



INFORME DE LEGALIDAD SOBRE LA ORDEN DEL CONSEJERO DE EDUCACIÓN, POR LA QUE SE MODIFICA LA ORDEN DE 16 DE JUNIO DE 2022, DE REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN DE COMIENZO DE CURSO DE PUESTOS DE TRABAJO A CANDIDATOS Y CANDIDATAS DE LA LISTA PARA LA COBERTURA DE NECESIDADES TEMPORALES DE PERSONAL DOCENTE EN CENTROS PÚBLICOS NO UNIVERSITARIOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO.

8/2023 IL - DDLCN
DNCG_ORD_4933/22_07

I. ANTECEDENTES

Por la Dirección de Gestión de Personal del Departamento de Educación se solicita la emisión de informe de legalidad sobre el proyecto de modificación de la Orden enunciada en el encabezamiento.

Se acompaña a la solicitud de emisión de informe la documentación que se detalla a continuación:

- Proyecto de modificación de la Orden y sus borradores, en su versión en euskera y castellano.
- Memoria del proyecto de Orden, suscrita por la Directora de Gestión de Personal.
- Orden del Consejero de Educación, por la que se inicia el procedimiento de modificación de la Orden de 16 de junio de 2022.
- Orden del Consejero de Educación, de aprobación previa del proyecto.
- Documento de conformidad del Viceconsejero de Administración y Servicios del Departamento de Educación con la Orden de iniciación del procedimiento de modificación de la Orden proyectada.
- Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, del Departamento de Cultura y Política Lingüística.

Donostia - San Sebastian, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ
tef. 945 01 86 30 – Fax 945 01 87 03



- Informe de EMAKUNDE-Instituto Vasco de la Mujer en el que se señala que, dado el carácter modificativo del proyecto, no le es exigible la realización del informe de impacto en función del género, pudiéndose continuar con la tramitación.
- Informe de la Dirección de Función Pública del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.
- Certificación de la negociación sindical del secretario de la Mesa Sectorial del Personal Funcionario Docente no universitario.
- Segunda memoria de análisis normativo de la Dirección de Gestión de Personal del Departamento de Educación.
- Una tercera memoria de análisis de impacto normativo del proyecto de Orden, más completa, de la Dirección de Gestión de Personal del Departamento de Educación.
- Una cuarta memoria del proyecto de Orden, del Responsable del Servicio de Gestión de Personal de la misma Dirección.

Se emite el presente informe en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.1.a) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, y en el artículo 11.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco (en adelante, Decreto 144/2017); en relación, ambos, con el artículo 7.1 i) del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos.

Asimismo, en conexión con lo anterior, el artículo 15.1.c) del Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, es habilitador de la competencia para la emisión del presente informe, ya que dicho artículo asigna a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo el control interno de legalidad de, entre otros, los proyectos de disposiciones reglamentarias de contenido normativo que no estén reservados a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

II. TRAMITACIÓN

El proyecto de norma que se informa tiene carácter de disposición de carácter general de ordenación administrativa, que adopta forma de Orden. Así, de acuerdo con el concepto y naturaleza de esta disposición, a la tramitación le resulta de aplicación la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, de acuerdo con lo dispuesto en sus artículos 2 y 3.

Y ello porque, además, de conformidad con lo establecido en la Disposición Transitoria de la citada Ley, los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la misma (16 de julio de 2022, según la disposición final tercera) deben tramitarse hasta su finalización de acuerdo con la normativa anterior, es decir, la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, si bien la tramitación de la Orden proyectada se inició en octubre del 2022.

En ese sentido, el procedimiento de elaboración de modificación de la Orden de 16 de junio de 2022, del Consejero de Educación, se inició en el presente caso con posterioridad a la entrada en vigor de la nueva Ley 6/2022, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General. Figura igualmente la Orden de aprobación previa del proyecto normativo, de manera que se constata el cumplimiento de lo establecido en los artículos 12, 13 y 15 de la Ley 6/2022.

Asimismo, se advierte que la Orden de inicio incluye el contenido mínimo exigido por la redacción del artículo 13.1 de la nueva Ley 6/2022, entre los que cabe destacar:

- Expresión del objeto y finalidad de la norma, así como la justificación de la elaboración normativa.
- Previsión de sus repercusiones en el ordenamiento jurídico.
- Incidencia presupuestaria.
- Relación de trámites e informes preceptivos y no preceptivos.
- Identificación de los sujetos potencialmente afectados.
- Designación del órgano administrativo encargado de la instrucción.

Por otra parte, del certificado emitido por el secretario de la Mesa Sectorial del Personal Funcionario Docente no Universitario del Departamento de Educación, fechado a 3 de noviembre de 2022, se desprende que se han cumplido las previsiones relativas a la negociación colectiva, así como el trámite de consulta previa a la ciudadanía, de conformidad con los artículos 11 y 17 de la Ley 6/2022.

De igual forma, en cumplimiento del artículo 15.3 de la citada Ley 6/2022, consta en el expediente una memoria de la dirección competente para la

instrucción del expediente de análisis de impacto normativo que alude a los apartados exigidos por el citado precepto; entre otros, oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación analizadas, impacto económico y presupuestario, una descripción de la tramitación con especial referencia a los informes preceptivos y no preceptivos, etc.

Por el contrario, no consta informe de la Asesoría Jurídica del Departamento de Educación. En su lugar, obra en el expediente de tramitación de la Orden proyectada una segunda memoria de la Dirección de Gestión de Personal, que menciona que:

“En virtud del artículo 15.4 de la nueva Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General y, atendiendo a lo dispuesto en la nota informativa (de 10 de noviembre de 2022) enviada por el Director de Régimen Jurídico y Servicios del Departamento de Educación, en la instrucción de los procedimientos de elaboración de Disposiciones de carácter General ya no es preceptivo el informe emitido por el servicio jurídico del departamento.

Únicamente cuando se considere necesario por el órgano promotor del expediente, se solicitará de forma justificada el informe del servicio jurídico del Departamento, bastando en caso contrario un análisis normativo elaborado por el órgano promotor en la memoria.

Cuando se inició el presente procedimiento, no se había recibido la nota informativa del Director de la Dirección de Régimen Jurídico y Servicios, por lo que en la memoria inicial no se indicó nada al respecto.

Una vez realizados los primeros trámites se recepcionó la nota antes de realizar la solicitud del informe jurídico, de forma que se emite la presente memoria a efectos de justificar la no preceptividad del informe de los servicios jurídicos y realizar el pequeño análisis normativo elaborado por este órgano promotor”.

Al respecto, entendemos que deben hacerse dos precisiones.

Por un lado, es cierto que la nueva Ley 6/2022 no exige como trámite específico y preceptivo el informe jurídico del Departamento correspondiente en los mismos términos en los que lo requería expresamente la Ley 8/2003, en su artículo 7.3. Recordemos que, conforme al citado apartado tercero del artículo 7 de la Ley ya derogada, se exigía lo siguiente:

“En todo caso, se emitirá por el servicio jurídico del Departamento que haya instruido el procedimiento un informe jurídico en el que se analice su fundamento objetivo, la adecuación de su contenido a la Ley y al Derecho

y la observancia de las directrices de técnica normativa que, en su caso, se establezcan”.

En la actualidad, esa exigencia de análisis jurídico departamental (que, ya adelantamos, no ha desaparecido) se ha trasladado al artículo 15, al transformarse el análisis jurídico de la norma (de su adecuación al ordenamiento, bases competenciales y consecuencias respecto al ordenamiento) en uno de los contenidos preceptivos de la memoria de impacto normativo, al referirse al mismo las tres primeras letras del apartado 3 donde se regula ese contenido, en los siguientes términos:

“3. El centro directivo competente para la instrucción del expediente elaborará con carácter preceptivo una memoria del análisis de impacto normativo, que deberá contener o reiterar respecto a la orden de inicio cualquier extremo que pueda ser relevante a criterio del órgano proponente y, en todo caso, los siguientes apartados:

a) Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.

b) Contenido y análisis jurídico, con referencia al derecho comparado y al de la Unión Europea, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.

c) Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.

Por otro lado, si el órgano promotor requiriese de ayuda para realizar ese análisis, no hay que olvidar que, de conformidad con el artículo 12.2.b) del Decreto 71/2021, de 23 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Educación, corresponde a la Dirección de Régimen Jurídico y Servicios *“informar jurídicamente las disposiciones de carácter general, los acuerdos y convenios a suscribir por el Departamento, así como, cuando fuese requerido al efecto, los asuntos que vayan a ser objeto de examen por el Consejo de Gobierno y las Comisiones Delegadas del mismo, y la prestación de asesoramiento que le fuere requerido por cualquier órgano del Departamento”.*

De hecho, es en relación a esas tres primeras letras del apartado 3 que arriba hemos transcrito (y al contenido que preceptivamente exigen) que debe leerse el artículo 15.4 de la ley 6/2022, que señala que tal informe jurídico *“podrá sustanciarse”* en un informe jurídico específico, de la siguiente manera:

“En los casos en que el departamento correspondiente lo estime conveniente, el contenido y análisis jurídico del expediente podrá sustanciarse mediante un informe jurídico específico, que será aludido en la memoria y emitido por el servicio jurídico del departamento que haya instruido el procedimiento y que tendrá como cometido el sostener, de cara a su posterior tramitación, la defensa jurídica de las bases del proyecto, la adecuación de su contenido a la ley y al derecho y la observancia de las directrices de técnica normativa que, en su caso, se establezcan”.

Es decir, en resumen, lejos de haber desaparecido la exigencia y preceptividad del análisis jurídico a realizar por el departamento proponente, ésta se ha convertido en el primer y principal contenido, de hecho, de la memoria de impacto normativo, que en primera instancia es responsabilidad del órgano promotor, pero que podrá ser sustanciado, cuando sea necesario, por los órganos departamentales que internamente mejor puedan realizarlo.

En consecuencia, continúa en todo caso siendo preceptivo el análisis jurídico del texto, así como su adecuación al ordenamiento y, específicamente, al orden de distribución de competencias, como contenido propio de la memoria de impacto a elaborar por el departamento, encarnado por el órgano promotor. Órgano promotor que, a tal efecto, podrá o bien puede realizarlo por sus propios medios, o bien solicitar la ayuda que considere necesaria de los diversos órganos especializados o competentes (dentro de su departamento) para realizar dicho análisis jurídico. Lo que, normalmente, se sustanciará acudiendo a la asesoría jurídica departamental, quien realizará, en tal caso, un informe específico. Asimismo, el informe jurídico específico debe sostener la defensa jurídica de las bases del proyecto, la adecuación de su contenido al ordenamiento y el cumplimiento de la técnica normativa.

En el presente caso, entendemos que el informe de la Asesoría Jurídica del Departamento de Educación se ha suplido por la última memoria de análisis jurídico de la dirección proponente. Pero no porque el análisis jurídico del departamento proponente no sea preceptivo, sino porque, en este caso, a la vista del contenido de la modificación normativa proyectada, se ha sustanciado por el propio órgano proponente en dicha memoria.

En otro orden de ideas, cabe mencionar que la reciente Ley 6/2022 alude a la obligatoriedad de seguir una redacción bilingüe a lo largo de todo el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (art. 5.3). Al respecto, se observa en el expediente que se ha subsanado esta ausencia parcial, detectada en el informe de la Dirección de Normalización Lingüística, y se han incorporado la mayoría de los documentos de forma bilingüe.

Finalmente, debemos indicar que en el presente caso no es preceptivo el informe de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, puesto que la Orden proyectada pretende dar cumplimiento y ejecución a la Ley estatal 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, pero no cabe decir que el proyecto de modificación, por su limitado contenido (establecer una posibilidad de una preferencia concreta y específica, que responde a una circunstancia puntual y un proceso de consolidación que se prevé para una única vez), llegue a establecer un desarrollo de la misma, en el sentido de que no pretende modificar el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia.

Al respecto, ciertamente, la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, señala que la COJUA debe ser consultada en relación con proyectos de disposiciones reglamentarias que se dicten por el Gobierno Vasco en *desarrollo o ejecución de leyes del Parlamento* (artículo 3.1.c). Sin embargo, dicho órgano superior consultivo sólo ha de ser consultado cuando se actúe, efectivamente, en ejercicio de las competencias autonómicas de *desarrollo de la legislación estatal* (artículo 3.1.d de la Ley 9/2004); pero no así cuando sólo se proceda a su ejecución o cumplimiento, como ahora es el caso, sin llegar a proceder a su desarrollo.

III.OBJETO Y ANÁLISIS DEL CONTENIDO

1.- Objeto y justificación.

Tal y como se establece en la memoria justificativa de la Dirección de Gestión de Personal, la modificación de la Orden que regula las adjudicaciones de comienzo de curso tiene por objeto incluir una Disposición Adicional a la misma, para que el personal que resulte seleccionado en el proceso excepcional en curso de estabilización pueda resultar adjudicatario de una plaza o necesidad de cobertura con prioridad frente al personal candidato de la lista para la cobertura de necesidades temporales que participe en el proceso.

Tal decisión viene motivada, según la referida memoria, en el proceso excepcional de estabilización de empleo temporal de larga duración, convocado mediante Orden de 22 de septiembre de 2022, en los Cuerpos de Profesores y Profesoras de Enseñanza Secundaria, de Escuelas Oficiales de Idiomas, de Música y Artes Escénicas, de Artes Plásticas y Diseño, de Maestras y Maestros y en el Cuerpo a extinguir de Profesores Técnicos y Profesoras Técnicas de

Formación Profesional de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y en cumplimiento de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

Como consecuencia de dicho proceso excepcional de estabilización de empleo, se prevé que el personal que resulte seleccionado pase a ostentar la condición de funcionario de carrera a lo largo del curso 2023-2024, por lo que se justifica la necesidad de introducir una Disposición Adicional en la Orden que les de prioridad en la adjudicación de una plaza o necesidad de cobertura.

Por tanto, se entiende que la modificación propuesta se fundamenta en un procedimiento excepcional de consolidación que se prevé para una única vez, en la medida en la que la Orden proyectada pretende adjudicar puestos de trabajo en el curso escolar 2023-2024 por orden de las personas integrantes con mejor derecho.

2.- Análisis del contenido.

La Orden proyectada contiene un único artículo, que pretende añadir una nueva Disposición Adicional a la Orden de 16 de junio de 2022, del Consejero de Educación, por la que se regula el procedimiento de adjudicación de comienzo de curso de puestos de trabajo a candidatos y candidatas de la lista para la cobertura de necesidades temporales de personal docente en centros públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Dicho precepto resultaría ser la Disposición Adicional Tercera de la Orden, que quedaría redactada de la siguiente forma:

DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA. – Preferencia de adjudicación para el personal seleccionado en el proceso excepcional de estabilización (concurso de méritos).

Las personas seleccionadas en el proceso excepcional de estabilización convocado mediante la Orden de 22 de septiembre de 2022, tendrán preferencia en la adjudicación de las plazas y necesidades de cobertura del proceso de comienzo de curso 2023-2024 por delante del personal candidato de la lista para la cobertura de necesidades temporales que participe en el proceso, incluido el personal con derecho de adjudicación preferente para el curso 2023-2024. La adjudicación de plazas y necesidades de cobertura del personal seleccionado en el proceso excepcional de estabilización se realizará siempre tras la adjudicación del personal funcionario de carrera y el personal que tenga que realizar las prácticas en el curso 2023-2024.

Las personas seleccionadas en el proceso excepcional de estabilización no participarán con el derecho recogido en el artículo 13 de la presente Orden sobre prioridad de adjudicación en el procedimiento de adjudicación. La adjudicación de las personas seleccionadas en el proceso excepcional de estabilización se realizará de forma similar al procedimiento del personal de prácticas y se ordenarán en base a la puntuación obtenida en el proceso excepcional de estabilización de mayor a menor en cada especialidad. En caso de empate, tendrá mejor derecho la persona que figure con mayor puntuación en las últimas listas definitivas de rebaremación publicadas.

Aquellas personas seleccionadas en el proceso excepcional de estabilización que a la fecha de participación en las adjudicaciones de comienzo de curso tengan concedida una comisión de servicios para el siguiente curso escolar, participarán con una segunda prioridad detrás del resto de personas seleccionadas en dicho proceso que no cuenten con una comisión de servicios concedida para el curso siguiente.

Las personas seleccionadas en el proceso excepcional de estabilización que a la fecha de participación en las adjudicaciones de comienzo de curso tengan concedida una comisión de servicios para el siguiente curso escolar no tendrán que tomar posesión de la plaza adjudicada en el proceso de adjudicación de comienzo de curso, ya que la plaza obtenida tendrá únicamente efectos formales a efectos de poder ser nombradas como personal funcionario de carrera a lo largo del curso escolar. Por lo tanto, estas plazas serán automáticamente adjudicadas posteriormente en la adjudicación del personal candidato a listas de sustituciones.

Excepcionalmente, y en caso de que antes del 1 de septiembre de 2023 no haya sido publicada la relación de personas seleccionadas en el proceso excepcional de estabilización, lo dispuesto en el primer párrafo de esta Disposición Adicional Tercera será de aplicación en las adjudicaciones de comienzo de curso 2024-2025.

IV. CONCLUSIÓN

Al entender que se ajusta al ordenamiento jurídico vigente, se informa favorablemente la propuesta de modificación de la Orden de 16 de junio de 2022, por la que se regula el procedimiento de adjudicación de comienzo de curso de puestos de trabajo a candidatos y candidatas de la lista para la cobertura de necesidades temporales de personal docente en centros públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Este es el informe que emito, y someto a cualquier otro mejor fundado en derecho, en Vitoria-Gasteiz a fecha de la firma electrónica