

Informe jurídic en relació amb la proposta d'ordre per la qual s'aprova el Catàleg de sistemes d'identificació i signatura electrònica

Antecedents

Primer.- En data 12 de novembre de 2021 la Direcció General de Serveis Digitals i Experiència Ciutadana ha tramès aquesta Àrea d'Assessorament Jurídic de Polítiques Digitals l'expedient relatiu a la proposta d'ordre per la qual s'aprova el Catàleg de sistemes d'identificació i signatura electrònica, per iniciar-ne la tramitació i emetre l'informe jurídic preceptiu.

La proposta d'ordre s'acompanya d'una memòria general i una memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades, signades per la directora general de Serveis Digitals i Experiència Ciutadana en data 11 de novembre de 2021.

Segon.- D'acord amb l'article 65 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, els projectes de disposició reglamentària s'han de sotmetre a l'informe jurídic de la unitat departamental corresponent o de la central, del Gabinet Jurídic de la Generalitat.

És per aquest motiu que aquesta Àrea d'Assessorament Jurídic emet aquest informe.

Consideracions jurídiques

Primera.- Àmbit competencial

Tal com s'indica en la memòria general, la competència de l'Administració de la Generalitat per dictar la norma que es proposa està prevista a:

- Article 53 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (en endavant, l'Estatut), segons el qual "Els poders públics han de facilitar el coneixement de la societat de la informació i han d'impulsar l'accés a la comunicació i a les tecnologies de la informació, en condicions d'igualtat, en tots els àmbits de la vida social, inclòs el laboral; han de fomentar que aquestes tecnologies es posin al servei de les persones i no afectin negativament llurs drets, i han de garantir la prestació de serveis per mitjà de les dites tecnologies, d'acord amb els principis d'universalitat, continuïtat i actualització."
- Article 150 de l'Estatut, segons el qual "Correspon a la Generalitat, en matèria d'organització de la seva Administració, la competència exclusiva sobre: b) Les diverses modalitats organitzatives i instrumentals per a l'actuació administrativa."
- Article 159.2 de l'Estatut, que estableix que "Correspon a la Generalitat la competència compartida en tot allò relatiu al règim jurídic i el procediment de les administracions públiques catalanes en allò que no queda inclòs a l'apartat 1."

Segona.- Projecte d'ordre

L'article 110.1 de l'Estatut estableix que correspon a la Generalitat de Catalunya, en l'àmbit de les seves competències exclusives, la potestat reglamentària.

L'article 68.1 de l'Estatut i l'article 39.1 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, disposen que la potestat reglamentària correspon al Govern de la Generalitat.

D'altra banda, l'article 12.d) de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de la Generalitat de Catalunya, estableix que correspon al conseller/a l'exercici de la potestat reglamentària en l'àmbit i amb els límits que li són propis.

També l'article 39.3 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, estableix que els consellers poden dictar disposicions reglamentàries en matèria d'organització del departament del qual són titulars, en els termes que determina la legislació sobre organització de l'Administració de la Generalitat, i també en poden dictar de relatives a altres matèries, en supòsits específics, si una norma amb rang de llei o un decret del Govern els ho autoritza expressament.

Aquesta habilitació específica per dictar l'ordre es troba a l'article 58 del Decret 76/2020, de 4 d'agost, d'Administració digital, que disposa que correspon a la persona titular del departament competent en matèria de polítiques digitals aprovar, mitjançant una ordre, el Catàleg de sistemes d'identificació i signatura electrònica admesos per efectuar els tràmits i procediments de les persones interessades amb l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

Per tant, l'ordre és l'instrument adient per donar compliment al mandat previst en el Decret d'Administració digital.

Tercera.- Competència del vicepresident del Govern i conseller de Polítiques Digitals i Territori

Com s'ha assenyalat en l'apartat anterior, l'article 58 del Decret d'Administració digital estableix que el Catàleg de sistemes d'identificació i signatura electrònica admesos per efectuar els tràmits i procediments de les persones interessades amb l'Administració de la Generalitat de Catalunya, l'haurà d'aprovar la persona titular del departament competent en matèria de polítiques digitals.

Aquesta competència, cal analitzar-la a partir del decret d'organització i distribució de competències en l'Administració de la Generalitat. Així, el Decret 21/2021, de 25 de maig, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, disposa que correspon al Departament de Polítiques Digitals i Territori: les polítiques de serveis d'identificació electrònica, i d'identitat i confiança digital, així com l'atenció ciutadana i la informació de serveis i els programes de l'Administració, així com la coordinació i direcció dels sistemes d'informació.

En segon terme, l'article 14 del Decret 246/2021, de 22 de juny, de reestructuració del Departament de la Vicepresidència i de Polítiques Digitals i Territori, disposa que la Direcció General de Serveis Digitals i Experiència Ciutadana, manté les funcions i

estructura previstes en l'article 83 del Decret 43/2019, de 25 de febrer, relatiu a les funcions desenvolupades per l'anterior Direcció General d'Atenció Ciutadana.

Per tant, el vicepresident del Govern i conseller de Polítiques Digitals i Territori té competència per dictar l'ordre de referència.

Quarta.- Marc normatiu

La proposta d'ordre s'insereix en el marc normatiu presidit per la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques. L'entrada en vigor d'aquesta Llei suposa un gran repte de transformació digital per a aquestes. Aquesta Llei, que regula les relacions *ad extra* entre les administracions i els administrats, dona resposta a l'ús massiu del canal electrònic establint noves obligacions a les administracions públiques en relació amb la tramitació digital dels seus procediments, així com nous drets i obligacions a les persones pel que fa les seves relacions amb les administracions públiques.

Cal tenir en compte que aquest context afecta de forma directa i generalitzada al conjunt de la ciutadania en les seves relacions amb les administracions públiques. Pel que fa a l'àmbit normatiu relatiu a l'ús intensiu dels mitjans electrònics per les administracions públiques, en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat, l'aprovació del Decret 56/2009, de 7 d'abril, per a l'impuls i el desenvolupament dels mitjans electrònics a l'Administració de la Generalitat, va establir el règim jurídic de la utilització dels mitjans electrònics, les mesures d'ordenació, impuls i desenvolupament dels serveis electrònics, l'impuls a la interoperabilitat i la regulació de la seu electrònica, i que per mitjà d'aquest decret que ara s'informa es deroga.

Mitjançant la Llei 29/2010, del 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya, partint d'una visió integrada de país ha volgut aconseguir una solució millor per al conjunt de les administracions públiques catalanes amb la consolidació de l'anomenat el model català d'administració electrònica. Aquest model es basa en la coresponsabilitat entre les administracions públiques catalanes i tots els actors implicats en l'ús dels mitjans electrònics per definir les estratègies per a l'avenç de l'ús dels mitjans electrònics en les administracions públiques catalanes i la cooperació interadministrativa amb l'objectiu de trobar solucions comunes als problemes i als reptes que comporta l'extensió de l'ús dels mitjans electrònics.

També l'article 43 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, que regula la tramitació electrònica del procediment administratiu, estableix que les administracions públiques han d'utilitzar de manera preferent els mitjans electrònics en la tramitació dels procediments administratius.

Al llarg de la vigència d'aquest marc normatiu, s'observa una evolució de la societat cap a l'anomenada societat digital. En aquest context, es dicta el Decret 76/2020, de 4 d'agost, d'Administració digital, que determina els instruments organitzatius per a l'ús de solucions de tecnologies de la informació i la comunicació (TIC) corporatives per assolir la normalització tècnica, l'estandardització i el disseny dels elements i dels procediments dels serveis i de les plataformes digitals. També és objecte del Decret, l'homogeneïtzació dels serveis i dels processos implicats en el desenvolupament de la posada en funcionament dels serveis digitals.

La proposta d'ordre es dicta en desenvolupament del Decret 76/2010, de 4 d'agost, d'Administració digital. Concretament, en execució del mandat contingut en l'article 58 del Decret que disposa que per mitjà d'una ordre dictada pel titular del departament competent en matèria de polítiques digitals s'aprovarà el catàleg de sistemes d'identificació i signatura electrònica admesos per efectuar els tràmits i procediments de les persones interessades amb l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

La seva aprovació afecta a l'Ordre GRI/233/2015, de 20 de juliol, per la qual s'aprova el Protocol d'identificació i signatura electrònica, el qual determina els aspectes tècnics i organitzatius necessaris per a la implantació dels sistemes de signatura electrònica per a cada tràmit o servei. Concretament deroga l'article 6 - relatiu als mecanismes d'identificació i signatura electrònica - excepte el que es refereix a l'empleat públic (6.1.3 i 6.2.3).

Cinquena.- Avaluació de l'adequació de la proposta al marc normatiu vigent i a les directrius de tècnica normativa

La proposta d'ordre que s'examina té per objecte aprovar el Catàleg de sistemes d'identificació i signatura electrònica admesos per efectuar els tràmits i procediments de les persones interessades amb l'Administració de la Generalitat.

D'acord amb la Instrucció del Gabinet Jurídic de 17 de maig de 2007, la part expositiva de la proposta normativa descriu el contingut de la disposició, indica l'objecte i la finalitat, i **cita les competències i habilitacions per les quals es dicta.**

Pel que fa a la part dispositiva, es considera que s'ajusta al marc normatiu vigent. Se segueixen els criteris orientadors bàsics en la redacció dels articles, consistents en cada article un tema i una numeració amb cardinals aràbics. La proposta d'ordre presenta la següent estructura:

- Preàmbul
- Article 1: Objecte
- Article 2: Àmbit subjectiu
- Article 3: Identificació i signatura de les persones que es relacionen amb l'Administració (**Mecanismes d'identificació i signatura electròniques**)
- Article 4: Actualització dels sistemes d'identificació i signatura electrònica **d'aquesta Ordre**
- Article 5: Actualització del Catàleg de sistemes d'identificació i signatura electrònica
- **Disposició derogatòria**
- Disposició final

Sisena.- Documentació de l'expedient

L'article 64 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, estableix que els projectes de disposicions reglamentàries han d'anar acompanyats sempre d'una memòria general, d'una memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades, i també dels informes preceptius i els que sol·liciti l'òrgan instructor.

En relació amb la memòria general, el precepte esmentat disposa que aquesta ha de contenir, com a mínim:

- a) La justificació de la necessitat de la disposició reglamentària i l'adequació d'aquesta als fins que es persegueixen.
- b) El marc normatiu en què s'insereix el projecte de disposició reglamentària.
- c) La relació de les disposicions afectades pel projecte de disposició reglamentària i la taula de vigències i derogacions resultants.
- d) La competència de la Generalitat sobre la matèria.
- e) La relació motivada de les persones i les entitats a les quals s'ha d'atorgar el tràmit d'audiència.
- f) La procedència, si escau, de sotmetre l'expedient a informació pública.

La memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades analitza l'impacte pressupostari, l'impacte econòmic i social, l'impacte normatiu i l'impacte de gènere.

La memòria general conté la justificació de la necessitat de la disposició i l'adequació als fins que es persegueixen amb l'aprovació de l'ordre, el marc normatiu en què s'insereix la disposició, la relació de disposicions afectades i la competència de la Generalitat de Catalunya sobre la matèria. Així mateix, en la memòria s'analitzen els tràmits de participació ciutadana previstos als articles 66 bis, 67 i 68 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, i conclou que:

- No procedeix efectuar consulta pública prèvia (article 66bis.3.c)): l'ordre dona compliment al mandat de l'art. 58.1 del Decret d'Administració digital, que delimita la finalitat de l'ordre i n'estableix el contingut. A més, l'ordre no imposa cap nova obligació per als seus destinataris.
- No procedeix efectuar tràmit d'audiència: atès que l'ordre tindrà impacte sobre una pluralitat indeterminada de persones i no és possible definir un grup de ciutadans que vegin específicament afectats els seus drets o interessos legítims, no estima procedent efectuar tràmit d'audiència.
- Procedeix efectuar tràmit d'informació pública: en la mesura que la proposta ordre afecta a una pluralitat indeterminada de persones, es considera necessari efectuar el tràmit d'informació pública.

Per tant, caldrà dur a terme el tràmit d'informació pública mitjançant la publicació del corresponent edicte en el DOGC.

En relació amb el tràmit de participació ciutadana previst a l'article 69 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, la memòria general assenyala que "En el cas de l'ordre que es tramita, atenent a la matèria objecte de regulació així com al grau de complexitat i coneixement tècnic de la matèria, no es considera pertinent obrir un tràmit específic de participació ciutadana."

Segons ha apuntat la Comissió Jurídica Assessora en diverses ocasions "En relació amb aquest tràmit, com s'apuntava en el Dictamen 299/2017 que, a diferència de la consulta pública prèvia de l'article 133.1 de l'LPAC, «el tràmit de participació previst en l'article 69.1 de la Llei 19/2014, és un tràmit que es pot obrir en relació amb "les iniciatives normatives en què, per la importància que tenen o per la matèria que regulen, l'Administració pública considera pertinent obrir aquest procés participatiu des de l'inici de la tramitació del procediment administratiu" en el qual es valora el contingut de "la versió inicial del projecte normatiu" (article 69.2 de la Llei 19/2014).



Correspon a l'Administració determinar en cada cas la pertinència o no d'obrir, des de l'inici del procediment, aquest tràmit de participació ciutadana, mitjançant una valoració que el departament impulsor ha d'incloure a la memòria general."

Setena.- Tràmitació

En el curs de la tramitació de la proposta d'ordre, caldrà sol·licitar els informes següents:

- Informe de la Direcció General d'Administració Digital, d'acord amb l'article 9 del Decret 245/2021, de 22 de juny, de reestructuració del Departament de la Presidència, segons el qual la Secretaria d'Administració i Funció Pública manté el rang orgànic, les funcions i l'estructura previstos al capítol 5 del Decret 124/2019, de 4 de juny, de reestructuració del Departament de Polítiques Digitals i Administració Pública, i la resta de la normativa vigent.

En aquest sentit, segons l'article 37 del Decret 124/2019, de 4 de juny, correspon a la Direcció General d'Administració Digital "*Informar amb caràcter preceptiu les disposicions de caràcter general i els acords del govern, quan tinguin incidència en el desenvolupament dels processos administratius i de l'administració digital, i dels sistemes de signatura i d'identificació electrònica dels interessats en el procediment, per tal d'assegurar la seva adequació a les directrius corporatives en aquestes matèries.*"

- Informe de l'Institut Català de les Dones, d'acord amb les previsions de l'article 64.3.d) de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, i de l'article 3.g) de la Llei 11/1989, del 10 de juliol, de creació de l'Institut Català de les Dones, modificada per la Llei 17/2015, del 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes.
- Informe de l'Agència de Ciberseguretat de Catalunya, d'acord amb l'article 2.5 de la Llei 5/2017, del 25 de juliol, segons el qual "*és funció de l'Agència de Ciberseguretat de Catalunya, en l'àmbit del Govern i de l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic dependent: d) Garantir la ciberseguretat en la prestació dels serveis d'identificació electrònica i d'identitat i confiança digitals per part dels prestadors establerts a Catalunya o que, altrament, ofereixin serveis a l'Administració de la Generalitat i als organismes i entitats vinculats o dependents.*"

A més, segons l'article 4 de la proposta d'ordre que s'examina, l'actualització dels sistemes d'identificació i signatura requerirà l'informe previ de l'Agència, en relació amb el control de la seguretat dels mecanismes proposats.

- Informe de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, d'acord amb l'article 5.m) de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, segons el qual és funció de l'Autoritat " *m) Emetre informe, amb caràcter preceptiu, sobre els projectes de disposicions de caràcter general de la Generalitat de creació, modificació o supressió de fitxers de dades de caràcter personal, i sobre les disposicions que afectin la protecció de dades de caràcter personal.*"

En relació amb la intervenció de la Comissió Jurídica Assessora, de conformitat amb l'article 69 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, i amb l'article 8 de la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora, no escau sol·licitar-ne el dictamen atès que aquesta ordre no es dicta per desplegar les lleis ni el dret europeu, ni en suposa una modificació.

D'altra banda, en relació amb l'impacte econòmic de la proposta d'ordre, la unitat impulsora constata en la memòria d'impacte que "La proposta d'ordre no té cap repercussió específica en els recursos personals i materials ni en els pressupostos de la Generalitat i, en conseqüència, no es fa necessari considerar cap font o procediment de finançament. [...] la proposta d'ordre substitueix part de l'article 6 de l'Ordre GRI/233/2015, de 20 de juliol, per la que se aprova el Protocol d'identificació i signatura electrònica, excepte el que es refereix a l'empleat públic (articles 6.1.3 i 6.2.3), i no suposa cap partida pressupostària diferent de les previstes pel desenvolupament dels serveis digitals entre els òrgans de l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic."

Per tant, no es considera necessari sol·licitar informe que analitzi aquest aspecte.

Vuitena.- Publicitat activa

En relació amb les obligacions de publicitat activa, la Llei 19/2014, de 29 de desembre, en aplicació del principi de transparència, l'Administració ha de fer pública la informació sobre les decisions i actuacions amb rellevància jurídica, entre les quals s'inclouen "*Els procediments normatius en curs d'elaboració, amb la indicació de l'estat de tramitació en què es troben*", així com "*Les memòries i els documents justificatius de la tramitació dels projectes o avantprojectes normatius, els diversos textos de les disposicions i la relació i valoració dels documents originats pels procediments d'informació pública i participació ciutadana i per la intervenció dels grups d'interès, si escau*" (article 10.c) i d) de la Llei 19/2014, de 29 de desembre).

D'aquests preceptes es desprèn que, ja des de l'inici del procediment i al llarg de la tramitació, s'han de fer públics els documents indicats. Així mateix, de conformitat amb l'article 5 de la Llei 19/2014, la informació subjecta al règim de transparència s'ha de fer pública a través del Portal de la Transparència, instrument bàsic i general de gestió de documents públics per a donar compliment a les obligacions de transparència, i a través de les seues electròniques i llocs web dels subjectes obligats (empremta normativa).

Novena.- Observacions

- 1) En el preàmbul, caldria incloure la referència a la competència i habilitació del vicepresident del Govern i conseller de Polítiques Digitals i Territori per dictar l'ordre.
- 2) En la mesura que en les memòries de l'expedient s'assenyala que "L'ordre afecta l'Ordre GRI/233/2015 i que en deroga l'art. 6, tret del 6.1.3 i 6.2.3. La resta de l'ordre GRI/233/2015 continua vigent doncs no es veu afectada per aquesta ordre i es considera que continuarà vigent per mentre no es desenvolupi el punt 2 de l'art. 58 del Decret d'Administració Digital." caldria afegir a la proposta una disposició derogatòria indicant aquest extrem.
- 3) La disposició final única preveu l'entrada en vigor de l'ordre l'endemà de publicar-se al DOGC. Cal tenir en compte que la Comissió Jurídica Assessora ha reiterat que l'entrada en vigor immediata de les disposicions normatives té caràcter excepcional en relació amb el termini ordinari de *vacatio legis*. Per aquesta raó, s'ha de justificar d'una manera expressa en l'expedient (per tots, el Dictamen 195/2019).



Per tant, l'entrada en vigor immediata d'una norma s'ha de considerar com a excepcional i tan sols adequada en els casos en què la disposició requereixi una aplicació urgent. La CJA ha posat de manifest la necessitat de reservar la immediata entrada en vigor de les disposicions només per als casos d'evident necessitat degudament acreditats. En cas contrari, el període general de *vacatio legis* de les disposicions generals és de 20 dies des de la seva publicació en el diari oficial corresponent.

S'adjunta, com a annex a aquest informe, la proposta d'ordre amb canvis marcats, afegint aquestes dues observacions exposades així com altres propostes de redactat.

Conclusió

Ateses les consideracions jurídiques exposades, aquesta Àrea d'Assessorament Jurídic informa favorablement la proposta d'ordre analitzada, per tal que pugui continuar la seva tramitació. Així mateix, s'adjunta, com a annex, la proposta d'ordre amb canvis marcats.

Vist i plau

Ainhoa Angulo Pérez de Rozas
Responsable jurídica de la coordinació
d'assumptes sectorials

David Pros Crusat
Advocat de la Generalitat