Informe DGSSJJ nº 189/2022

Visto el **Anteproyecto de Ley de medidas para la implantación y desarrollo en Aragón de tecnologías en la nube (Tecnologías Cloud)** del que se le ha dado traslado a este centro directivo, con fecha registro 25 de marzo de 2022, procede informar en los siguientes términos:

I.- Carácter preceptivo del informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos.

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 Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales para emitir informe en el ejercicio de su función de asesoramiento en Derecho a la Administración pública autonómica.

En el presente caso, a tenor de lo dispuesto en el **artículo 52.5** de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón y en los **artículos 5.2 a)** y **5.3** del Decreto citado, el informe tiene carácter preceptivo y no vinculante, por lo que el órgano solicitante podrá atenerse a las consideraciones que se hagan en el mismo o bien atenderlas de manera parcial o apartarse de tales consideraciones, en el ejercicio de sus propias competencias.

II.- Consideración previa: documentación remitida.

Al objeto de que este centro directivo emita el presente informe la Secretaria General Técnica del Departamento de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento ha remitido los veinticinco documentos que forman parte del expediente de tramitación. Es importante resaltar el intenso y pormenorizado trabajo de elaboración de la norma realizado por este Departamento lo que facilita la función asesora de este centro directivo.

Esta cuestión, se pone de relieve como consideración previa al efecto de indicar que nuestro informe evitará ser reiterativo en la medida de lo posible. Se tratará de aprovechar al máximo el detallado trabajo previo que ha llevado la tramitación, (hasta cuatro versiones del texto), por Aragonesa de Servicios Telemáticos (AST, en adelante), que es la entidad pública a la que se le ha encomendado la elaboración del anteproyecto de ley. Nos referimos a las Memorias realizadas por AST, con dos informes complementarios de observaciones y a los dos informes realizados por la Secretaría General Técnica del Departamento de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento, unido ello a que ha quedado acreditado el dilatado proceso de participación acometido hasta llegar a la última versión del texto enviada a este centro directivo de fecha 23 de marzo de 2022.

Abordaremos en primer lugar las cuestiones referentes al título competencial para dictar la norma proyectada, competencia para la elaboración del proyecto y tramitación llevada a cabo.

III.- Cuestiones formales

Título competencial.- Se indican correctamente en la Orden de inicio, de 9 de febrero de 2021, como marco jurídico habilitante, el **artículo 71. 41^a** que establece la competencia exclusiva en materia de investigación, desarrollo e innovación tecnológica, que comprende, en todo caso el fomento y desarrollo de las tecnologías para la sociedad de la información. También es titular la Comunidad Autónoma de competencias exclusivas de carácter más horizontal que se ejecutan respecto de las diferentes áreas sectoriales como la competencia sobre funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, sobre el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia y sobre planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma conforme a los **números 1^a, 5^a, 7^a y 32^a del citado artículo 71.**

Asimismo, en el ámbito de las competencias compartidas relacionadas en el **artículo 75** del Estatuto de Autonomía, en las que la Comunidad Autónoma tiene la competencia compartida de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado, se le atribuye bajo el **número 5^a y 12^a**, la competencia en materia de protección de datos de carácter personal y de régimen jurídico de contratación de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma.

También el Estatuto de Autonomía recoge dentro de los principios rectores de las políticas públicas en su **artículo 28, apartados 1 y 2**, que los poderes públicos aragoneses fomentarán el desarrollo y la innovación tecnológica y técnica de calidad, y promoverán las condiciones para garantizar en el territorio de Aragón el acceso sin discriminaciones a las tecnologías de la información y la comunicación.

Los antedichos títulos competenciales se consideran base jurídica suficiente para aprobar una norma con rango de ley, cuyo núcleo consiste en instaurar medidas que fomentan el establecimiento en Aragón del contexto preciso para ayudar a la implantación y desarrollo de las tecnologías en la nube, lo que comprende la determinación y aplicación de una Política Cloud propia del sector público autonómico, conteniendo la norma proyectada medidas que fomentan las tecnologías Cloud sin fijar limitaciones en la actuación de los operadores y de las administraciones públicas.

Todos estos preceptos se recogen acertadamente en la exposición de motivos de la disposición proyectada.

Competencia para la elaboración del anteproyecto. Viene perfectamente reflejada en la Orden de inicio de 9 de febrero de 2021 enviada a este centro directivo como parte de la documentación y a ella nos remitimos.

Tramitación llevada a cabo de esta disposición proyectada. También viene perfectamente descrita en el apartado 3 de la Memoria justificativa emitida en fecha 5 de octubre de 2021 y en el apartado III del informe de la Secretaría General Técnica de 27 de septiembre. Se menciona en ambos el cumplimiento de la Ley 2/2009 del Presidente y del Gobierno de Aragón y las otras normas aragonesas que de manera general y particular, (contenido de la norma) deben cumplirse en su tramitación. Nos referimos a la Ley 9/2021, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 2022, (informe del Departamento de Hacienda), Ley 8/2015 de Transparencia de la actividad Pública y Participación ciudadana de Aragón, (proceso deliberativo intenso en este caso, ya que consta en el expediente el acta del taller online realizado con fecha 14 de diciembre de 2021), Ley 7/2018 de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de Aragón, (informe de evaluación de impacto de género).

Destacaremos que si bien atendiendo a la fecha de la Orden de inicio, 9 de febrero de 2021, el procedimiento a seguir es el recogido en el **artículo 37** de la Ley 2/2009 en su versión anterior a la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón (en adelante Ley 5/2021, de 29 de junio) y no regula el trámite de consulta pública previa, se valora positivamente la decisión de la orden de inicio de realizar este trámite, a pesar del carácter potestativo que tiene para el anteproyecto de ley en cuestión, garantizando así la participación ciudadana antes de elaborar el propio anteproyecto y contribuyendo su realización a colaborar en obtener un contenido más acertado.

La oportunidad de realizar este trámite lo ha puesto de manifiesto la cantidad y profundidad de los documentos de propuestas presentados incorporados en el expediente, hasta nueve, en los que se recogen propuestas razonadas y de interés para enriquecer el texto del anteproyecto, entonces pendiente de redactar.

También se han incorporado los distintos informes realizados por la Dirección General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos, de Contratación, Inspección General de Servicios, Secretaría General Técnica del Departamento de Economía, Planificación y Empleo y Secretaría General Técnica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales. Se incluye una memoria realizada por Aragonesa de Servicios Telemáticos relativa a las aportaciones presentadas al anteproyecto de Ley, de 17 de septiembre de 2021, en la que se relacionan las propuestas recibidas razonando las que se rechazan e indicando las que son aceptadas y donde han tenido reflejo en el anteproyecto y, posteriormente, un informe de la Directora Gerente de AST sobre la valoración de las aportaciones presentadas en el trámite de audiencia, de 14 de febrero de 2022, en el que se detallan cada una de las propuestas planteadas en estos informes y los motivos por los que se aceptan o no las mismas.

Consta el acta de la reunión del consejo Asesor de Telecomunicaciones e Informática, de 12 de noviembre de 2021.

Finalmente, en lo concerniente a la tramitación recordar, (ya se indica en Memoria e informe SGT), que el presente anteproyecto de Ley no precisa del dictamen del Consejo Consultivo del Gobierno de Aragón, siendo meramente facultativa su solicitud, tal y como resulta del **artículo 16.1** de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón.

Observados los documentos elaborados, memoria justificativa, económica, cumplen materialmente con la naturaleza y contenido que jurídicamente les corresponde. Consta cumplimiento de obligación de publicidad activa consultado portal de transparencia conforme exige Ley 8/2015.

Solo haremos una precisión respecto al informe de la Secretaría General Técnica de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento que, como hemos indicado, se realizó en septiembre de 2021 inmediatamente seguido a las memorias justificativa y económica. En el informe de la SGT se hace referencia a una memoria justificativa de 17 de septiembre de 2021 que no se ha remitido a este centro directivo y, con fecha 5 de octubre de 2021, se redactó una nueva memoria justificativa en la que se incluían determinadas cuestiones puestas de manifiesto en el informe de la SGT del departamento.

Al igual que sucede con la tramitación de las disposiciones administrativas de carácter general, (**artículo 50.1 a**) Ley 2/2009) este informe para tener utilidad se debe emitir en último lugar antes del que debe realizar este centro directivo, y en su caso el Consejo Consultivo, con el objetivo de valorar adecuadamente todos y cada uno de los informes que forman parte de expediente de elaboración de la norma.

En este caso, con posterioridad a la emisión del informe por parte del Departamento se incorporaron al expediente dos informes de la Secretaría General Técnica del Departamento de Economía, Planificación y Empleo, uno de la Secretaría General Técnica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales y el informe de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería realizado a fecha 15 de febrero de 2022, esto es, un año después de iniciarse la tramitación del anteproyecto y de realizarse la memoria económica emitida el 17 de septiembre de 2021.

Observado el mismo, en su apartado de conclusiones, se efectúan algunos reparos a la memoria económica realizada por AST, puesto que no se dispone de información que garantice que se traten de actuaciones financiables con cargo al nuevo PO FEDER 2021-2027, dado el estado de implementación del nuevo PO y no se dispone del preceptivo certificado del Secretario General Técnico del Departamento proponente en el que se acredite que se dispone de financiación adecuada para la norma que se somete a informe.

Se afirma que la norma provoca por tanto un incremento estructural del gasto sin que quede acreditado en la documentación aportada una fuente de financiación

permanente, por lo que al menos a partir de 2023, si son fondos REACT-EU, o 2025-2026, si son fondos MRR, podría requerir un incremento del esfuerzo presupuestario de la Comunidad Autónoma. Es por ello que, a efectos de seguridad jurídica, dados los términos en los que se expresa la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería, sería conveniente la valoración por la SGT de este extremo y aclarar las cuestiones puestas de manifiesto en el informe económico-presupuestario.

IV.- Análisis del anteproyecto. Estructura y contenido. Aspectos que sugieren la reconsideración de su formulación.

El anteproyecto de Ley de medidas para la implantación y desarrollo en Aragón de tecnologías en la nube (Tecnologías Cloud) consta de una exposición de motivos y 39 artículos, estructurados en seis capítulos, cuatro disposiciones adicionales y tres disposiciones finales.

Respecto a la estructura de la norma, el texto se ajusta a la Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia, por la que se publican las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón, modificadas mediante Acuerdo de 29 de diciembre de 2015, de aplicación al presente anteproyecto según dispone su acuerdo segundo.

Seguidamente pasaremos a exponer una serie de consideraciones y sugerencias relativas a la formulación de algunos aspectos del anteproyecto:

I.- Con relación a la PARTE EXPOSITIVA.

La exposición de motivos, de conformidad con las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón, tiene la función de explicar el objeto y finalidad de la norma, resumiendo sucintamente su contenido para una mejor comprensión del texto y de las novedades que introduce en la regulación, así como indicar las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

La parte expositiva de la disposición tiene un contenido acorde con su naturaleza, aunque se propone una revisión de los **apartados VIII y IX**, refundiéndose en un único apartado puesto que el contenido del **apartado VIII**, tan detallado, es más propio de la memoria justificativa que de la parte expositiva de una norma.

Consideramos suficiente que en la exposición de motivos se haga referencia a que en la tramitación del anteproyecto de ley se han seguido los trámites establecidos en la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, y en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y la Participación Ciudadana de Aragón, habiéndose solicitado los informes preceptivos de la Secretaría General Técnica del Departamento de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento, el informe del Departamento de Hacienda y

Administración Pública, así como el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos. Asimismo, que se mencione que se han cumplimentado los principios de buena regulación exigidos en el **artículo 43** de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, quedando, por tanto, justificada en la norma la eficacia de la misma, su necesidad, eficacia y proporcionalidad, así como la necesaria seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

II.- Con relación a la PARTE DISPOSITIVA, la redacción tanto del articulado, como sus disposiciones posteriores, con carácter general, resulta ajustada a derecho y no plantea ningún problema de índole jurídica, obedeciendo la misma a razones o criterios de oportunidad que no compete analizar a este centro directivo.

Sin perjuicio de lo anterior realizaremos las siguientes consideraciones jurídicas:

- Capítulo I. Disposiciones Generales. En el **artículo 4**, se considera conveniente revisar su redacción al objeto de lograr una mayor claridad, delimitando el ámbito subjetivo de aplicación de la norma proyectada de conformidad con lo previsto en la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón.

Con la redacción propuesta queda claro que este proyecto de Ley resulta aplicable a; la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, los organismos autónomos y entidades de derecho público, **pero no se incluye a los consorcios autonómicos** que también tiene la consideración de Administración pública, de conformidad con lo dispuesto en el **artículo 2** de la Ley 5/2021, de 29 de junio.

En cuanto a los entes que integran el sector público institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón, sólo les resulta de aplicación *“conforme a las especificaciones que, en su caso, se refieran a ellas”*. Exceptuando a las universidades públicas integradas en el Sistema Universitario de Aragón.

Y por último, a las entidades que integran la Administración local aragonesa, se les aplicará esta ley cuando voluntariamente se adhieran a las diversas medidas previstas en la misma conforme a lo dispuesto en el capítulo II.

Se propone la siguiente redacción del **apartado primero de este artículo 4**:

“1. La Ley se aplica, en la forma y términos previstos en la misma, al sector público autonómico, regulado en la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón.

- Capítulo II. Medidas de planificación e impulso de la aplicación y desarrollo de las tecnologías Cloud.

- En el **artículo 12**, podría simplificarse el apartado primero regulando que la entidad Aragonesa de Servicios Telemáticos realizará labores de difusión y asesoramiento del modelo tecnológico definido y establecerá mecanismos de uso del mismo que respondan a las necesidades detectadas **con todo el sector público autonómico**, igual que se recoge en el apartado segundo que se refiere exclusivamente a “sector público autonómico”.
- En el **artículo 14.2** debemos resaltar que el Plan de Adaptación de Infraestructuras Informáticas será de obligado cumplimiento para todos los departamentos y organismos públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, por lo que se ha excluido de esta aplicación obligatoria a los consorcios autonómicos que también tienen la consideración de Administración pública de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón ex **artículo 2.3** de la Ley 5/2021. En este mismo apartado se propone la siguiente modificación:

*“El Plan será de obligado cumplimiento para todos los departamentos y organismos públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón conforme a lo que en él se determine **para cada uno de ellos**”.*

- En el **artículo 14.3**, resulta más acorde con la terminología empleada en la Ley 5/2021, de 29 de junio, hacer referencia al “**resto de entes del sector público autonómico**” en lugar de “*el resto de los sujetos del sector público autonómico*”, según el **artículo 2.2** de la Ley 5/2021, de 29 de junio. En este apartado sería conveniente aclarar si a las universidades públicas integradas en el Sistema Universitario de Aragón, que también forman parte del sector público institucional (**artículo 2.e**) de la Ley 5/2021), en el caso de que se adhieran al Plan de Adaptación de las Infraestructuras Informáticas les será de aplicación el **artículo 16** o quedan excluidos del mismo. A su vez, consideramos más acertado que en este apartado tercero se hiciese una remisión al **artículo 17** que es el que establece la formalización de las adhesiones y que en el **artículo 16** se incluyese en la relación de las entidades a las que les resulta de obligado cumplimiento las Directrices Técnicas sobre la implantación y desarrollo de las aplicaciones para las tecnologías Cloud, se mencionase a los entes del sector público autonómico que decidan adherirse al Plan de Adaptación de las Infraestructuras Informáticas.

“3. El resto de los entes del sector público autonómico podrán adherirse al Plan de Adaptación de las Infraestructuras Informáticas de conformidad con lo regulado en el artículo 17.”

- En el **artículo 14.4**, la referencia a la Universidad de Zaragoza debe sustituirse por “*universidades públicas integradas en el Sistema Universitario de Aragón*”, tal y como se regula en la Ley 5/2021 y en el **artículo 6** del proyecto de Ley.
- En el **artículo 16** la misma observación que hemos realizado respecto del **artículo 14.2**. Podría incluirse en este artículo que serán obligatorias para los departamentos y organismos públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma y para los entes del sector público autonómico que se hubieran adherido al Plan de Adaptación de las Infraestructuras Informáticas.

“Con la finalidad de garantizar la homogenización, la escalabilidad, la seguridad y la reutilización y el aprovechamiento eficiente de los recursos, Aragonesa de Servicios Telemáticos elaborará y aprobará las directrices técnicas para el desarrollo de aplicaciones de tecnologías Cloud que serán de obligado cumplimiento para los departamentos y organismos públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma y para los entes del sector público autonómico que se hubieran adherido al Plan de Adaptación de las Infraestructuras Informáticas.”

- En el **artículo 17** debería hacerse referencia expresamente a las universidades públicas integradas en el Sistema Universitario de Aragón, ya que si bien forman parte del sector público institucional, en el articulado del proyecto de Ley se hace una diferenciación respecto del resto de entes que integran el sector público institucional, recogiendo remisiones a este **artículo 17** en los **artículo 6.2** y **14.4**. Y la misma observación sobre la referencia al “resto de entes del sector público autonómico” en lugar de “el resto de los sujetos del sector público autonómico”, según el **artículo 2.2** de la Ley 5/2021, de 29 de junio.

- **Capítulo III. Solución Cloud Certificada de Aragón.**

- Se propone revisar la redacción del **artículo 20** al objeto de adaptarlo a la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas. De la definición contenida en el **artículo 18** de la norma proyectada se desprende que la “Solución Cloud Certificada de Aragón (SCCA)” pretende configurarse como una **marca de garantía**, regulada en el **artículo 68** de la precitada Ley 17/2001, que garantiza o certifica que los productos o servicios a que se aplica cumplen unos requisitos comunes, en especial, en lo concerniente a su calidad, componentes, condiciones técnicas, modo de elaboración del producto, entre otras.

Este **artículo 68.2** establece que las personas jurídicas de Derecho público están legitimadas para solicitar la inscripción de marcas de garantía, por lo que entendemos más conforme con la normativa vigente que tanto la solicitud de inscripción como la titularidad de la marca “Solución Cloud Certificada de Aragón (SCCA)” corresponda a Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y no al Gobierno de Aragón.

- En el **artículo 27.3**, al objeto de lograr una mayor seguridad jurídica, resulta necesario concretar el plazo máximo que se concederá a los proveedores para que subsane los incumplimientos observados.

Es todo cuanto procede informar, sin perjuicio de otro criterio mejor fundado en derecho.

Zaragoza a fecha de firma electrónica

LA LETRADA DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS
DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

Fdo.: Isabel Caudevilla Lafuente

**SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DEL DEPARTAMENTO DE CIENCIA,
UNIVERSIDAD Y SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO.**