



INFORME JURÍDIC

ASSUMPTE: Consulta sobre la interpretació de l'Ordre 9/2016, de 22 d'abril, de la Conselleria d'Agricultura..., per la qual s'estableix el format digital per a la presentació de projectes tècnics.

ANTECEDENTS

PRIMER. Petició i caràcter de l'informe.

En data 30 de maig té entrada una sol·licitud d'informe jurídic, remès per la Sotssecretaria de la Conselleria, sobre els dubtes que es planteja la Direcció General de l'Aigua en la interpretació de l'Ordre 9/2016, de 22 d'abril, de la Conselleria d'Agricultura, per la qual s'estableix el format digital per a la presentació de projectes tècnics.

D'acord amb l'article 5.3. de la Llei 1/2015, d'assistència jurídica a la Generalitat, ens trobem davant un informe facultatiu, sol·licitat sobre la base de la dificultat tecnicojurídica de l'assumpte i que no té caràcter vinculant. No obstant això, i tal com disposa l'article 6 de l'esmentada llei, els actes i les resolucions administratives que s'aparten de l'informe hauran de ser motivats.

SEGON. Objecte de l'informe i normativa de referència

L'ordre esmentada en l'encapçalament va establir la prevalença del format digital per a la presentació d'estudis, avantprojectes, projectes d'execució i qualsevol estudi de caràcter tècnic redactat, contractat o licitat per la Conselleria d'Agricultura, Medi Ambient, Canvi Climàtic i Desenvolupament Rural, i les empreses i entitats de dret públic que en depenen.

El Servei de Supervisió de Projectes a vegades ha exigít als òrgans gestors l'aportació, juntament amb l'arxiu electrònic del projecte, d'una còpia en paper, la qual cosa ha generat falta d'acord entre aquell servei i els òrgans gestors, per la diferent interpretació que els uns i els altres fan de l'esmentada ordre.

La Direcció General de l'Aigua consulta si és possible que sobre la base de l'Ordre 9/2016, el servei de supervisió de projectes pot exigir la presentació d'un exemplar imprés.

A la qüestió plantejada resulten aplicables:

- Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.
- Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.
- Reial decret 203/2021, de 30 de març, pel qual s'aprova el Reglament d'actuació i funcionament del sector públic per mitjans electrònics.
- Decret 220/2014, de 12 de desembre, del Consell, pel qual s'aprova el Reglament d'administració electrònica de la Comunitat Valenciana.



- Ordre 9/2016, de 22 d'abril de 2016, de la Conselleria d'Agricultura, Medi ambient, Canvi Climàtic i Desenvolupament Rural, per la qual s'estableix el format digital per a la presentació de projectes tècnics.

II. CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

PRIMERA. Previsions normatives sobre la presentació electrònica dels documents de l'expedient administratiu

Des de fa anys, el desenvolupament de les tecnologies de la informació i comunicació ha afectat profundament la forma i el contingut de les relacions de l'Administració amb els ciutadans i les empreses i, conseqüentment, la manera en què es desenvolupa i documenta el procediment administratiu.

Amb la sistematització del règim jurídic de les administracions públiques en les Lleis 39/2015 i 40/2015 es va avançar cap a la definitiva digitalització de l'Administració, ja que és una de les seues finalitats aconseguir una Administració sense paper. Finalitat que en el moment d'aprovació de la Llei encara semblava difícil d'aconseguir, perquè no hi havia costum ni educació digital dels empleats públics ni tampoc mitjans tecnològics suficients. Amb el pas dels anys, amb el desenvolupament reglamentari d'aquests aspectes, la formació dels empleats públics i l'ampliació dels recursos digitals de les diferents administracions públiques, ens trobem prop d'aconseguir un funcionament íntegrament electrònic de les administracions, que permeta als ciutadans exercir el seu dret a relacionar-se electrònicament amb els poders públics.

Com indica el preàmbul de la Llei 39/2015:

“Si bé la Llei 30/1992, de 26 de novembre, ja va ser conscient de l'impacte de les noves tecnologies en les relacions administratives, va ser la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, la que els va donar carta de naturalesa legal, en establir el dret dels ciutadans a relacionar-se electrònicament amb les administracions públiques, així com l'obligació d'aquestes de dotar-se dels mitjans i sistemes necessaris perquè aquest dret es poguera exercir. No obstant això, en l'entorn actual, la tramitació electrònica no pot ser encara una forma especial de gestió dels procediments, sinó que ha de constituir l'actuació habitual de les administracions. Perquè una Administració sense paper basada en un funcionament íntegrament electrònic, no sols serveix millor els principis d'eficàcia i eficiència, en estalviar costos a ciutadans i empreses, sinó que també reforça les garanties dels interessats.

D'altra banda, la regulació d'aquesta matèria patia un problema de dispersió normativa i superposició de diferents règims jurídics no sempre coherents entre si...

Davant aquest escenari legislatiu, resulta clau comptar amb una nova Llei que sistematitze tota la regulació relativa al procediment administratiu, que aclarisca i integre el contingut de les esmentades Llei 30/1992, de 26 de novembre, i Llei 11/2007, de 22 de juny, i aprofundisca en l'agilitació dels procediments amb un ple funcionament electrònic. Tot això revertirà en un millor compliment dels principis constitucionals d'eficàcia i seguretat jurídica que han de regir l'actuació de les administracions públiques.”



Aquesta norma va introduir el format electrònic dels expedients administratius, la qual cosa comporta que els documents i les actuacions realitzades s'incorporen també en format electrònic (article 70).

També va establir el dret dels ciutadans que siguen persones físiques i l'obligació de les persones jurídiques a relacionar-se i comunicar-se amb les administracions públiques a través de mitjans electrònics. Estan també obligats a relacionar-se electrònicament, d'acord amb l'article 14 de l'esmentada llei, els qui exercisquen una activitat professional per a la qual es requereisca col·legiació obligatòria, així com els empleats de les administracions públiques per als tràmits i actuacions que realitzen amb aquestes per raó de la seua condició d'empleat públic.

Aquest dret o obligació a relacionar-se electrònicament exclou en principi la possibilitat de presentar documentació en paper, excepte en supòsits excepcionals en els quals no siga possible utilitzar format electrònic.

Així ho estableix l'article 16.5 que disposa que:

“Els documents presentats de manera presencial davant les administracions públiques hauran de ser digitalitzats, d'acord amb el que preveu l'article 27 i altra normativa aplicable, per l'oficina d'assistència en matèria de registres en la qual hagen sigut presentats per a incorporar-los a l'expedient administratiu electrònic, i es retornaran els originals a l'interessat, sense perjudici d'aquells supòsits en què la norma determine la custòdia per part de l'Administració dels documents presentats o resulte obligatòria la presentació d'objectes o de documents en un suport específic no susceptibles de digitalització.”

En principi, la llei no preveu la presentació de documents en paper, perquè n'exigeix la transformació en còpia electrònica autèntica. En els supòsits en què es presente un document privat en paper o un document original, els articles 27 i 28 disposen que aquest siga digitalitzat pels funcionaris habilitats per a això, amb la finalitat de convertir-los en còpies electròniques autèntiques, amb caràcter previ a la seua presentació electrònica.

Aquest mateix article preveu en l'apartat 3 que es puga realitzar una còpia en paper de documents originals, ja siguen en format paper o electrònic. Amb la finalitat de garantir la identitat i contingut d'aquestes còpies i el seu caràcter d'autèntiques, disposa l'article 27.3 que:

c) *Les còpies en suport paper de documents electrònics requeriran que hi figure la condició de còpia i contindran un codi generat electrònicament o un altre sistema de verificació, que permetrà contrastar l'autenticitat de la còpia mitjançant l'accés als arxius electrònics de l'òrgan o organisme públic emissor.*

d) *Les còpies en suport paper de documents originals emesos en aquest suport es proporcionaran mitjançant una còpia autèntica en paper del document electrònic que es trobe en poder de l'Administració o bé mitjançant una posada de manifest electrònica que continga una còpia autèntica del document original.*

Per la seua part, la Llei 40/2015 estableix entre els principis d'actuació de les administracions públiques, els de racionalització i agilitat dels procediments administratius i de les activitats materials de gestió; bona fe, confiança legítima i lleialtat institucional; responsabilitat per la



Presidència

Abogacia General de la Generalitat

gestió pública; eficàcia i eficiència en l'assignació i utilització dels recursos públics econòmics; suficiència i adequació estricta dels mitjans als fins institucionals i, finalment, cooperació, col·laboració i coordinació entre les administracions públiques.

A més, l'article 3.2 estableix l'obligatorietat de les administracions públiques a relacionar-se entre si per mitjans electrònics i regula diferents aspectes de l'expedient i de l'arxiu electrònic.

En desenvolupament d'aquestes lleis es va dictar el Reial decret 203/2021, de 30 de març, pel qual s'aprova el Reglament d'actuació i funcionament del sector públic per mitjans electrònics, que regula en l'article 3 el dret i l'obligació de relacionar-se electrònicament amb les administracions públiques, i en l'article 56, les relacions interadministratives i interorgàniques per mitjans electrònics. L'article 63 preveu la remissió electrònica d'expedients administratius en l'àmbit de les administracions públiques mitjançant posada a disposició.

A la Comunitat Valenciana, l'Administració electrònica es troba regulada en el Decret 220/2014, de 12 de desembre, del Consell, pel qual s'aprova el Reglament d'administració electrònica de la Comunitat Valenciana. L'article 14 estableix l'ús de mitjans electrònics en el funcionament intern de l'Administració de la Generalitat, i disposa "que les comunicacions i escrits interns de tot tipus que es realitzen entre els diversos departaments, òrgans i unitats de la Generalitat es realitzaran obligatòriament per mitjans electrònics, les quals gaudeixen de plena validesa i eficàcia si reuneixen la resta de requisits establits per la normativa vigent. ... Respecte de les comunicacions i escrits en format paper les preveu únicament de manera sectorial, excepcional, particular, justificada i amb caràcter transitori. Si n'hi ha, les comunicacions no electròniques podran complementar les electròniques."

Finalment, hem d'esmentar l'ordre objecte d'anàlisi, Ordre 9/2016, de 22 d'abril de 2016, de la Conselleria d'Agricultura, Medi Ambient, Canvi Climàtic i Desenvolupament Rural, per la qual s'estableix el format digital per a la presentació de projectes tècnics. La norma es dicta amb la finalitat d'aconseguir la progressiva adaptació de procediments administratius tendents a la conformació de l'administració electrònica de la Generalitat, i d'acord amb aquesta, el format digital per a la presentació de projectes tècnics es converteix en mitjà necessari per al desenvolupament d'aquesta administració electrònica. El seu preàmbul indica que "L'establiment del format digital com a suport per als projectes tècnics, gràcies a l'avanç, entre altres, dels processos de certificació i signatura electrònica, facilita l'accés a aquests, sense menyscar de la necessària seguretat jurídica de les relacions contractuals vinculades als projectes presentats en aquest format. El format digital, a més, resulta imprescindible per a la conformació de sistemes per a l'arxiu, transmissió i màxima accessibilitat a la informació que contenen els esmentats projectes tècnics."

Disposa l'article 2 de l'Ordre que amb caràcter general el document vàlid és el projecte en format digital, amb els requisits legals i reglamentaris. L'article 3 exigeix que el projecte tècnic es presente en un únic fitxer en format PDF amb els requisits previstos en la norma i només en cas que així es requerisca, se'n presente també un exemplar imprès.

Una vegada realitzada la supervisió del projecte, amb les modificacions posteriors, si n'hi ha, s'haurà de presentar el projecte en format PDF, amb les signatures digitals dels seus autors, a les quals s'afegirà la signatura de la persona responsable de la seua supervisió, així com una còpia impresa d'aquest, d'acord amb l'article 3. Afig l'apartat 3 d'aquest article que *la impressió definitiva en paper haurà de ser reproducció fidel del projecte PDF signat digitalment. A aquest efecte, les persones autores del projecte tècnic seguiran les indicacions dels serveis tècnics de la Conselleria per a*



assegurar la igualtat entre el document imprés, que tindrà la consideració de còpia de treball i el fitxer PDF.

SEGONA. De les qüestions plantejades

De la lectura de la normativa aplicable que acabem de detallar, resulta clarament que en l'actualitat el funcionament de l'Administració, les relacions amb els ciutadans i amb la resta d'òrgans i administracions han de ser electròniques, com electrònics han de ser els documents, els expedients i els arxius administratius. Això no exclou la possibilitat que en determinades ocasions i de manera excepcional, quan així estiga previst en la normativa, pugui utilitzar-se el format paper o un altre tipus de formats en els procediments administratius.

En aquest cas, l'Ordre 9/2016 estableix obligatòriament el format digital per a la presentació de projectes tècnics, però preveu dues possibilitats de presentació impresa:

El primer esment al projecte en paper (de manera facultativa, no obligatòria, només en cas de requeriment) és el previst en l'article 3.1: "En cas que així es requerisca, se'n presentarà, així mateix, un exemplar imprés". No especifica aquest article qui pot requerir i qui presentarà la còpia impresa, la qual cosa ha donat lloc a problemes interpretatius dins de la mateixa Administració. De moment d'aquesta presentació, el moment inicial d'aportació del projecte a un expedient administratiu, sembla que la presentació corresponga al licitador, sol·licitant de la subvenció o persona aliena a l'Administració que aporta el projecte. El requeriment correspondrà a l'òrgan que rep aqueix projecte, si, per qualsevol motiu, necessita una còpia impresa. Dic "sembla", perquè és una mera interpretació de la lletrada que subscriu, que no va intervenir en l'elaboració de l'ordre i, lògicament, pot haver-n'hi altres interpretacions. De fet, en utilitzar la forma impersonal "es" requerisca o "es" presentarà, qualsevol persona que intervinga en el procediment podria requerir o presentar l'exemplar imprés.

La segona previsió del format paper és per al projecte definitiu, és a dir, quan aquest ja ha sigut informat pel servei de supervisió i s'han introduït, en el seu cas, les corresponents modificacions. En aquest moment els seus autors hauran de presentar el projecte en format PDF i afegir a les seues signatures les de la persona responsable de la supervisió, així com una còpia impresa del projecte, a més d'una altra documentació que fa referència a l'article 3.2 de l'Ordre. De fet, l'apartat 4 d'aquest article es refereix a la impressió "definitiva" en paper i, per a garantir la seua identitat i contingut, ha de fer-se d'acord amb les indicacions dels serveis gestors. Aquesta impressió és una mera còpia de treball, ja que el document vàlid amb caràcter general és el fitxer PDF signat digitalment.

No és aquesta còpia en paper, que presenta l'interessat, la que ha generat dubtes d'interpretació, sinó la còpia que cal aportar en cas de requeriment.

Sobre la possibilitat que un òrgan de l'Administració requerisca un altre a presentar una còpia en paper d'un document digital i la corresponent obligació de complir aquest requeriment, de l'esperit de les normes analitzades, així com dels principis d'actuació i relacions entre administracions públiques, i de la literalitat de l'article 3.2. de la Llei 40/2015, cal concloure que entre els òrgans de l'Administració totes les relacions i aportacions documentals han de ser electròniques.

Si com a document inicial de treball és necessària una còpia en paper, i no es disposa de mitjans per a realitzar la còpia, una de les opcions seria que l'Administració requerira l'interessat perquè li l'aportara, sempre de manera restrictiva i justificada en la frase final de l'article 3.1. de



l'Ordre. En aquest cas, seria aconsellable també indicar quins apartats del projecte es requereixen en paper, perquè els projectes són massa voluminosos i no sempre és necessari disposar de tot el projecte imprès, sinó que caldria limitar la impressió a aquelles parts del projecte que realment siguen imprescindibles i no pogueren imprimir-se en els equips d'oficina o consultar-se o treballar-se còmodament a través d'una doble pantalla.

Hem d'advertir que, en realitzar una còpia en paper, ja siga per l'interessat o per algun servei de l'Administració, es corre el risc que la còpia no coincidisca amb el projecte original, llevat que en aportar-la els funcionaris que realitzen la còpia o davant els quals es presenta aquesta procediren a acarar-la, de manera excepcional i motivada, possibilitat prevista en l'article 28 de la Llei 39/2015.

TERCERA. Sobre la publicitat activa d'aquest informe

Als dubtes plantejats per la Direcció General de l'Aigua, el sotssecretari afegit en la sol·licitud d'informe una consulta sobre l'obligació de publicar aquest informe, conformement amb l'article 27 del Decret 105/2017, de desplegament de la Llei 2/2015. La nova Llei 1/2022, de 13 d'abril, de transparència i bon govern de la Comunitat Valenciana, el títol I de la qual ja ha entrat en vigor, preveu en l'article 16.2:

2. A més, l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic instrumental han de publicar la informació següent, adaptada a les seues particularitats organitzatives: a) Aquells informes jurídics de l'Advocacia General de la Generalitat que donen resposta a consultes plantejades, en la mesura que suposen una interpretació del dret, és a dir, que tinguen incidència sobre la interpretació i l'aplicació de les normes. Ha de ser necessària una consulta prèvia a l'Advocacia General de la Generalitat amb caràcter preceptiu.

La disposició final segona de la Llei 1/2022, en l'apartat segon, indica que:

2. Romandran en vigor, en tot el que no s'opose a aquesta llei i fins que no es deroguen expressament, el Decret 105/2017, de 28 de juliol, del Consell, de desplegament de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, en matèria de transparència i de regulació del Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern, i el Decret 56/2016, del Consell, de 6 de maig, pel qual s'aprova el Codi de bon govern de la Generalitat. El Consell haurà de realitzar, si és el cas, les modificacions normatives necessàries per a adaptar el contingut d'aquests decrets al que estableix aquesta llei.

Per la seua part, l'article 27.2 del Decret 105/2017, de desplegament de la Llei 2/2015, situat en el capítol I del títol II, dedicat a la publicitat activa, disposa que:

Així mateix, les sotssecretaries publicaran, amb la consulta prèvia preceptiva a l'Advocacia General de la Generalitat, aquells informes jurídics d'aquesta que donen resposta a consultes plantejades en la mesura que suposen una interpretació del dret, dels drets garantits en la normativa vigent en matèria de transparència o que tinguen efectes jurídics, amb els límits establits en la Llei 19/2013, de 9 de desembre, especialment en els articles 14.1r, lletres f) i k) i 18.1.b).



Presidència

Abogacía General de la Generalitat

Per tot el que s'ha esmentat anteriorment i no apreciant la concurrència de cap dels límits previstos en la Llei19/2013, entenem que aquest informe jurídic ha de ser objecte de publicitat activa.

És tot el que és procedent informar en el dia de la data de la signatura electrònica.

Signat per Amparo Ortiz Pavia el
19/06/2023 13:27:27



L'ADVOCADA DE LA GENERALITAT