

MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO DE ARAGÓN

El artículo 37 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, regula el procedimiento de elaboración de los proyectos de Ley estableciendo que al anteproyecto de Ley cuya aprobación se pretenda debe adjuntarse una memoria, un estudio o informe sobre la necesidad y oportunidad del mismo, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar.

Esta memoria justificativa se elabora, por tanto, para cumplir esta necesidad, recogiendo en ella, en similares términos a los previstos por la Ley 2/2009, de 11 de mayo, para la tramitación de disposiciones de carácter general, la necesidad de promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, su oportunidad y el impacto social y de género de las medidas contenidas en el anteproyecto de Ley.

1. NECESIDAD DE PROMULGACIÓN DE LA NORMA

La Ley tiene por objeto, por un lado, determinar el régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, incorporando las especialidades del procedimiento administrativo que le son propias así como los principios de la responsabilidad patrimonial y la potestad sancionadora, y por otro, configurar de manera precisa el marco organizativo y de funcionamiento de la Administración autonómica y de su sector público institucional.

Dos son las razones fundamentales que abonan la necesidad de proceder a la revisión del régimen jurídico de la Administración Pública autonómica: de una parte, el cambio experimentado por la Administración autonómica como consecuencia de la mayor complejidad de la gestión pública y de las nuevas exigencias ciudadanas; de otra parte, la adaptación

a la normativa básica estatal contenida en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, a fin de configurar un marco regulador de esta materia coherente y estable.

La Administración autonómica debe configurarse como una organización estable y consolidada tras el incremento de su tamaño y competencias por la asunción de nuevas funciones y servicios consecuencia de los traspasos efectuados a la Comunidad Autónoma, la singularidad y diversidad de las nuevas funciones asumidas que configuran modos de gestión diferentes y más exigentes que los tradicionales y la apuesta decidida en la consecución de niveles de eficiencia y calidad en la prestación del servicio público. A ello se unen las nuevas demandas de la ciudadanía en la actuación de los poderes públicos vinculadas a una mayor participación ciudadana y transparencia pública. Al cumplimiento de todos estos objetivos debe coadyuvar esta ley de manera decisiva.

La aprobación y entrada en vigor de la legislación básica estatal contenida en las Leyes 39 y 40/2015, dictadas fundamentalmente al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución Española, exige su desarrollo normativo y la adaptación de las normas reguladoras contenidas en las mismas a la organización y régimen jurídico del sector público de la Comunidad Autónoma, lo cual se realiza mediante esta Ley, reuniendo en un único texto legal las relaciones "ad extra" y "ad intra" de la Administración Pública aragonesa, con el objeto de conformar una regulación uniforme, coherente y sistemática del ordenamiento jurídico público de la Comunidad Autónoma.

2. INSERCIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

La Ley se dicta al amparo de la previsión contenida 71.1ª del Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, el cual atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva para la creación, organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno. Del mismo modo, el artículo 71.7ª del referido Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia para regular el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su

organización propia. Por su parte, los artículos 61 y 62 del Estatuto, contenidos en su Título III sobre la Administración Pública en Aragón, se refieren a la competencia de la Comunidad Autónoma para crear y organizar su propia Administración, que ostentará la condición de administración ordinaria en el ejercicio de sus competencias, recogiendo los principios esenciales de organización y funcionamiento de la misma.

La aprobación y entrada en vigor de la legislación básica estatal exige, como se ha establecido con anterioridad, su desarrollo normativo y la adaptación de las normas reguladoras al ámbito propio autonómico, lo cual se ha realizado con arreglo a los principios de buena regulación en la elaboración de las normas, plasmados por el legislador estatal en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La necesidad de esta norma ya ha sido expresada al indicar las razones que la justifican, esto es, el cambio experimentado por la Administración autonómica como consecuencia de la mayor complejidad de la misma y de las nuevas exigencias ciudadanas y la adaptación a la normativa básica estatal, siendo su aprobación el instrumento que permite cumplir con los objetivos propuestos. En su tramitación se cumple igualmente con el principio de transparencia mediante la difusión pública de los documentos integrantes del proceso de elaboración y la incorporación a su texto de diversos elementos que profundizan dicho principio. Se respeta asimismo el principio de proporcionalidad, al incorporar a la Ley una regulación adecuada de la organización administrativa propia de la Comunidad Autónoma e incluir la regulación estrictamente indispensable del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de dicha organización propia. Al incorporar medidas precisas sobre planificación y la evaluación posterior de la actuación del sector público, su aprobación y aplicación posterior contribuirá a cumplir los principios de eficacia y eficiencia y, en definitiva, a una racional y equilibrada gestión de los recursos públicos. Finalmente, se cumple el principio de seguridad jurídica respetándose la distribución de competencias derivada de la Constitución española y del Estatuto de Autonomía de Aragón y se configura una

regulación precisa y sistemática, contenida en una única norma de referencia.

3. CONTENIDO DE LA NORMA

El anteproyecto de Ley de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón se compone, en primer lugar, de una parte expositiva, en la que se explica el objetivo y finalidad de la norma.

A continuación, le sigue una parte dispositiva compuesta por 157 artículos agrupados en seis Títulos que se dedican a los siguientes aspectos:

- El Título Preliminar incluye, en su Capítulo I, el ámbito subjetivo de aplicación de esta ley, los principios generales de actuación y funcionamiento del sector público y las potestades y prerrogativas que se reconocen a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. La ley se aplica a todo el sector público autonómico que comprende la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón así como su sector público institucional y se definen con precisión los entes que forman parte del sector público institucional, es decir, los organismos públicos, las sociedades mercantiles autonómicas, los consorcios autonómicos, las fundaciones del sector público y las universidades públicas integradas en el Sistema Universitario de Aragón.

En el Capítulo II se regulan los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y el régimen de ejercicio de sus competencias. Dentro del régimen jurídico de los órganos colegiados es de destacar la regulación de su funcionamiento tanto de forma presencial como a distancia, haciendo uso de las potencialidades y recursos de las tecnologías de la información y la comunicación. Se potencia, en consecuencia, la utilización de medios electrónicos en las reuniones de los órganos colegiados. Respecto a los principios reguladores de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial se efectúa una remisión a la regulación básica del Estado.

Por último, se dedica un capítulo al funcionamiento electrónico del sector público incluyendo entre los principios aplicables al funcionamiento de la Administración la usabilidad, la interoperabilidad y la neutralidad

tecnológica. Se define la actuación administrativa automatizada que se caracteriza por desarrollarse íntegramente por medios electrónicos así como el concepto de sede electrónica. Finalmente, en cumplimiento de los Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y Seguridad se desarrollan el Esquema de Información Interoperable de Aragón y el Esquema Aragonés de Seguridad, respectivamente.

- El Título I se dedica íntegramente a la regulación de la actuación administrativa. Sobre la base de los principios de colaboración y coordinación se profundiza en la importancia de la planificación y programación. Asimismo, para garantizar la relación de los ciudadanos con la administración autonómica a través de medios electrónicos, se otorga un especial protagonismo al departamento competente en materia de administración electrónica, que establecerá los criterios para la racionalización de los procedimientos administrativos pudiendo instar la revisión de los mismos bajo los parámetros de prestación de servicios digitales.

Se garantiza también el derecho de las personas a relacionarse por medios electrónicos con la Administración a través de un punto de acceso general electrónico junto a los derechos ya reconocidos en otras normas de acceso a la información pública y a la protección de datos de carácter personal.

Como novedad frente a la regulación anterior, se sistematizan en esta ley las formas de ejercicio de la actividad administrativa, ya sea mediante gestión directa o con medios propios, mediante gestión indirecta con arreglo a la normativa vigente en materia de contratos del sector público o a través de los acuerdos de acción concertada con entidades públicas o entidades privadas sin ánimo de lucro para la prestación de servicios a las personas.

- En el Título II se desarrolla el régimen jurídico de la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma mediante la adaptación de la normativa básica sobre el procedimiento administrativo común a la estructura organizativa autonómica; siendo la novedad más significativa la supresión de las reclamaciones administrativas previas a la vía civil y laboral, novedad ésta impuesta por la normativa estatal.

- El Título III regula la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón que se organiza en Departamentos para el desarrollo de uno o varios sectores de actividad administrativa con su correspondiente organización territorial en las distintas provincias. La principal novedad es la supresión de los Viceconsejeros en la estructura orgánica de los Departamentos asumiendo los Secretarios Generales Técnicos las funciones hasta ahora atribuidas a los mismos.

- Las principales novedades en la organización y funcionamiento del sector público autonómico se incluyen en el Título IV dedicado al sector público institucional. Se comienza definiendo de manera precisa las entidades que forman parte del sector público institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón donde se incluyen los organismos públicos – categoría que comprende a organismos autónomos y entidades de derecho público -, las sociedades mercantiles autonómicas, los consorcios autonómicos, las fundaciones del sector público y las universidades públicas integradas en el Sistema Universitario de Aragón. Además, con objeto de limitar la participación de la administración autonómica y de sus organismos o entidades dependientes en cualquier otro tipo de ente o asociación no integrada en el concepto de sector público institucional autonómico, se requiere el acuerdo previo del Gobierno de Aragón que irá acompañado de un informe preceptivo del departamento competente en materia de hacienda cuando dicha participación conlleve efectos económicos.

También es novedad la creación de un Registro de Entes de la Comunidad Autónoma de Aragón que contendrá la información tanto de los entes integrantes del sector público autonómico cuanto de cualesquiera otros entes en los que participen los órganos y entidades del sector público autonómico con independencia de su naturaleza jurídica y porcentaje o forma de participación.

Junto a los principios generales de actuación se desarrollan el control de eficacia y el principio de supervisión continua del sector público institucional autonómico. Para ello serán decisivos el plan de actuación y los planes anuales que se elaboren junto con los presupuestos. El control de eficacia se ejercerá por el departamento de adscripción o tutela y en la supervisión

continúa junto con el departamento de adscripción o tutela participará la Intervención General de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Además de definir y clasificar los organismos públicos, incluyendo en este concepto organismos autónomos y entidades de derecho público se precisa, en mayor medida, el contenido del plan inicial de actuación así como de sus estatutos. Se desarrolla también el procedimiento de fusión y extinción de los mismos. Especialmente significativa es la nueva regulación sobre régimen de personal de las entidades de derecho público que será funcionario o laboral, y únicamente de manera excepcional, podrá seleccionar personal laboral propio que requerirá autorización del departamento competente en materia de función pública.

Respecto a las sociedades mercantiles autonómicas se supera la definición de las mismas que venía incluida en la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón vinculada única y exclusivamente al porcentaje de participación en su capital social. La nueva regulación es más acorde con la evolución que se ha producido en la legislación sobre patrimonio de las administraciones públicas donde lo relevante es el ejercicio de influencia dominante en razón de la propiedad, de la participación financiera o de las normas que la rigen.

Se definen y regulan por primera vez los consorcios autonómicos y se desarrolla de manera exhaustiva la regulación de las fundaciones del sector público autonómico que se limitaba hasta ahora a una disposición adicional en la normativa que ahora se deroga.

- El Título V desarrolla las relaciones interadministrativas y los principios que las rigen. Se define de una manera más clara el concepto de convenio de colaboración y sus distintas tipologías integrándose su regulación en esta Ley al derogarse la hasta ahora vigente Ley de Convenios de la Comunidad Autónoma de Aragón. En este título se incluyen también los órganos de cooperación ya definidos en el Estatuto de Autonomía de Aragón como son la Comisión Bilateral de Cooperación, la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros o la Comisión Mixta de Transferencias. Finalmente, el último capítulo de este título desarrolla las relaciones electrónicas entre administraciones bajo los principios de interconexión e interoperabilidad,

reutilización de sistemas y aplicaciones y transferencia de tecnología entre administraciones.

Por último, el texto normativo se compone de una parte final, formada por:

- Ocho disposiciones adicionales, en las que se definen el Servicio Jurídico del Gobierno de Aragón y el Boletín Oficial de Aragón que se publicará en la sede electrónica del Gobierno de Aragón. Se regula el Registro electrónico autonómico de convenios y órganos de cooperación así como la adaptación a la nueva regulación de las entidades y organismos públicos existentes y de los convenios hasta ahora vigentes. Además de la competencia en materia de imposición de sanciones es importante la cláusula de progreso y adaptación a la evolución tecnológica en materia de administración electrónica.
- Tres disposiciones transitorias en las que se establece el régimen transitorio aplicable a las entidades y organismos públicos existentes, los encargos a empresas públicas ya realizados y las reclamaciones presentadas ante la Comisión de Reclamaciones del Ingreso Aragonés de Inserción que ahora desaparece.
- Una disposición derogatoria única que recoge las normas de igual o inferior rango que quedan derogadas.
- Siete disposiciones finales entre las que se incluyen modificaciones puntuales de la Ley del Presidente y del Gobierno, y de los textos refundidos de la Ley de Patrimonio y de la Ley de Hacienda, con objeto de adaptarse a la nueva regulación. Se incluye también una deslegalización para la adaptación a la tramitación electrónica así como la habilitación al Gobierno de Aragón para el desarrollo reglamentario de la administración electrónica.

4. OPORTUNIDAD, IMPACTO SOCIAL E IMPACTO DE GÉNERO DE LA NORMA

Las novedades incorporadas en esta ley son especialmente relevantes en el ámbito del funcionamiento electrónico del sector público y por ello merecen destacarse de manera singular.

El desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación no solo ha afectado a la sociedad sino que ha supuesto que distintas normas, como la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y de Procedimiento Administrativo Común y, en mayor medida, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, iniciaran el cambio en la forma en la que deben instrumentarse las relaciones de las Administraciones con el ciudadano y las de ellas entre sí, dando paso a las comunicaciones electrónicas y a la denominada administración electrónica.

Actualmente, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ha venido a sistematizar toda la regulación relativa al procedimiento administrativo, con el objetivo de clarificar e integrar el contenido de las citadas Ley 30/1992, de 26 de noviembre y Ley 11/2007, de 22 de junio, y profundizar, como indica su preámbulo, en la agilización de los procedimientos con un pleno funcionamiento electrónico. Así, en dicho preámbulo se afirma que la tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos sino que debe constituir la actuación habitual de las Administraciones. Dicha Ley acoge reglas para una Administración basada en un funcionamiento íntegramente electrónico. A este nuevo marco se une la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que recoge una regulación unitaria sobre el funcionamiento electrónico del sector público y las relaciones de las Administraciones Públicas entre sí por medios electrónicos.

En ambas Leyes se apela a las Comunidades Autónomas para que adopten medidas destinadas a una efectiva y completa implantación de la Administración electrónica tanto en las relaciones de la Administración con el ciudadano como de las Administraciones entre sí, si bien dichas medidas

en algunos casos son de carácter puramente técnico y, en otros, se precisarán medidas normativas de naturaleza reglamentaria.

La ley acoge en su articulado los principios de origen tecnológico que han de pasar a formar parte de la lógica administrativa como la neutralidad tecnológica, la usabilidad o la interoperabilidad de los sistemas de información. Estos principios son de gran importancia a la hora de prestar servicios digitales de administración electrónica de acuerdo a los estándares esperados por los usuarios. Los servicios digitales se realizarán primando la facilidad de uso de los mismos sobre otras consideraciones. En este ámbito, se primará la utilización de lenguaje natural junto con el lenguaje administrativo, la organización de la información de acuerdo a arquitecturas lógicas para los ciudadanos sobre organizaciones de la información basadas en la arquitectura institucional y la simplificación de todos los elementos que conlleven transacciones digitales.

Por lo expuesto, desde el punto de vista administrativo se presupone un **impacto social positivo** que redundará en beneficio de los ciudadanos.

Sobre el posible **impacto de género de la norma**, debe indicarse que las medidas establecidas en la presente regulación tienen un impacto neutro desde una perspectiva de género.

Zaragoza, 15 de noviembre de 2016
LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE
HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



MagDolores Fornals Enguádanos