

INFORME AL PROYECTO DE DECRETO XX/2017, DE XX DE XXX, DEL CONSELL POR EL QUE SE APRUEBA LA POLÍTICA DE GESTIÓN DE DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS DE LA GENERALITAT

Por la Ilma. Subsecretaria se remitió el 9 de mayo de 2017 el proyecto de Decreto del Consell arriba referenciado. Tras mantener una reunión con representantes de la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las que pusimos de manifiesto la inadecuación de la estructura del proyecto en relación con su naturaleza, el 28 de junio remitimos unas notas previas para su toma en consideración por la citada Dirección General antes de emitir el informe definitivo. El 18 de septiembre de 2017 se remitió el proyecto revisado, que es el que va a ser objeto de informe. Ahora bien, comoquiera que en el texto ahora remitido no ha atendido efectuado a algunas de las observaciones efectuadas las reiteraremos en este informe, sin perjuicio de que el órgano proponente se aparte de ellas motivadamente.

Dicho lo anterior, examinado el texto revisado y de conformidad con lo establecido en el art. 5.2.a) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, se informa en citado proyecto, de acuerdo con las siguientes:

CONSIDERACIONES JURÍDICAS**PRIMERA.- SOBRE EL CARÁCTER DEL INFORME.**

Se somete a informe el proyecto de Decreto del Consell por el que se aprueba la Política de Gestión de Documentos Electrónicos de la Generalitat, en adelante PDPGDE. En consecuencia, el presente informe se emite con carácter preceptivo, en virtud del artículo 43.1. e) de la Ley 5/1983. de 30 de diciembre, del Consell y el artículo 5.2.a) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat. Asimismo, conforme a lo dispuesto en el artículo 6.1 de esta misma Ley, el mismo no es vinculante.

Como ya hemos indicado, este emite este informe al texto revisado que se remitió a la Abogada que suscribe, el 18 de septiembre de 2017, en el que se incorporaron algunas modificaciones a la vista de las notas previas que remitimos el 28 de junio de 2017, deberemos reiterar aquellas consideraciones de las notas previas que no han sido aceptadas por el órgano proponente.

SEGUNDA.- SOBRE EL MARCO COMPETENCIAL.

Según el Preámbulo del Decreto, este se dicta de conformidad con el artículo 49.1.6 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, que dispone que la Generalitat tiene



competencia exclusiva en materia de archivos que no sean de titularidad estatal y en uso de la facultad de desarrollo de la Ley 3/2005, de 15 de junio, de la Generalitat, de Archivos atribuida al Consell.

Se echa de menos la referencia a las competencias para desarrollar la normativa en materia de transparencia y de procedimiento administrativo en la medida en que la implantación de la política incide tanto en el acceso a los archivos y registros como en la presentación de documentos ante la Administración y, si finalmente se le da carácter normativo, se estarían desarrollado esta materia.

TERCERA.- SOBRE LA ADECUACIÓN DEL RANGO NORMATIVO. EL OBJETO DEL PROYECTO DE DECRETO Y LA NATURALEZA JURÍDICA DE LO APROBADO EN EL MISMO.

El objeto del PDPGDE es, según su artículo único, la aprobación de la Política de Gestión de Documentos Electrónicos de la Generalitat en el marco de las Normas que desarrollan el Esquema Nacional de Interoperabilidad. Por ello, lo primero que debemos abordar es lo que se entiende por política y el marco legal en el que opera.

La doctrina define una política pública en sentido genérico como “todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer”; más en concreto, se refiere a las políticas públicas como “los programas de acción de una autoridad pública en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico”. Aproximando aún más la definición, pueden entenderse las políticas públicas como “un conjunto de decisiones interrelacionadas adoptadas por un actor o un conjunto de actores políticos, concernientes a la selección de objetivos y los medios para alcanzarlos, en el marco de una situación específica”.

Desde esta perspectiva, los gobiernos implementan sus objetivos a través de políticas públicas. Se trata de un punto de partida caracterizado por un elevado grado de incertidumbre, en el que deben añadirse otras consideraciones, como que los problemas que se generan para formular políticas públicas son casi siempre interdependientes, o que, al ser construcciones subjetivas, es posible que para un problema existan varias alternativas de respuesta posible, lo que ha de ser tenido en cuenta, forzosamente, por el ámbito político y las Administraciones Públicas que le dan soporte.

Por este motivo, en la implantación de una política se pueden distinguir dos momentos. El primero, que podríamos denominar formulación de la política, supone la articulación del problema que se pretende solucionar como parte de la acción política, que puede incluir aspectos como la definición del enfoque del problema, así como de posibles alternativas de solución al mismo. El segundo, una vez la solución se ha definido, sería la elaboración de las normas necesarias para implementar dicha solución.

En el supuesto que analizamos, aprobación de la política de gestión de documentos electrónicos de la Generalitat, hemos de partir del artículo 69 del Decreto 220/2014, de 12 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana, en adelante RAECV, que encomienda a la Administración de la Generalitat la aprobación y publicación de su política de gestión de documentos electrónicos, que deberá cumplir *“los requisitos establecidos en los Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y de Seguridad y sus normas de desarrollo, y en la la ley 4/1998, de 11 de junio, de la Generalitat, del Patrimonio Cultural Valenciano, y, en concreto, el Decreto 189/2005, de 2 de diciembre, del Consell, por el que se regula la Junta Calificadora de Documentos Administrativos y el procedimiento de valoración, conservación y eliminación del patrimonio documental de los archivos públicos”*.



Y sobre su contenido, el número 2 de ese mismo artículo establece que *“La política de gestión de documentos electrónicos incluirá directrices para la asignación de responsabilidades, dependencia orgánica y funcional del archivo electrónico y la definición de los programas, procesos y controles de gestión de documentos y administración de los repositorios electrónicos.”*

Por su parte, el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica (en adelante RDENI), en su artículo 21.1 dice: *“Las Administraciones públicas adoptarán las medidas organizativas y técnicas necesarias con el fin de garantizar la interoperabilidad en relación con la recuperación y conservación de los documentos electrónicos a lo largo de su ciclo de vida. Tales medidas incluirán: a) La definición de una política de gestión de documentos en cuanto al tratamiento, de acuerdo con las normas y procedimientos específicos que se hayan de utilizar en la formación y gestión de los documentos y expedientes.”*

Esa misma norma en su disposición adicional primera indica que se desarrollarán normas técnicas de interoperabilidad que serán de obligado cumplimiento por parte de las Administraciones públicas, entre las que se incluye las de Política de gestión de documentos electrónicos, cuyo contenido será: *“directrices para la asignación de responsabilidades, tanto directivas como profesionales, y la definición de los programas, procesos y controles de gestión de documentos y administración de los repositorios electrónicos, y la documentación de los mismos, a desarrollar por las Administraciones públicas y por las Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de aquéllas”*. Por su parte, en el Anexo que contiene el glosario de términos se define dicha política del siguiente modo: *“Orientaciones o directrices que define una organización para la creación y gestión de documentos auténticos, fiables y disponibles a lo largo del tiempo, de acuerdo con las funciones y actividades que le son propias. La política se aprueba al más alto nivel dentro de la organización, y asigna responsabilidades en cuanto a la coordinación, aplicación, supervisión y gestión del programa de tratamiento de los documentos a través de su ciclo de vida.”*

Por resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos, que según su apartado I tiene por objeto establecer las directrices para la definición de políticas de gestión de documentos electrónicos. En el apartado III se indica que la política de gestión es un documento que incluirá:

1. Definición del alcance y ámbito de aplicación.
2. Roles de los actores involucrados.
3. Directrices para la estructuración y desarrollo de los procedimientos de gestión documental.
4. Acciones de formación relacionada contempladas.
5. Actuaciones de supervisión y auditoría de los procesos de gestión de documentos.
6. Proceso de revisión del contenido de la política con el fin de garantizar su adecuación a la evolución de las necesidades de la gestión de documentos.

Por tanto, la elaboración de una PGDE debe enmarcarse en lo establecido por el Estado para todas las Administraciones Públicas. Ahora bien, el RDENI deja en libertad a las Administraciones Públicas para establecer la forma y extensión que debe adoptar el instrumento mediante el que se aprueba la política de gestión de documentos electrónicos lo que ha dado lugar a soluciones diversas. Así, Asturias se ha aprobado mediante resolución; en Canarias, País Vasco y Cataluña se ha efectuado mediante Orden; en Baleares y en Andalucía,



mediante acuerdo del Consejo de Gobierno, y en Aragón mediante decreto, optando por documentos breves (entre 9 y 39 páginas). En el ámbito estatal, los documentos de política de gestión del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte aparecen publicadas en Internet calificadas como directrices, pero no han sido publicadas en el Boletín Oficial del Estado, mientras que la política del Ministerio de Defensa fue aprobada mediante Orden, si bien la misma contempla un desarrollo normativo posterior; las tres son mucho más extensas que las aprobadas por las Administraciones Autonómicas.

En el ámbito de la Administración de la Generalitat, se ha optado por un documento en forma de Decreto, mucho más extenso (82 páginas sin incluir sus anexos), en el que se ha entremezclado, como pasamos a ver, partes con carácter normativo y partes expositivas que no deben tener la condición de normas.

La PGDE insertada en el PDPGDE fija, en su apartado 2.2, en concordancia con el ENI y el RAECV, el alcance de la política del siguiente modo:

“La presente Política de Gestión de Documentos Electrónicos tiene por objeto establecer el conjunto de criterios comunes asumidos por la Generalitat así como documentar los mismos, en relación con la gestión de los documentos y expedientes electrónicos producidos o custodiados por los departamentos de la Administración de la Generalitat, sus organismos autónomos y las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la Administración Pública de la Generalitat.

El término “Organización” de esta Política hace referencia a los mencionados departamentos de la Administración de la Generalitat, sus organismos autónomos y las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la Administración Pública de la Generalitat.

Esta Política de Gestión de Documentos Electrónicos persigue elaborar los requisitos necesarios con el fin de crear, mantener, tratar, conservar y recuperar los documentos electrónicos auténticos y fiables, así como proteger la integridad de los mismos durante todo su ciclo de vida, incluida la fase histórica.

Igualmente, esta Política persigue garantizar la disponibilidad e integridad de los metadatos mínimos obligatorios y, en su caso, los complementarios o necesarios (metadatos de contenido, contexto y estructura) para asegurar la gestión, recuperación y conservación de los documentos y expedientes electrónicos de la Generalitat manteniendo permanentemente su relación.”.

De lo anterior se deduce claramente que nos encontramos ante el establecimiento de orientaciones o directrices para la creación y gestión de documentos auténticos, fiables y disponibles a lo largo del tiempo, de acuerdo con las funciones y actividades que son propias de la organización, que como tales orientaciones o directrices no pueden tener el carácter de normas jurídicas, no son obligatorias y carecen de fuerza vinculante, pues de ellas no se derivarían directamente ni derechos ni obligaciones ni establecerían procedimientos.

La afirmación que acabamos de hacer viene reforzada por el artículo 69 RAECV que dispone que la política que se apruebe “cumplirá” los requisitos establecidos en los Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y de Seguridad y sus normas de desarrollo, así como los establecidos en la ley 4/1998, de 11 de junio, de la Generalitat, del Patrimonio Cultural Valenciano, y, en concreto, el Decreto 189/2005, de 2 de diciembre, del Consell, por el que se regula la Junta Calificadora de Documentos Administrativos y el procedimiento de valoración, conservación y eliminación del patrimonio documental de los archivos públicos, de donde debemos deducir que la voluntad del Consell cuando reguló la Administración electrónica era



establecer una política de gestión de los documentos electrónicos que no modificara la normativa vigente en ese momento.

Este contenido determinaría que el documento a aprobar tuviera la consideración de acto administrativo aunque se aprobara como Decreto (también se podría aprobar por Acuerdo del Consell). Se trataría de un documento sin carácter de norma jurídica porque no innovaría el ordenamiento y que podría contener explicaciones, justificaciones y recomendaciones, pudiendo, para facilitar su comprensión, remitir a las normas que regulan cada uno de los procedimientos afectados. Todo ello, sin perjuicio de que, de ser necesario para su desarrollo y ejecución, se dictarían las oportunas disposiciones de carácter general para regular aquellos aspectos concretos de la política que exceden de las meras orientaciones por regular procedimientos o afectar a derechos de terceros.

Sin embargo, como hemos avanzado y pusimos de manifiesto a los representantes del órgano proponente, según se va desarrollando el documento, se comprueba que su contenido excede en ocasiones de lo que son las meras recomendaciones o criterios que ha de seguirse para la implantación de la PGDE en la Generalitat, llegando a suponer modificaciones de la regulación establecida en normas jurídicas. De este modo, junto al establecimiento de directrices que deben aplicarse en las actuaciones de gestión documental, se efectúa una regulación detallada del proceso de gestión documental¹, con incidencia en la organización de esta Administración así como en los derechos de los ciudadanos, que afecta a diversas normas ya en vigor. En este sentido, se contiene una exhaustiva regulación de la valoración y dictamen por la Junta Calificadora, reproduciendo parte de su contenido, modificando determinados extremos y desarrollando el procedimiento (o proceso como lo denomina el proyecto) de forma distinta a como está previsto en el Decreto 189/2005. Por su parte, la regulación que se hace de los archivos y de la presentación de los documentos en papel, adaptándose a lo dispuesto en la Ley 39/2015 modifica la regulación contenida en el Decreto 191/2014.

A ello debemos añadir que en los Anexos que se han adjuntado ahora se ha incluido uno titulado “Regulación de los sistemas de firma electrónica de documentos utilizados en la Generalitat” en el que se regula la firma electrónica de documentos por el ciudadanos, lo que, al igual que la regulación sobre los registros, incide en las relaciones jurídicas de los ciudadanos con la Administración.

Estas partes en las que se establecen procedimientos ex novo o se modifican los existentes suponen una innovación en el ordenamiento jurídico y afectan a derechos de terceros (presentación de documentación en papel en el registro, firma de documentos por los ciudadanos, valoración de la documentación, dictamen de documentos...) que deben ser reguladas normas jurídicas.

De lo anterior podemos concluir que nos hallamos ante un texto híbrido en el que se contienen previsiones de distinta naturaleza. Por una parte, lo que podría considerarse como política en sí, tal como la hemos definido al principio de este informe, en la que se establecen las directrices o los estándares y medidas necesarias para implantar la PGDE que carecería de carácter normativo y, por otra, una serie de procedimientos destinados a implantar y hacer efectiva esa política, con repercusiones en la normativa en vigor y en los derechos y deberes de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración, que debería tener la consideración de norma jurídica. Esta dualidad es apreciable en la propia introducción al documento de PGDE donde se dice que es una “hoja de ruta”, cuyo contenido “agrupa las recomendaciones

¹ No deja de resultar extraño -y ciertamente incoherente- que las mismas actuaciones se hayan regulado como texto articulado en el procedimiento de gestión documental previsto en el Proyecto de Decreto de Consell que regula la gestión documental y el funcionamiento de los archivos de la Generalitat que se sometió a información pública.



necesarias para llevar a buen puerto la interoperabilidad”, pero también se indica que en el cuerpo principal se encuentran las “disposiciones de esta Política”.

Lo que acabamos de exponer debió dar lugar a una reconsideración del proyecto tal y como había sido formulado y así se puso de manifiesto a los proponentes del Decreto tanto verbalmente, como en las notas previas que elaboramos, en las que expusimos las distintas alternativas para la regulación. Sin embargo, comoquiera que formalmente no se emitió el informe, ahora debemos reiterar y ahondar en lo indicado en aquellas notas previas.

En primer lugar, podría tratarse como un acto administrativo, que sería lo más ajustado al carácter de política que se incluye en su denominación. En este caso, el documento se aprobaría como Acuerdo o Decreto del Consell y la PGDE se incluiría como un anexo, cuyo contenido, acorde con lo establecido en el artículo 69 RAECV y el RDENI, serían los criterios comunes y requisitos técnicos para la creación y gestión de documentos electrónicos.

De optar por esta tramitación, debería eliminarse todo aquello que suponga la regulación de procedimientos bien ex novo bien modificación o reproducción de la regulación actual, limitándose, en caso de considerarse necesario, a una remisión a la norma reguladora, pero sin reproducirla.

Todo ello, sin perjuicio de que existan desarrollos normativos posteriores cuando estos sean necesarios para la aplicación de la PGDE diseñada.

En este supuesto, no sería necesario ni seguir el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general (lo que excluiría entre otros la necesidad de dictamen del Consell Jurídic Consultiu y de esta Abogacía) ni ajustarse al Decreto 24/2009, de 13 de febrero, que regula la forma, estructura y procedimiento de elaboración de proyectos normativos de la Generalitat, en adelante Decreto 24/2009.

Ahora bien, su inclusión en el Plan Normativo de la Generalitat, la forma de Decreto de la que se ha dotado, la tramitación efectuada y la petición de informe al amparo del artículo 5.1.a) de la Ley 10/2005 nos hacen presumir que nos encontramos ante un texto al que se quiere dotar de la naturaleza de disposición de carácter general, lo que nos lleva a las otras dos posibilidades.

En segundo lugar, podría tratarse como una disposición de carácter general, esto es, una norma jurídica. Para ello, debería seguirse, como se ha efectuado, la tramitación del procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general y ajustarse al Decreto 24/2009.

En cuanto a la forma el texto de la PGDE, en este supuesto, debería ser articulado, bien en el cuerpo del propio Decreto, como se efectuó en el Decreto que aprobó la política de seguridad de la Generalitat y se hace en el proyecto de Decreto que regula la gestión documental, la organización y el funcionamiento de los archivos de la Generalitat que se halla en tramitación, bien como un decreto que aprueba un texto articulado que se inserta como Anexo, como se ha efectuado en el reciente Decreto que aprueba el Reglamento de actuaciones arqueológicas.

En cuanto a su contenido, la PGDE debería ser objeto de una profunda depuración ya que la redacción de los distintos artículos que no procede incluir explicaciones o declaraciones didácticas o otras análogas, como tampoco aclaraciones, propuestas, o previsiones de futuro. En este sentido, recordamos cuales son los criterios de técnica normativa establecidos por el Estado para la redacción de sus disposiciones *“Los criterios orientadores básicos en la redacción de un artículo son: cada artículo, un tema; cada párrafo, un enunciado; cada enunciado, una idea. Los artículos no deberán contener motivaciones o explicaciones, cuyo lugar adecuado es la parte expositiva de la disposición.”*



En tercer lugar, podría tramitarse como un texto mixto, con todas las dificultades que ello entraña, pero que ha sido admitido por el Consell Jurídic Consultiu en el Dictamen 56/2017, de 25 de enero de 2017, sobre el Proyecto de Decreto, del Consell, por el que se regula el protocolo de gestión de emergencias alimentarias en la Comunitat Valenciana².

De optar por esta posibilidad, debería extraerse del texto del Anexo que contiene la PGDE todas aquellos aspectos que regulan procedimientos, desarrollan Leyes o Decretos o modifican la regulación ya establecida en las normas vigentes y que, por ello, deben tener la consideración de disposición de carácter general, ubicándolos bien en el articulado del PDPGDE bien en las disposiciones adicionales, transitorias o finales según proceda, dejando para el Anexo, que podría estructurarse en apartados, las determinaciones no normativas.

Sobre la trascendencia de reconsiderar la propuesta del Decreto para eliminar aquella parte que tiene carácter de norma jurídica en el supuesto de que se opte por un acto o dotar a aquella parte (regulación de los registros, regulación de los sistemas de firma, ...) de la forma propia de una disposición de carácter general, hemos de traer a colación la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana 627/2016, de fecha 19 de julio de 2016, que enjuiciando una Orden en al que se argumentaba que se trataba de un reglamento de carácter instrumental sin valor normativo, consideró que se trataba de una disposición normativa *“porque un somero examen de la misma evidencia la configuración de una pluralidad de supuestos de hecho con efectos jurídicos ad futurum y que sin duda trascienden de la mera organización administrativa en tanto que inciden en las relaciones jurídicas de la Administración con los ciudadanos.”*, consideración que es perfectamente extrapolable al supuesto que nos ocupa.

Por otro lado y si bien no se trata de una cuestión que se derive directamente del proyecto de Decreto que informamos, no podemos desconocer que está en tramitación

² Dice dicho dictamen *“Siendo conscientes de que buena parte del Protocolo anexo al Decreto carece de naturaleza reglamentaria, como se demuestra en el hecho de que el Procedimiento General de actuación en situaciones de crisis alimentarias de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria del Ministerio de Sanidad y Consumo, no haya sido aprobado con dicho rango, y no nos conste su publicación formal, consideramos que el texto del cuerpo del proyecto de Decreto debiera incorporar la creación, composición, y ámbito de actuación del Comité Interno de Coordinación, pues dichos aspectos resultarían mejor expresados en una redacción administrativa ordinaria, y no en la actual, en el Protocolo, que resulta escasamente jurídica desde el punto de vista de la técnica normativa.*

De esta forma, el cuerpo del Decreto y su denominación se ajustarían mucho más a la distinción entre preceptos de naturaleza reglamentaria, y preceptos incorporados al Anexo, de forma que el Esta aseveración es la que justifica, entre otros aspectos, que la atribución de competencias administrativas para la declaración de una situación de emergencia a la persona titular de la Consellería con competencias en sanidad en el cuerpo del Decreto. Sin embargo, el informe de la Abogacía también reclama que se concreten en el cuerpo del Decreto las consecuencias de dicha declaración y el ámbito territorial de la afección, aspectos que no han sido incorporados.

Decreto sería de regulación de los órganos de gestión de emergencias alimentarias y aprobación del Protocolo de gestión.

La redacción del apartado 4.2.1 del Anexo (Comité Interno de Coordinación), debiera ser transformada en una redacción normativa, propio de la creación de un órgano administrativo, ya que la alusión a “perfiles” o composiciones variables, no resulta propia de una norma de naturaleza administrativa.

Por tanto, nuestras recomendaciones se concretan en los siguientes aspectos:

1.- Incorporación al cuerpo del Decreto de la naturaleza, ámbito de decisión, composición y régimen de funcionamiento del Comité Interno de Coordinación.

2.- Incorporación al cuerpo del Decreto de los efectos que comporta la declaración de la situación de emergencia.

3.- Asimismo, y atendiendo a la justificada alegación de la Dirección General de Comercio de fecha 29 de junio de 2016, se considera oportuno que en el texto del Decreto o en el del Protocolo anexo, se efectúe alguna mención a la necesaria coordinación con el resto de Comunidades Autónomas y con la Administración General del Estado.”



proyecto de Decreto que regula la gestión documental, la organización y el funcionamiento de los archivos de la Generalitat, en adelante, proyecto de Archivos. Este proyecto, según se indica en su artículo 1 del texto sometido a información pública, pretende regular el sistema general de gestión de la documentación de la Administración de la Generalitat y determinar los criterios básicos de organización y funcionamiento de los archivos que custodian esta documentación en sus diferentes fases, así como regular las condiciones generales de utilización, acceso y conservación que garanticen los derechos de las personas físicas y jurídicas y la mejora de la gestión administrativa, y en su artículo 4 determina que *“El Sistema de Gestión Documental de la Generalitat es el conjunto de operaciones técnicas, integradas en la gestión administrativa general, que comprenden la producción, la tramitación, el control, el acceso, la valoración, la conservación o la eliminación de los documentos. [...] Este sistema de gestión documental se aplicará tanto a los documentos en soporte analógico como a los documentos en soporte electrónico. En el caso de los documentos en soporte electrónico además se deberá aplicar la Política de Gestión de Documentos Electrónicos de la Generalitat”*. De estos artículos parece deducirse que a los documentos electrónicos se les aplicará tanto las disposiciones del proyecto del decreto de Archivos cuando sea aprobado, como la PGDE que se aprueba en el Decreto que informamos. En artículos sucesivos, sin embargo, parece excluirse la gestión de los documentos electrónicos del ámbito de aplicación del decreto de archivos al remitir a la regulación establecida en el PGDE (arts. 42.8 o 56.2, entre otros) utilizando el término “se regirá” por la PGDE, lo que denota el carácter de norma jurídica que la PGDE debería adoptar al regular dichos extremos. En otras ocasiones, se utiliza el término “se aplicará”, que no permite adivinar la intención del órgano proponente, pues no se sabe si la aplicación deberá efectuarse con respeto a la gestión regulada en el decreto de archivos o sustituyendo a esa regulación.

Por tanto, debemos insistir en que deberá quedar claramente establecida la relación entre el PGDE y el decreto de archivos en relación con la naturaleza que tenga finalmente PGDE, pues únicamente será ajustada a derecho la opción de remitir a la PGDE si esta se aprueba con carácter de norma, ya que no puede remitirse a procedimientos que no están regulados en una norma.

Lo que acabamos de exponer sobre la forma y naturaleza del documento remitido supone una objeción a la totalidad del Proyecto, ya que afecta tanto a la forma como al fondo, que ya fue formulada tanto verbalmente como en las notas previas elaboradas por esta Abogacía. Ahora bien, comoquiera que se nos ha remitido un texto revisado en el que no se ha atendido a esta observación, hemos de presuponer que el órgano proponente ha optado por no atenderla y se separará razonadamente de este informe.

CUARTA.- SOBRE LA COMPETENCIA PARA PROPONER EL PROYECTO.

Atendiendo a la observación de esta Abogacía en las notas previas, la propuesta de Decreto se efectúa conjuntamente por el Conseller de Hacienda y Modelo Económico y por el de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, por afectar tanto a las competencias en materia de Administración Electrónica como a la de Archivos.

QUINTA.- PROCEDIMIENTO.

El proyecto de Decreto se ha tramitado siguiendo los trámites establecidos con carácter básico en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en adelante LPACAP y al procedimiento establecido en el artículo 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, y a lo dispuesto en el Decreto



24/2009, de 13 de febrero, del Consell, en lo que respecta a la forma, la estructura y el procedimiento de los proyectos normativos de la Generalitat.

Al respecto, constan realizados los siguientes trámites:

- Resolución de 11 de noviembre de 2016 del Conseller de Hacienda y Modelo Económico iniciando el procedimiento.

- Memoria justificativa elaborada por el Director General de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones.

- Informe de las consellerías en cuyo ámbito pudiera incidir, o en otro caso informe de la Subsecretaría del departamento proponente en el que se indique que no afecta a las competencias de otros departamentos.

- Audiencia a los ciudadanos en los términos del artículo 133 de la Ley 39/2015, mediante la apertura de un período de información pública en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana.

- Documento de análisis de administración electrónica e informe de administración electrónica.

- Informe sobre impacto por razón de género exigido por el artículo 19 de la LO 3/2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva de hombres y mujeres y el artículo 4 bis en la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

- Informe sobre el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, introducido por Ley 26/2015, de 28 de julio y en el artículo 6.3 de la Ley 12/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana.

- Informe sobre el impacto de la normativa en la familia en aplicación de lo dispuesto en la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducida por la disposición final quinta de la Ley 26/2015, y exigido, como el anterior, en el artículo 6.3 de la Ley 12/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana.

- Informe de competitividad previsto en la Instrucción 1/2015, de la Dirección General de Economía, Emprendimiento y Cooperativismo.

Además, el proyecto se halla incluido en el Plan Normativo de la Generalitat.

No consta, sin embargo, ni el informe de la Subsecretaría del departamento previsto en los artículos 43 y 69,2,d) de la ley 5/1983, ni la memoria económica, ni el informe preceptivo y vinculante de la consellería con competencias en materia de Hacienda respecto a su adecuación a las disponibilidades presupuestarias a los límites de los escenarios presupuestarios plurianuales contemplado en el artículo 26 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, ya que si no supusiera gasto debería haber incorporado en el texto una referencia expresa a la no incidencia presupuestaria.

El dictamen del Consell Juridic Consultiu deberá solicitarse una vez concluida la tramitación.

SEXTA.- SOBRE EL ALCANCE DEL PRESENTE INFORME.

La falta de adaptación a nuestras observaciones sobre la naturaleza del texto hace que sea extraordinariamente difícil emitir el informe que nos ha sido solicitado, pues el texto revisado sigue entremezclando partes de disposición de carácter general y contenidos



claramente expositivos y didácticos. Por ello, partiremos de la premisa, que derivamos de la tramitación efectuada y de su inclusión en el Plan Normativo de la Generalitat, de que es voluntad aprobarla como una disposición de carácter general, por lo que nos limitaremos a señalar las cuestiones formales que derivan de dicha calificación y a indicar cuáles de los aspectos incluidos en la PGDE que se incluye en el Anexo deberían tener carácter de norma, teniendo el resto carácter instrumental no normativo. Todo ello sin perjuicio de que todo aquello que suponga una regulación que modifique lo dispuesto en el Decreto 189/2005 no se ajustaría a las previsiones del artículo 69 RAECV, porque este dice que la PGDE “cumplirá” dichas normas.

SÉPTIMA.- SOBRE LA ESTRUCTURA DEL PDPGDE Y DE PGDE.

El proyecto de Decreto consta de un índice, un preámbulo, un único artículo, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y un documento que se inserta a continuación de las firmas, titulado “Política de Gestión de Documentos Electrónicos de la Generalitat” (PGDE), pero sin engarce con la parte dispositiva del Decreto. La PGDE, a su vez, está compuesta de un índice, una presentación, un cuerpo principal titulado “Política de Gestión de Documentos Electrónicos de la Generalitat” integrado de cinco epígrafes, titulados Introducción, Política de Gestión de Documentos Electrónicos -que incluye referencias sobre la validez o vigencia de la política-, Procedimientos Instrumentales para la Gestión de Documentos -que únicamente incluye el protocolo de digitalización de documentos-, Referencias y Siglas y Acrónimos. Se han aportado también 10 anexos con su propio índice, precedidos por un título que indica “Anexos al documento de Política de Gestión del Documento Electrónico de la Generalitat” alguno de los cuales ni siquiera se menciona en la PGDE.

Esta estructura se ajusta en parte a las directrices que resultan del Decreto 24/2009. Sin embargo, cabe advertir que el Consell Jurídic Consultiu al dictaminar sobre un texto en el que, al igual que en el caso que nos ocupa, incorporaba una parte expositiva en el Decreto propiamente dicho y otra en el Anexo, consideró que no es adecuado que un texto tenga dos partes expositivas, debiendo suprimir una de ellas (dictamen 231/2017, de 5 de abril). Lo anterior es aplicable al texto que nos ocupa, pues aun cuando pudiera mantenerse la introducción si se aprobara el anexo sin carácter normativo, la presentación tiene el mismo tenor literal que el preámbulo de la norma y debería suprimirse.

En cuanto a la forma del Decreto, con exclusión de sus Anexos, debemos hacer las siguientes observaciones:

- En la revisión se ha añadido un índice al Decreto. Al respecto debemos recordar que el Decreto 24/2009 señala que el índice se incluirá cuando así lo exija el contenido o extensión de la norma, siendo, en opinión de la Abogada que suscribe, a todas luces innecesario cuando el proyecto de Decreto consta de un único artículo.

- La inserción del PGDE incumple lo dispuesto en el artículo 35 del Decreto 24/2009 en cuanto a su cita pues la incorporación debe efectuarse como Anexo. En el caso de que los anexos que se aporten no se vinculen a la PGDE (y así se haga constar en el texto), deberían mencionarse también como anexos en el artículo único del Decreto.

En lo que respecta al documento titulado PGDE, cuya estructura ya hemos avanzado, debemos indicar

- Resulta incoherente que el apartado 2 del PGDE tenga el mismo título que el documento que se inserta como Anexo. En este mismo apartado, resulta absurdo que el primer



apartado (el 2.1) se titule “referencias” y su único contenido sea remitir a otro apartado de la política, el 4, también titulado referencias.

- No parece muy lógico incluir un epígrafe titulado en plural “procedimientos instrumentales para la gestión de documentos” para regular un único procedimiento, que ni siquiera se denomina procedimiento: el protocolo de digitalización de documentos.

Sobre este protocolo, ya expusimos nuestra opinión contraria a su integración en la PGDE ya que no se incluye en los contenidos del artículo 21 RDENI y del artículo 69 RAECV, aunque en el proyecto de archivos lo menciona simplemente para remitir a la PGDE y el artículo 62 RAECV lo menciona pero acotado a un ámbito mucho más pequeño que en previsto en el documento que informamos, pues lo acota a los procesos de digitalización generalizada en el seno de un órgano, departamento, conselleria o entidad que comporten la destrucción del soporte original en papel, lo que supone una evidente distorsión al incluir cuestiones que, en principio, no están reflejadas ni en el RDENI ni en el 69 RAECV. En todo caso, aun cuando se ha mantenido en el texto revisado, su contenido es claramente descriptivo y explicativo, por lo que no debería tener la consideración de disposición de carácter general salvo que afectara a los derechos y deberes de terceros.

Sobre los Anexos, consideramos que, de mantenerse, no deben contar con un índice propio, sino que deben integrarse en índice de la Política, pues aun cuando están separados de ella forman parte de la misma, como se anuncia en la introducción que distingue en la política entre cuerpo principal y anexos.

OCTAVA.- SOBRE EL CONTENIDO DEL PREÁMBULO DEL PDPGDE

En cuanto al contenido del Preámbulo del Decreto, hemos de señalar que la vigente LPACAP dispone en su artículo 129.1 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”. En los apartados siguientes de dicho artículo 129 el legislador establece la manera en la que deberá justificarse la adecuación de la norma proyectada a los referidos principios.

De la lectura de la parte expositiva de la norma proyectada no se deduce que pueda considerarse atendido este mandato del legislador básico, por lo que se recomienda modificar el preámbulo para justificar que la elaboración y aplicación de la norma proyectada se ajusta a los principios establecidos en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, citada.

La amplia referencia que se efectúa al derecho de acceso a los ciudadanos a los documentos de las Administraciones Públicas y los términos en los que está redactada da a entender que el PDPGDE va a efectuar un desarrollo normativo del derecho de acceso a los archivos públicos, aunque dicho derecho ya ha sido desarrollado por el Decreto 105/2017, de 28 de julio, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, con el que deberá coordinarse. En este punto debemos recordar que el derecho de acceso a los ciudadanos a los archivos y registros administrativos es un derecho de configuración legal reconocido en el artículo 105.b) de la Constitución.

Además, hemos de reiterar lo ya señalado sobre el marco competencial del PDPGDE.

En el último párrafo del preámbulo, la expresión "conforme con el Consell Jurídic Consultiu..." deberá emplearse solo en el caso de que se atiendan las observaciones esenciales



efectuadas en el dictamen de dicha institución. En caso contrario, deberá utilizarse la expresión "oído el Consell Jurídic...".

NOVENA.- SOBRE LA PARTE FINAL DEL PDPGDE

El Consell Jurídic Consultiu viene corrigiendo la redacción sobre la entrada en vigor del Decreto establecida en la disposición final segunda del modo siguiente: "Este Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana".

Por otro lado, en la introducción a la PGDE y en el apartado 2.3.1 se prevé que en los anexos se actualicen sin seguir el riguroso proceso formal que se está siguiendo para aprobar el en el cuerpo principal. En relación con ello, consideramos que la modificación de los anexos de la PGDE deberá ser aprobada siguiendo los mismos trámites que se sigan para la aprobación del cuerpo principal, salvo que en una disposición final se habilite a los Consellers competentes por razón de la materia a actualizar los anexos, donde debería concretarse también que aspectos de la política pueden ser objeto de esta modificación más sencilla.

DÉCIMA.- SOBRE LA INTRODUCCIÓN A LA PGDE.

La mención a la disposición transitoria primera del RDENI sobre la obligatoriedad de la implantación de la política debe ser reconsiderada, pues dicha disposición no sólo no alude directamente a la implantación de la PGDE, sino porque habiendo sido aprobada el 8 de enero de 2010, el plazo máximo de 48 meses de adecuación en él establecido ha sido superado con creces.

La referencia a cómo va a ser hecha pública la PGDE y su modificación debería incluirse en un apartado propio de la política (a estos efectos, señalamos que en el apartado 2.3.1 se aborda parcialmente esta cuestión) o, incluso, en el texto del propio PDPGDE, no en la introducción a la PGDE.

UNDÉCIMA.- SOBRE EL ALCANCE DE LA POLÍTICA.

Se indica en el párrafo primero que la PGDE se establece en relación con los documentos y expedientes electrónicos producidos o custodiados por los departamentos de la Administración de la Generalitat, sus organismos autónomos y las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la Administración Pública de la Generalitat. Ya indicamos en las notas previas que la referencia al ámbito de los documentos afectados debe delimitarse de un modo uniforme a lo largo de todo el documento, señalando que considerábamos que debería utilizarse la terminología de la Ley de Hacienda.

Ahora insistimos en esta cuestión, partiendo de que el ámbito del RAECV es más amplio que el previsto para la PGDE, para indicar que la tradicional referencia a los organismos autónomos y las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la Administración Pública de la Generalitat ha quedado superada por la clasificación de los entes del sector público instrumental efectuada en el artículo 2 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones (DOCV 12.02.2015), que distingue en el sector público instrumental a los organismos públicos de la Generalitat, a su vez clasificados en organismos autónomos, entidades públicas empresariales de la Generalitat y otras entidades de derecho público distintas de las anteriores, términos que, en opinión de esta Abogacía, son los que deben utilizarse.

No obstante lo anterior, debemos tener en cuenta en el cuadro del apartado 2.3 sobre los datos identificativos de la política se señala que el ámbito de aplicación de la política son "los Documentos y expedientes producidos y/o custodiados por la Generalitat". Al respecto hemos de advertir que la Generalitat es, según el artículo 20 del Estatuto de Autonomía de la



Comunitat Valenciana, el conjunto de las instituciones de autogobierno de la Comunitat Valenciana, lo que incluye no sólo al Consell, sino también a les Corts Valencianes o Les Corts, al President y a las restantes instituciones mencionadas en dicho artículo, por lo es incorrecto utilizar ese término para referirse únicamente a la Administración de la Generalitat y sus organismos públicos. Por otra parte y esta es una observación de carácter general, el uso de las conjunciones y e o unidas por una barra puede plantear problemas interpretativos, puesto que la conjunción copulativa “y” implica que son necesarios los dos conceptos que se relacionan, y la conjunción adversativa “o” que basta uno de ellos, de manera que estas dos conjunciones son incompatibles.

El título del apartado 2.3.1 “Periodo de validez” no da cumplida referencia a su contenido, dado que regula también las nuevas versiones, la publicidad y el período transitorio. En cuanto a su redacción, en la expresión “hasta que no sea sustituida o derogada por una política o versión posterior” dado que se usa la conjunción “o”, significando que alternativa, debería establecerse la diferenciación entre lo que sería una política posterior y una versión posterior y entre la derogación y la sustitución.

Por otra parte, la expresión “entrada en vigor” se reserva, según el Diccionario Jurídico de la Real Academia Española, para marcar el comienzo de la eficacia de las normas jurídicas. Por ello, si se aprueba como acto o como anexo no normativo la expresión “entrada en vigor” será inadecuada; si se aprueba como disposición de carácter general la entrada en vigor ya se contempla en la disposición final correspondiente.

DUODÉCIMA.- SOBRE LOS ROLES Y RESPONSABILIDADES.

La atribución de competencias a órganos administrativo, salvo que tenga encaje en las competencias y funciones que ya tengan asignadas o suponga reiteración de atribuciones efectuadas por otras normas, requiere su aprobación como disposición de carácter general, por lo que si la atribución de las competencias que se efectúa en el apartado 2.4 a los distintos actores no puede subsumirse en las que ya tienen asignadas, deberá regularse como norma jurídica.

Sobre la regulación propuesta, hemos de reiterar que, como señalamos en las notas previas, la inclusión entre las competencias de la alta dirección, que son los titulares de las consellerias con competencia en materia de archivos y en materia de administración electrónica y gestión documental, la de aprobar la Política (apartado 2.4.1. Actores, punto primero) entra en conflicto con el artículo 69 RAECV, que atribuye esta competencia a la Administración del Consell, que la ejerce a través del Decreto que estamos informando. Sin perjuicio de lo anterior, también existe una falta de coherencia entre el 2.4.1 y el 2.4.2.1, pues este último no incluye expresamente la aprobación de la Política entre las competencias de la alta dirección.

En otro orden de cosas, cabe advertir que en estos momentos no existe ninguna conselleria que tenga atribuidas expresamente las competencias en materia de gestión documental.

Ya señalamos también que la redacción del apartado 2.4.1 en cuanto a los responsables de los procesos de gestión es confusa, pues no se comprende a lo que se hace referencia cuando se alude a “los procesos administrativos”, pues no se trata de una expresión jurídica (el término “procedimiento administrativo” tiene un sentido muy concreto que no sabemos si se quiere hacer equivalente al de “proceso”). La expresión “órganos directivos que tienen atribuida por norma la función a que responden los diferentes procesos” también resulta incomprensible. Asimismo, consideramos que la expresión “responsables que reciban dicha delegación” es inadecuada no sólo porque en terminología jurídica las delegaciones no se



reciben, sino porque tampoco se sabe que se entiende por “responsable” a los efectos de esta determinación.

En relación con estos mismos actores, en el apartado 2.4.2.2 debería especificarse a qué se refiere con “determinarán sus necesidades en cuanto a períodos temporales de utilización de la información”, ya que si ello supone la fijación de plazos con incidencia en el procedimiento de valoración del patrimonio documental, podría chocar con las competencias asignadas en el Decreto 189/2005.

Salvo que se pretenda establecer un régimen específico para los documentos electrónicos, caso que debería adoptarse en una disposición de carácter general porque innovaría el ordenamiento jurídico al alterar la regulación vigente, debe modificarse el párrafo segundo del apartado 2.4.2.3, ya que la atribución de las competencias para la elaboración de propuestas de las tablas de valoración documental al personal responsable de archivo y el personal experto en gestión documental altera la competencia atribuida en el artículo 15.1 del Decreto 189/2005 a la Comisión de Valoración Documental correspondiente.

Asimismo, la asignación de la función de establecer de “cuadros de clasificación y las normas de conservación de las diferentes series documentales que, posteriormente, serán dictaminadas por las autoridades archivísticas” deberá coordinarse con las previsiones el 2.5.3.2 que alude a que el cuadro de clasificación funcional es único para toda la Generalitat, aunque también alude a su elaboración por los “departamentos de la Generalitat” (en términos similares se refleja en el proyecto de Archivos). Además, debemos recordar que la Junta Calificadora de Documentos Administrativos según el artículo 3 del Decreto 189/2005 emite dictamen sobre las propuestas de las tablas de valoración documental que se estudian las características de los documentos o series documentales elaboradas por la Comisión de Valoración Documental correspondiente, pero no sobre las series documentales en sí, observación que es aplicable a todo el documento.

La matización de que los recursos humanos externos (apartado 2.4.2.5) deben cumplir las normas establecidas en las políticas de gestión documental y en el marco legal existente se considera inadecuada, pues podría dar a entender que los demás actores implicados no están obligados a cumplirlos, por lo que debe extenderse a todos los actores o a ninguno.

DECIMOTERCERA.- SOBRE LOS PROCESOS DE GESTIÓN DOCUMENTAL (2.5)

La introducción a los procesos de gestión documental que consiste en una exposición de las características de los sistemas de gestión documental y las funcionalidades básicas que deben tener para acabar incluyendo propuestas y previsiones de futuro, tienen claramente un valor expositivo.

En los distintos apartados sobre la gestión documental los cambios introducidos en el texto remitido han sido mínimos, razón por la cual debemos reiterar la mayor parte de las observaciones que efectuamos en nuestras notas previas.

1. Captura.

En la regulación de la captura, resulta paradójico que se mencione a la NTI de Digitalización y no se mencione el protocolo de digitalización que se incluye en el epígrafe III de la PGDE que estamos informando ni el Anexo de preparación de la documentación a digitalizar, sin perjuicio de lo que indicaremos sobre ambos.

2. Registro.

En nuestras notas previas advertimos que la regulación establecida en relación con los registros supone una modificación de la normativa vigente pues establece una forma de



presentación distinta a la regulada en el Decreto 191/2014 al que remite, por lo de querer mantener esta regulación debe tramitarse como modificación de esa disposición de carácter general, en especial lo relativo a la documentación en soporte no electrónico que deberá adaptarse a lo dispuesto en los artículos 16.5 y 27 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP). Todo lo anterior, sin dejar de señalar que dado que nos encontramos ante la definición de una política de gestión de documentos electrónicos, resulta cuestionable la inclusión en la misma de referencias relativas a la presentación de documentación en soporte no electrónico.

Dicho lo anterior y dado que no se ha introducido en el texto revisado modificación alguna sobre esta cuestión debemos insistir en ella. La LPACAP y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP) vienen a configurar un escenario en el que la tramitación electrónica debe constituir la actuación habitual de las Administraciones en sus múltiples vertientes de gestión interna, de relación con los ciudadanos y de relación de aquellas entre sí frente a la tradicional tramitación en papel, lo que supone un cambio normativo de primer orden que debe obligar a modificar, para adaptarse a ellas, gran parte de las normas que desarrollaban la Ley 30/1992, entre ellas el Decreto 191/2014. Por esta razón, sería incluso cuestionable la remisión en bloque al citado Decreto, pues el mismo debe entenderse derogado en todo aquello que no se ajuste a la LPACAP.

En todo caso, resulta incongruente remitir a la regulación de la presentación de la documentación según dispone en el Decreto 191/2014 y, a continuación, establecer un procedimiento para la presentación de documentación en soporte no electrónico distinto al previsto en el Decreto al que remite. Por ello hemos de reiterar que cualquier procedimiento de presentación de documentación que se establezca distinto a los previstos en el citado Decreto supone una modificación o derogación tácita de este en ese extremo y debe adoptarse mediante una disposición de carácter general.

El Manual no es una disposición de carácter general y, en consecuencia, no puede considerarse que desarrolle el Decreto 191/2014.

En otro orden de cosas, la indicación de que los registros inscriben los documentos generados o recibidos por los órganos administrativos de la Generalitat deja fuera a los organismos públicos de la Generalitat, que no son órganos administrativos.

3. Clasificación.

Al igual que se indica que se entiende por captura y por registro, se considera conveniente indicar en qué consiste la clasificación.

3.1. Criterios de formación de expedientes electrónicos y agrupaciones de documentos.

Como ya señalamos, en este apartado debería hacerse referencia a las definiciones y requisitos del expediente y de los actos administrativos contenidos en los artículos 70 y 26 LPACAP. En relación con esta cuestión, se recuerda que estos artículos son básicos por lo que sus determinaciones prevalecen sobre la regulación que la Generalitat pueda haber establecido en el RAECV, que, en caso de contradecirla, quedará tácitamente derogada.

Decimos lo anterior porque en el apartado 2.5.3.1 se ha incluido la definición de expediente administrativo del artículo 70 LPACAP, pero, sin embargo, no lo ha integrado en el apartado titulado expedientes administrativos electrónicos ni ha tenido en cuenta que el apartado 4 de dicho artículo excluye de los expedientes determinada información, pues no coincide la información excluida con la señalada en el segundo guion de dicho apartado. En este punto, también se indica que el foliado se efectúa una vez cerrado el expediente desconociéndose que se debe entender por cierre de un expediente desde el punto de vista de la política de gestión; si se considera este término equivalente al de finalización del expediente,



que es el término jurídico, hemos de indicar que podría ser necesario foliarlo antes de la finalización.

En cuanto a las agrupaciones de documentos, consideramos que la PGDE que se refiere a los procesos de gestión documental no debe pronunciarse sobre el valor jurídico o no de la documentación que trata, sino sobre la forma de tratarla. En todo caso, consideramos que en la medida en que las agrupaciones surgen al margen de un procedimiento reglado no deberían tener valor jurídico.

3.2. Cuadro de clasificación funcional.

Como ya señalamos, se trata de una figura que no está regulada en la normativa vigente en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana, salvo una escueta mención en el artículo 15 del Decreto 189/2005. Sí que se ha previsto en el proyecto de Archivos, con el que deberá coordinarse pues los documentos electrónicos no se han excluido del ámbito del artículo 33, debiendo quedar clara cuál es la relación, si no es coincidente, entre el cuadro de clasificación previsto en esta Política y el previsto en el proyecto de Archivos, que encomienda la actualización y mantenimiento del mismo al Arxiu Històric de la Comunitat Valenciana.

Entre los Anexos remitidos se ha incorporado uno con el título “Anexo I. Cuadro de Clasificación Funcional”, sin contenido alguno. Si el cuadro de clasificación funcional aún no se ha realizado, resulta inadecuado incluir un Anexo vacío en el PGDE, debiendo optarse por la misma solución que para el repertorio de series documentales (incorporación en el momento de su realización).

Debe aclararse la relación entre los apartados 2.5.3.3 y el 2.5.3.4, esto es, entre el Repertorio de series documentales y situación transitoria hasta la elaboración del cuadro de clasificación funcional, pues ambos regulan situaciones transitorias (en tanto se apruebe/situación transitoria) debiendo determinarse quien elaborará el repertorio de series documentales, quien lo aprobará y cuál será su relación con las series valoradas por la JCDA.

4. Acceso y trazabilidad.

Debería definirse el concepto de “entidad” que se utiliza en este apartado.

Deberá aclararse si perfil y rol responden al mismo concepto o no, porque en el párrafo cuarto se alude a “perfiles, roles y derechos”, mientras en el quinto se indica que se deberá delimitar los tipos de usuarios “que tendrán los mismos permisos o roles”.

En cuanto a los requisitos de seguridad y acceso (2.5.5.1), sigue sin establecerse la relación entre las Tablas de Seguridad y Acceso y la Tablas de Valoración y sin concretarse quien las aprueba.

El artículo 14 de la Ley 19/2013, al que remite la Ley autonómica de Transparencia, contiene una enumeración tasada de las limitaciones al acceso a los documentos, por lo que, salvo que se justifique, no existe base jurídica para establecer limitaciones al acceso por la existencia de otros intereses públicos o privados susceptibles de protección.

Entre la información afectada o regulada por normativa específica, debe incluirse consulta de los documentos constitutivos del Patrimonio Documental Español regulado en los artículos 57 y 58 de la Ley 16/1985 de 25 de junio, del Patrimonio Histórico español, tal como se deduce del criterio interpretativo 8/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Por otro lado, en el apartado 2.5.5.3 sobre los requisitos de seguridad en el acceso a la información en el SGDE/SGDEA, se remiten a las medidas de protección que se establecen en el anexo III, Niveles de acceso y medidas de protección, establecidos en función del tipo de documento, y distingue en los niveles de sin restricciones, restringido, protegido y reservado y secreto. Ahora bien, ello viene a suponer una distorsión por cuanto en el apartado 2.5.5.2 sobre los requisitos de acceso a la información contenida en la entidad documento distingue



únicamente entre acceso libre y acceso restringido, en función de lo que dispone la normativa sobre acceso a la información en la Ley de Transparencia. Por ello, si los “niveles de acceso” no coinciden con los fijados para los documentos, deberían definirse e indicar que efectos tienen en relación con el derecho de acceso a la información pública; si coinciden, debería utilizarse la clasificación establecida para el acceso a los documentos.

Continuando con el Anexo III, debe existir una errata en cuanto al punto al que remite, que es el 2.5.5.3, no el 1.5.5.3. Por otro lado, en citado 2.5.5.3 alude a la información contenida en el SGDE/SGDEA, mientras que el Anexo III se refiere únicamente al SGDE. En cuanto a su contenido, no deja de ser paradójico que se refiera a las copias en papel cuando lo que se está estableciendo es la política de gestión de documentos electrónicos. Además, en el nivel protegido se mencionan normas que no tienen un régimen específico de acceso a sus documentos que permitiría limitar su acceso en virtud de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley 19/2013 (legislación sobre derecho al honor y de procedimiento administrativo), por lo que para poder limitar su acceso debe enmarcarse bien en alguno de los supuestos del artículo 14 o 15 de la Ley 19/2013.

Volviendo al apartado 2.5.5, en su punto 2.5.5.3.1 debería concretarse quien es usuario a efectos del derecho de acceso, pues los ciudadanos también pueden acceder a la información administrativa, tal como se ha regulado en el Decreto 105/2017, del Consell (pág. 45).

No queda claro el sentido del término “disposición” en la expresión “una vez hecha la disposición, aquella documentación...” de la etapa de conservación permanente (pág. 46).

Debería indicarse que se entiende por categoría documental y sus diferencias respecto a la serie documental (están en una enumeración). Debe articularse la relación entre cuadro de clasificación o repertorio de series, pues se establecen como alternativas.

5. Calificación

Si bien se ha concretado en que consiste la calificación desde la perspectiva archivística, debería indicarse como influye la calificación desde la perspectiva de la seguridad en el apartado en el que nos encontramos, pues parece no tener trascendencia.

Se definen en el 2.5.6.1. los documentos esenciales. Ahora bien, no se llega a entender como se relaciona ese apartado con el más genérico de calificación, en el que se integra, ni con el que le sigue, sobre la valoración, ni cuál es la relación de esos documentos esenciales con la calificación que efectúa la Junta Calificadora de Documentos Administrativos, pues parece tratarse de una nueva calificación al margen de dicho órgano, ya que se indica que lo efectuará “Cada departamento, organismo o entidad de la Generalitat”, lo que supone una evidente distorsión en el sistema por lo que el establecimiento de esta calificación de los documentos resulta, cuanto menos, cuestionable. En todo caso, consideramos que en la referencia a organismo, entidad y Generalitat deberá tenerse en cuenta lo que hemos indicado en la consideración octava de este informe.

En el apartado de autenticidad, nivel medio, recomendamos sustituir el término “subsancable” por el de “reparable”, pues es más adecuado en terminología jurídica.

En otro orden de cosas, en cuanto a los requisitos para la gestión de los documentos calificados como esenciales, cabe advertir que se mezclan dos cuestiones diferentes, los expedientes y los documentos. Así el punto sobre el tratamiento y conservación alude en el mismo nivel al documento original electrónico, al original -suponemos que el del documento- en soporte papel y a los expedientes híbridos, esto es, que tienen documentos en soporte papel y electrónicos, lo que supone una evidente distorsión, ya que únicamente existen dos tipos de soporte, que estarán integrados en los correspondientes expedientes.



Además, teniendo en cuenta que nos encontramos en un apartado dedicado a los documentos esenciales existe una contradicción entre el primer punto sobre los requisitos de la gestión, donde se indica que se deberá obtener una copia electrónica auténtica y el párrafo tercero, donde se dice que se adoptarán las medidas necesarias para que haya “una réplica o una copia auténtica”, alternativa que debe responder a conceptos distintos y que, además de obligar a salvar la contradicción, debería dar lugar a que se indicara qué es una réplica y qué la diferencia de la copia auténtica.

Hemos de insistir de nuevo en que en un documento donde lo que se pretende regular es la política de documentos electrónicos es inadecuado introducir aspectos relacionado con el tratamiento de los documentos en papel, por lo que propusimos que, con el fin de evitar posibles conflictos con la regulación de los Archivos, se concretara que cuando en ese documento se mencionan los documentos esenciales, se refiere a documentos electrónicos. Y dijimos *“Si se pretende ir más allá de los documentos electrónicos (en el texto se alude al tratamiento de los documentos esenciales en soporte papel en la página 43), debemos advertir que excede de los fines perseguidos por la política que se aprueba que, como su nombre indica, es de documentos electrónicos y no documentos en general, que serán regulados a propuesta de la Conselleria competente en materia de Archivos en el que venimos denominando “proyecto de Archivos”, esto es, si lo que se pretende es regular los documentos esenciales independientemente del soporte en el que se encuentren, como parece deducirse de las previsiones que se establecen sobre los documentos en papel y el tratamiento que se les va a dar una vez obtenida la copia auténtica en función del expediente del forman parte, su regulación debería efectuarse formando parte de la gestión documental en general, ya que resulta difícil, por no decir imposible, encajar esta regulación de los documentos en soporte papel en la política que se va a aplicar a los documentos electrónicos, cuando estos no lo son (lo serán, en su caso, las copias auténticas que se realicen).*

Por último, no se entiende la referencia que se hace en párrafo que precede al punto 2.5.6.2 a que el metadato documento esencial se podrá incorporar en cualquier momento si se produjesen cambios en la normativa que dispusieran que un documento previamente no identificado como tal pasase a convertirse en documento esencial, porque hasta donde la abogada que suscribe ha podido indagar, en estos momentos no existe una norma en la que se regulen qué documentos tienen la consideración de esenciales y cuáles no.

6.- Valoración.

El texto revisado mantiene la propuesta inicialmente remitida, si bien introduce la mención al Decreto 189/2005 y efectúa unas precisiones terminológicas, lo que es insuficiente para justificar la separación del proponente de nuestras notas previas, pues en ellas claramente indicamos que *“Por ello, en opinión de esta Abogacía, debería suprimirse todo el desarrollo del procedimiento de valoración para evitar crear distorsiones con la disposición de carácter general, que regula el procedimiento.. En todo caso, si se pretende modificar la regulación de la Junta para los documentos electrónicos, debería hacerse mediante una disposición de carácter general, lo que podría hacerse en las disposiciones adicionales o finales del Decreto.”.*

Por ello, a la vista de la propuesta, hemos de reiterar que consideramos que la PGDE salvo que se pretenda establecer un procedimiento específico para la valoración de documentos electrónicos, no debería desarrollar el procedimiento de valoración, que viene regulado en el Decreto 189/2005 y que según el artículo 69 RAECV esta política debe respetar, por lo que resulta innecesario y puede generar distorsiones. Asimismo señalamos que si lo que se pretende es modificar la regulación de la JCDA para los documentos electrónicos debe hacerse en una disposición de carácter general con rango de Decreto con forma de texto



articulado, eliminando todo lo que sea expositivo o ejemplificativo, si bien no respetaría el mandato del artículo 69 RAECV.

Aparte de lo anterior y de que debería acotarse la aplicación de la PGDE a la valoración de los documentos electrónicos, por ser este el ámbito de la política, reiteramos las siguientes observaciones que ya hicimos al 2.5.6.2:

- Se dan dos conceptos distintos de la valoración documental, uno en la página 43 y otra en la 44, con lo que queríamos decir que deberían bien unificarse, bien suprimir uno de ellos.

- Advertíamos que esta política no será de aplicación ni en los Ayuntamientos ni en las Universidades, por lo que carece de sentido su mención.

- La posibilidad de limitar el acceso a los documentos en función de los plazos de transferencia únicamente será admisible si se trata de bienes que integran el patrimonio histórico español, por lo que deberá ajustarse a los plazos que establezca la normativa de patrimonio cultural.

7.- Dictamen.

Sin perjuicio de lo indicado en el apartado precedente sobre la improcedencia de desarrollar el procedimiento de valoración y para el supuesto en el que el proponente se separe de nuestro informe, hemos de advertir que la descripción del procedimiento está incompleta, pues da a entender que finaliza con el dictamen de la JCDA, cuando el Decreto 189/2005 exige la resolución del conseller competente en materia de Cultura y su publicación en el DOGV.

Insistimos de nuevo en que no se considera adecuado repetir en la política cuestiones que ya vienen reguladas en el Decreto 189/2005 o regular aspectos que no se contemplan en este, como el tipo de propuestas que las comisiones de valoración pueden efectuar, o regularlos de forma distinta, tal como se ha establecido en el 2.5.6.3. En este sentido recordamos que es criterio general en la elaboración de proyectos normativos (y con más razón en una política que lo que debe contener son las directrices de actuación) no reproducir otras normas salvo que la coherencia o mejor comprensión del texto lo exija. A ello debemos añadir que cuando se reproduzca una disposición de carácter general como es el artículo 16.5 en el párrafo segundo del apartado 2.5.6.3 se transcribirá literalmente y se indicará el precepto que reproduce, tal como exige artículo 3.6 del Decreto 24/2009.

Dicho lo anterior, advertimos que la normativa reguladora de la JCDA no ha contemplado la posibilidad de una eliminación parcial y que el contenido de la resolución de aprobación difiere de la prevista en el artículo 17 del Decreto 189/21009, por lo que si se quiere mantener deberá contemplarse como una modificación del citado Decreto.

8.- Conservación.

Volvemos a reiterar que el apartado 2.5.7 no tiene en cuenta que los dictámenes de la Junta deben ser aprobados por resolución del conseller competente en materia de Cultura y ésta ser publicada en el DOGV.

En el primer párrafo de la página 53 no se sabe a que “actuación” se refiere.

Por otro lado, ya hemos indicado cómo se deben plasmar las reproducciones de normas, lo que nos lleva a reseñar que la Ley de Archivos no contempla la autorización para la destrucción de los documentos electrónicos en los términos previstos en el primer párrafo de la página 54 (tras los puntos) ya que el artículo 11 de dicha Ley lo que dice es “ *La Junta Calificadora de Documentos Administrativos tiene como misión el estudio de las tablas de valoración documental que se presenten para emitir el correspondiente dictamen preceptivo y vinculante, en donde se proponga la conservación permanente de la documentación y su ingreso en los archivos históricos o bien su eliminación por su inutilidad administrativa y*



cultural, las cuales serán aprobadas por resolución administrativa en los términos establecidos reglamentariamente” y no “que su eliminación deberá ser autorizada por la autoridad calificadora competente, la JCDA”.

8.- Transferencia.

Se desconocen las razones por las que la definición de transferencia está entre comillas. Si responde a que se trata de una definición contenida en otro documento deberá concretarse de qué documento se trata.

La entrada de los documentos en los archivos, salvo que se establezca una regulación específica -como disposición de carácter general- para los documentos electrónicos, deberá ajustarse a la normativa reguladora de los archivos administrativos. El proyecto de Archivos remite a la política de gestión respecto a las transferencias, pero debemos insistir en que, en opinión de esta Abogacía, para dotarlo de un carácter obligatorio y con efectos frente a todos, debería haberse tramitado como un texto articulado.

En el segundo párrafo de la página 59 existe una errata cuando al intercalar la grafía e entre “archivos centrales de las consellerias” y “y al Arxiu Històric de la Comunitat Valenciana”

9.- Destrucción o eliminación.

El artículo 18 del Decreto 189/2005 no exige para la eliminación de la documentación resolución alguna del Conseller, sino que remite a lo que al respecto hayan establecido las tablas de valoración documental, que sí que deben ser aprobadas por el Conseller. Por tanto el apartado 2.5.9.1 no se ajusta a derecho.

Dicho lo anterior y dado que no se ha introducido ninguna otra modificación en el texto revisado, nos remitimos a lo que dijimos en su momento en este apartado:

“Como venimos señalando, la regulación de unos trámites o unas condiciones específicas de aplicación a los documentos electrónicos distintas a las establecidas en una disposición de carácter general para todos los documentos supondría una modificación indirecta de la norma que regula esa cuestión y debería tratarse como tal.

En el caso que nos ocupa en la introducción, además de la eliminación como fase de un procedimiento reglado de eliminación, se menciona la eliminación del soporte físico, bien por cambio de soporte o por transferencia y en el apartado 2.5.9.2 se distingue entre la eliminación de los ficheros y la eliminación física del soporte. Sin embargo, en cuanto al procedimiento para llegar a la destrucción el apartado 2.5.9.1 únicamente contempla el previsto en el Decreto 189/2005, quizá porque en los otros dos supuestos se elimina únicamente el soporte físico pero el documento permanece en copia auténtica, por lo que con el fin de evitar problemas de colisión de normas cabría replantearse la utilización del término “eliminación”, utilizando el mismo únicamente para el procedimiento reglado de eliminación regulado en el artículo 18 del Decreto 189/2005.

Por otro lado, dado que el apartado 2.5.9.1 reproduce el artículo 18 del Decreto 189/2005, por lo que nada añade a la política de gestión del documento electrónico, salvo lo relativo a los metadatos de los documentos afectados, por lo que debemos reiterar lo indicado respecto a que debe evitarse la reproducción de normas y, de hacerse, efectuarse en los términos previstos en el artículo 3 del Decreto 24/2009.”

A lo anterior hemos de añadir que consideramos que el párrafo último de la definición de los posibles escenarios que dice *“En los dos últimos escenarios, y siempre que se realicen copias auténticas de los documentos electrónicos con/sin cambio de formato con las exigencias del ENI, el marco normativo de aplicación será dicho Real Decreto y las Normas Técnicas de Interoperabilidad que lo desarrollan.”* no se ajusta a derecho no sólo porque deberá aplicarse



las normas sobre eliminación de los documentos del Decreto 189/2005, sino también porque ni el RDENI ni las NTI de copiado auténtico de los documentos aluden a la destrucción o eliminación de los documentos de los que se haya obtenido copia auténtica, sino que el primero remite a lo que resulte de la evaluación documental y el segundo ni lo menciona.

DECIMOCUARTA.- PROCEDIMIENTOS INSTRUMENTALES PARA LA GESTIÓN DE DOCUMENTOS: PROTOCOLO DE DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS

Si bien el título de procedimientos instrumentales para la gestión de documentos viene redactado en plural, su contenido se refiere a un único procedimiento, denominado “protocolo de digitalización de documentos” y sobre el cual desconocemos si lo que se pretende establecer es un procedimiento formal que debe seguirse para digitalizar los documentos o pretende establecer un conjunto de criterios o directrices para la digitalización, tipo manual, pues su contenido es principalmente descriptivo y didáctico y va mucho más allá de lo contemplado en el artículo 62 RAECV, que se refería a los procesos de digitalización generalizada en el seno de un órgano, departamento, conselleria o entidad, pues incluso alcanza a la digitalización de los documentos a presentar por los interesados en un procedimiento.

En cuanto a la propuesta concreta y sin entrar en el procedimiento descrito, hemos de indicar que titulándose el documento en que se inserta el protocolo “Política de gestión de documentos Electrónicos de la Generalitat”, no tiene sentido indicar en el último párrafo de la página 75 que cuando se juzgue oportuna la destrucción del papel, esta se hará “de acuerdo con la Política de Gestión de Documentos Electrónicos, PGDE-GV y el artículo 62 del Decreto 220/2014”.

Por otra parte, en el apartado 3.1.3.4.2.3 sobre la validez de los documentos electrónicos, último párrafo, debemos advertir que se considera incorrecto usar la grafía “y/o” por los motivos que hemos indicado anteriormente. En este mismo punto hemos de reiterar que consideramos que la cita de los artículos correspondientes a la Ley 39/2015 debe preceder a los del RAECV y a la NTI. A ello debemos añadir que resulta cuestionable la mención a “copias electrónicas compulsadas” porque no han sido previstas en el artículo 27 de la Ley 39/2015, que regula la validez y eficacia de las copias realizadas por las Administraciones Públicas, y, de conformidad con lo señalado en el artículo 28.4 de la misma Ley, en el supuesto de que el interesado deba presentar un documento original y este estuviera en formato papel, lo que deberá obtener es una copia auténtica según los requisitos del artículo 27. Por ello, el documento de Preguntas Frecuentes sobre la Ley 39/2015 y Ley 40/2015 elaborado por el Ministerio de Hacienda ha dicho *“se puede destacar que del sentido de la ley se desprende la desaparición de la necesidad de la “copia compulsada”, puesto que todas las copias electrónicas son copias auténticas y, como indica el artículo 27.2, las copias auténticas tendrán la misma validez y eficacia que los documentos originales.”*.

Vinculado con este protocolo están los Anexos VII y IX. El primero, sobre los requisitos técnicos mínimos recomendados de los documentos digitalizados para la tramitación administrativa, es eminentemente técnico y no podemos pronunciarnos sobre el mismo. El segundo, se titula “preparación de la documentación a digitalizar” y, a diferencia de otros Anexos, no se contiene en la PGDE del Ministerio de Cultura. En cuanto a su contenido, se trata de unas instrucciones cuyo nivel de detalle (por ej. se indica que se deben retirar las grapas y clips o a que hay que separar cada hoja, una a una, y airear el papel sobre los pasos a dar antes de proceder a la digitalización de un documento) se considera impropio de un documento que debe establecer las directrices o, en la expresión de la propia PGDE, constituye una “hoja de



ruta” de la gestión de los documentos electrónicos, por lo que consideramos que debe suprimirse.

DECIMOQUINTA.- SIGLAS Y ACRÓNIMOS.

Deberá revisarse el listado de siglas y acrónimos, pues se ha detectado en el texto de la PGDE alguno que no se ha incluido, como NTI.

Además se advierte que, según el artículo 20 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, el conjunto de las instituciones de autogobierno de la Comunitat Valenciana se denomina Generalitat, no Generalitat Valenciana, por lo que el uso de las siglas GVA para referirse a la Generalitat no se considera adecuado.

DECIMOSEXTA.- ANEXOS.

Ya hemos aludido a que a la PGDE se han adjuntado 10 anexos con un índice propio bajo el título “Anexos al documento de Política de Gestión del Documento Electrónico de la Generalitat”, así como que consideramos que deben integrarse en el mismo índice del PGDE.

Asimismo ya hemos manifestado en la consideración decimotercera, apartado 3, que consideramos inadecuado incluir un Anexo I sin contenido, máxime cuando el Cuadro de Clasificación Funcional se regula en el proyecto de Archivos será común para los documentos electrónicos y no electrónicos, pues la norma no distingue, encomendándose su mantenimiento al Arxiu Històric de la Comunitat Valenciana, lo que obliga a establecer la adecuada coordinación entre dicho proyecto y el Decreto que informamos.

También nos pronunciamos en consideración decimotercera, apartado 4, sobre el “Anexo III. Niveles de acceso y medidas de protección” y la distorsión que supone respecto de las previsiones del cuerpo de la política, por lo que nos remitimos a lo que indicamos en dicho apartado.

Y en la consideración decimocuarta hemos abordado también los Anexos VII y IX, sobre la digitalización, proponiendo la supresión de este último.

Por otro lado, tanto el Anexo II - Perfil de aplicación de la Generalitat (subconjunto del e-EMGDE) como en el Anexo VI – Niveles mínimos de borrado recomendados en función del grado de confidencialidad del documento son eminentemente técnicos y carecemos de conocimientos para pronunciarnos sobre ellos. No obstante, en el Anexo VI existe una errata en la remisión a los criterios del punto 1.5.9.3, pues debe ser hecha al 2.5.9.3. y la remisión al apartado 1.5.4.2 en el Anexo II es incorrecta, porque no existe apartado con dicha numeración ni con la de 2.5.4.2, que sería al que se referiría atendiendo a otras erratas similares en los Anexos.

Dicho lo anterior, pasamos a examinar los Anexos sobre los que no nos hemos pronunciado en epígrafes anteriores.

Lo primero que cabe advertir es que existen tres anexos que no son ni siquiera mencionados en el cuerpo de la política, que son el IV, el V y el VIII, lo que hace cuanto menos cuestionable su inclusión por la falta de relación con el documento que le precede.

En cuanto al contenido de esos Anexos, el Anexo IV versa sobre la Política de Seguridad de la Generalitat y se limita a reseñar las disposiciones en materia de política de seguridad publicadas en el “Diari Oficial de la Comunitat Valenciana”, por lo que desde el punto de vista de su contenido, no añade nada a la PGDE, que ni siquiera menciona a la política de seguridad, toda vez que se limita a enumerar las normas que regulan esa materia y que son fácilmente localizables con cualquier buscador de legislación. Por este motivo, proponemos su supresión. No obstante, para el caso de mantener este Anexo, se recuerda que el Diari Oficial de la



Comunitat Valenciana (DOCV) modificó su denominación por la de Diari Oficial de la Generalitat Valenciana, cuyo acrónimo será DOGV, mediante el Decreto 126/2016, de 7 de octubre, del Consell, por el que se modifica la denominación del Diari Oficial de la Comunitat Valenciana (Diari Oficial núm. 7891 de 08.10.2016), lo que obligaría a modificar las referencias que a este Diari se efectuaran.

El Anexo V se refiere al calendario de conservación y, en nuestra opinión, es totalmente prescindible, ya que, a diferencia de la PGDE del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, documento que ha servido de base, que enumera las tablas de conservación de documentos de ese Ministerio, no sólo no añade nada a las previsiones contenidas en el cuerpo de la PGDE, sino que las afirmaciones que efectúa son inexactas. Así, en el primer párrafo únicamente dice que la JCDA es el órgano competente para fijar los plazos de conservación, transferencia y acceso de los documentos y series documentales de la administración de la Generalitat, así como de los demás documentos y series a que se refiere el artículo 2 del Decreto 189/2003, cuando, como venimos reiterando, el artículo 17 del Decreto 189/2003 establece que las tablas de valoración serán aprobadas por resolución del Conseller y publicadas en el DOGV. En el segundo párrafo se limita a indicar que a partir de los dictámenes aprobados por la JCDA, se elaboran los pertinentes calendarios de conservación y que el resumen de los calendarios de conservación aprobados por la JCDA es de consulta pública en la página web de la JCDA, previsión que claramente podría contenerse en el cuerpo de la PGDE. Por lo expuesto, se propone la supresión del Anexo.

Se ha incorporado un Anexo VIII que se titula “Regulación de los sistemas de firma electrónica de documentos utilizados en la Generalitat”. Se desconocen las razones por las que se ha incluido este anexo en la PGDE, pues los sistemas de firma únicamente se mencionan en el apartado 2.5.3, criterio de clasificación, para remitir a lo dispuesto en la Ley 40/2015, y en el 3.1.3.3.4.2.2 sobre la firma de los documentos electrónicos digitalizados. Ya hemos advertido que consideramos que este Anexo en la medida en la que ha regulado la firma de los documentos por los ciudadanos afecta a las relaciones de estos con la Administración y, en consecuencia, debería regularse en una disposición de carácter general, no en un anexo de la PGDE, toda vez que recientemente se ha aprobado la Orden 9/2017, de 29 de septiembre, de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, sobre el uso de código seguro de verificación en los actos administrativos de la Generalitat y sus organismos autónomos. Por los motivos expuestos, consideramos que este Anexo debe ser suprimido o, cuanto menos, reconsiderado, y por ello no vamos a examinar la regulación propuesta en el Anexo VIII establecido, sin que pueda considerarse que con ello que emitimos informe favorable sobre la regulación en él contenido.

El Anexo X se titula “Copiado Auténtico de Documentos” y a él se hace referencia en los apartados 2.5.5.2, sobre los mecanismos para el acceso parcial a la información restringida, para indicar que se dará acceso al documento mediante copia parcial auténtica tal como se define en el Anexo X, y 2.5.6.1, sobre los documentos esenciales, para decir que de los documentos esenciales se obtendrá una copia auténtica según lo dispuesto en el Anexo X de la política. Hay otros puntos de la PGDE que mencionan el copiado auténtico (en la presentación de documentos en soporte no electrónico o para evitar la formación de expedientes híbridos o sobre la validez de los documentos digitalizados), pero no remiten a este anexo. Por ello, cabe cuestionarse establecer en un Anexo la regulación del copiado auténtico de documentos, que, por otro lado, la PGDE del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, incluye entre los procedimientos instrumentales de la política.



En cuanto a su contenido, hemos de decir que no añade mucho a la PGDE. Así, tras reproducir el concepto de copia auténtica y parte del contenido de la Guía de Aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad del Procedimiento de copiado auténtico y conversión de documentos electrónicos, se limita a enumerar los distintos tipos de copias auténticas vinculándolos, en caso de que exista correlato, con el apartado correspondiente de la norma técnica, y reproducir sin seguir el tenor literal, sino como si fuera un esquema, los distintos artículos del RAECV que regulan las copias y mencionando, como si fuera un añadido, los de la Ley 39/2015. Por todo ello, la inclusión de este Anexo, en los términos en los que se ha planteado resulta cuestionable, pues es innecesario.

No obstante, para el caso de que, en contra de la opinión de esta Abogacía, se decidiera mantenerlo, a la vista de la propuesta nos vemos obligados a reiterar:

- Toda reproducción de normas debe seguir el criterio fijado en el Decreto 24/2009.
- Dado el carácter básico de la Ley 39/2015 son sus preceptos los que deberían reproducirse en primer lugar, ya que condiciona el desarrollo que las Administraciones Públicas puedan hacer de las mismas, debiendo ajustarse a sus previsiones y entenderse derogados aquellos preceptos que no se ajusten a sus determinaciones.
- La referencia que se contiene a la entrada en vigor de la Ley 39/2015 debe corregirse pues hace más de un año que está en vigor. Por ello también debería suprimirse la mención a la derogación de la Ley 11/2007.
- Sobre la compulsión electrónica de documentos, nos remitimos a lo indicado en la observación decimocuarta.

Es cuanto cumples informos, si bien cabe recordar que, de conformidad con el artículo 6.1 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, el presente informe tiene carácter preceptivo, pero no vinculante, aunque los actos y resoluciones administrativas que se aparten de él habrán de ser motivados.

Valencia, 15 de noviembre de 2017
LA ABOGADA DE LA GENERALITAT

ILMA. SRA. SUBSECRETARIA DE LA CONSELLERIA DE HACIENDA Y MODELO ECONÓMICO