



Informe nº registro DG-SSJJ: 327/2024

Vista la solicitud de informe jurídico realizada por la Directora General de Administración Electrónica y Aplicaciones Corporativas, que ha tenido entrada el 12 de junio de 2024, relativa al *Proyecto de Orden por la que se regula el procedimiento de solicitud, emisión y uso del certificado electrónico de persona empleada pública con número de identificación profesional*, la Dirección General de Servicios Jurídicos informa lo siguiente:

PRIMERO. – Competencia para la emisión del informe

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, a tenor de lo dispuesto en el artículo 48.5 del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón -en adelante, TRLPGA- y en el artículo 5.2.a) 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.

SEGUNDO.- Competencia en la materia

Corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón, según el art. 75.12 del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril –en adelante EA- la competencia compartida, en materia de “*Régimen jurídico, procedimiento, contratación y responsabilidad de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma.*”



Así, la presente Orden tiene por objeto el desarrollo de las previsiones que se contemplan en el art. 43 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y del art. 23 del Real Decreto 203/2011, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Actuación y Funcionamiento del Sector Público por Medios Electrónicos, ambos de carácter básico.

TERCERO.- Competencia para la elaboración de esta Orden

Respecto a la competencia para la aprobación del proyecto de Orden, la titularidad de la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma de Aragón corresponde al Gobierno de Aragón, al amparo del artículo 53.1 EA y de los artículos 12.10 y 36 del TRLPGA.

Anteriormente, el Decreto 7/2020, de 10 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se regulaba la estructura orgánica del Departamento de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento, atribuía al mismo la competencia en materia de desarrollo de la administración electrónica y las tecnologías para la sociedad de la información en la Comunidad Autónoma, según su art. 1.2. Sin embargo, actualmente debemos atender al Decreto de 11 de agosto de 2023, del Presidente del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y se asignan competencias a los Departamentos, que atribuye en su art. 6.1.c) al Departamento de Hacienda y Administración Pública, todas las competencias del anterior Departamento de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento en materia de Administración Electrónica y Sociedad de la información.

De acuerdo con lo anterior, el Decreto 298/2023, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Hacienda y Administración Pública, atribuye al mismo “*El desarrollo de la administración electrónica y las tecnologías para la sociedad de la información en la Comunidad Autónoma*” (art. 1.1z)), y en particular “*La promoción, el fomento y la implantación de las tecnologías de la información y las comunicaciones y de la sociedad de la información, con especial atención a su incorporación en el entramado socioeconómico de Aragón y en las Administraciones Públicas de su territorio.*” (art. 1.1.z).3ª).



CUARTO.- Procedimiento

Visto el régimen competencial, debemos profundizar en el texto normativo sometido a consideración. Para efectuar el citado análisis comenzaremos analizando la forma del mismo, el procedimiento de elaboración, para, a continuación, estudiar el fondo del asunto.

Y respecto al procedimiento de elaboración del proyecto de Orden, en cuanto se trata de una disposición de carácter general, deberá ajustarse a lo establecido artículos 39, 40 y 42 y siguientes TRLPGA, así como en los artículos 127 a 133 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas –en adelante LPACAP-, en su interpretación conforme a la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional, debiendo efectuar al respecto una serie de consideraciones:

- a) En primer lugar, el proyecto de Orden, figura en el Plan Anual Normativo para el año 2024, como exige el art. 40 TRLPGA.
- b) Consta la Orden de 19 de enero de 2023 de la Consejera Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento por la que se acuerda el inicio del procedimiento para la elaboración del proyecto de Orden y se encomienda a la Dirección General de Administración Electrónica y Sociedad de la información, la elaboración del citado proyecto de Orden y la realización de los trámites legales preceptivos para su aprobación. La Orden se dicta al amparo de los arts. 10 y 42 TRLPGA, que atribuye a los miembros del Gobierno la iniciativa para el ejercicio de la potestad reglamentaria y del art. 58 de la LPACAP, que exige la existencia de un acto formal que inicie el procedimiento de oficio, siendo además conforme a Derecho, al corresponder en aquél momento las competencias a la Consejera de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento, en virtud del art. 1.2 del Decreto 7/2020, de 10 de febrero, precitado.
- c) Consulta pública previa. El art. 43 TRLPGA exige la apertura de un período de consulta pública para recabar la opinión de las personas y organizaciones que puedan verse afectadas por la futura norma, si bien, su apartado 3.a) permite prescindir de este trámite cuando se trate de normas organizativas o presupuestarias, como ocurre con la presente Orden y como así se motiva en la Memoria Justificativa.



- d) El proyecto de Orden debe acompañarse de una Memoria Justificativa en cumplimiento del artículo 44.1 del TRLPGA, que debe contener la justificación del cumplimiento de los principios de buena regulación, un análisis de la adecuación de los procedimientos administrativos que se incluyan a las exigencias derivadas de su tramitación electrónica, las aportaciones obtenidas en la consulta pública en caso de haberse realizado, el impacto social de las medidas que se establezcan y sus efectos sobre la unidad de mercado, y cualquier otra consideración que se estime de especial relevancia.
- Se acompaña Memoria Justificativa del Proyecto de Orden de fecha 19 de diciembre de 2023, en la que se hace referencia a los requisitos señalados en el art. 44.
- e) Memoria Económica. El art. 44.3 exige que se incorpore una memoria económica con la estimación del coste económico a que dará lugar la implantación de las medidas contenidas en la disposición normativa en tramitación y, en caso de que implique un incremento del gasto o disminución de los ingresos, presentes o futuros, deberá detallar la cuantificación y valoración de sus repercusiones.
- En el presente caso, no se acompaña tal memoria económica, si bien se justifica en que las actuaciones necesarias para su implementación se desarrollarán por el personal y estructuras ya existentes, por lo que no conlleva un incremento de gasto, reducción de ingresos o aumento de efectivos.
- f) Consta en el expediente informe preceptivo de evaluación de impacto de género e impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, elaborado por la unidad de igualdad adscrita a la Secretaría General Técnica del Departamento proponente de fecha 31 de enero de 2023, como exige el art. 44.4.a) TRLPGA.
- g) Consta informe de la Secretaría General Técnica del Departamento, de 1 de marzo de 2023, en el que se realiza un análisis jurídico procedimental, de competencias y de correcta técnica normativa conforme al art. 44.5 TRLPGA.
- h) Respecto a los trámites de audiencia e información pública a que se refiere el art. 47 del TRLPGA, hay que señalar que se ha prescindido correctamente en cuanto estamos ante



un proyecto de Orden de carácter organizativo de la Administración autonómica, y así se motiva adecuadamente en la memoria justificativa.

- i) Consta que se ha remitido el Proyecto de Orden a las Secretarías Generales Técnicas de los Departamentos afectados para la formulación de sugerencias al texto mediante solicitud de fecha 31 de enero de 2024, como marca el art. 48.3 TRLPGA, habiéndose recibido sugerencias de la Inspección General de Servicios, y de las Secretarías Generales Técnicas del Departamento de Fomento, Vivienda, Movilidad y Logística; del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación; del Departamento de Bienestar Social y Familia; y del Departamento de Sanidad.
- j) Consta la Memoria explicativa de igualdad exigida en el artículo 48.4 TRLPGA emitida por la Directora General de Administración Electrónica y Aplicaciones Corporativas con fecha 29 de abril de 2024.
- k) Publicidad activa. Se ha cumplido con el mandato contenido en el artículo 15.1.d) de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón, que impone la obligación de incorporar al Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón el proyecto de Orden.
- l) Como consecuencia de la naturaleza organizativa o de orden interno del presente proyecto de Orden, no es preceptivo, sino meramente facultativo, el Dictamen del Consejo Consultivo de Aragón, tal y como resulta de los artículos 15.3 y 16 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón.
- m) Finalmente, de conformidad con lo exigido en el artículo 49.1 del TRLPGA, deberá elaborarse una memoria final que actualizará el contenido de la memoria justificativa y de la memoria económica, en caso de que hubiera habido alguna variación en las mismas.



QUINTO.- Contenido del Proyecto

En cuanto al contenido del proyecto, se han de distinguir los aspectos formales y gramaticales, así como los materiales.

a) Consideraciones formales

Desde un punto de vista formal, han de tenerse en cuenta las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Gobierno de Aragón el 28 de mayo de 2013 y publicadas por la Orden de 31 de mayo de 2013 del Consejero de Presidencia y Justicia, modificadas a su vez por Acuerdo del Gobierno de Aragón de 29 de diciembre de 2015 (publicadas en el BOA de 31 de diciembre de 2015).

El proyecto de Orden consta de una Exposición de Motivos, seis artículos y una Disposición Final única.

b) Consideraciones gramaticales

Desde el punto de vista gramatical, se realizan las siguientes sugerencias:

- En primer lugar, en relación a las referencias hechas a Departamento, Secretaría General Técnica y Dirección General, se propone su revisión al objeto de que consten todas con la primera letra en mayúscula, de forma que se escriba de manera homogénea en todo el texto.
- En la Exposición de motivos, párrafo sexto in fine, se propone la supresión de la palabra “acordes” al objeto de evitar su reiteración, quedando redactado como sigue: “(...) y, por otra parte, al órgano que debe identificar que esas funciones son acordes con las descritas en la correspondiente relación de puestos de trabajo y con la calidad de los servicios en la Administración.”
- En el art. 1.1 se propone la eliminación del artículo “el”, quedando redactado del siguiente modo: “*Esta Orden tiene por objeto regular el procedimiento de solicitud, emisión, revocación y uso de los certificados electrónicos de persona empleada pública con número de identificación profesional*”.
- En el art. 3.4, debe suprimirse la preposición “por”, quedando redactado como sigue:



“Las solicitudes se remitirán a la unidad Organizativa de gestión de certificados de firma electrónica de persona empleada pública, dependiente de la dirección general competente en materia de administración electrónica.”.

Igualmente, en el mismo artículo y párrafo debe suprimirse *“La unidad Organizativa de gestión de certificados de firma electrónica de persona empleada pública, dependiente de la dirección general competente en materia de administración electrónica”*, por ser reiterativo de lo anterior.

c) Consideraciones materiales

1) Título:

De acuerdo con las referenciadas Directrices de Técnica Normativa, el título forma parte del texto de la norma y permite su identificación, interpretación y cita.

No obstante, y a pesar de que comprende de forma adecuada el objeto regulado por la norma y su contenido esencial, consideramos que sería más adecuado añadir las palabras “por la que se regula el” quedando redactado del siguiente modo:

Proyecto de Orden HAP/xxx/2024, de xx de xxx, por la que se regula el certificado electrónico de persona empleada pública con número de identificación profesional.

2) Parte expositiva:

Según las Directrices de técnica normativa, la denominación de “exposición de motivos” está reservada a los anteproyectos de Ley, no titulándose la parte expositiva en los demás tipos de disposiciones, por lo que en el presente caso tratándose de una Orden, resulta acertado que no se haya titulado esta parte de la norma.

El texto introductorio recoge adecuadamente el objeto y finalidad de la norma, resumiendo sucintamente su contenido y las novedades que introduce en la regulación. Aunque se hace referencia a las competencias en la materia de la Comunidad Autónoma, así como del Departamento de Hacienda y Administración Pública, que es quien actualmente resulta competente, se considera conveniente, añadir en el párrafo décimo, la referencia al actual Decreto que atribuye tal competencia, quedando redactado del siguiente modo:



“Tras la publicación del Decreto 102/2023, de 12 de agosto, del Gobierno de Aragón, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, la Dirección General de Administración Electrónica y Sociedad del Conocimiento pasa a denominarse Dirección General de Administración Electrónica y Aplicaciones Corporativas y se incorpora al departamento de Hacienda y Administración Pública, ejerciendo sus competencias de acuerdo con el Decreto 298/2023, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Hacienda y Administración Pública.”

Igualmente recoge una referencia a los principios de buena regulación incluidos en el art. 129 LPACAP y se hace referencia a los aspectos más relevantes de su tramitación.

Por último, y en relación a la fórmula aprobatoria, la Directriz 14 señala:

“La parte expositiva y la dispositiva de los decretos se engarzan mediante la fórmula por la que se aprueba el texto normativo, para su publicación y entrada en vigor. Dicha fórmula se inicia con el sintagma en su virtud, y debe hacer referencia, por este orden, en su caso al consejero que ejerce la iniciativa, al Consejero proponente –o los Consejeros que lo sean de manera conjunta-, a si la redacción final es de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón, si fuera preceptivo –o bien, oído, cuando, siendo preceptivo pero no vinculante, no se hubiera seguido en su integridad-, y a la previa deliberación del Gobierno en su reunión de la fecha de aprobación. El párrafo se cierra con una coma y, en línea inferior, se coloca, centrada y con mayúsculas, la palabra dispongo, seguida de dos puntos.

En las órdenes y resoluciones el engarce suele hacerse mediante una frase que comienza con alguna expresión como en consecuencia, por ello, o similar, y termina con la palabra acuerdo o resuelvo.

Los proyectos de ley no incorporan fórmula aprobatoria, porque lo que aprueba el Gobierno es su remisión a las Cortes, que es la institución competente para la aprobación del texto como ley.

Ejemplo: “En su virtud, a iniciativa del Consejero de, a propuesta del Consejero de, de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo y previa deliberación del Gobierno de Aragón en su reunión del día,

DISPONGO:”

Por lo que debería redactarse del siguiente modo:



“En consecuencia, a propuesta del Consejero de Hacienda y Administración Pública, y previa deliberación del Gobierno de Aragón en su reunión del día xx de xx (mes) de xx (año), acuerdo:”

3) *Parte dispositiva y parte final:*

Son conformes a las Directrices de Técnica Normativa y su redacción resulta ajustada a Derecho, no planteando ningún problema de índole jurídico.

Es cuanto tengo el honor de informar, sin perjuicio de otro mejor criterio fundado en Derecho.

En Zaragoza, a fecha de firma electrónica

LA LETRADA DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE ARAGON

Marta Peláez Gómez

**A LA DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION ELECTRONICA Y
APLICACIONES CORPORATIVAS**