

COO12

JUNTA DE ANDALUCÍA

CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y DEPORTE

Secretaría General Técnica

JUNTA DE ANDALUCÍA Consejería de Educación y Deporte D.G. del Profesorado y Gestión de Recursos Humanos	
17 ENE 2020	
RECIBO DE COMUNICACIÓN INTERIOR Y FAX	101

Nº: 145	Ref: JJBR/doc	Fecha: 16/01/20
---------	---------------	-----------------

ASUNTO:	EXPTE 859/2019. REMITIENDO INFORME DE SGAP
Remitente:	Servicio de Legislación SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
Destinatario:	DIRECCIÓN GENERAL DEL PROFESORADO Y GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Por la presente, remito informe de la Secretaría General para la Administración Pública relativo al expediente 859/2019 PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE MODIFICA LA ORDEN DE 26 DE FEBRERO DE 2018, POR LA QUE SE REGULAN LAS COMISIONES DE SERVICIO DEL PERSONAL FUNCIONARIO DOCENTE DEPENDIENTE DEL ÁMBITO DE GESTIÓN DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN.

Sevilla, 16 de enero de 2020
EL JEFE DE SERVICIO DE LEGISLACIÓN E INFORMES



Fdo. José Juan Bautista Romero

Legislación 20

JUNTA DE ANDALUCÍA
 JUNTA DE ANDALUCÍA
 CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA,
 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA E INTERIOR
 - 9 ENE. 2020
 Registro General
 5 2020/60000-43 Sevilla

CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
 E INTERIOR
 Secretaría General para la Administración Pública

Ref.: Sv. OSA/RC
 Asunto: Rdo. Informe 56.042.2019 - Id.

CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y DEPORTE
 Secretaría General Técnica
 C/ Juan Antonio Vizarrón s/n. Edificio de la Junta de Andalucía
 41092 - SEVILLA

JUNTA DE ANDALUCÍA
 CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y DEPORTE
 14 ENE 2020
 1200/997
 Registro General
 Nº 4 Sevilla
 Hora

Adjunto se remite informe que emite esta Secretaría General en relación al proyecto de **"ORDEN POR LA QUE SE MODIFICA LA ORDEN DE 26 DE FEBRERO DE 2008, POR LA QUE SE REGULAN LAS COMISIONES DE SERVICIO DEL PERSONAL FUNCIONARIO DOCENTE DEPENDIENTE DEL ÁMBITO DE GESTIÓN DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN"**.

Este informe se emite en virtud del artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto, por el que se desarrollan atribuciones para la racionalización administrativa de la Junta de Andalucía, y del artículo 5.3º. n) del Decreto 99/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior.

LA JEFA DEL SERVICIO DE ORGANIZACIÓN Y
 SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Fdo.: Rosa María Cuenca Pacheco

C/ Alberto Lista nº 16, planta baja 41071 SEVILLA. Teléfono 955065000

Código:	43Cve8113HEDZJVgJZaSfWtrF-G17q	Fecha	09/01/2020
Firmado Por	ROSA MARIA CUENCA PACHECO		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	1/1



56.042.2019

INFORME AL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE MODIFICA LA ORDEN DE 26 DE FEBRERO DE 2008, POR LA QUE SE REGULAN LAS COMISIONES DE SERVICIO DEL PERSONAL FUNCIONARIO DOCENTE DEPENDIENTE DEL ÁMBITO DE GESTIÓN DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN.

Se ha recibido para informe el proyecto de orden arriba indicado remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Deporte, identificado como Borrador 1 de 26/11/2019.

El borrador está integrado por un artículo único, dividido en ocho apartados, una disposición transitoria y una final.

El proyecto ha venido acompañado de la memoria justificativa, suscrita por el Director General del Profesorado y Gestión de Recursos Humanos con fecha 16 de octubre de 2019. Asimismo, ha sido posible consultar el resto de informes y memorias de inicio de tramitación a través del apartado del Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía dedicado a la normativa en elaboración.

I.- COMPETENCIA.

El presente informe se emite en cumplimiento de lo establecido en el artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y en el artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto, por el que se desarrollan atribuciones para la racionalización administrativa de la Administración de la Junta de Andalucía, en relación con el artículo 5.3.n) del Decreto 99/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, alcanzando exclusivamente a los aspectos del proyecto normativo relacionados con la organización de la Administración de la Junta de Andalucía, desconcentración y procedimiento, especialmente la simplificación de sus trámites y métodos de trabajo y de normalización y racionalización de la gestión administrativa, así como el desarrollo de la administración electrónica.

II.- CONSIDERACIONES GENERALES.**Primera.- Sobre el proyecto modificativo.**

El proyecto que se somete a informe es un texto modificativo de una Orden de 26 de febrero de 2008, cuyo artículo 3 ya fue objeto de modificación mediante Orden de 18 de junio de 2016.

En este caso, el proyecto de orden que se tramita modifica todos los artículos de la orden de 2008 salvo el 2, el 5.1 y varias disposiciones, lo que supone una adaptación prácticamente integral sobre el texto vigente. Las memorias del expediente de inicio del proyecto no se manifiestan sobre esta cuestión, desconociéndose los motivos por los que, abordando en este proyecto una regulación nueva en la materia, se ha optado por modificar un texto de 2008, anterior al Decreto que pretende desarrollar (el Decreto 302/2010, de 1 de junio, por el que se ordena la función pública docente y se regula la selección del profesorado y la provisión de los puestos de trabajo docentes (en adelante, Decreto

Código:	43Cv821WTAIT0rNEw7HybU-7v1cv1	Fecha	02/01/2020	
Firmado Por	ANA MARIA VIELBA GOMEZ ROSA MARIA CUENCA PACHECO			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	1/6	

302/2010). Esta acumulación de modificaciones en el mismo texto y la inclusión de cambios en prácticamente la totalidad de su articulado merman la calidad y la seguridad jurídica de la norma.

Según las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, DTN), vigentes en la actualidad y aplicables en virtud del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de octubre de 2002, en concreto la directriz 50, *"Como norma general, es preferible la aprobación de una nueva disposición a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones. Por tanto, las disposiciones modificativas deberá utilizarse con carácter restrictivo"*.

Por todo lo anteriormente expuesto, se recomienda la tramitación de una nueva orden reguladora de las comisiones de servicio del personal docente que aborde de manera íntegra, ordenada, unificada y coherente esta materia, en lugar de modificar casi totalmente la orden vigente de 2008.

Segunda.- Sobre el procedimiento para la concesión de las comisiones de servicio.

En relación con el diseño del procedimiento para la concesión de las comisiones de servicio de personal docente, apreciamos falta de sistemática y dispersión en el articulado con respecto a las fases y trámites que conforman dicho procedimiento.

Se observa una falta de separación y ausencia de ordenación de las distintas fases del procedimiento y sus correspondientes trámites. Se aconseja, para mayor garantía y una mejor aplicación de la norma, respetar el esquema básico de procedimiento administrativo, con sus distintas fases, establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015): iniciación, instrucción y resolución. De esta forma se configuraría con claridad este procedimiento administrativo, *"entendido como el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración"* (párrafo sexto del apartado II de la exposición de motivos de la Ley 39/2015).

Por ejemplo, se advierte que el artículo 3 (Modalidades de comisiones de servicio y duración de las mismas) no sólo establece los tipos de comisiones de servicio y su duración, como indica el título del artículo, sino que también regula los requisitos a cumplir para tener derecho a su concesión, la documentación acreditativa que debe acompañar a la solicitud de inicio de tramitación (fase de inicio), y la existencia de un informe preceptivo de un órgano colegiado (fase de instrucción). Además, se incluyen aclaraciones a la cumplimentación del formulario de solicitud.

Dispersión en similar sentido se aprecia en el artículo 4 (Presentación de solicitudes y plazos) donde se regulan junto con la fase de inicio aspectos relacionados con la resolución del procedimiento; y en el artículo 5 (Plazo para resolver y órganos competentes), se regulan cuestiones que corresponden a la fase de instrucción del procedimiento.

En cualquier caso, se echa en falta la subdivisión de los artículos en apartados que contengan la regulación de cada uno de los aspectos regulados en un artículo. A modo de ejemplo, en el artículo 4, los preceptos referidos a los plazos y los relativos a la presentación de solicitudes no se encuentran debidamente separados. Por otra parte, puesto que se presenta una variada casuística en cuanto a los plazos, sería aconsejable crear un artículo dedicado a esta materia, con cada supuesto regulado un apartado distinto. Ello redundaría una mejor aplicación de la norma.

Este ejemplo es extensible a otros artículos del proyecto y harían aconsejable un planteamiento integral de la norma reguladora, tal como se ha propuesto en la consideración general primera.

Se aconseja consultar el apartado f) de las DTN.

Código:	43Cve821WTAIT0rNEw7MybU-7v1cv1	Fecha	02/01/2020
Firmado Por	ANA MARIA VIELBA GOMEZ ROSA MARIA CUENCA PACHECO		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	2/6



III.- CONSIDERACIONES PARTICULARES.

Visto el texto del proyecto, se plantean las siguientes consideraciones de carácter particular:

Parte expositiva.

De conformidad con el artículo 129.1 *in fine* de la Ley 39/2015, no basta con la simple afirmación del cumplimiento de los principios de buena regulación, sino que en el preámbulo debe quedar suficientemente justificada la adecuación a estos principios.

Artículo único. *Modificación de la Orden de 26 de febrero de 2008, por la que se regulan las comisiones de servicio del personal funcionario docente dependiente del ámbito de gestión de la Consejería de Educación.*

Dos. Modificación del artículo 3 (Modalidades de comisiones de servicio y duración de las mismas).

Apartado 1 del artículo 3.

En relación con lo ya manifestado en la consideración general segunda, se propone una depuración del contenido de este artículo, de forma que se limite a lo anunciado en su título, regulándose en otros artículos los requisitos, documentación acreditativa y confidencialidad de su contenido y, especialmente, los informes preceptivos y la obligación de participar en el procedimiento de adjudicación de destinos provisionales.

Apartado 2 del artículo.

El contenido de este apartado parece entrar en contradicción o ser reiterativo con lo regulado en el artículo 2.2 de la Orden vigente, que no resulta modificada por el proyecto.

Tres. Modificación del artículo 4 (Presentación de solicitudes y plazos).

En coherencia con lo manifestado en la consideración general segunda, se aprecia una deficiente técnica normativa que merma la seguridad jurídica. Este artículo, a pesar de regular dos materias diferentes (la presentación de solicitudes y los plazos de presentación), se presenta con una sucesión de párrafos sin numerar, que en el texto vigente se limitaban a 3 y en el proyecto se elevan a 9. Se hace necesario un esfuerzo por sistematizar la materia regulada.

Antes de abordar la presentación de solicitudes y plazos, sería preciso **separar los distintos procedimientos** que parecen coexistir en materia de comisiones de servicio:

- Un procedimiento ordinario, con un plazo periódico anual (del 1 al 31 de marzo de cada año), que podría responder a un procedimiento de carácter selectivo o de concurrencia competitiva (párrafo primero del artículo).
- Un procedimiento extraordinario, del que no se precisa más que su posible existencia, sin indicar el órgano competente para establecerlo (se atribuye a la "Administración educativa andaluza") ni el instrumento jurídico con el que se hará efectivo (párrafo segundo).
- Un procedimiento de convocatoria abierta, no sujeto a un plazo determinado, sino vinculado al momento en que se produce el hecho causante (párrafo cuarto).

Código:	43Cve821WTAIT0rNEw7MybU-7v1cv1	Fecha	02/01/2020	
Firmado Por	ANA MARIA VIELBA GOMEZ ROSA MARIA CUENCA PACHECO			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	3/6	

- Un procedimiento que se inicia tras la resolución definitiva de destinos provisionales (se supone que el regulado en la Orden de 24 de mayo de 2011) para las modalidades de comisión de servicio que determine la Dirección General competente en materia de recursos humanos (párrafo quinto).

Cada uno de estos procedimientos debería estar regulado de forma independiente, con indicación del tipo de procedimiento (iniciado de oficio o a solicitud de persona interesada y, en su caso, si es o no de carácter selectivo o concurrencia competitiva), de los órganos competentes para iniciar, instruir y resolver, del plazo de resolución en cada caso y el sentido del silencio.

Por otra parte, parece existir incoherencia en lo regulado en los párrafos primero y cuarto, pues ambos van referidos a las comisiones de servicio del artículo 3.1 que, tal como ha quedado redactado en el proyecto, regula todas las comisiones de servicio. Deberá revisarse la redacción para concretar a qué modalidades se está haciendo referencia. En caso de afectar a todas, la remisión resultaría superflua.

En cuanto a lo regulado en el párrafo quinto, por motivos de seguridad jurídica, deberá concretarse los aspectos básicos de este procedimiento (órganos competentes para iniciar e instruir, modo de iniciación del procedimiento, modalidades de comisiones de servicio a las que pueda afectar y plazos).

En relación con el párrafo sexto, deberá corregirse la remisión a la Ley 39/2015, pues la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración no viene determinada por el artículo 14.3 sino por el 14.2.e), al estar destinada la norma a empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público.

El párrafo séptimo deberá indicar que el formulario de solicitud se encontrará en la **sede electrónica** de la Consejería competente en materia de educación.

Finalmente, llama la atención que en ningún momento se hace mención al anexo de documentación justificativa que figura en el borrador que se ha facilitado para informe.

Cuatro. Modificación del artículo 5.2 (Plazo para resolver y órganos competentes).

Tal como se ha apuntado en la consideración general segunda, se observa la regulación de unos órganos colegiados que ejercen sus funciones de valoración y propuesta en la fase de instrucción del procedimiento, con carácter previo a la fase de resolución, por lo que este contenido no debería formar parte de este artículo, cuyo título indica que regula la fase de resolución del procedimiento.

Puesto que no se aborda una regulación íntegra y exhaustiva de estas comisiones provinciales y autonómicas, será preciso realizar remisión a la normativa de aplicación a los órganos colegiados para que quede constancia del régimen jurídico aplicable en aquellos aspectos que no se encuentran regulados en la orden: funciones de la presidencia, secretaría y restantes miembros del órgano, régimen de convocatorias, formalidades de las actas, etc. Dicho régimen jurídico se encuentra en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, Ley 40/2015) y en la LAJA.

Por otra parte, en el párrafo tercero del apartado 2 a) y párrafo segundo del apartado 2.b) se hace mención a la elaboración de una propuesta de concesión de las comisiones *"ajustándose siempre a los criterios establecidos en esta orden"*. Sin embargo, la orden no establece dichos criterios, que no deben confundirse con el cumplimiento de requisitos recogidos en el artículo 3. Los criterios de valoración deben permitir a estos órganos colegiados establecer un orden de prelación o prevalencia en el caso de que varias personas interesadas, que cumplan los requisitos, soliciten comisiones a los mismos centros, zonas, servicio educativo o localidad.

Código:	43CvE821WTAIT0rNEw7MybU-7v1cv1	Fecha:	02/01/2020
Firmado Por	ANA MARIA VIELBA GOMEZ ROSA MARIA CUENCA PACHECO		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página:	4/6



Cinco. Modificación del artículo 6 (Adjudicación de destinos).

El único cambio que se opera en este artículo con respecto a la redacción vigente recae en la remisión al artículo 3. En la orden vigente, se remite al artículo 3.3, que regula los supuestos de comisión de servicios en atención a razones especiales del profesorado. En el proyecto, se hace remisión al artículo 3.1, que regula todas las modalidades de comisiones de servicio, por lo que cabe la duda de si efectivamente se quiere ampliar a todas las comisiones de servicio o se trata de un error en la remisión.

Seis. Modificación del artículo 7 (Publicación y listado de comisiones de servicio).

Sorprende que un procedimiento en el que las personas interesadas estén obligadas a relacionarse electrónicamente con la Administración sólo tengan como medio fehaciente de conocimiento de los listados provisionales la consulta a los tabloneros de anuncio de las Delegaciones Territoriales o de la Consejería, careciendo la publicación en el portal electrónico de carácter oficial.

En cuanto a la publicación de los listados provisionales, salvo que resulte de aplicación normativa específica de rango superior en esta materia, en cuyo caso habrá de indicarse, se estará a lo dispuesto en la Ley 39/2015 sobre procedimientos administrativos. En tal caso, la propuesta de resolución con los listados provisionales se publicarán por el órgano instructor con apertura del trámite de audiencia para la formulación de alegaciones. Asimismo, debe aclararse que será el órgano instructor el competente para revisar los listados provisionales tras la valoración de las alegaciones presentadas y para dictar la propuesta de resolución con los listados definitivos, elevándola al órgano competente para resolver.

El plazo del trámite de audiencia, que conforme al artículo 82.2 de la Ley 39/2015 no será inferior a diez días ni superior a quince, habrá de determinarse reglamentariamente, por lo que debe concretarse en la orden reguladora del procedimiento.

Ocho. Nueva disposición adicional quinta. Comisiones de servicio para ocupar puestos docentes en las Universidades.

Esta nueva disposición adicional regula una modalidad de comisión de servicio que en la orden vigente es una de las modalidades contempladas en el artículo 3.

Según la directriz 39 a) de las DTN, las disposiciones adicionales deberán regular los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el articulado, como se ha optado en este caso. Para ello, *"El régimen jurídico especial implica la creación de normas reguladoras de situaciones jurídicas diferentes de las previstas en la parte dispositiva de la norma. Estos regímenes determinarán de forma clara y precisa el ámbito de aplicación, y su regulación será suficientemente completa para que puedan ser aplicados inmediatamente"*.

A la vista de estas precisiones, el contenido de esta disposición adicional resulta insuficiente, debiendo completarse el procedimiento de estas comisiones de servicio regulando los requisitos, plazos para el inicio y resolución del procedimiento, sentido del silencio, criterios de concesión, órganos competentes en las distintas fases del procedimiento y las condiciones de las prórrogas.

Disposición transitoria única.

Entendemos que no es oportuna dicha matización, toda vez que el artículo 16.5 no parece encontrarse entre los supuestos que verán demorada su plena vigencia hasta el 2 de octubre de 2020

Código:	43Cve821WTAIT0rNEw7MybU-7v1cv1	Fecha	02/01/2020
Firmado Por	ANA MARIA VIELBA GOMEZ ROSA MARIA CUENCA PACHECO		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	5/6



según lo dispuesto en la disposición final séptima de la Ley 39/2015. A este respecto, es preciso tener en cuenta además que el Consejo de de gobierno ha aprobado el pasado día 27 de diciembre el Decreto de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, que desarrolla en nuestra Comunidad la citada Ley 39/2015.

LA SECRETARIA GENERAL PARA LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Fdo.: Ana María Vielba Gómez.

LA JEFA DEL SERVICIO DE ORGANIZACIÓN
Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.

Fdo.: Rosa Mª Cuenca Pacheco.

Código:	43Cve821WTAIT0rNEw7MybU-7v1cv1	Fecha	02/01/2020	
Firmado Por	ANA MARIA VIELBA GOMEZ ROSA MARIA CUENCA PACHECO			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		Página	

