

**Expediente:** 29/2006

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento que regula la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de Evaluación Documental.

**Dictamen:** 34/2006, de 9 de octubre

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 9 de octubre de 2006,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don Julio Muerza Esparza, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Alfredo Irujo Andueza,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Formulación de la consulta**

El día 24 de agosto de 2006 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento que regula la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de Evaluación Documental, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 3 de julio de 2006.

#### **I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral**

Del expediente remitido resultan las siguientes actuaciones en el procedimiento de elaboración del proyecto:

1. Por Orden Foral 41/2006, de 15 de febrero, del Consejero de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana, se ordena la iniciación del procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general para regular la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de Evaluación Documental y la fijación de normas de conservación, acceso y eliminación de documentos, encomendándose la elaboración del proyecto y la tramitación del procedimiento al Servicio de Archivos y Patrimonio Documental, de la Dirección General de Cultura.

2. Elaborado el correspondiente anteproyecto, con fecha de 11 de abril de 2006, es remitido a todos los Departamentos de la Administración Foral.

3. El Servicio de Acción Legislativa y Coordinación emite informe, con fecha de 5 de mayo de 2006, formulando distintas observaciones sobre la forma y estructura de la norma, así como sobre el texto propuesto. Las recomendaciones de forma han sido sustancialmente atendidas en el texto remitido. Las observaciones de fondo aparecen referidas en su mayoría a la naturaleza de órgano asesor que cabe otorgar, por imperativo legal, a la Comisión de Evaluación Documental, lo que, a juicio del Servicio informante, obliga a precisar los objetivos y funciones de la misma, carente de capacidad resolutoria y cuyos acuerdos sólo pueden tener el carácter de propuestas. Estas observaciones han resultado atendidas en su mayoría.

4. El expediente incorpora una memoria económica, conforme a la cual el proyecto no supone incremento directo de gasto; una memoria justificativa, conforme a la cual se considera oportuna la regulación contenida en el proyecto; una memoria organizativa, en la que se precisa que la creación del órgano no supone modificación ni incremento de la plantilla orgánica, razón por la cual no se incorpora informe de la Dirección General de Función Pública; el informe de impacto por razón de sexo y una memoria normativa, en la que se incide en la perentoriedad de la regulación de la Comisión de Evaluación Documental que responde al mandato establecido por el artículo 80 de la Ley Foral 14/2005, de Patrimonio Cultural de Navarra (en adelante LFPCN).

5. La Secretaría General Técnica del Departamento de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana emite el 29 de mayo de 2006 un informe en el que da cuenta del contenido del proyecto, así como del procedimiento seguido, concluyendo que no se plantea reparo alguno de índole jurídica.

6. La Comisión de Coordinación, en sesión celebrada el 29 de junio de 2006, examinó el proyecto que, previamente había sido remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral.

7. El Gobierno de Navarra, por acuerdo de 3 de julio de 2006, a propuesta del Consejero de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana, tomó en consideración el proyecto a “efectos de la petición de emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra”.

### **I.3ª. El proyecto de Decreto Foral**

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta (en adelante, Proyecto) comprende una exposición de motivos, un artículo único de aprobación del Reglamento cuyo texto se inserta a continuación con un total de diez artículos, una disposición adicional y dos disposiciones finales.

La exposición de motivos del Proyecto se limita a recoger la competencia exclusiva de la Comunidad Foral en materia de Patrimonio histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico y científico, así como respecto de los Archivos que no sean de titularidad estatal, para a continuación reflejar lo dispuesto por el artículo 12 de la LFPCN, en el que se crea la Comisión de Evaluación Documental, cuya composición, organización y funcionamiento se debe fijar reglamentariamente.

El artículo único del Proyecto se limita a aprobar el Reglamento “cuyo texto se inserta a continuación”.

La disposición adicional única ordena la constitución de la Comisión de Evaluación Documental en un plazo máximo de tres meses.

La disposición final primera faculta al Consejero de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana para dictar las disposiciones necesarias para el cumplimiento, ejecución y desarrollo del Reglamento; y, la disposición final segunda establece la entrada en vigor del Decreto Foral, el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

El Reglamento, por su parte, contiene un capítulo I de “disposiciones generales”, compuesto de seis artículos; y, un capítulo II, de “ordenación de las actividades de la Comisión de Evaluación Documental de Navarra”, con cuatro artículos.

El artículo 1 establece el objeto del Reglamento que es “regular la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de Evaluación Documental”.

El artículo 2 determina la naturaleza de órgano asesor y la adscripción al Departamento de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana, de la Comisión de Evaluación Documental.

El artículo 3 define los conceptos “serie documental”, “identificación” y “evaluación” utilizados en el Reglamento.

El artículo 4 señala que la Comisión de Evaluación Documental tiene como objetivos “resolver sobre cuestiones relativas a la valoración, selección y acceso a los documentos con el fin de determinar su conservación o eliminación, y los plazos de acceso según criterios administrativos, fiscales, jurídicos y de investigación”.

El artículo 5 determina las funciones de la Comisión de Evaluación Documental, refiriéndose en el apartado 1 a las propuestas a elevar al titular de la Dirección General competente en materia de archivos y, en los restantes apartados, a los plazos de conservación, eliminación y acceso aplicables a las Administraciones Públicas que carezcan de comisión de evaluación propia, a la supervisión de los calendarios de conservación de otros sistemas archivísticos institucionales de Navarra, a la conservación del Patrimonio Documental de Navarra y a la información sobre reclamaciones

relacionadas con el derecho de acceso a la documentación y con el derecho a la intimidad.

El artículo 6 regula la composición de la Comisión de Evaluación Documental.

El artículo 7 establece las normas de funcionamiento de la Comisión, cuyos acuerdos deben ser aprobados, en su caso, mediante Resolución del titular de la Dirección General competente en materia de archivos (apartado f).

El artículo 8 regula el procedimiento de evaluación de las series documentales, estableciendo que el acuerdo de la Comisión de Evaluación Documental debe ser aprobado conforme a lo establecido por el artículo 7.f).

El artículo 9 regula la eliminación de los documentos que deberá efectuarse con arreglo a las instrucciones de seguridad y confidencialidad que, a propuesta de la Comisión de Evaluación Documental, dicte la Dirección General competente en materia de archivos.

El artículo 10, finalmente, regula los plazos y el derecho de acceso a los documentos.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta se dicta en desarrollo del artículo 12 de la LFPCN.

En consecuencia, tratándose de un reglamento dictado en ejecución de una Ley Foral, el dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN.

## **II.2ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra. Marco jurídico**

La Comunidad Foral de Navarra tiene competencia exclusiva en materia de archivos que no sean de titularidad estatal, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 44.10 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante LORAFNA).

Por otro lado, es la LFPCN, en su artículo 12, la que ha creado la denominada Comisión de Evaluación Documental como órgano asesor de la Administración de la Comunidad Foral, a la que corresponden, las funciones que se señalan en el apartado 2 del mismo precepto, entre las que se encuentran –apartado c)- cuantas “se determinen reglamentariamente”. También, se establece en el apartado 3 del mismo artículo 12 citado, que integrarán la mencionada Comisión, además del titular de la Dirección General competente en materia de Archivos, “el número de vocales que se establezca reglamentariamente, designados entre personas de reconocido prestigio, de conocimiento especializado o considerada presencia en el ámbito de las funciones que se atribuyen a la Comisión”. Finalmente, dispone el apartado 4 del precepto que “la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de Evaluación Documental se fijarán reglamentariamente”.

Es claro, por ello, que el Proyecto examinado se dicta en ejercicio de la competencia exclusiva de Navarra en materia de archivos que no son de titularidad estatal y, desarrolla la previsión del artículo 12, apartados 2, 3 y 4, de la LFPCN.

Por su parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno de Navarra la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con los artículos 2, 7, 12 y 55 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y su Presidente (en adelante, LFGNP), el Gobierno de Navarra ejerce la potestad reglamentaria y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículos 12 y 55.2 de la LFGNP).

En consecuencia, este Proyecto se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

### **II.3ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral**

La tramitación del Proyecto ha de ajustarse al procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro regulado en el Capítulo IV del Título IV (artículos 58 a 63) de la LFGNP.

El artículo 59 de la LFGNP establece que “la elaboración de disposiciones reglamentarias será iniciada por el Consejero del Gobierno de Navarra competente por razón de la materia, el cual deberá designar el órgano responsable del procedimiento”. Consta en el expediente la Orden Foral del Consejero de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana, que es el competente en la materia afectada por el proyecto, resolviendo la iniciación del procedimiento de elaboración de la disposición general.

De acuerdo con el artículo 58.2 de la LFGNP, las disposiciones reglamentarias deben estar motivadas en su preámbulo o por referencia a los informes que las sustentan. En el presente caso, el proyecto cuenta con tal motivación mediante una exposición de motivos.

Asimismo, siguiendo las prescripciones legales, el expediente incorpora las memorias económica, justificativa, organizativa y normativa elaboradas por la Dirección General de Cultura. La memoria normativa enumera el marco normativo en el que se inserta el proyecto de Decreto Foral, así como las disposiciones relacionadas con el mismo; la memoria económica señala, con la conformidad de la Intervención, que el proyecto no supone un incremento directo de gasto, ya que la previsión de abono de dietas a favor de los vocales de la Comisión, no encuadrados en la estructura orgánica de la Administración de la Comunidad Foral, no alcanzará contenido económico concreto hasta el momento en que se lleve a cabo la aprobación de las cuantías mediante orden foral; la memoria organizativa indica que el Proyecto no supone modificación ni incremento de plantilla orgánica; y la memoria justificativa expresa la oportunidad de la regulación contenida en el

proyecto. También se incorpora un informe de impacto por razón de sexo elaborado por la Dirección General de Cultura.

El Proyecto ha sido informado por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación que, como ha quedado expuesto en los antecedentes de este dictamen, ha formulado distintas observaciones de forma y de fondo. Las primeras han sido sustancialmente atendidas y, las segundas, referidas preferentemente al carácter asesor del órgano regulado, han sido atendidas en su mayoría.

Consta en el expediente el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana, en el que no se plantea reparo alguno de índole jurídica; así como el informe de la misma Secretaría relativo al contenido del expediente y a la innecesariedad de cualquier otro informe.

Así pues, se ha cubierto la tramitación prevista para la elaboración de una disposición general.

#### **II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto**

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -singularmente de sus artículos 51 y 62.2- (en adelante, LRJ-PAC), así como ahora de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y su Presidente -artículo 56-, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, la LORAFNA, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

El parámetro de legalidad más próximo ha de venir constituido precisamente por la Ley que desarrolla; esto es, por la LFPCN.



### **A) Justificación**

El Proyecto se justifica, como resulta de las distintas memorias e informes obrantes en el expediente y recoge también su exposición de motivos, en la necesidad de regular la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de Evaluación Documental creada como órgano asesor de la Administración de la Comunidad Foral por la LFPCN, que remite, a tales efectos, al correspondiente desarrollo reglamentario de la Ley Foral.

### **B) Contenido del proyecto**

Entrando en el análisis jurídico del Proyecto, cuyo contenido ha sido ya expuesto en los antecedentes, su contraste con el ordenamiento jurídico ofrece el resultado siguiente:

1. El artículo 1 no merece objeción ya que se limita a indicar el objeto del proyecto.

2. El artículo 2 tampoco merece objeción alguna. Determina el carácter asesor de la Comisión de Evaluación Documental y su adscripción al Departamento de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana, en consonancia con lo prevenido por el artículo 12.1 de la LFPCN que, dispone la creación de dicha Comisión “como órgano asesor de la Administración de la Comunidad Foral”.

3. El artículo 3 al establecer los conceptos utilizados por el Reglamento, tampoco merece objeción.

4. Con relación al contenido del artículo 4, ha de precisarse que ya el informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación obrante en el expediente estableció una serie de objeciones, que, como otras, aparecían referidas al carácter necesariamente asesor de la Comisión. Si bien ese carácter ha sido refrendado a través de las variaciones introducidas en el proyecto, es lo cierto que este precepto mantiene la misma redacción que el que originariamente fue objeto de informe por parte del mencionado Servicio.

Precisamente porque en términos globales ese carácter asesor de la Comisión de Evaluación Documental queda patente a la vista del Reglamento en su conjunto, no consideramos que el precepto incurra en infracción legal.

Ello no obstante, puede resultar aconsejable clarificar que las resoluciones de la Comisión se adoptan en el marco de las propias competencias de ese órgano que, como hemos indicado, es calificado como “asesor” por el artículo 12.1 de la LFPCN y, como tal es considerado por el propio proyecto. Por otro lado, y cuando en el precepto se habla de “los plazos de acceso”, podría precisarse, para mayor claridad y ajuste a lo establecido por el artículo 12.2.b) de la LFPCN, que se trata de fijar o establecer las condiciones o plazos de acceso a los documentos.

5. El artículo 5 regula las funciones de la Comisión de Evaluación Documental, tratando de reflejar en el apartado 1 su carácter asesor, en cuanto le corresponde elevar propuestas a la Dirección General competente en materia de archivos. Desde un punto de vista formal o en atención a una mejor técnica legislativa, el precepto demanda una redacción más cuidada.

No parece lo más adecuado hablar de “funciones” en el número 1 del precepto, cuando de lo que se trata es de determinar las materias o los asuntos sobre los que se han de elevar las propuestas a la Dirección General (ésta sí que sería la función). Precisamente, por ello, podrían sustituirse por sustantivos, los infinitivos utilizados en los apartados a) a e) del mismo número.

En el apartado d) del artículo 5.1 falta el artículo determinado “la” delante de “Administración” y las palabras “de Navarra” detrás de “Foral”.

En los siguientes números del precepto, se echan en falta el sujeto que precede al verbo, lo que podría ser resuelto con un enunciado general que abarcara todas las funciones a desarrollar por la Comisión de Evaluación Documental.

En el número 2 del mismo artículo 5 y como quiera que la Comisión tiene carácter de órgano asesor, podría resultar de interés clarificar que los

“acuerdos” a adoptar con relación a los plazos de conservación, eliminación y acceso constituyen igualmente propuestas o, si se prefiere, que los acuerdos a adoptar serán los que procedan de conformidad con la legislación vigente.

Ninguna otra objeción cabe realizar a los números 3 a 5 del precepto.

6. El artículo 6 regula la composición de la Comisión de Evaluación Documental, en desarrollo del artículo 12.3 de la LFPCN.

7. El artículo 7 regula el funcionamiento de la Comisión, sin que proceda realizar objeción alguna.

8. El artículo 8 regula el procedimiento de evaluación. Conforme al número 6 del precepto, corresponde a la Comisión de Evaluación Documental “inspeccionar el cumplimiento de los acuerdos aprobados y publicados, así como exigir su ejecución”. Como se indica en el informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación de 5 de mayo de 2006, al tratarse de un órgano consultivo, resulta “imposible atribuirle la función de exigir cumplimientos”, función que corresponderá al órgano que apruebe las propuestas de la Comisión.

Por tal razón, esa exigencia debe ser entendida como simple exhortación para el órgano que realmente puede exigir. Por eso mismo, puede resultar aconsejable en aras a una mejor técnica legislativa, la sustitución del verbo exigir.

9. El artículo 9 regula la eliminación de documentos. Procede, únicamente, realizar una observación de carácter gramatical, al haberse utilizado en el número 1 dos veces el vocablo “según”.

10. El artículo 10 regula los plazos y el derecho de acceso a los documentos y, se adecua a lo preceptuado por el apartado b) del artículo 12.2 y por el artículo 80, ambos de la LFPCN.

Nada hay que objetar a los números 2 y 3 del precepto que, se remiten a lo dispuesto, tanto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen

Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como en el artículo 11 de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

11. Finalmente, y con relación a la disposición adicional y a las disposiciones finales del proyecto de Decreto Foral, nada ha de objetarse desde el punto de vista de la legalidad.

Puede precisarse, únicamente, que en lugar de hablar de “disposiciones adicionales”, debería decir “disposición adicional”, toda vez que sólo se incluye una “disposición adicional única”.

12. En suma, no se formula tacha de legalidad al Proyecto, sin perjuicio de aconsejar su revisión para incorporar las observaciones de técnica legislativa formuladas en aras de su mejora.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral, por el que se aprueba el Reglamento que regula la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de Evaluación Documental, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.