consta de una parte expositiva, nueve artículos y tres disposiciones finales (no se ha remitido ningún anexo). **Su contenido expositivo y dispositivo (excepto, obviamente, a lo relativo al número de plazas ofertadas) es sustancialmente idéntico al de la Oferta de Empleo Público aprobada para el año 2024 mediante el Decreto 201/2024, de 29 de noviembre, por lo que damos por reproducido el contenido del informe de esta Dirección General de Servicios Jurídicos nº 603/2024 emitido en relación a esa OEP de 2024.**

- Desde el punto de vista formal:

Analizando el proyecto a la luz de las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón, aprobadas mediante Orden de 31 de mayo de 2013 del Consejero de Presidencia y Justicia, en términos generales el texto es conforme con las mismas.

No obstante, El criterio nº 6 de técnica normativa establece que el título se inicia con la identificación del tipo de disposición: anteproyecto de ley, proyecto de Decreto Legislativo, proyecto de Decreto-ley, proyecto de Decreto.

En el borrador, sin embargo, el título es “DECRETO /2025, DE DE , del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Oferta de empleo público para el año 2025 en el ámbito de Administración General de la Comunidad Autónoma de Aragón”, sin recoger la palabra proyecto. Por lo que procede la modificación del título para ajustarlo al citado criterio de técnica normativa, incluyendo la palabra “proyecto”.



- Desde el punto de vista material:

Lo primero que se advierte es que aunque se identifica que “*La Oferta de Empleo Público que se aprueba comprende un total de 595 plazas*”, el borrador remitido no identifica el número concreto de plazas ofertadas para promoción interna y turno libre, apareciendo como “xxx”; y el articulado se refiere a diversos Anexos que no han sido aportados con el borrador del proyecto.

Aunque en el borrador del proyecto remitido no se concretan el número exacto de plazas a ofertar de promoción interna, la previsión de su inclusión en la Oferta de Empleo Público es acorde con lo establecido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS de 3 de marzo de 2022, rec. 7731/2019), en donde se estableció la necesidad de incluir las plazas a cubrir por promoción interna en las OEP.

Por otro lado, a juicio de esta Dirección General de Servicios Jurídicos merece una especial referencia el artículo 1.3 del proyecto, en donde se establece que “*Las plazas que conforman esta oferta de empleo público están dotadas presupuestariamente y figuran en las Relaciones de Puestos de Trabajo de la Administración de la Comunidad Autónoma*”.

Como ha indicado reiteradamente la Dirección General de la Función Pública y ha mantenido esta Dirección General de Servicios Jurídicos en diversos asuntos contenciosos (especialmente, los derivados de las impugnaciones de los ceses de funcionarios interinos al producirse la cobertura reglamentaria de “su” puesto y sus solicitudes de “fijeza” o “equiparación” con el personal funcionario de carrera), deben distinguirse los conceptos de “plaza” y de “puesto de trabajo” (conceptos que incluso la propia normativa sectorial en ocasiones confunde).

Las Relaciones de Puestos de Trabajo son actos administrativos generales que constituyen una previsión de futuro de plantilla idónea, una visión ideal de las “plazas concretas” de recursos humanos (en rigor, como el nombre lo dice, realmente son “puestos de trabajo”), sea de personal funcionario o laboral, que expresan los requisitos y consecuencias retributivas esenciales de cada uno de esos puestos. Por su parte, las Ofertas de Empleo Público son el anuncio de la previsión de plazas que, “estando” en la RPT, se convocarán en un plazo máximo de tres años para ser afrontadas presupuestariamente cuando se cubran.

El anuncio de la OEP tiene por objeto plazas y no puestos, pues como se indicó en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de octubre de 2021 (rec. 75/2021) “...la OEP nunca puede referirse a plazas concretas -es decir, puestos de trabajo- sino las plazas en sentido abstracto que estén dotadas presupuestariamente...”.



De ahí que el objeto de las OEP sean plazas y el de las RPT sean puestos de trabajo, ya que *“...la primera es un requisito previo y se refiere a un documento mediante el que cada Administración (...) hace pública la relación de plazas vacantes que pretende cubrir durante un ejercicio presupuestario a través de procedimientos de selección de personal, siendo objeto de dicha oferta las necesidades de recursos humanos con asignación presupuestaria (...) de modo que lo que se incluye en la RPT no tiene por qué coincidir con las plazas que se ofertan”* (STSJ de Galicia de 28 de marzo de 2018, rec. 376/2017).

La consecuencia práctica es que no se puede considerar que la OEP compromete o anuncia la cobertura del puesto de trabajo desempeñado temporalmente o apetecido, ya que existe una doble y sucesiva decisión discrecional de la Administración sobre sus recursos humanos: la primera, establecer el modelo de puestos de trabajo (denominación, requisitos, complementos...) al que podrán en su día optar quienes estén en posesión de una plaza (que es lo que se contiene en las RPT); la segunda, anunciar e identificar las plazas (número y categoría o clase) a cubrir con futuras convocatorias (que es lo que hacen la OEP), sin prejuzgar los puestos concretos que se ofrecerán a los aspirantes que las superen.

De la redacción contenida en el artículo 1.3 del proyecto se infiere que la determinación del contenido de las RPT y de los respectivos puestos es previa a la determinación de las plazas de la OEP (por eso la redacción establece que *“...figuran en...”*). Pero esta redacción puede entenderse como que esas “plazas” han sido recogidas en la RPT, que sólo regula puestos en sentido estricto. Por ello, y con la finalidad de plasmar esa diferencia entre “plazas” de las OEP y “puestos” de las RPT, se considera que la redacción del art. 1.3 del proyecto podría ser *“Las plazas que conforman esta oferta de empleo público están dotadas presupuestariamente y derivan de los puestos que figuran en las Relaciones de Puestos de Trabajo de la Administración de la Comunidad Autónoma”*.

Por otro lado, se observa que en comparación con las OEP anteriores en el proyecto remitido se ha eliminado la referencia a la promoción interna cruzada. No se aprecia ningún óbice jurídico respecto de esta supresión, en tanto esta decisión se circunscribe en la potestad de autoorganización de la Administración en el marco de la DT2ª EBEP, si bien en la Memoria justificativa del proyecto no se contiene ninguna referencia sobre este aspecto.

Sin perjuicio de lo anterior, el contenido del proyecto de Decreto se aprecia ajustado a Derecho, partiendo de la presunción de acierto de los datos aportados y los límites establecidos por la tasa de reposición aplicable en relación con la validez del número de plazas ofertadas; así como la previsión del número de plazas que deben ser cubiertas por personas víctimas de terrorismo, personas transexuales, mujeres víctimas de violencia y personas con discapacidad de conformidad con la normativa sectorial aplicable.



Es todo cuanto tengo el honor de informar. Este es mi informe que someto a la consideración de cualquier otro mejor fundado en Derecho.

No obstante, el órgano sustantivo decidirá.

EL LETRADO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

**A LA DIRECCIÓN GENERAL DE FUNCIÓN PÚBLICA DEL DEPARTAMENTO DE
HACIENDA, INTERIOR Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**