



INFORME JURÍDICO

ASUNTO: Consulta sobre la interpretación de la Orden 9/2016, de 22 de abril, de la Conselleria de Agricultura... por la que se establece el formato digital para la presentación de proyectos técnicos.

ANTECEDENTES

PRIMERO. – Petición y carácter del informe

En fecha 30 de mayo tiene entrada solicitud de informe jurídico, remitido por la Subsecretaría de la Conselleria, sobre las dudas que se le plantean a la Dirección General del Agua en la interpretación de la Orden 9/2016, de 22 de abril, de la Conselleria de Agricultura por la que se establece el formato digital para la presentación de proyectos técnicos.

De acuerdo con el artículo 5.3. de la Ley 1/2015 de Asistencia Jurídica a la Generalitat, nos hallamos ante un informe facultativo, solicitado en base a la dificultad técnico-jurídica del asunto y que no tiene carácter vinculante. No obstante, y tal como dispone el artículo 6 de la citada Ley, los actos y resoluciones administrativas que se aparten del informe habrán de ser motivados.

SEGUNDO.- Objeto del informe y normativa de referencia

La Orden citada en el encabezamiento estableció la prevalencia del formato digital para la presentación de estudios, anteproyectos, proyectos de ejecución y cualquier estudio de carácter técnico redactado, contratado o licitado por la Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, y las empresas y entidades de derecho público de ella dependientes.

El Servicio de Supervisión de Proyectos en ocasiones ha exigido a los órganos gestores la aportación, junto con el archivo electrónico del proyecto, de una copia en papel, lo que ha generado falta de acuerdo entre aquel servicio y los órganos gestores, por la distinta interpretación que unos y otros hacen de la citada orden.

Se consulta por la Dirección General del agua si es posible que en base a la Orden 9/2016, el servicio de supervisión de proyectos puede exigir la presentación de un ejemplar impreso.

A la cuestión planteada resultan de aplicación:

- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
- Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos
- Decreto 220/2014, de 12 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana



- Orden 9/2016, de 22 de abril de 2016, de la Conselleria de Agricultura, Medioambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, por la que se establece el formato digital para la presentación de proyectos técnicos

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Previsiones normativas sobre la presentación electrónica de los documentos del expediente administrativo

Desde hace años, el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación ha venido afectando profundamente a la forma y al contenido de las relaciones de la Administración con los ciudadanos y las empresas y, consecuentemente, a la forma en que se desarrolla y documenta el procedimiento administrativo.

Con la sistematización del régimen jurídico de las Administraciones Públicas en las Leyes 39/2015 y 40/2015 se avanzó hacia la definitiva digitalización de la Administración, siendo una de sus finalidades lograr un Administración sin papel. Finalidad que en el momento de aprobación de la ley aún parecía difícil de conseguir, pues no había costumbre ni educación digital de los empleados públicos ni tampoco medios tecnológicos suficientes. Con el paso de los años, con el desarrollo reglamentario de esos aspectos, la formación de los empleados públicos y la ampliación de los recursos digitales de las distintas Administraciones públicas, nos encontramos cerca de lograr un funcionamiento íntegramente electrónico de las Administraciones, que permita a los ciudadanos ejercer su derecho a relacionarse electrónicamente con los poderes públicos.

Como señala el preámbulo de la Ley 39/2015:

Si bien la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya fue consciente del impacto de las nuevas tecnologías en las relaciones administrativas, fue la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, la que les dio carta de naturaleza legal, al establecer el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, así como la obligación de éstas de dotarse de los medios y sistemas necesarios para que ese derecho pudiera ejercerse. Sin embargo, en el entorno actual, la tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos, sino que debe constituir la actuación habitual de las Administraciones. Porque una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no sólo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados.

Por otra parte, la regulación de esta materia venía adoleciendo de un problema de dispersión normativa y superposición de distintos regímenes jurídicos no siempre coherentes entre sí, ...

Ante este escenario legislativo, resulta clave contar con una nueva Ley que sistematice toda la regulación relativa al procedimiento administrativo, que clarifique e integre el contenido de las citadas Ley 30/1992, de 26 de noviembre y Ley 11/2007, de 22 de junio, y profundice en la agilización de los procedimientos con un pleno funcionamiento electrónico. Todo ello revertirá en un mejor cumplimiento de los principios constitucionales de eficacia y seguridad jurídica que deben regir la actuación de las Administraciones Públicas.



Esta norma introdujo el formato electrónico de los expedientes administrativos, lo que conlleva que los documentos y actuaciones realizadas se incorporen también en formato electrónico (artículo 70).

También estableció el derecho de los ciudadanos que sean personas físicas y la obligación de las personas jurídicas a relacionarse y comunicarse con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos. Están también obligados a relacionarse electrónicamente, de acuerdo con el artículo 14 de la citada ley, quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, así como los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público.

Este derecho u obligación a relacionarse electrónicamente excluye en principio la posibilidad de presentar documentación en papel, salvo en supuestos excepcionales en los que no sea posible utilizar formato electrónico.

Así lo establece el artículo 16.5 que dispone que:

Los documentos presentados de manera presencial ante las Administraciones Públicas, deberán ser digitalizados, de acuerdo con lo previsto en el artículo 27 y demás normativa aplicable, por la oficina de asistencia en materia de registros en la que hayan sido presentados para su incorporación al expediente administrativo electrónico, devolviéndose los originales al interesado, sin perjuicio de aquellos supuestos en que la norma determine la custodia por la Administración de los documentos presentados o resulte obligatoria la presentación de objetos o de documentos en un soporte específico no susceptibles de digitalización

En principio, la ley no prevé la presentación de documentos en papel, pues exige su transformación en copia electrónica auténtica. En los supuestos en que se presente un documento privado en papel o un documento original, los artículos 27 y 28 disponen que el mismo se digitalice por los funcionarios habilitados para ello, con el fin de convertirlos en copias electrónicas auténticas, con carácter previo a su presentación electrónica.

Este mismo artículo prevé en su apartado 3 que pueda realizarse una copia en papel de documentos originales, ya sean esos en formato papel o electrónico. Con el fin de garantizar la identidad y contenido de dichas copias y su carácter de copias auténticas, dispone el artículo 27.3. que:

c) Las copias en soporte papel de documentos electrónicos requerirán que en las mismas figure la condición de copia y contendrán un código generado electrónicamente u otro sistema de verificación, que permitirá contrastar la autenticidad de la copia mediante el acceso a los archivos electrónicos del órgano u Organismo público emisor.

d) Las copias en soporte papel de documentos originales emitidos en dicho soporte se proporcionarán mediante una copia auténtica en papel del documento electrónico que se encuentre en poder de la Administración o bien mediante una puesta de manifiesto electrónica conteniendo copia auténtica del documento original.

Por su parte, la Ley 40/2015 establece entre los principios de actuación de las Administraciones públicas, los de racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión; buena fe, confianza legítima y lealtad institucional; responsabilidad por la



gestión pública; eficacia y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos economía; suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales y finalmente, cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas.

Además, el artículo 3.2. establece la obligatoriedad de las Administraciones Públicas a relacionarse entre sí por medios electrónicos y regula distintos aspectos del expediente y del archivo electrónico.

En desarrollo de estas leyes se dictó el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, que regula en el artículo 3 el derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas y en el artículo 56 las relaciones interadministrativas e interorgánicas por medios electrónicos. El artículo 63 prevé la remisión electrónica de expedientes administrativos en el ámbito de las Administraciones públicas mediante puesta a disposición.

En la Comunitat Valenciana, la Administración electrónica se encuentra regulada en el Decreto 220/2014, de 12 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana. Su artículo 14, establece el uso de medios electrónicos en el funcionamiento interno de la Administración de la Generalitat, disponiendo que *las comunicaciones y escritos internos de todo tipo que se realicen entre los diversos departamentos, órganos y unidades de la Generalitat se realizarán obligatoriamente por medios electrónicos, gozando de plena validez y eficacia si reunieran el resto de requisitos establecidos por la normativa vigente. ...* Respecto de las comunicaciones y escritos en formato papel las prevé únicamente de *forma sectorial, excepcional, particular, justificada y con carácter transitorio. De existir, las comunicaciones no electrónicas podrán complementar a las electrónicas.*

Finalmente, hemos de citar la orden objeto de análisis, Orden 9/2016, de 22 de abril de 2016, de la Conselleria de Agricultura, Medioambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, por la que se establece el formato digital para la presentación de proyectos técnicos. La norma se dicta con el fin de lograr la progresiva adaptación de procedimientos administrativos tendentes a la conformación de la administración electrónica de la Generalitat, y de acuerdo con ella, el formato digital para la presentación de proyectos técnicos se convierte en medio necesario para el desarrollo de esta administración electrónica. Su preámbulo señala que *El establecimiento del formato digital como soporte para los proyectos técnicos, gracias al avance, entre otros, de los procesos de certificación y firma electrónica, facilita el acceso a los mismos, sin menoscabo de la necesaria seguridad jurídica de las relaciones contractuales vinculadas a los proyectos presentados en este formato. El formato digital además resulta imprescindible para la conformación de sistemas para el archivo, transmisión y máxima accesibilidad a la información contenida en los referidos proyectos técnicos.*

Dispone el artículo 2 de la Orden que a todos los efectos el documento válido es el proyecto en formato digital, con los requisitos legales y reglamentarios. El artículo 3 exige que el proyecto técnico se presente en un único fichero en formato PDF con los requisitos previstos en la norma y sólo en el caso de que así se requiera, se presente también un ejemplar impreso.

Una vez realizada la supervisión del proyecto, con las modificaciones posteriores si las hay, deberá presentarse el proyecto en formato PDF, con las firmas digitales de sus autores, a las que se añadirá la firma de la persona responsable de su supervisión, así como una copia impresa del mismo, de acuerdo con el artículo 3. Añade el apartado 3 de este artículo que *la impresión definitiva en papel deberá ser reproducción fiel del proyecto pdf firmado digitalmente. A estos efectos las personas autoras del proyecto técnico seguirán las indicaciones de los servicios técnicos de la Conselleria para*



asegurar la igualdad entre el documento impreso, que tendrá la consideración de copia de trabajo, y el fichero PDF.

SEGUNDA.- De las cuestiones planteadas

De la lectura de la normativa aplicable que acabamos de detallar, resulta claramente que en la actualidad el funcionamiento de la Administración, las relaciones con los ciudadanos y con el resto de órganos y Administraciones han de ser electrónicas, como electrónicos han de ser los documentos, los expedientes y los archivos administrativos. Ello no excluye la posibilidad de que en determinadas ocasiones y de manera excepcional cuando así esté previsto en la normativa, pueda utilizarse el formato papel u otro tipo de formatos, en los procedimientos administrativos.

En el presente caso, la Orden 9/2016 establece obligatoriamente el formato digital para la presentación de proyectos técnicos, pero prevé dos posibilidades de presentación impresa:

La primera mención al proyecto en papel (de manera facultativa, no obligatoria, sólo en caso de requerimiento) es la prevista en el artículo 3.1.: “En el caso de que así se requiera, se presentará asimismo un ejemplar impreso”. No especifica este artículo quién puede requerir y quién presentará la copia impresa, lo que ha dado lugar a problemas interpretativos dentro de la propia Administración. Por el momento de esta presentación, el momento inicial de aportación del proyecto a un expediente administrativo, parece que la presentación corresponda al licitador, solicitante de la subvención o persona ajena a la Administración que aporta el proyecto. El requerimiento corresponderá al órgano que recibe ese proyecto, si, por cualquier motivo, necesitara una copia impresa. Digo “parece”, porque es una mera interpretación de la letrada que suscribe, que no intervino en la elaboración de la orden y, lógicamente, puede haber otras interpretaciones. De hecho, al utilizar la forma impersonal “se” requiera o “se” presentará, cualquier persona que intervenga en el procedimiento podría requerir o presentar el ejemplar impreso.

La segunda previsión del formato papel, es para el proyecto definitivo, es decir, cuando el mismo ya ha sido informado por el servicio de supervisión y se han introducido, en su caso, las correspondientes modificaciones. En ese momento sus autores habrán de presentar el proyecto en formato PDF, añadiendo a sus firmas las de la persona responsable de la supervisión, así como una copia impresa del proyecto, además de otra documentación que cita el artículo 3.2 de la Orden. De hecho el apartado 4 de este artículo se refiere a la impresión “definitiva” en papel y, para garantizar su identidad y contenido, ha de hacerse de acuerdo con las indicaciones de los servicios gestores. Esta impresión es una mera copia de trabajo, siendo el documento válido a todos los efectos el fichero PDF firmado digitalmente.

No es esta copia en papel, que presenta el interesado, la que ha generado dudas de interpretación, sino la copia a aportar en caso de requerimiento.

Sobre la posibilidad de que un órgano de la Administración requiera a otro a presentar una copia en papel de un documento digital y la correspondiente obligación de cumplir dicho requerimiento, del espíritu de las normas analizadas, así como de los principios de actuación y relaciones entre Administraciones públicas, y de la literalidad del artículo 3.2. de la Ley 40/2015 cabe concluir que entre los órganos de la Administración todas las relaciones y aportaciones documentales han de ser electrónicas.

Si como documento inicial de trabajo fuera necesaria una copia en papel, y no se dispone de medios para realizar la copia, una de las opciones sería que la Administración requiriese al interesado a que se la aportara, siempre de manera restrictiva y justificada en la frase final del artículo 3.1. de la



Orden. En tal caso, sería aconsejable también señalar qué apartados del proyecto se requieren en papel, pues los proyectos son demasiado voluminosos y, no siempre es necesario disponer de todo el proyecto impreso, sino que habría que limitar la impresión a aquellas partes del proyecto que realmente fueran imprescindibles y no pudieran imprimirse en los equipos de oficina o consultarse o trabajarse cómodamente a través de una doble pantalla.

Hemos de advertir que, al realizar una copia en papel, ya sea por el interesado o por algún servicio de la Administración, se corre el riesgo de que la copia no coincida con el proyecto original, a no ser que al aportarla los funcionarios que realizan la copia o ante los que se presenta ésta procedieran a su cotejo, de manera excepcional y motivada, posibilidad prevista en el artículo 28 de la Ley 39/2015.

TERCERA.- Sobre la publicidad activa del presente informe

A las dudas planteadas por la Dirección General del Agua, el subsecretario añade en su solicitud de informe una consulta sobre la obligación de publicar el presente informe, conforme al artículo 27 del Decreto 105/2017, de desarrollo de la Ley 2/2015. La nueva Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, cuyo Título I ya ha entrado en vigor, prevé en su artículo 16.2:

2. Además, la administración de la Generalitat y su sector público instrumental tienen que publicar la información siguiente, adaptada a sus particularidades organizativas: a) Aquellos informes jurídicos de la Abogacía General de la Generalitat que den respuesta a consultas planteadas, en la medida que suponen una interpretación del derecho, es decir, que tengan incidencia sobre la interpretación y la aplicación de las normas. Tiene que ser necesaria consulta previa a la Abogacía General de la Generalitat con carácter preceptivo.

La disposición final Segunda de la Ley 1/2022, en su apartado segundo, señala que:

2. Permanecerán en vigor, en todo lo que no se oponga a esta ley y hasta que no se deroguen expresamente, el Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, 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, y el Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, por el cual se aprueba el Código de buen gobierno de la Generalitat. El Consell tendrá que realizar, si procede, las modificaciones normativas necesarias para adaptar el contenido de estos decretos a lo que establece esta ley

Por su parte, el artículo 27.2 del Decreto 105/2017, de desarrollo de la Ley 2/2015, ubicado en el capítulo I del Título II, dedicado a la publicidad activa, dispone que:

Asimismo, las subsecretarías publicarán, previa consulta preceptiva a la Abogacía General de la Generalitat, aquellos informes jurídicos de la misma que den respuesta a consultas planteadas en la medida que supongan una interpretación del derecho, de los derechos garantizados en la normativa vigente en materia de transparencia o que tengan efectos jurídicos, con los límites establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, especialmente en los artículos 14.1.º, letras f) y k) y 18.1.b).



Presidencia

Abogacía General de la Generalitat

Por cuanto antecede, no apreciando la concurrencia de ninguno de los límites previstos en la Ley 19/2013, entendemos que el presente informe jurídico debe ser objeto de publicidad activa.

Es todo cuanto procede informar, en el día de la fecha de la firma electrónica.

 GENERALITAT
VALENCIANA
LA ABOGADA DE LA GENERALITAT