

Expediente: 11/2015

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se regula la digitalización de documentos y el copiado y conversión de documentos electrónicos en el ámbito de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Dictamen: 12/2015, de 13 de mayo

DICTAMEN

En Pamplona, a 13 de mayo de 2015,

el Consejo de Navarra, integrado por don Eugenio Simón Acosta, Presidente, doña María Asunción Erice Echegaray, Consejera-Secretaria, y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don José Antonio Razquin Lizarraga y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 13 de abril de 2015 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta 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 regula la digitalización de documentos y el copiado y conversión de documentos electrónicos en el ámbito de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en lo sucesivo, el Proyecto), tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 25 de marzo de 2015.

El 5 de mayo de 2015 tiene entrada en este Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta del Gobierno de Navarra al que se adjunta

documentación complementaria al expediente remitido, en respuesta al requerimiento formulado por este Consejo de Navarra.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido para la emisión del presente dictamen, una vez completado, resultan las siguientes actuaciones en el procedimiento de elaboración del Proyecto:

1. Por Orden Foral 248/2013, de 28 de noviembre, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, se acordó iniciar el procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto Foral por el que se regula la digitalización de documentos y el copiado y conversión de documentos electrónicos en el ámbito de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra; y encomendar a la Dirección General de Gobierno Abierto y Nuevas Tecnologías la elaboración y tramitación del proyecto.

2. El Proyecto fue publicado en el Portal de Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra, sometiéndose a un período de exposición entre el 31 de enero y el 3 de marzo de 2014, a fin de que, de acuerdo con la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, los ciudadanos pudieran participar mediante la remisión de sugerencias. En el informe final de participación ciudadana, suscrito por el Director General de Informática y Telecomunicaciones con fecha 1 de diciembre de 2014, se indica que durante el período de exposición no se ha recibido ninguna alegación.

3. El día 2 de abril de 2014 se remitió el Proyecto a los distintos departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, a los efectos previstos en el artículo 59.2 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y su Presidente (en adelante, LFGNP), habiéndose remitido aportaciones por el Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local.

Con fecha 7 de octubre de 2014, se remitió nuevamente el Proyecto a los distintos departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de

Navarra, al haberse introducido algunos cambios, como eran la supresión de las competencias de las secretarías generales técnicas que se generalizan a las unidades de tramitación y la eliminación del término “copia auténtica”. También se han formulado observaciones por el Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local

4. La Comisión de Evaluación Documental, en sesión extraordinaria celebrada el día 26 de noviembre de 2014, acordó aprobar el Proyecto. Consta en el expediente copia del acta, en la que se indica que, tras la presentación del Proyecto, no se formuló ninguna sugerencia ni observación.

5. Con fecha 29 de enero de 2015, el Director General de Gobierno Abierto y Nuevas Tecnologías (*sic*) suscribió en un documento único las memorias justificativa, normativa, organizativa y económica.

En la memoria justificativa se alude a la necesidad de coordinar la convivencia entre soportes documentales de distinta naturaleza, que forman parte incluso del mismo expediente administrativo, se resume el contenido del Proyecto y se expresa la realización de un proceso de participación ciudadana en el Portal de Transparencia del Gobierno de Navarra, de la consulta departamental y de la audiencia a la Comisión de Evaluación Documental, así como la innecesariedad de su sometimiento a información pública en el Boletín Oficial de Navarra dado su carácter fundamentalmente organizativo y de ámbito interno y la realización del citado proceso de participación ciudadana.

La memoria normativa señala la competencia del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para formular la propuesta normativa, que el Proyecto tiene en cuenta la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, y 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, que el Proyecto se enmarca en la política documental por lo que está coordinado con la regulación contenida en la Ley Foral 12/2007, de 4 de abril, de Archivos y Documentos, y que el Proyecto es acorde con la Ley Foral

11/2007, de 4 de abril, para la implantación de la Administración Electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

La memoria organizativa se limita a indicar que el Proyecto no supone modificación ni incremento de plantilla orgánica, por lo que no se incorpora informe de la Dirección General de Función Pública.

Y la memoria económica se ciñe a señalar que el Proyecto no supone incremento de gasto y previsiblemente supondrá un ahorro económico en costes administrativos, pues facilitará la tramitación electrónica de los expedientes y su archivo digital.

6. Se ha incorporado al expediente un informe de impacto por razón de sexo, suscrito por el Director General de Gobierno Abierto y Nuevas Tecnologías (*sic*) con fecha 29 de enero de 2005, en el que se indica que el Proyecto no contiene disposiciones que supongan impacto por razón de sexo que favorezcan situaciones de discriminación.

7. Con fecha 29 de enero de 2015, el Director General de Informática y Telecomunicaciones propuso la toma en consideración por el Gobierno de Navarra del Proyecto.

8. La Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior evacuó informe el día 26 de febrero de 2015, con referencia a la competencia y justificación del Proyecto, su objeto y contenido, el procedimiento y la intervención del Consejo de Navarra, concluyendo que el procedimiento seguido es el correcto y la norma propuesta se ajusta al ordenamiento jurídico.

9. El Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa emitió, con fecha 11 de marzo de 2015, informe sobre el Proyecto, en el que realiza algunas consideraciones y recomendaciones de forma y fondo, que en buena medida han sido incorporadas al Proyecto. En particular, se ha concretado cuándo una copia de un documento público o privado puede considerarse como copia auténtica.

10. La Comisión de Coordinación, en sesión de 23 de marzo de 2015, examinó el Proyecto, que previamente había sido remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

11. El Gobierno de Navarra, en sesión de 25 de marzo de 2015, acordó tomar en consideración el Proyecto a efectos de la preceptiva consulta al Consejo de Navarra. Se acompaña el texto del Proyecto.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El Proyecto sometido a consulta comprende una exposición de motivos, nueve artículos, una disposición transitoria y dos disposiciones finales.

En la exposición de motivos se indica que, a partir del objetivo fijado por la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, para la implantación de la Administración Electrónica, es preciso atender la realidad de coexistencia de documentos en soporte electrónico con documentos en soporte convencional de papel, combinando los aspectos jurídicos, técnicos y archivísticos de la misma para intentar dar una solución integrada y útil al periodo de convivencia entre ambos soportes documentales, mediante una solución que sea acorde con la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, en particular su regulación de las copias electrónicas, y esté armonizada con el Esquema Nacional de Interoperabilidad, aprobado por Real Decreto 4/2010, de 8 de enero. Asimismo, se hace necesaria la adopción de medidas de carácter general que permitan una correcta tramitación administrativa en todos los tipos de soportes documentales con los que en estos momentos trabaja la Administración de la Comunidad Foral, y la interrelación entre ellos. Por ello, se regula el intercambio de soportes entre el electrónico y el convencional en papel, las condiciones para la obtención de copias y la conversión de documentos electrónicos y la posibilidad de la sustitución de soportes documentales en la tramitación y archivo de los expedientes, con el objetivo de lograr una tramitación electrónica completa de los expedientes administrativos, y con la aptitud para su conservación y custodia en el Archivo Digital, superando la dificultosa gestión y archivo de los llamados

expedientes mixtos, compuestos de documentos en soporte electrónico y convencional.

El artículo 1 del proyecto contempla el objeto y ámbito de aplicación, que consiste en la regulación de los requisitos y procedimientos para la obtención, con plena eficacia jurídica, de copias electrónicas de documentos electrónicos, de copias electrónicas de documentos en papel a través de un proceso de digitalización de los mismos, y de copias en papel de documentos electrónicos, así como para la conversión de documentos electrónicos, todo ello dentro del ámbito de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus Organismos Públicos.

El artículo 2 regula las copias electrónicas de documentos electrónicos, determinando que, cuando no comporten cambio de formato ni de contenido, tendrán la misma validez y eficacia jurídica que la del documento electrónico de origen; y asimismo establece los requisitos para la obtención de copias electrónicas parciales de documentos electrónicos, mediante la obtención de extractos del contenido del documento de origen.

El artículo 3 dispone que las copias electrónicas de documentos emitidos originalmente en soporte de papel y realizadas mediante el proceso de digitalización tendrán la misma validez y eficacia que la de los documentos de origen. A tal fin, contempla la conversión en copias electrónicas de los documentos emitidos originalmente en soporte de papel mediante el procedimiento informático de digitalización a desarrollar conforme a las tareas que se determinan.

El artículo 4 establece que las copias realizadas en papel de documentos emitidos por medios electrónicos tendrán la misma validez y eficacia que los documentos de origen siempre que incluyan la impresión de un código generado electrónicamente u otros sistemas de verificación que permitan contrastar su identidad con el documento de origen mediante el acceso a los archivos electrónicos correspondientes a través de la Sede Electrónica de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Y asimismo se posibilita la copia en papel de los documentos electrónicos que obren en poder de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y

sus Organismos Públicos, siempre que dicha copia sea íntegra, y en ella se refleje su contenido exacto, se manifiesten su origen electrónico y los datos necesarios para su identificación y localización, otorgando a estas copias la misma validez y eficacia que la de los documentos de origen.

El artículo 5 considera como copia auténtica de documento público administrativo o privado, cualquiera que sea su soporte, la realizada por el órgano competente, respetando lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad, en el Esquema Nacional de Seguridad y en sus normas técnicas de desarrollo, siempre que quede garantizada la identidad del órgano que ha realizado la copia y su contenido. Además, exige a los ciudadanos la presentación de copias auténticas de los documentos originales que consten exclusivamente en formato papel cuando esos originales, excepcionalmente, deban figurar necesariamente en el expediente.

El artículo 6 regula las competencias para la copia: la copia electrónica, total o parcial y sin cambio de formato o contenido, de documentos electrónicos, la copia electrónica de documentos emitidos en papel y la copia en papel de documentos electrónicos, será competencia de la unidad administrativa que tramite o gestione el documento copiado, siempre que la copia se realice de acuerdo con lo establecido en el Decreto Foral (apartado 1). Además, se autoriza al Consejero competente en materia de Presidencia para habilitar una o varias oficinas de registro para que, dotadas de los medios necesarios, puedan proceder a la copia electrónica de las solicitudes, escritos o comunicaciones presentadas por los ciudadanos en soporte de papel u otro soporte susceptible de digitalización, de acuerdo con el procedimiento aprobado en esta norma (apartado 2). También podrán realizar la copia de documentos aquellas unidades de la Administración que tengan competencias para realizar copias en papel, compulsadas o auténticas, de documentos emitidos en papel (apartado 3). Para la expedición de copias auténticas estarán habilitadas las unidades mencionadas en los apartados 2 y 3 de este artículo (apartado 4).

El artículo 7 establece los requisitos para la conversión de documentos

electrónicos, que consiste en la generación de nuevos documentos electrónicos con diferente formato o versión a la del documento de origen y que tendrán la misma validez y eficacia jurídica que los documentos electrónicos de origen.

El artículo 8 contempla la sustitución de soportes: con la obtención de las copias electrónicas o, en su caso, las copias auténticas se entenderá producida una sustitución de soportes y podrá realizarse la destrucción de los documentos copiados y emitidos originalmente en papel, de conformidad con la normativa existente en materia de archivos y documentos.

El artículo 9, sobre la gestión de documentos y expedientes electrónicos, determina que los documentos electrónicos serán almacenados y custodiados en el sistema de Archivo Digital de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, siempre que cuenten con los metadatos de documento obligatorios establecidos en el Modelo de Gestión Documental con Archivo Digital publicado en la “Sede Electrónica de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra”. Los documentos electrónicos que formen un expediente electrónico deben contener los metadatos de expediente obligatorios establecidos en el Modelo de Gestión Documental con Archivo Digital publicado en la “Sede Electrónica de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra”. Y los expedientes electrónicos se archivarán en el sistema de Archivo Digital, y, una vez finalizada su tramitación y añadidos todos los metadatos obligatorios del expediente, se transferirán al órgano competente en archivos y patrimonio documental de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra que a partir de ese momento será responsable de su custodia.

La disposición transitoria única posibilita que los documentos e imágenes electrónicas ya existentes en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus Organismos Públicos antes de la publicación del Decreto Foral, puedan ser incorporados al Archivo Digital de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, fijando el procedimiento al efecto.

De las disposiciones finales, la primera habilita al Consejero titular de la

materia de Presidencia, para dictar cuantas actuaciones fuesen necesarias para el desarrollo y aplicación del Decreto Foral; y la segunda dispone su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta se dicta en desarrollo y aplicación de algunos preceptos de la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, para la implantación de la Administración Electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

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

II.2ª. 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 del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, 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, expresada en la memoria justificativa, así como en su exposición de motivos.

El expediente incorpora las memorias justificativa, normativa, organizativa y económica, en las que se explica el contenido, la conveniencia de su regulación y la adecuación de las medidas propuestas al marco normativo y a los fines perseguidos. Asimismo, consta en el expediente un informe de impacto por razón de sexo, cumpliendo el mandato establecido por el artículo 62 de la LFGNP.

El Proyecto ha sido objeto de publicación en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra para la participación ciudadana mediante la presentación de sugerencias, de acuerdo con los artículos 13 y 44 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto; sin que se haya presentado alegación o sugerencia alguna en el período de exposición pública.

Se ha consultado a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral, así como a la Comisión de Evaluación Documental - regulada en el artículo 10 de la Ley Foral 12/2007 de Archivos y Documentos y en el Decreto Foral 75/2006, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento que regula la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de Evaluación Documental-, la cual informó favorablemente el Proyecto en su sesión de 26 de noviembre de 2014.

Constan, igualmente, en el expediente los informes de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior y del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa.

El Proyecto ha sido conocido por el Gobierno de Navarra quien, tras su examen en la Comisión de Coordinación, decidió tomarlo en consideración a efectos de recabar el dictamen del Consejo de Navarra.

De todo ello se deriva que el Proyecto se ha tramitado de acuerdo con la normativa vigente.

II.3ª. Marco jurídico

El Proyecto tiene por objeto la regulación de la digitalización de documentos y el copiado y conversión de documentos electrónicos en el

ámbito de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, por lo que resulta necesario referir sucintamente el marco normativo que le sirve de referencia y al que debe adecuarse tanto en su finalidad como en su regulación.

En lo que se refiere al Derecho público de Navarra, la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, por la que regula la implantación de la Administración Electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, pretende promover el desarrollo de una Administración electrónica eficaz al servicio de los ciudadanos mediante la incorporación progresiva de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos que se consideren admisibles conforme al avance de la tecnología, en la tramitación de los procedimientos administrativos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos públicos y en sus relaciones internas y externas.

Esta Ley Foral 11/2007 tiene como uno de sus fines, en la relación de la Administración con los ciudadanos, el de posibilitar la utilización de los procedimientos electrónicos disponibles de una forma personalizada y directa [artículo 1.2.B).c)]; prevé la progresividad y habilitación de procedimientos electrónicos (artículo 2); reconoce a los ciudadanos en sus relaciones por medios electrónicos con la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos públicos los derechos a obtener copias electrónicas de los documentos administrativos electrónicos que formen parte de procedimientos en los que tengan la condición de interesado y a que la Administración les garantice un servicio de gestión de archivo para documentos electrónicos y la conservación de los actos administrativos electrónicos que formen parte de un expediente [artículo 4.i) y j)]; atribuye a la Administración la facultad de reconvertir, utilizando medios técnicos, el formato de un documento que haya recibido, cuando lo considere necesario para su lectura, almacenamiento y archivo, sin que pueda alterarse el contenido sustantivo del documento (artículo 6.5); regula los certificados administrativos por medios electrónicos, disponiendo que los certificados administrativos en soporte papel podrán ser sustituidos por certificados por medios electrónicos o por transmisiones de datos (artículo 9); determina que

las copias de los documentos originales almacenados por medios electrónicos, expedidas por los órganos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra o por sus organismos públicos, tendrán la misma validez y eficacia del documento original, siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación (artículo 11); y contempla el archivo de documentos electrónicos (artículo 21).

Además, ha de tenerse también en cuenta la Ley Foral 12/2007, de 4 de abril, de Archivos y Documentos, que tiene por objeto definir los documentos de titularidad pública y privada, así como configurar el Sistema Archivístico de Navarra, especialmente en cuanto a su estructura, derechos, requisitos y deberes de sus integrantes y organización y tratamiento archivístico (artículo 1).

En cuanto al Derecho estatal, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en lo sucesivo, LRJ-PAC), reconoce a los ciudadanos el derecho a obtener copia sellada de los documentos que presenten, aportándola junto con los originales, así como a la devolución de éstos, salvo cuando los originales deban obrar en el procedimiento [artículo 35.c)]; contempla la incorporación de medios técnicos (artículo 45), disponiendo que los documentos emitidos, cualquiera que sea su soporte, por medios electrónicos, informáticos o telemáticos por las Administraciones Públicas, o los que éstas emitan como copias de originales almacenados por estos mismos medios, gozarán de la validez y eficacia de documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación y, en su caso, la recepción por el interesado, así como el cumplimiento de las garantías y requisitos exigidos por ésta u otras Leyes (artículo 45.5); y regula la validez y eficacia de documentos y copias (artículo 46).

Destaca la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, que reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos y regula los aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa, en las relaciones entre las

Administraciones Públicas, así como en las relaciones de los ciudadanos con las mismas con la finalidad de garantizar sus derechos, un tratamiento común ante ellas y la validez y eficacia de la actividad administrativa en condiciones de seguridad jurídica (artículo 1.1); y ordena a las Administraciones Públicas utilizar las tecnologías de la información de acuerdo con lo dispuesto en ella, asegurando la disponibilidad, el acceso, la integridad, la autenticidad, la confidencialidad y la conservación de los datos, informaciones y servicios que gestionen en el ejercicio de sus competencias (artículo 1.2). Se reconocen a los ciudadanos los derechos a obtener copias electrónicas de los documentos electrónicos que formen parte de procedimientos en los que tengan la condición de interesado, a la conservación en formato electrónico por las Administraciones Públicas de los documentos electrónicos que formen parte de un expediente, a obtener los medios de identificación electrónica necesarios, pudiendo las personas físicas utilizar en todo caso los sistemas de firma electrónica del Documento Nacional de Identidad para cualquier trámite electrónico con cualquier Administración Pública, a la utilización de otros sistemas de firma electrónica admitidos en el ámbito de las Administraciones Públicas y a la garantía de la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas [artículo 6.2.e), f), g) h) e i)]. En particular, regula los documentos y los archivos electrónicos (capítulo IV del título II), contemplando el documento administrativo electrónico (artículo 29), las copias electrónicas (artículo 30), el archivo electrónico de documentos (artículo 31) y el expediente electrónico (artículo 32). Asimismo, prevé la interoperabilidad de los sistemas de información (artículos 41 a 44).

En su desarrollo, han de tenerse en cuenta 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; la Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos; y la Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de

Interoperabilidad de Digitalización de Documentos. Como herramientas de apoyo, la Dirección General para el Impulso de la Administración Electrónica elaboró y publicó (1ª edición electrónica, versión 01/09/2011) Guías de Aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos y de la Norma Técnica de Interoperabilidad de Digitalización de Documentos.

Finalmente, si bien con referencia al ámbito de la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ésta, el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, regula en su título VI los documentos electrónicos y sus copias.

II.5ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto

Según se desprende de los artículos 51 y 62.2 de la LRJ-PAC y 56 de la LFGNP, 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 Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, 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 Ley Foral 11/2007, así como por las disposiciones de carácter básico de la Ley 11/2007 (cfr. disposición final primera).

A) Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra

De acuerdo con el artículo 49.1 de la LORAFNA, la Comunidad Foral tiene competencia exclusiva, en virtud de su régimen foral, sobre las normas de procedimiento administrativo que se deriven de las especialidades del Derecho sustantivo o de la organización propios de Navarra [letra c)] y sobre el régimen jurídico de la Diputación Foral, de su Administración y de los entes públicos dependientes de la misma, garantizando el tratamiento igual de los administrados ante las Administraciones Públicas [letra e)].

En virtud de estos títulos competenciales, se aprobó la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, que regula la implantación de la Administración Electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Su disposición final primera habilita al Gobierno de Navarra para el desarrollo reglamentario.

Por su parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria y, de acuerdo con los artículos 2, 7.12 y 55.1 de la LFGNP, el Gobierno de Navarra ejerce la potestad reglamentaria, y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral conforme a lo dispuesto por los artículos 12.3 y 55.2 de dicho texto legal.

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

B) Justificación

El Proyecto se justifica, según resulta de la memoria justificativa y expresa su exposición de motivos, en la necesidad de atender la realidad de coexistencia de documentos en soporte electrónico con documentos en soporte convencional de papel, combinando los aspectos jurídicos, técnicos y archivísticos de la misma para intentar dar una solución integrada y útil al periodo de convivencia entre ambos soportes documentales, todo ello de acuerdo y en desarrollo de la Ley Foral 11/2007, así como de la Ley 11/2007. Como señala la Orden Foral de iniciación del procedimiento, “se

trata de establecer un procedimiento horizontal que facilite la tramitación electrónica de los expedientes y su archivo y custodia dentro del marco de la política general de gestión documental con Archivo Digital del Gobierno de Navarra". A tal fin, regula el intercambio de soportes entre el electrónico y el convencional en papel, las condiciones para la obtención de copias y la conversión de documentos electrónicos y la posibilidad de la sustitución de soportes documentales en la tramitación y archivo de los expedientes, a fin de lograr una tramitación electrónica completa de los expedientes administrativos, así como la aptitud para su conservación y custodia en el Archivo Digital, superando la dificultosa gestión y archivo de los llamados expedientes mixtos, compuestos de documentos en soporte electrónico y convencional.

Por tanto, se estima justificada la oportunidad de la regulación y la adecuación de las medidas propuestas a los fines perseguidos.

C) 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 del Proyecto, sobre el objeto y ámbito de aplicación, no merece objeción. Su aplicación dentro del ámbito de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus Organismos Públicos es congruente con el campo aplicativo de la Ley Foral 11/2007.

2.- El artículo 2.1, a cuyo tenor las copias electrónicas de documentos electrónicos, cuando no comporten cambio de formato ni de contenido, tendrán la misma validez y eficacia jurídica que la del documento electrónico de origen, recoge la previsión de los artículos 45.5 de la LRJ-PAC y 11 de la Ley Foral 11/2007. Y la determinación de los requisitos para la obtención de copias electrónicas parciales de documentos electrónicos, mediante la obtención de extractos del contenido del documento de origen (artículo 2.2), trata de cohonestar el ejercicio de tal derecho por los ciudadanos con la autenticidad de la información transmitida.

3.- Asimismo, la atribución a las copias electrónicas de documentos emitidos originalmente en soporte de papel y realizadas mediante el proceso de digitalización de la misma validez y eficacia que la de los documentos de origen (artículo 3.1 del Proyecto) se ajusta a lo dispuesto en los artículos 46.2 de la LRJ-PAC; y la determinación de las tareas del proceso informático de digitalización para la conversión en copias electrónicas de los documentos emitidos originalmente en soporte de papel (artículo 3.2) pretende la autenticidad e integridad de la información. Con ello se persigue la adaptación o implantación de una Administración electrónica.

4.- También el reconocimiento a las copias realizadas en papel de documentos emitidos por medios electrónicos de la misma validez y eficacia que los documentos de origen siempre que incluyan la impresión de un código generado electrónicamente u otros sistemas de verificación que permitan contrastar su identidad con el documento de origen mediante el acceso a los archivos electrónicos correspondientes a través de la Sede Electrónica de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (artículo 4.1 del Proyecto), encuentra cobertura en los artículos 46.2 de la LRJ-PAC y 11 de la Ley Foral 11/2007. E igualmente ha de estimarse correcta la posibilidad de la copia en papel de los documentos electrónicos que obren en poder de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus Organismos Públicos, siempre que dicha copia sea íntegra, y en ella se refleje su contenido exacto, se manifiesten su origen electrónico y los datos necesarios para su identificación y localización, otorgando a estas copias la misma validez y eficacia que la de los documentos de origen (artículo 4.2).

5.- La consideración de copia auténtica de un documento público administrativo o privado, cualquiera que sea su soporte (artículo 5), respeta las previsiones de los artículos 46 de la LRJ-PAC y 30 de la Ley 11/2007.

6.- La determinación de las competencias para la realización de copias electrónicas y de copia en papel de documentos electrónicos (artículo 6) actualiza la remisión de tal fijación a cada Administración pública (artículo 46.1 LRJ-PAC) y atiende a criterios organizativos de eficacia y eficiencia a fin de facilitar su obtención y gestión, por lo que ha de estimarse correcta. En

particular, la autorización al Consejero competente en materia de Presidencia para habilitar una o varias oficinas de registro para que puedan proceder a la copia electrónica de las solicitudes, escritos o comunicaciones presentadas por los ciudadanos en soporte de papel u otro soporte susceptible de digitalización (artículo 6.2 del Proyecto) permite materializar la posible encomienda al Registro General Electrónico de funciones de expedición de copias selladas o compulsadas de los documentos que, en su caso, se transmitan junto con la solicitud, escrito o comunicación (artículo 6.6 Ley Foral 11/2007).

7.- La regulación de los requisitos para la conversión de documentos electrónicos (artículo 7) actualiza la facultad de reconversión conferida a la Administración en el artículo 6.5 de la Ley Foral 11/2007 y se ajusta al artículo 30 de la Ley 11/2007.

8.- El artículo 8 contempla la sustitución de soportes, posibilitando que, una vez obtenidas las copias electrónicas o, en su caso, las copias auténticas, pueda procederse a la destrucción de los documentos copiados y emitidos originalmente en papel, de conformidad con la normativa existente en materia de archivos y documentos, lo que sigue al artículo 30.4 de la Ley 11/2007.

9.- El artículo 9, sobre la gestión de documentos y expedientes electrónicos, prevé su almacenamiento, custodia y archivo en el sistema de Archivo Digital de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, lo que se adecua a lo previsto en el artículo 21 de la Ley Foral 11/2007 y en la Ley Foral 12/2007, de 4 de abril, de Archivos y Documentos.

10.- La disposición transitoria única posibilita que los documentos e imágenes electrónicas ya existentes en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus Organismos Públicos antes de la publicación del Decreto Foral, puedan ser incorporadas al Archivo Digital de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, fijando el procedimiento al efecto; por lo que no merece objeción.

11.- También han de estimarse ajustadas a Derecho las dos disposiciones finales, de habilitación del desarrollo y ejecución al Consejero titular de la materia de Presidencia y de inmediata entrada en vigor.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la digitalización de documentos y el copiado y conversión de documentos electrónicos en el ámbito de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.