



MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE REGULAN EL PROCEDIMIENTO DE SOLICITUD, EMISIÓN Y EL USO DEL CERTIFICADO ELECTRÓNICO DE PERSONA EMPLEADA PÚBLICA CON NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN PROFESIONAL.

La tramitación del proyecto de Orden por la que se regulan el procedimiento de solicitud, emisión y el uso del certificado electrónico de persona empleada pública con número de identificación profesional, se ha iniciado mediante la Orden de la Consejera de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento de 19 de enero de 2023. En el apartado segundo de esta Orden se ha encomendado a la Dirección General de Administración Electrónica y Sociedad de la Información, la elaboración del correspondiente texto y sus correspondientes memorias, así como la instrucción del procedimiento.

I. Antecedentes

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, norma que comprende la regulación ad intra del funcionamiento interno de las Administraciones acoge reglas que garantizan la total integración entre ella y los mandatos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. De este modo, siguiendo el mandato de esta segunda norma referido a la tramitación electrónica del procedimiento administrativo, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, dedica determinados artículos a la utilización de los medios electrónicos y, entre ellos, a la firma electrónica del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Concretamente, el artículo 43 establece que la actuación de una Administración Pública, órgano, organismo público o entidad de derecho público, cuando utilice medios electrónicos, se realizará mediante firma electrónica de la persona titular del órgano o del personal público y apela a cada Administración Pública para que determine los sistemas de firma electrónica que debe utilizar su personal.

El sistema de firma electrónica del personal al servicio de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón ya fue previsto en la Orden de 15 de mayo de 2015, del Consejero de Hacienda y Administración Pública, que reguló la emisión de la firma electrónica, basada en el certificado de empleado público, por los altos cargos y empleados públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, recientemente se ha aprobado la Orden CUS/33/2022, de 24 de enero, por la que se regula la emisión, la gestión y la utilización del certificado de firma electrónica del personal al servicio de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón y sus organismos



públicos en tarjeta criptográfica. Sin embargo, esta Orden no aborda las cuestiones vinculadas con la emisión del certificado electrónico de persona empleada pública con número de identificación profesional, puesto que era preciso que, previamente, se realizasen las modificaciones en las herramientas corporativas que hicieran posible la previsión contemplada en la normativa.

El artículo 43 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, permite que el personal de las Administraciones Públicas utilice un sistema de firma electrónica en el que se identifique al titular del puesto de trabajo o cargo y a la Administración u órgano en la que presta sus servicios, sin perjuicio de que en determinados supuestos los sistemas de firma electrónica puedan referirse al “número de identificación profesional” del personal de la Administración y no a su número de identificación personal.

Este artículo es desarrollado por el artículo 23 del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, aprobado por Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, en el que se determina que los prestadores cualificados de servicios de confianza podrán consignar un número de identificación profesional en el certificado electrónico de empleado público, a petición de la Administración en la que presta servicios el empleado o empleada de que se trate, si dicho certificado se va a utilizar en actuaciones que afecten a información clasificada, a la seguridad pública, a la defensa nacional o a otras actuaciones para cuya realización esté legalmente justificado el anonimato. Estos certificados se denominarán «certificados electrónicos de empleado público con número de identificación profesional».

Una vez que se ha producido la adaptación de la herramienta de firma electrónica de Aragón (MFE) y se han adaptado las herramientas de metadato de los documentos, puede abordarse la parte organizativa, es decir, el procedimiento para la solicitud y la forma de emisión de este tipo de certificados.

II. Necesidad y oportunidad de la elaboración de la norma

Estos certificados con número de identificación profesional vienen siendo demandados por determinados colectivos que desarrollan, principalmente, funciones inspectoras, de instrucción de procedimientos sancionadores y otro tipo de funciones que se asimilan a las que desarrollan los cuerpos y fuerzas de seguridad, para los que disponer de este tipo de certificados les permitiría gozar de una suerte de protección, dicha protección también puede resultar fundamental en el caso de las empleadas públicas supervivientes a la violencia de género.

III. Inserción en el ordenamiento jurídico

El artículo 43 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, permite que el personal de las Administraciones Públicas utilice un sistema de



firma electrónica en el que se identifique al titular del puesto de trabajo o cargo y a la Administración u órgano en la que presta sus servicios, sin perjuicio de que en determinados supuestos los sistemas de firma electrónica puedan referirse al “número de identificación profesional” del personal de la Administración y no a su número de identificación personal.

IV. Contenido del proyecto

El contenido de esta orden es, por una parte, quién y cómo puede solicitar la emisión y revocación de este tipo de certificados, y por otra, los órganos que deben avalar esta gestión y qué oficinas de registro son las competentes.

La razón de esta norma es la regulación del análisis, que debe preceder a la emisión de este tipo de certificados, de las funciones para las que se solicita y que justificarían la anonimización del titular del mismo, así como su adecuación al ordenamiento jurídico.

Dicho análisis, así como el establecimiento de los criterios necesarios para la emisión, son ajenos a la Dirección General competente en materia de administración electrónica

La competencia para la determinación de estos criterios, corresponderá, al propio Departamento en el que se prestan los servicios, que deberá justificar las causas que motivan la anonimización del certificado y, por otra parte, a los órganos que deben identificar que esas funciones son acordes con las descritas en la correspondiente relación de puestos de trabajo y acordes con la calidad de los servicios en la Administración.

Asimismo, El número de identificación profesional del personal de la Administración será el PERN, que consiste en un código aleatorio que genera el Sistema Integral de Recursos Humanos del Gobierno de Aragón (SIRHGA) en el momento en que una persona comienza su relación con la Administración autonómica como personal de la misma.

V. Principios de buena regulación

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su artículo 129.1, establece que «En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios». Estos principios se reiteran en el artículo 44 del Texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón (en adelante TRLPGA).



Esta orden no desarrolla reglamentariamente lo previsto en las Leyes 1/2021 y 5/2021 de Aragón, en los extremos relativos a la administración electrónica y el funcionamiento electrónico de la Administración, es decir, no es un reglamento ejecutivo de estas leyes, tampoco lo es de la Ley 40/2015, de 5 de octubre, en lo que respecta a determinar las condiciones de emisión de los certificados electrónicos de persona empleada pública con número de identificación profesional, al limitarse exclusivamente a regular el procedimiento para solicitar y emitir este tipo de certificados, es por ello que estamos ante una Orden de carácter meramente organizativo por lo que los principios anteriormente mencionados no aparecen en la parte expositiva del texto de esta orden, al no ser obligatoria su inclusión, pero sí parece conveniente detallarlos en esta memoria justificativa.

Los principios de necesidad y eficacia significan que la iniciativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución. En lo que respecta a la norma proyectada, su adecuación a los principios de necesidad y eficacia ha quedado justificada en el apartado II “Necesidad y oportunidad de elaboración y modificación de la norma”,

El principio de proporcionalidad requiere que la iniciativa que se proponga contenga la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios. Las obligaciones que se imponen en esta Orden son hacia la propia Administración habiéndose ponderado su proporcionalidad para la adecuada prestación de los servicios a la ciudadanía.

En relación con la eficiencia, la regulación contenida en esta Orden evidencia que esta iniciativa recoge las medidas imprescindibles para atender los fines perseguidos, toda vez que no impone carga alguna a los destinatarios. En general, las medidas incluidas tienen como finalidad mejorar la calidad y eficiencia en la prestación de servicios, dado su carácter organizativo.

De igual modo, respecto a la garantía del principio de transparencia, la parte expositiva de la Orden define claramente los objetivos y su justificación.

El principio de seguridad jurídica exige que la iniciativa normativa se ejerza de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas. A este respecto, el proyecto responde al principio de seguridad jurídica, ya que las regulaciones previstas en su articulado se efectúan de forma coherente con la normativa aplicable.



VI. Procedimiento

El ejercicio del poder reglamentario por el Gobierno de Aragón debe ejercitarse de acuerdo con los trámites en el Texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón. La observancia de estos trámites tiene carácter preceptivo, de tal modo, que la omisión de alguno o de todos ellos da lugar a la nulidad de pleno derecho de la disposición reglamentaria.

Como ya se ha expuesto en el apartado V, la presente Orden tiene carácter organizativo por lo que algunos de los trámites previstos en dicha norma no serán obligatorios.

Al mismo tiempo, hay que cumplir con los trámites dispuestos en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administración Común de las Administraciones Públicas, que resulten de aplicación tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo.

a) Inicio del procedimiento.

En virtud de las competencias atribuidas en el Decreto 7/2020, de 10 de febrero, del Gobierno de Aragón, y de conformidad con lo preceptuado en el artículo 58.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, mediante Orden de 19 de enero de 2023, de la Consejera de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento, se ha acordado el inicio del procedimiento de elaboración de la presente Orden.

b) Consulta Pública previa.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, recurso de inconstitucionalidad 3628-2016, declaró contrario al orden constitucional el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, salvo el inciso del punto 1 “Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública”, y el primer párrafo del punto 4: “Podrá prescindirse de los trámites de consulta [...] en el caso de normas presupuestarias u organizativas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifique.”

El contenido de esta orden es de carácter organizativo dado que, únicamente, regula el procedimiento de solicitud y emisión del certificado de persona empleada pública con número de identificación profesional- y el uso del mismo- sin determinar sus condiciones de emisión, por lo que no resulta necesaria la consulta pública previa, conforme lo previsto en el artículo 43.3.a) del TRLPGA.



c) Redacción del texto del proyecto de la orden.

La redacción del proyecto de la orden y de la presente memoria justificativa se ha realizado por la Dirección General de Administración Electrónica y Sociedad de la Información, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado segundo de la orden de inicio del procedimiento, al amparo de lo previsto en el artículo 44 del TRLPGA.

En la redacción de este proyecto de orden se han tenido en cuenta en su estructura interna, organización y lenguaje las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Gobierno de Aragón de 28 de mayo de 2013, modificadas por el Acuerdo de 29 de diciembre de 2015 del Gobierno de Aragón, así como el contenido del Manual de Estilo.

d) Publicidad Activa.

Los artículos 15.1 y 39 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana en Aragón, disponen en relación con la obligación de publicidad activa sobre la información de relevancia jurídica, que las Administraciones públicas aragonesas publicarán en el Portal de Transparencia de Aragón: "d) los proyectos de reglamentos, una vez elaborados y previamente a la solicitud de los informes y dictámenes de los órganos consultivos. e) Las memorias, informes y dictámenes que conforman los expedientes de elaboración de los textos normativos con ocasión de la emisión de los mismos."

e) Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento.

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 44.5 del TRLPGA, deberá emitir un informe la Secretaría General Técnica del Departamento de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento, en el que se realizará un análisis jurídico procedimental, de competencias y de correcta técnica normativa, así como cualquier otra circunstancia que se considere relevante.

f) Trámite de audiencia e información pública.

De conformidad con el artículo 47.4 del TRLPGA Los trámites de audiencia e información pública podrán omitirse en los siguientes supuestos:

- a) Cuando se trate de normas presupuestarias u organizativas.
- b) Cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

La concurrencia de alguna o varias de estas razones deberá motivarse en la memoria justificativa.

En este caso, como ya se ha mencionado anteriormente, el contenido de esta orden tiene carácter organizativo, ya que establece los procedimientos de solicitud, emisión y



el uso de los certificados electrónicos de personas empleadas públicas con número de identificación profesional sin entrar a regular las condiciones de emisión de los mismos, que vendrían a determinar qué condiciones se deben dar para encontrarnos ante actuaciones que afecten a la información clasificada, a la seguridad pública, a la defensa nacional o a otras actuaciones en las que el anonimato está legalmente justificado.

g) Memoria económica

La presente orden es organizativa y, por tanto, se apoya en la estructura ya existente, tanto para la emisión de las tarjetas criptográficas que servirán de soporte para el certificado electrónico de persona empleada pública con número de identificación profesional, como para las funciones que se prevén en la misma que serán desarrolladas por 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, prevista en el artículo 3 de la Orden CUS/33/2022, de 24 de enero, por la que se regula la emisión, la gestión y la utilización del certificado de firma electrónica del personal al servicio de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón en tarjeta criptográfica.

En cuanto a la remisión de solicitudes, su motivación y la emisión de los informes preceptivos que deben acompañarla serán desarrolladas por el personal ya existente en las diferentes Secretarías Generales Técnicas de los distintos departamentos, así como la Secretaría General de la Presidencia.

De todo lo anterior se infiere que la aprobación de esta orden conlleva incremento de gasto, reducción de ingresos o aumento de efectivos por lo que no será necesaria la elaboración una memoria económica.

h) Informes preceptivos.

Se considera preciso recabar el de los diferentes departamentos del Gobierno de Aragón conforme a lo establecido en el artículo 48 del TRLPGA y en el siguiente orden:

- Informe de la Unidad de Igualdad de la Secretaría General Técnica del departamento de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento.
- De las secretarías generales técnicas de todos los departamentos para que formulen las sugerencias oportunas.
- Informe preceptivo de la Dirección General de Servicios Jurídicos.
- La presente Orden no conlleva incremento del gasto por lo que no se requerirá informe preceptivo del departamento competente en materia de hacienda.

Tras recibir cada uno de los informes anteriores, esta Dirección General emitirá informe sobre las observaciones formuladas por el órgano consultado y adaptará el texto



del proyecto. En caso contrario el informe de la Dirección General razonará la desestimación de las observaciones apuntadas al texto.

i) Publicación en el Boletín Oficial de Aragón.

Cumplidos los anteriores trámites, de acuerdo con el artículo 54 del TRLPGA Las leyes, normas con rango de ley y disposiciones reglamentarias deberán publicarse en el «Boletín Oficial de Aragón» para que produzcan efectos jurídicos y entrarán en vigor a los veinte días desde su completa publicación, salvo que en ellos se establezca un plazo distinto.

Firmado electrónicamente
EL DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA
Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN
Ricardo Cantabrana González