

INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO QUE EMITE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO EN RELACIÓN CON EL ANTEPROYECTO DE LEY DE GESTION DOCUMENTAL INTEGRAL Y PATRIMONIO DOCUMENTAL DE EUSKADI.

Tramitagune DNCG_LEY_1633/18_10

El Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de control económico y contabilidad de la CAE, regula en el Capítulo IV del Título III el Control Económico Normativo, el cual tiene carácter preceptivo y se ejerce mediante la emisión del correspondiente informe de control por parte de la Oficina de Control Económico.

Teniendo presente la citada norma, lo dispuesto en la Sección 3ª del Capítulo III del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el artículo 4.a) del Decreto 168/2017, de 13 de junio, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Hacienda y Economía, se emite el siguiente

INFORME

I. OBJETO

El Anteproyecto de Ley de referencia tiene por objeto, según dispone su artículo 1, regular:

- a) la gestión integral de los documentos de titularidad pública, su tratamiento y organización en sus archivos
- b) la configuración y protección y preservación del Patrimonio Documental de Euskadi
- c) la estructura, organización y gestión del Sistema de Archivos de Euskadi
- d) los derechos y deberes de los titulares de archivos privados
- e) el acceso de la ciudadanía a los documentos de titularidad pública y al patrimonio documental
- f) el régimen sancionador correspondiente.

Todo ello se plantea para, según la memoria justificativa que obra en el expediente, conseguir los siguientes objetivos:

- Conseguir que los documentos de titularidad pública, a efectos de su validez, cumplan los requisitos de autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y contextualización.

- Actualizar la regulación de la protección del patrimonio documental de Euskadi, para garantizar la conservación a largo plazo de los documentos constitutivos del patrimonio documental de Euskadi, tanto en soporte analógico como digital, y eliminar mediante procesos de valoración controlados los que, una vez perdida su validez administrativa, no presenten valores que justifiquen su conservación.

- Crear un Sistema de Archivos de Euskadi, bajo criterios de transversalidad, cooperación y eficiencia. En este sentido, se pretende integrar en un único sistema las estructuras creadas por los dos Departamentos promotores en el ámbito de su competencia, proporcionándoles los medios humanos y tecnológicos precisos para hacerlo viable. Además, el sistema posibilita y fomenta la integración de los archivos privados y de los de las Administraciones Forales.

- Establecer los derechos y obligaciones de los titulares del patrimonio documental privado, para garantizar su correcta preservación.

- Establecer unos criterios básicos para el acceso a los documentos de titularidad pública y a los constitutivos del patrimonio documental de Euskadi.

- Definir un régimen sancionador que permita una correcta salvaguarda de los archivos y del Patrimonio Documental.

- Establecer un modelo para el Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi que tenga carácter orientador para aquellas otras administraciones de nuestra Comunidad que tienen autonomía plena en su propia autoorganización.

II.- ANTECEDENTES Y DOCUMENTACION REMITIDA

La memoria que figura en el expediente indica, como justificación de la necesidad de la iniciativa que se plantea lo siguiente: *“El ámbito que tradicionalmente se definía como de los archivos y del patrimonio documental ha sufrido en los últimos años un cambio radical. De considerar los archivos únicamente como depositarios de documentación inactiva, con valor patrimonial o no, se ha pasado al concepto de gestión documental integral, que convierte a aquellos en agentes activos para tratar correctamente los documentos ya desde su diseño y creación. En esa variación han tenido un papel fundamental la implantación de la administración electrónica tanto en entes públicos como privados, las nuevas políticas de transparencia y acceso a la información y a la documentación, y los múltiples usos, no solo culturales, que de los archivos y documentos demanda cada vez más la ciudadanía.*

Por otro lado, la aprobación de la Ley 6/2019, de 9 de mayo, de Patrimonio Cultural Vasco, dejó el ámbito de los archivos y del patrimonio documental pendiente de una reformulación indispensable.

Esto supone un caso único, ya que en los últimos años la aprobación de la Ley 11/2007 de Bibliotecas de Euskadi, de la Ley 7/2006 de Museos de Euskadi y la ya mencionada derogaron casi totalmente la Ley 7/1990 de Patrimonio Cultural Vasco.

En ese nuevo escenario, por parte del Gobierno Vasco se estimó necesario regular el ámbito de los archivos, los documentos y el patrimonio documental con una óptica ambiciosa, que no se limitara exclusivamente a lo archivístico como en la mayoría de la normativa sectorial del Estado. Los nuevos tiempos reclaman nuevas regulaciones. Uno de los aspectos clave en este caso es la correcta gestión de los documentos a lo largo de todo su ciclo de vida y, por ende, de la información y los archivos. Ello permitirá a la larga proporcionar un servicio de calidad, eficaz y eficiente para afrontar los retos de la sociedad actual, sin perder de vista la conservación a largo plazo del patrimonio documental.

Así, se aborda este Anteproyecto como una iniciativa conjunta entre el Departamento de Cultura y Política Lingüística, competente en archivos y patrimonio documental, y del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, competente en administración pública, administración electrónica, gestión documental y transparencia”.

Igualmente se comenta en dicha memoria que en la X Legislatura se promovió una iniciativa legal en este ámbito solamente desde el Departamento con competencia en materia de cultura y no una iniciativa conjunta de los dos Departamentos responsables de la gestión de todo el ciclo documental, en sus vertientes administrativa y cultural. En opinión de ambos departamentos, cuyos representantes firman dicha memoria, aquello fue un error de percepción, que se ha subsanado en esta Legislatura con este Anteproyecto, que se beneficia de ambas perspectivas

En este sentido, con fecha 7 de octubre de 2015 fue emitido por esta oficina informe de control económico-normativo en relación con el mencionado anteproyecto de Ley promovido en la X Legislatura. Sin embargo, mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno de 28 de junio de 2016, fue retirado el mencionado anteproyecto, en base a que *“Una vez finalizado el trámite de presentación de enmiendas, la práctica totalidad de los grupos parlamentarios han presentado enmiendas a la totalidad, lo que evidencia la inexistencia del consenso institucional y político necesario para sacar adelante un proyecto normativo de estas características.”*

Por otra parte, se recuerda también que el proyecto de referencia ya se encontraba incluido en el Programa Legislativo del Gobierno para la VIII legislatura, y una versión del mismo fue informada por esta Oficina mediante informe de 9 de julio de 2008, si bien no se ultimó todo el proceso y la Ley, finalmente, no se aprobó.

Además, se constata que en el calendario legislativo correspondiente a la XI-Legislatura, aprobado por Consejo de Gobierno en sesión celebrada el día 28 de febrero de 2017 aparece el presente anteproyecto de ley en los siguientes términos:

“25.- Ley de gestión documental integral del País Vasco.

a. - Denominación: *LEY DE GESTIÓN DOCUMENTAL INTEGRAL DEL PAÍS VASCO*

b. - Objeto principal de la regulación:

El objetivo principal de la Ley de gestión documental integral del País Vasco es establecer las bases que permitan, por un lado, organizar un sistema coherente y coordinado de gestión de los documentos públicos, tanto en formato analógico como digital, garantizando la conservación de los documentos con valor permanente y el acceso a los mismos, en el marco general de la normativa más amplia que regula dicho acceso y, por otro lado, organizar el sistema nacional de archivos de la Comunidad Autónoma de Euskadi que ha de custodiar la documentación pública y privada de interés para esta comunidad.

c. - Otros objetivos:

Son objetivos específicos complementarios de la Ley de gestión documental integral del País Vasco los siguientes:

- *Definir los requisitos constitutivos del Patrimonio Documental de Euskadi que tiene un valor permanente.*
- *Ordenar sobre bases nuevas el Sistema Nacional de Archivos de Euskadi como marco de colaboración y de cooperación.*
- *Consolidar y fomentar un funcionamiento más eficaz y eficiente en la gestión de los documentos.*
- *Establecer los medios de conservación y difusión del patrimonio documental.*
- *Crear y definir las funciones del Archivo Histórico de Euskadi.*
- *Coadyuvar al cumplimiento del deber de transparencia que afecta a la documentación pública.*
- *Garantizar el ejercicio del derecho de acceso de la ciudadanía a los documentos administrativos e históricos.*

d. - Sectores sociales implicados:

- *Titulares públicos de los documentos y de los archivos que gestionan los mismos.*
- *Administración del Estado, Administración de Euskadi, Administración Foral y Administración Municipal.*
- *Titulares privados de los documentos y de los archivos que custodian los mismos: personas físicas y jurídicas.*
- *Personas investigadoras de distintas ramas del conocimiento.*
- *Ciudadanía en general: personas interesadas en el acceso a la documentación como fuente de conocimiento o por su valor probatorio de cara a que se reconozcan determinados derechos o deberes”.*

e. - Fecha estimada de remisión a Consejo de Gobierno para aprobación del Proyecto de ley:

- *Tercer cuatrimestre de 2019.”*

Por otra parte, el proyecto citado aparece en el Plan Anual Normativo para el año 2019 aprobado por Consejo de Gobierno en sesión celebrada el día 12 de marzo de 2019, si bien tan sólo en el apartado correspondiente al Departamento de Cultura y Política Lingüística.

Consultada la memoria de objetivos presupuestarios correspondiente al ejercicio 2020, en el programa 4514 *Patrimonio Histórico Artístico* se expone lo siguiente:

“EL SERVICIO DE ARCHIVOS Y PATRIMONIO DOCUMENTAL DE EUSKADI va a centrar su actividad en seis objetivos estratégicos:

1) Concluir la tramitación del Anteproyecto de Ley de Gestión Documental Integral y de Archivos de Euskadi para su aprobación por el Parlamento Vasco. El ARCHIVO HISTÓRICO DE EUSKADI, va a centrar su actividad en cinco objetivos estratégicos:

2) Desarrollar el nuevo portal del Sistema de Archivos de Euskadi, mejorando y ampliando las opciones de búsqueda, incorporando la oferta de formatos documentales (imagen y sonido) e involucrando a los archivos del Sistema.

3) Adquirir, recuperar, describir, digitalizar y difundir, en el portal del Sistema de Archivos de Euskadi, el Patrimonio Documental de Euskadi.

4) Desarrollar y fortalecer los instrumentos de cooperación en materia de archivos: comisiones de valoración y expurgo, convenios con instituciones en materia de patrimonio digital y programas de formación profesional.

5) Desarrollar el programa de difusión cultural y educativa del Archivo Histórico de Euskadi, a través de cursos, actividades educativas y talleres dirigidos a la

ciudadanía.

6) Impulsar el funcionamiento del Sistema de Archivos de Euskadi, a través del Archivo Histórico de Euskadi, asociando los archivos que albergan patrimonio documental de Euskadi a los programas de descripción y de difusión en Internet.

Se continuará con la recuperación, identificación y organización de fondos de archivos históricos, públicos y privados, tarea imprescindible para garantizar su conservación y el acceso a los mismos, a través tanto de convocatorias de ayudas como de convenios específicos con las entidades más relevantes, al objeto de brindar apoyo técnico y económico a los servicios de archivos públicos y privados, de digitalizar y difundir sus fondos documentales y de desarrollar programas que acerquen los archivos y la memoria a la ciudadanía.

En el ámbito de los archivos municipales se concluirá el trabajo de identificación y valoración de series documentales para su posterior expurgo y se publicará el manual para su aplicación.”

También ha de mencionarse que en la memoria de objetivos presupuestarios correspondiente al ejercicio 2020, en el programa 1212 Servicios Generales se recoge como objetivo 8.- GESTIONAR EL SISTEMA DE ARCHIVO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DESARROLLAR LA POLÍTICA DE GESTIÓN DE DOCUMENTOS Electrónicos, entre otras acciones se recoge la siguiente: 7. Actualización de la normativa reguladora.

Se recuerda que una vez publicada la nueva Ley, las memorias presupuestarias correspondientes a cada ejercicio deberán recoger los objetivos, indicadores y acciones, con sus respectivas magnitudes, que permitan evaluar correctamente la eficacia y eficiencia de sus previsiones.

El anteproyecto consta de 61 artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

El anteproyecto ha de ser, de conformidad con lo prevenido en el artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, sometido, con carácter previo a su aprobación, al dictamen de dicha instancia consultiva. Al efecto recordar que, de conformidad con lo establecido en el artículo 27.2 de la citada Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi (según redacción dada por la Disposición final primera de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi) deberán comunicarse a la Oficina de Control Económico las modificaciones que se introduzcan en el proyecto examinado como consecuencia de las sugerencias y propuestas del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, para cuyo cumplimiento habrá de estarse a lo prevenido en la Circular nº 2/2005, de 14 de octubre de 2005, del Director de la Oficina de Control Económico.

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 10.2 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, en el expediente debe constar una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado y las modificaciones realizadas en el texto del proyecto para adecuarlo a las observaciones y sugerencias de los diferentes informes evacuados, y de manera especial las contenidas en los de carácter preceptivo. Se justificarán con suficiente detalle las razones que motive la no aceptación de las observaciones contenidas en tales informes, así como el ajuste al ordenamiento jurídico del texto que finalmente se adopte.

III ANÁLISIS DEL EXPEDIENTE

III.1.- OBJETO DEL INFORME

La Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, obliga en su artículo 57 a que los proyectos de ley vayan acompañados de un estudio sobre el posible gravamen presupuestario que la regulación suponga.

De conformidad con lo exigido en el artículo 10.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de Disposiciones de Carácter General, *“en el expediente figurará, igualmente, una memoria económica que exprese la estimación del coste a que dé lugar, con la cuantificación de los gastos e ingresos y su repercusión en los Presupuestos de la Administración pública, las fuentes y modos de financiación, y cuantos otros aspectos se determinen por la normativa que regule el ejercicio del control económico normativo en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi. También evaluará el coste que pueda derivarse*

de su aplicación para otras Administraciones públicas, los particulares y la economía general".

Por lo que respecta, de forma específica, a la normativa que regula el ejercicio del control económico normativo, el artículo 42 del *Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi*, exige para la emisión del informe de control económico normativo, la remisión de una memoria que, entre otras cosas, realice una cuantificación de los gastos e ingresos presupuestarios que ocasione la entrada en vigor de la norma; determine los modos de financiación de tales gastos; describa los antecedentes y justifique la necesidad de la disposición; describa el programa económico presupuestario en el que se inserta la disposición, con identificación de los objetivos, acciones e indicadores afectados; realice una evaluación económica y social de su aplicación; y aporte cuantos datos, informes y estudios permitan conocer las líneas generales y los presupuestos jurídicos habilitantes de la regulación propuesta. El artículo 43 del mencionado Decreto, requiere documentación adicional a la mencionada (medios materiales y personales con distinción entre los que supongan gasto corriente o de capital, estudio económico del coste de su funcionamiento y del rendimiento o utilidad de sus servicios, etc...), cuando el control económico se realice en su modalidad económico-organizativa.

El dictamen nº 43/1999 CJA, indica que el fin último de previsión sobre la viabilidad de la norma puede requerir, además del estudio de gasto público que genere, un análisis más amplio que tenga en cuenta el esfuerzo económico que a la sociedad va a suponer la aplicación de la regulación de que se trate y lo contraste con los beneficios económicos o de otro tipo que ésta pueda producir, realizando, a continuación, una ponderación de ambos extremos a la luz del principio de proporcionalidad. Y este estudio o evaluación coste-beneficio, precisa no sólo de la valoración del gasto público que conlleve el proyecto (el artículo 31.2 de la CE obliga a una consideración del gasto público que atienda a esa evaluación coste-beneficio, cuando ordena el reparto equitativo de los recursos públicos), sino también de una ponderación de la repercusión económica que para la iniciativa empresarial y para los profesionales implicados puede derivar de las obligaciones y condiciones que a sus actividades ponga la norma pretendida, procurando prever, entre otras cosas, la incidencia que tal repercusión pueda tener en los precios de ciertos bienes y servicios.

Se trata, en definitiva, de que, dentro del proceso de reflexión previo a la aprobación de la norma, se realice una completa evaluación del gasto público que comporta la regulación pretendida, y ello con objeto de garantizar el cumplimiento de los principios de economía y eficacia en el gasto público. Y de que se valore también la incidencia económica de la norma en los particulares y en la economía en general, a fin de garantizar su razonabilidad y viabilidad.

En este sentido, se echa de menos, entre la documentación a la que ha tenido acceso esta Oficina, dicha valoración y en concreto, una referencia expresa a la incidencia de las cargas administrativas en terceros que supondrá el proyecto, a fin de evitar trabas innecesarias (punto 9 apartado primero del acuerdo de Consejo de Gobierno, de 28 de diciembre de 2010).

Dicho lo cual y examinada la documentación remitida, esta Oficina procede a su actuación de control económico normativo y económico-organizativo, en los términos previstos en los artículos 25 a 27 de la Ley de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, a cuya tarea se circunscribe el presente informe.

III.2- CUESTIONES PREVIAS

a) La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, tiene una visión de las Administraciones Públicas moderna como administraciones electrónicas cuyo actos, de conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la citada ley, se deben producir por escrito a través de medios electrónicos (a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia). En el mismo sentido, la exposición de motivos de la ley 39/2015, manifiesta: *“(…), 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. En efecto, la constancia de documentos y actuaciones en un archivo electrónico facilita el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, pues permite ofrecer información puntual, ágil y actualizada a los interesados.”* En consonancia con ello, dispone la obligación de todas las Administraciones Públicas de contar con un registro electrónico general, o, en su caso, adherirse al de la Administración General del Estado. En materia de archivos se introduce como novedad la obligación de cada Administración Pública de mantener un archivo electrónico único de los documentos que correspondan a procedimientos finalizados, así como la obligación de que estos expedientes sean conservados en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación del documento. Asimismo, la Ley 39/2015 incorpora a las fases de iniciación, ordenación, instrucción y finalización del procedimiento el uso generalizado y obligatorio de medios electrónicos. Igualmente, se incorpora la regulación del expediente administrativo estableciendo su formato electrónico y los documentos que deben integrarlo, la obligación de determinadas personas de relacionarse por medios electrónicos con la Administración y así un sinfín de novedades que convierten a las Administraciones actuales en modernas entidades que funcionan y se relacionan, sobre todo, a través de medios electrónicos.

A pesar de ello, en opinión de esta oficina, si bien en el texto del anteproyecto se da tratamiento tanto a los documentos electrónicos (artículo 6 y 11) como a los archivos electrónicos (artículos 13 y 38), quizás debería haberse traslucido con más intensidad en el texto del borrador de Anteproyecto de Ley de Gestión documental Integral y Patrimonio documental de Euskadi, el reflejo de dichas

modificaciones normativas que han dado al traste con la tradicional Administración que gestionaba y se relacionaba en papel. De alguna manera, parece que en el texto propuesto se mira más a los archivos con documentos en papel, que, lógicamente han sido una realidad hasta hace muy poco y que tienen que tener su tratamiento, que, a los archivos con documentación electrónica, cuando la gestión documental en la actualidad debería estar ligada íntimamente con la administración electrónica. En este sentido el informe emitido por la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración, mirando al futuro manifiesta que el soporte en papel cada vez será más residual y el archivo constituirá una fase del círculo de vida de los documentos electrónicos cada vez más integrada con las restantes fases, de forma que la gestión del archivo tendrá un carácter eminentemente organizativo e informático, lo que llevaría a pensar en la idoneidad de una adscripción más próxima a los órganos responsables de dichos ámbitos.

b) Una segunda cuestión que merece un comentario específico de carácter previo es la relativa al acceso a los documentos y al patrimonio documental, recogida en el Título V del texto del anteproyecto.

Actualmente se encuentra en tramitación en el Parlamento Vasco la Proposición de Ley de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de Euskadi, Núm. expediente: 11\09\02\02\00013, tramitada a petición de GP Euzko Abertzaleak-Nacionalistas Vascos (GP EA-NV) y de GP Socialistas Vascos-Euskal Sozialistak (GP SV-ES), que, entre otras cuestiones recoge y regula, con alcance más general, el derecho de los ciudadanos a solicitar y acceder a la información pública, en cualquier forma o soporte en que esté elaborada o se conserve, que obre en poder de cualquiera de los sujetos públicos obligados a suministrar información. En ella se pretende regular algunas cuestiones de la misma manera que en el texto del anteproyecto objeto de estudio, pero en algunas otras existen algunas diferencias (por ejemplo, en el tema de la modalidad de acceso o en el del coste o gratuidad del servicio, el de las excepciones al derecho de acceso ...). Teniendo en cuenta que dicha proposición está en tramitación en la actualidad, se recomienda tomarla en consideración con el objeto de no producir contradicciones entre ambas disposiciones ni replicar contenidos de forma innecesaria.

Por otra parte, se ha de tener en cuenta, respecto a documentos integrantes de expedientes no finalizados, lo que, al respecto, establece la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que diferencia los derechos de los interesados en el procedimiento administrativo (artículo 53), que tienen acceso a la documentación de los expedientes en tramitación en los que tengan la condición de interesados, de los de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas (artículo 13) que no tengan tal condición en un concreto expediente y que, por tanto, no tienen acceso a dichos expedientes en tramitación.

c) En cuanto al texto del anteproyecto consideramos pertinente remitirnos al exhaustivo y prolijo informe jurídico elaborado por la asesoría jurídica del

Departamento de Cultura y Política Lingüística, con el que coincidimos en términos generales que, por tanto, no resulta procedente reproducir, teniendo en cuenta, además, que el texto del anteproyecto debe ser objeto de informe por parte de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

De cualquier manera, debemos insistir en la falta de claridad del texto analizado en aspectos de importante calado tales como el ámbito de aplicación de la Ley (artículo 2); la definición de documentos de titularidad pública (artículo 4); el concepto de gestión documental (artículo 6 y 7); el concepto de cargo público (artículo 8); el concepto de entidades del sector público institucional (artículo 9) concepto que en sí no existe; la confusión entre archivos públicos y sistemas de archivos en el capítulo 2º del Título I: la definición de patrimonio documental de Euskadi (artículo 17) en función del “interés” (artículo 17.1) del documento frente al criterio objetivo de la antigüedad (artículo 17.2) con una limitación territorial; el procedimiento ordinario de declaración como patrimonio documental; el procedimiento para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto (artículo 20); la configuración del derecho de acceso; la falta de determinación de la competencia para incoar y resolver expedientes sancionadores así como la necesidad de mayor concreción de las acciones u omisiones constitutivas de infracción y de los criterios para proceder reglamentariamente a la actualización de la cuantía de las sanciones (Título VI).

d) Dentro de las mencionadas consideraciones que se deben hacer en relación con el texto de la Ley que, como hemos comentado, enumera muy atinadamente el informe jurídico, ha de comentarse especialmente la inclusión en su ámbito de aplicación (artículo 2) del denominado “*Sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, integrado por su Administración General y por el sector público institucional*”, concepto cuya definición no se ajusta a lo recogido en el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (TRLPOHGPV) aprobado por Decreto Legislativo núm. 1/1997, de 11 de noviembre, que en su artículo 7.4 dispone que el *Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi* está integrado por la Administración General, la Administración Institucional, las sociedades públicas, las fundaciones del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi y los consorcios dotados de personalidad jurídica propia. Lo que forman la suma de la Administración General y la *Administración Institucional* (que no el sector público institucional) es la *Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi*, por lo que habrá de afinar en el ámbito de aplicación y utilizar los términos correctos en el sentido establecido en el TRLPOHGPV para conseguir la certeza jurídica necesaria, sobre todo al definir el ámbito de aplicación de una disposición general.

En el mismo sentido se debe mencionar el artículo 4.2 donde, por una parte al definir los documentos de titularidad pública, enumera los del Consejo de Gobierno y la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y, por otra, los del *Sector Público Institucional de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi*, concepto distinto a cualquiera de los mencionados y descritos en el TRLPOHGPV (Sector público de la Comunidad

Autónoma de Euskadi, Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi y Administración Institucional). Así pues, se recomienda reformular dichos artículos para aclarar los conceptos y que éstos se correspondan con los recogidos en el artículo 7 del TRLPOHGPV .

III.3.-ASPECTOS ORGANIZATIVOS

II.3.1.- En cuanto a la organización que el anteproyecto plantea, ésta consiste en:

a) SISTEMA DE ARCHIVOS DE EUSKADI

El artículo 22 del anteproyecto crea el Sistema de Archivos de Euskadi, integrado por los sistemas de archivo de las entidades comprendidas en el ámbito de aplicación de la ley salvo el sector público de los Territorios Históricos y las Juntas Generales, como espacio común de cooperación y coordinación archivística con la misión de impulsar un funcionamiento armonizado. Se adscribe a la Dirección del Gobierno Vasco competente en materia de archivos y patrimonio documental.

Su órgano de dirección y gestión es el **Órgano Gestor del Sistema de Archivos de Euskadi**, nuevo servicio, cuya Dirección ostentará la persona titular de la Dirección competente en materia de archivos y patrimonio documental (Dirección de Patrimonio Cultural, actualmente). Se trata de una unidad administrativa, dependiente de dicha dirección.

Según lo mencionado en la memoria justificativa, dicho órgano asumirá parte de las funciones que llevaba a cabo el Centro de Patrimonio Documental.

En el artículo 24, el encargado de regular este órgano, no se prevé ni su composición ni su funcionamiento, ni si es un órgano unipersonal o colegiado, ni su modo de designación, motivo por el cual, como así se menciona en el informe jurídico, debería ser completada tal regulación.

Por otra parte, **ser crean dos órganos colegiados multidisciplinares**, a saber:

- El **Consejo de Archivos y Patrimonio Documental de Euskadi**, como órgano asesor de la Dirección del Sistema de Archivos de Euskadi en las materias propias de su competencia. Así, entre sus funciones está la general de informar a las entidades comprendidas en el ámbito de actuación de la Ley.

Las funciones de dicho órgano coinciden en parte, no exactamente todas, con las del órgano, con diferente denominación, Consejo Asesor del Patrimonio Documental y Archivos de Euskadi, previsto en el vigente Decreto 232/2000, de 21 de noviembre, relativo al Reglamento de servicios de archivo y las normas del patrimonio documental del País Vasco, que el anteproyecto no deroga señalando la memoria que mantiene su vigencia. Si bien en la memoria justificativa se afirma que el nuevo órgano sustituye al Consejo Asesor de Patrimonio Documental y Archivos de Euskadi, dicha precisión no tiene reflejo en el texto del anteproyecto de ley, en concreto en sus disposiciones derogatorias, por lo que el texto adolece de falta de

certeza jurídica. En este sentido, se debe traer a colación en este momento lo que al respecto de la creación de órganos administrativos se recoge en el artículo 5 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, que establece la imposibilidad de crear nuevos órganos que supongan la duplicación de otros existentes.

- **La Comisión de Valoración, Selección y Acceso a los Documentos de Euskadi (COVASADE)**, como órgano encargado de valorar todas las tipologías y series documentales generadas por las entidades comprendidas en el ámbito de la Ley adheridas al Sistema de Archivos de Euskadi y que no cuenten como comisión propia.

Con la normativa actual en vigor existen dos órganos con los que este nuevo órgano podría compartir funciones. Así, en el mencionado Decreto 223/2000, se crea y regula la denominada Comisión de Valoración y Selección de Documentación (COVASED) (distinta denominación), con menos funciones y formuladas de forma distinta. Por otra parte, mediante Decreto 174/2003, de 22 de julio, de organización y funcionamiento del Sistema de Archivos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, se crea la Comisión de Valoración, Selección y Acceso a la Documentación (COVASAD) como órgano encargado de analizar todas las tipologías y series documentales generadas por la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Así pues, nos remitimos a lo observado en el apartado anterior, en relación al Consejo de Archivos y Patrimonio Documental de Euskadi, sobre la imposibilidad de crear órganos que dupliquen las funciones de los ya existentes, así como sobre la falta de claridad del régimen derogatorio recogido en la Disposición Derogatoria del anteproyecto de Ley en relación con la creación de estos nuevos órganos. A este respecto, también en la memoria justificativa se afirma que este nuevo órgano sustituye a las mencionadas COVASED y COVASAD, pero tal afirmación, de nuevo, no tiene su reflejo en el texto del anteproyecto de ley.

Igualmente ha de advertirse que la regulación que presenta el anteproyecto en relación a ambos órganos colegiados, no recoge todos los requisitos establecidos por el artículo 5 de la Ley 40/2015, para la creación de un órgano, por lo que será en el referido desarrollo reglamentario donde éstos deberán precisarse, principalmente y en lo que atañe al control económico-normativo, en lo que corresponde a los medios económicos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento.

Así mismo, en relación con ambos órganos colegiados, habrá de tomarse en consideración el régimen jurídico de los órganos colegiados establecido en el artículo 15 de la citada Ley 40/2015, que dispone:

"1. El régimen jurídico de los órganos colegiados se ajustará a las normas contenidas en la presente sección, sin perjuicio de las peculiaridades organizativas de las Administraciones Públicas en que se integran.

2. Los órganos colegiados de las distintas Administraciones Públicas en que participen organizaciones representativas de intereses sociales, así como aquellos compuestos por representaciones de distintas Administraciones Públicas, cuenten o no con participación de

organizaciones representativas de intereses sociales, podrán establecer o completar sus propias normas de funcionamiento.

Los órganos colegiados a que se refiere este apartado quedarán integrados en la Administración Pública que corresponda, aunque sin participar en la estructura jerárquica de ésta, salvo que así lo establezcan sus normas de creación, se desprenda de sus funciones o de la propia naturaleza del órgano colegiado.

3. El acuerdo de creación y las normas de funcionamiento de los órganos colegiados que dicten resoluciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros deberán ser publicados en el Boletín o Diario Oficial de la Administración Pública en que se integran. Adicionalmente, las Administraciones podrán publicarlos en otros medios de difusión que garanticen su conocimiento.

Cuando se trate de un órgano colegiado a los que se refiere el apartado 2 de este artículo la citada publicidad se realizará por la Administración a quien corresponda la Presidencia"

En todo caso, habrá que tener en cuenta lo dispuesto en esta materia por el Decreto 16/1993, de 2 de febrero, sobre indemnizaciones por razón de servicio, para poder determinar la existencia o no de indemnizaciones, teniendo en cuenta la condición y naturaleza de los representantes designados. En cuanto a la posibilidad de contemplar indemnizaciones o compensaciones por asistencia a estos órganos(artículo 4.g, y 20 y siguientes del Decreto 16/1993, de 2 de febrero), se recuerda que la asistencia a las sesiones de órganos colegiados puede originar, excepcionalmente, la percepción de una compensación económica para aquellos miembros cuya pertenencia o participación en el órgano no esté determinada en razón directa del puesto de trabajo ocupado, si bien para ello deberá existir autorización expresa mediante acuerdo del Gobierno Vasco, con sujeción a las cuantías y condiciones que por éste se determinen, de conformidad con lo establecido en los artículos 20 y 21 del Decreto 16/1993, de 2 de febrero, sobre indemnizaciones por razón de servicio. Por consiguiente, si se pretende que no se perciban en ningún caso dietas de asistencia, bastaría con no iniciar el procedimiento para la adopción del referido acuerdo.

En la relación de gastos indemnizatorios recogida en el artículo 4 del citado Decreto 16/1993, de 2 de febrero, se encuentran los gastos de viaje, los gastos de comida o, en su caso, los gastos de alojamiento. Pues bien, a estas indemnizaciones podrán acceder, en principio, todos los miembros de un órgano colegiado que se encuentren en el ámbito de aplicación del Decreto 16/1993, si bien para aquellas personas que tengan la consideración de altos cargos el fundamento jurídico no es el artículo 4 del citado Decreto 16/1993, de 2 de febrero, sino el artículo 3 de la Ley 14/1988, de 28 de octubre, de retribuciones de altos cargos. En todo caso, independientemente de cuál sea el fundamento jurídico para su percepción, dichos gastos deberán efectivamente producirse y justificarse, sin que puedan percibirse por aquéllos que ya se encuentran resarcidos.

Finalmente se ha de comentar que no se encuentra en el expediente una justificación de la idoneidad de la propuesta en relación con la nueva estructura, a efectos del cumplimiento de los programas económico-presupuestarios que vaya a ejecutar, con identificación de los objetivos, acciones e indicadores afectados por la entrada en vigor de la disposición (arts. 42 y 43 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre).

b) SISTEMA DE ARCHIVO DEL SECTOR PÚBLICO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI

Los archivos del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi configuran un único sistema, denominado Sistema de archivo del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que depende orgánicamente del Departamento del Gobierno Vasco competente en Administración Pública (excepto el Archivo Histórico de Euskadi)

Orgánicamente está constituido por el **Servicio de Gestión del Sistema de archivo del sector público de Euskadi**, nuevo servicio, adscrito a la Dirección del Gobierno Vasco competente en materia de recursos generales (actualmente Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno), cuyo titular ostentará la Dirección del Sistema, que se constituye como subsistema dentro del Sistema de Archivos de Euskadi.

c) ARCHIVO HISTÓRICO DE EUSKADI

Procede hacer notar que el artículo 36 crea el **Archivo Histórico de Euskadi** como centro de gestión, conservación y difusión del Patrimonio Documental de Euskadi, y se adscribe al Departamento competente en materia de archivos y patrimonio documental, dependiendo orgánicamente de la Dirección del Sistema de Archivos de Euskadi. Sin embargo, no se detalla en el texto de la ley la naturaleza jurídica de dicho archivo

A su vez, la Disposición adicional Primera establece que a la puesta en funcionamiento del Archivo histórico de Euskadi, éste asumirá las funciones desempeñadas por IRARGI-Centro de Patrimonio documental de Euskadi, reservando a la Dirección del Sistema de Archivos de Euskadi las que sobrepasen las funciones de dicho Archivo. En el mismo sentido, en la memoria justificativa se manifiesta que asume el personal y parte de las funciones del que era el Centro de Patrimonio Documental-Irargi.

Procede hacer notar que el artículo 80 de la Ley 7/90, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural contemplaba que, para la puesta en marcha del Sistema Nacional de Archivos de Euskadi, el Gobierno Vasco crearía un centro específico cuya gestión dependería del Departamento de Cultura y Turismo del Gobierno Vasco. La disposición transitoria segunda del Decreto 232/2000, de 21 de noviembre, establece que mientras no se establezca dicho órgano de gestión, sus funciones serán realizadas por la Dirección de Patrimonio Documental, a través del servicio denominado IRARGI. Según se recogía en el expediente relativo al anteproyecto de ley analizado por esta oficina en 2015, *"...el 23 de enero de 2014, el Lehendakari inauguró la sede del Archivo Histórico de Euskadi, en Bilbao. En este sentido, el borrador del anteproyecto viene a colmar el vacío legal que supone el hecho de que un servicio de esta envergadura esté en activo, por circunstancias imprevistas, entre las cuales no es la menor el hecho de que el borrador del anteproyecto de Ley que preveía su creación no se pudiera culminar en la precedente Legislatura. El art. 28 confirma sus funciones y añade otras. Pero, sobre todo, otorga coherencia y convierte en mandato legal lo que hasta la fecha no eran sino un conjunto de programas*

desarrollados desde hace tres décadas por el servicio de archivo de la Dirección de Patrimonio Cultural (Irargi, en Bergara)”.

El informe de asesoría Jurídica señala, en coherencia con ello, que, en este caso, se trata de una transformación del Centro de patrimonio documental de Euskadi (IRARGI). No se trata, pues, de la creación de un organismo *ex novo*, pues el Archivo Histórico de Euskadi nace de la transformación del citado Centro IRARGI, en Bergara, que viene funcionando desde hace más de 25 años.

En cuanto a la nueva organización que se plantea en el texto del anteproyecto de ley, en conclusión, se puede afirmar que, examinado el expediente se echa de menos consideraciones más precisas. Entendemos que debería justificarse mejor en el expediente la inexistencia de solapamientos o duplicidades, explicando qué funciones va a desempeñar cada órgano previsto en el Anteproyecto, por contraste a las expresamente atribuidas a los órganos actuales en el decreto de estructura orgánica vigente -lo que facilitará, además, adecuar la estructura orgánica final del Departamento-, y justificar, por relación a ello, la estructura de personal y medios materiales necesarios para llevarlas a efecto.

III.3.2.- INVENTARIO DEL PATRIMONIO DOCUMENTAL

El artículo 21 del anteproyecto constituye el **Inventario del Patrimonio Documental de Euskadi**, como instrumento administrativo que facilita la identificación de los documentos integrantes de dicho patrimonio y de los archivos que los custodian, cuya gestión corresponderá al Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de archivos y patrimonio documental, y cuyo acceso será público.

Entendemos que dicho instrumento se llevará con los medios y personal actualmente adscritos al Departamento y no supondrán coste adicional para esta Administración, pues la memoria económica no efectúa consideración específica respecto a ellos.

IV.- INCIDENCIA ECONÓMICA

IV.1.- GASTO PÚBLICO PARA ESTA ADMINISTRACIÓN

- GASTOS DE PERSONAL

Sin perjuicio de lo ya observado en los apartados anteriores respecto al gasto, la memoria económica que obra en el expediente señala lo siguiente:

“El Departamento de Cultura y Política Lingüística, en cumplimiento de la citada Ley 7/ 1990, lleva adelante la política sectorial de archivos a través del Servicio de Archivos y Patrimonio Documental (desde 1985), y el Archivo Histórico de Euskadi (desde 2014), que, en los ejercicios 2014 a 2018, han sido asumidas por el programa presupuestario 10.4514.11.0113.Programa cuyas magnitudes

económicas son claramente insuficientes para cumplir las previsiones legales. Durante estos años (1990-2017) se han desarrollado redes de cooperación archivística con la administración local, se han diseñado programas de recuperación y difusión del Patrimonio Documental público y privado, y se ha creado un portal web con 6 millones de registros y 4 millones de imágenes digitales.

El Anteproyecto prevé un reparto de funciones y tareas entre el órgano gestor y el Archivo y, sobre todo, un incremento de las mismas, acorde a las nuevas necesidades de la gestión documental, la recuperación y conservación del Patrimonio Documental, soporte de la memoria del País, y el servicio a la ciudadanía ya señaladas.

Para llevar a cabo las nuevas funciones que serán asumidas por el **Departamento de Cultura y Política Lingüística** establecidas en el Anteproyecto de Ley, se prevé un aumento de plantilla que se estima, por un lado, en dos técnicos superiores de nivel retributivo III- C/ 23(asesores jurídicos que se integrarían en la Asesoría Jurídica de la Dirección de Patrimonio Cultural); y por otro, se prevé la creación de un nuevo servicio en la Dirección de Patrimonio Cultural que estaría integrado por un Responsable de Servicio con nivel retributivo II-A/ 27, dos técnicos superiores de nivel retributivo III- C/ 23 (Técnicos de Archivo, Biblioteca y Documentación) y un puesto de Administrativo, de nivel retributivo VI-A/ 28. La cuantía total ascenderá a 268.245,80 euros, de conformidad con lo establecido en el cuadro siguiente:

Jefe de Servicio (II A/ 27)	60.033,26 X 1	60.033,26
Técnicos-(III C / 23)	44.040,64 X 4	176.162,56
Administrativo (VI-A/ 18)	32.049,98 X 1	32.049,98
		268.245,80

El **Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno** por su parte, dando cumplimiento a la normativa aprobada a partir del Decreto 174/ 2003, ejerce las labores de dirección y gestión del Sistema de Archivo de la Administración Pública de la CAE dentro del programa presupuestario de Recursos Generales, 02.1212.

Una vez aprobado este Anteproyecto de Ley el sistema pasará a ser del Sector Público de la CAE y para desarrollar las funciones asignadas, que pasan desde el diseño de los procedimientos a tramitar electrónicamente, la recepción y gestión de documentación en cualquier soporte, la atención a consultas tanto de la propia administración como de la ciudadanía, así como a la supervisión y auditoría de la gestión de documentos electrónicos, por las singularidades que conlleva, prevé la creación de un Servicio nuevo, dentro de la Dirección competente en Recursos Generales, denominado Servicio de Gestión del Sistema de Archivo, que asumirá el personal destinado a esa área del existente Servicio de Archivo, Biblioteca y Publicaciones.

No obstante, se prevé un aumento de plantilla en el Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno para llevar a cabo las funciones asignadas en este Anteproyecto de Ley que se estima en un puesto de Jefatura, de nivel retributivo 28, tres técnicos superiores de nivel retributivo 23 (2 Técnicos de Archivo, Biblioteca y Documentación y un técnico informático) y un puesto de Administrativo, de nivel retributivo 18. La cuantía total ascenderá a 229.096,76 euros, de conformidad con lo establecido en el cuadro anexo.

Jefe de Servicio (I A/ 28)64.924,86 X 1	64.924,86
Técnicos-(III C / 23)	44.040,64 X 3	132.121,92
Administrativo (VI-A/ 18)	32.049,98 X 1	32.049,98
		229.096,76

En el cuadro anexo se refleja de manera detallada el incremento presupuestario que se estima preciso para cumplir la Ley. El acceso a la documentación es el elemento que permite visibilizar la gestión de las administraciones. Y ello desde los dos aspectos claves en los que operan sus sistemas de archivo: la correcta gestión documental de los expedientes y documentos generados por las Administraciones; y el acceso a los archivos y su documentación por parte de la ciudadanía, derecho fundamental consagrado por la legislación básica en la materia”.

Respecto a la incidencia del anteproyecto en los recursos personales, el informe de la Dirección de Función Pública, de 19 de enero de 2019, que obra en el expediente, fue emitido con anterioridad a la emisión de la memoria económica suscrita por parte del Departamento de Cultura y Política lingüística con fecha 2 de agosto de 2019 y por parte del Departamento de Gobernanza y Autogobierno con fecha 4 de agosto de 2019, motivo por el cual no ha podido realizar una valoración del concreto aumento de plantilla que los Departamentos promotores plantean. Así, se manifestaba en el informe de función pública lo siguiente: *“Por otra parte, además de las modificaciones planteadas en los diferentes sistemas de archivos, el artículo 15 del borrador presentado, al mencionar al personal de los sistemas de archivo públicos alude a la necesidad de personal técnico especializado, en número suficiente a los efectos de desempeñar las funciones encomendadas en el anteproyecto.*

A este respecto, hay que mencionar que no se ha remitido la memoria económica correspondiente al anteproyecto.

En consecuencia, no resulta posible conocer las necesidades concretas de personal que puedan, en su caso, existir a los efectos de implementar la nueva Ley ni si se propone o no una creación de puestos de trabajo en los Departamentos afectados.

En relación con las posibles necesidades que pudieran hipotéticamente plantear los Departamentos interesados resulta necesario recordar que el dimensionamiento de la Administración es competencia del Consejo de Gobierno, debiendo respetarse el procedimiento de elaboración que incorpora diversos informes preceptivos y vinculantes del Departamento competente en materia de función pública, entre ellos el estudio y análisis específico de dimensionamiento de las necesidades de recursos humanos por la Viceconsejería de Función Pública.

Igualmente, hay que hacer notar que para cubrir las necesidades de personal de la Administración General y sus Organismos Autónomos, la Administración optimizará los recursos propios, en la medida que ello sea posible, bien creando un puesto nuevo y amortizando otro, o bien mediante la aplicación de las figuras de redistribución de efectivos, reasignación de efectivos, movilidad por cambio de adscripción de puestos de trabajo o por cobertura en comisión de servicios, aplicando los artículos 18.2, 22, 54 y 54 bis de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca y los artículos 37, 39, 44 y 47 del Decreto 190/2004, de 13 de octubre, por el que se aprueba el reglamento de provisión de puestos de trabajo del personal funcionario de las administraciones públicas vascas”.

Por ello se puede afirmar que la documentación remitida por los Departamentos promotores para la emisión del informe por la Dirección de Función Pública es a todas luces insuficiente, lo que hace que el informe no pueda analizar cabalmente el incremento de plantilla que se plantea. Debería haberse procedido por parte de los Departamentos promotores a la solicitud del informe una vez cuantificadas y concretadas tales necesidades, no antes.

De cualquier manera, del informe emitido, se pueden sacar algunas conclusiones:

- En relación con la nueva organización que se plantea, es evidente que las funciones que coincidan con otras unidades administrativas o con otros Órganos deberán regularse en una sola, lo que conllevará o bien a la supresión del órgano o servicio duplicado o bien a la modificación de sus funciones, con la consiguiente alteración del Decreto de Estructura Orgánica. Por tanto, se deberán de modificar los Decretos de Estructura Orgánica de los citados Departamentos al objeto de recoger los cambios operados
- En cuanto a la creación del Archivo Histórico de Euskadi recuerda que el Decreto 82/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Cultura y Política Lingüística, hace mención en su artículo 11.2 a que uno de los servicios de la Dirección de Patrimonio Cultural será el Centro de Patrimonio Documental de Euskadi, Irargi, y Archivos Históricos Provinciales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa. A este respecto el citado artículo 11.2 regula que corresponde al Centro de Patrimonio Documental de Euskadi, Irargi, y Archivos Históricos Provinciales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa: *"a) Desarrollar las funciones que en relación al Sistema Nacional de Archivos de Euskadi, creado por Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco, se le asignan por Decreto 232/2000, de 21 de noviembre, por el que se aprueban el Reglamento de los Servicios de Archivo y las normas reguladoras del Patrimonio Documental del País Vasco."* Del texto del anteproyecto, como hemos comentado anteriormente, se concluye, por tanto, que la creación de este servicio con unas funciones claramente determinadas no supone la creación de nuevos órganos o estructuras internas, sino que sustituirá a otro preexistente, Irargi y unido a ello, la creación del Archivo Histórico de Euskadi conlleva un proceso de adscripción del personal de la Dirección de Patrimonio Cultural que ya estuviera desempeñando dichas funciones.
- Por otra parte, se menciona que, con carácter general, la creación de nuevas dotación de personal requerirá la consiguiente amortización de las dotaciones necesarias de manera que no represente superior coste anual

bruto, como así se establecía en la Ley 5/2017, de 22 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 2018, prorrogados para 2019, y, con el mismo literal, el artículo 13 de la Ley 13/2019, de 27 de diciembre, por al que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 2020. Igualmente se recuerda que para la creación de nuevas dotaciones de personal por parte del Consejo de Gobierno (que se realizará a través de la modificación del decreto por el que se aprueban las relaciones de puestos de trabajo de los Departamentos y Organismos Autónomos de la Administración de la Comunidad Autónoma) se deberá contar siempre con la adecuada financiación y el previo informe favorable del órgano competente en materia de función pública en el que se haga constar la imposibilidad de atender las nuevas necesidades con a la readscripción de puestos de trabajo, la reasignación de efectivos u otras medidas de racionalización y ordenación de recursos humanos.

De cualquier manera, llegado el momento de implantación efectiva de las nuevas necesidades que fundamentan la demanda del departamento promotor a este respecto, en buena medida sometidos a desarrollos reglamentarios, será cuando proceda la concreción detallada de la incidencia efectiva en los cometidos existentes y la verificación del cumplimiento de los requisitos legales establecidos a fin de poder prosperar el incremento de dotaciones en base a lo establecido en el artículo 13.4 de la citada Ley 13/2019.

- Finalmente, manifiesta el informe de función pública que: *“el artículo 16 deja abierta la posibilidad de la contratación externa de servicios por parte de las entidades públicas a las que les va a ser de aplicación la citada Ley. Con relación a este punto recordar que, amén de la restante normativa que sea de aplicación, se deberá respetar en lo que se refiere al sector público de la CAE lo establecido en la Orden de 17 de octubre de 2011, de la Consejera de Justicia y Administración Pública, en relación al procedimiento de supervisión y control por parte de la Inspección General en materia de Personal y Servicios dependiente de la Viceconsejería de Función Pública de los criterios para la externalización de los servicios recogidos en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 19 de octubre de 2010”.*

Finalmente, cabe concluir en lo que se refiere al incremento de plantilla que se plantea a consecuencia del anteproyecto, que éste no está suficientemente justificado. Además, no se menciona en la memoria económica el procedimiento a través del cual se va a proceder a la creación de nuevas plazas, como así menciona la Dirección de Función Pública, lo que supone que no se da debido cumplimiento a las necesidades de información y justificación del gasto que el incremento de plantilla supondrá.

- OTROS GASTOS

Por otra parte, en relación con otros posibles gastos que el anteproyecto de ley pueda suponer, la memoria económica que obra en el expediente menciona que no se estiman gastos presupuestarios por operaciones de capital. Además, en relación con la financiación de los gastos presupuestarios y no provenientes del Presupuesto, manifiesta que tampoco procede realizar una estimación de la financiación de los gastos presupuestarios y de las fuentes de financiación extrapresupuestaria, ya que no presenta modificaciones con respecto a la Ley actualmente en vigor.

En cuanto al resto de gastos corrientes, tampoco se hace ningún pronunciamiento al respecto, lo que lleva a considerar que la implementación de la ley se llevará a cabo con los medios materiales existentes que serán los que se utilicen para dar cumplimiento a la nueva estructura organizativa.

Además, establece que el anteproyecto no tiene incidencia en lo relacionado con los regímenes subvencionales. Sin embargo, hay que recordar que tanto el artículo 39 del proyecto como el 41 recogen la posibilidad de establecer ayudas para el desarrollo de proyectos archivísticos. En este sentido, en la memoria de objetivos presupuestarios para 2020 para el programa 4514- Patrimonio Histórico Artístico, aparece como acción, dentro del objetivo 3.- Gestión del Patrimonio Documental y Desarrollo del sistema de archivos de Euskadi: 1.- Subvenciones nominativas a organizaciones titulares de interés especial, así como Subvenciones a entidades locales para poner en funcionamiento o consolidar un sistema de archivo propio y Subvenciones para la organización, difusión y digitalización de archivos no públicos.

En cuanto a las concretas partidas presupuestarias, en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 2020 existen los siguientes créditos de pago el Programa 4514 (Patrimonio Histórico Artístico), Sección 10 (Cultura y Política Lingüística) servicio 11 (Dirección de Patrimonio Cultural),

CAC 42201 – Partida 002- Archivos Públicos 2020. Subvenciones a entidades locales para la puesta en funcionamiento y/o consolidación de un sistema de archivo propio: 298.000€

CAC 45499 – Partida 004. Archivos privados 2020- Subvenciones para la organización, digitalización y difusión de archivos no públicos: 170.000€

Dichas imputaciones son las mismas que las recogidas en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 2018, prorrogados para

2019, por lo que se confirma la ausencia de modificación de las necesidades al respecto. Por otra parte, en cuanto a las subvenciones nominativas se aprecia un importante incremento del total destinado a dicha acción. Nada se recoge al respecto en la memoria económica, sin embargo.

Finalmente, se ha solicitado por parte de esta Oficina el correspondiente informe de la Dirección de Presupuestos, que ha sido emitido el 5 de febrero de 2020, concluyendo lo siguiente:

“En relación al aumento de plantilla propuesto, deberá tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 13.4 de la Ley 13/2019, de 27 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la CAE para el ejercicio 2020, debiéndose incluir en la plantilla presupuestaria de los ejercicios posteriores.

Las necesidades adicionales derivadas de la entrada en vigor de la Ley deberán ser financiadas con las oportunas reasignaciones de las dotaciones de crédito existentes en los Presupuestos Generales de la CAE para 2020 en el Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno y en el Departamento de Cultura y Política Lingüística.

Finalmente, resulta oportuno realizar la observación de que las previsiones contenidas en la Memoria Económica del anteproyecto de Ley no deben de implicar, en ningún caso, compromisos presupuestarios adicionales a los que se recogen en los Presupuestos Generales de la CAE de cada ejercicio”.

IV.2.- INGRESOS PÚBLICOS

IV.2.1.- En los expedientes correspondientes a las legislaturas anteriores, como en el que es objeto de estudio, ya se indicaba por el Departamento promotor que la formulación de un nuevo régimen sancionador responde a la necesidad de cubrir un vacío legal existente en la materia que, al no haberse abordado en su *específica tipología* por la Ley de Patrimonio Cultural Vasco, impedía la imposición de sanciones pecuniarias por las conductas ahora señaladas, con el consiguiente menoscabo para su eficaz protección. El Anteproyecto en estudio contempla un régimen sancionador específico (artículos 50 a 61), del que puede razonablemente deducirse algún incremento en los ingresos públicos (art. 32.g) de la citada Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco) proveniente de las sanciones, si bien no consta en la documentación a la que ha tenido acceso esta Oficina, estimación al respecto. Se observan solapamientos en las cantidades que sirven de umbral para clasificar las infracciones según su gravedad (300.000€, 100.000€ y 50.000€).

IV.2.2.- El artículo 42 se refiere al derecho de acceso a los documentos de titularidad pública custodiados en sistemas de archivo públicos integrantes del Sistema de Archivos de Euskadi, así como a los documentos de titularidad pública integrantes del Patrimonio Documental de Euskadi, incluida la obtención copias o de reproducciones y la transposición a formatos o soportes distintos al original. Dicho acceso será gratuito, pero, de conformidad con lo establecido en el artículo 45, la expedición de reproducciones y la transposición a otros formatos podrán

quedar sujetas a contraprestación económica en los términos previstos en la normativa en vigor.

Sin embargo, la gratuidad, en lo que a la obtención de copias se refiere, no se deduce con claridad de la propuesta, de lo dispuesto en el artículo 20.2 del Decreto 232/2000, de 21 de noviembre (“obtención de las Instituciones Públicas vascas, de copias o certificados, previo pago, en su caso, de las exacciones que se hallen legalmente establecidas”), ni de lo dispuesto en el artículo 40 del Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre, de aprobación del texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la CAPV. En efecto, el artículo 40 del Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre, (en la redacción actualizada según lo dispuesto en la Ley 13/2020, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2020) establece como hecho imponible de la tasa por servicios administrativos la expedición de copias ausencias, autenticadas y compulsadas, con una cuota por cada copia expedida de 3,79€ y por copia adicional 0,377388€, sin exonerar expresamente el supuesto que nos ocupa.

En cuanto a la transposición a formatos o soportes distintos al original no queda claro si dicha actividad es constitutiva de la misma tasa o, por el contrario, actualmente está exenta de ser considerada hecho sujeto a la misma. Sin embargo, en base a la prohibición de aplicación analógica de las normas tributarias (artículo 14 de la Ley General Tributaria), se debe entender que dicho supuesto no es constitutivo de hecho imponible de la tasa. Teniendo en cuenta que para la creación, regulación y establecimiento de los elementos esenciales de las tasas se exige una norma con rango de ley, podría aprovecharse el anteproyecto objeto de estudio para aclarar esta cuestión, de ser esa la intención de los departamentos promotores. A este respecto, ha de mencionarse que habría sido interesante la emisión de informe por la Dirección de Administración Tributaria al respecto, informe que, sin embargo, no consta en el expediente administrativo del anteproyecto de Ley.

Finalmente, ha de comentarse que en la memoria económica no se efectúa una estimación económica de los ingresos por este concepto. Al contrario, se manifiesta que no incide ni repercute en la materia en relación con el sistema tributario y demás ingresos de derecho público o privado aplicable.

IV.3.- INCIDENCIA EN EL REGIMEN DE CONTRATACION Y PATRIMONIO

Constan en el expediente administrativo sendos informes emitidos por la Junta Asesora de contratación Pública y por la Dirección de Patrimonio y Contratación en los que se analiza la afección del anteproyecto en el régimen de contratación y patrimonial y es que, en efecto, la propuesta planteada afecta a tales materias.

Así la afección a la contratación se concreta en que la ley afecta a los documentos de titularidad pública generados por los prestadores de servicios públicos (artículo 10) y, fundamentalmente regula (art 16) la contratación de servicios archivísticos, concluyendo el informe de la Junta Asesora de Contratación que no se ve objeción a la regulación examinada con pequeños matices que se recogen en el mismo.

Por otra parte, el informe emitido por la Dirección de Patrimonio y Contratación se emite en relación con lo dispuesto en el artículo 10 del anteproyecto en tanto en cuanto la Junta Asesora de Contratación entendió que dicha disposición es concomitante con la materia de propiedad intelectual de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Así pues, se emite informe por la Dirección de Patrimonio y Contratación concluyendo que los pliegos que rigen la contratación de aquellas prestaciones de las que puedan derivarse una transmisión de derechos de propiedad intelectual deberán recoger como obligación del adjudicatario la formalización de los documentos necesarios para la efectividad de dicha transmisión, tal y como se realiza en la actualidad en los modelos de pliegos que rigen la contratación.

IV.4.- INCIDENCIA ECONÓMICA EN OTRAS ADMINISTRACIONES, LOS PARTICULARES Y EN LA ECONOMÍA EN GENERAL.

La memoria económica manifiesta que el anteproyecto no incorpora medidas que directamente puedan repercutir económicamente en la ciudadanía, únicamente el régimen sancionador podría tener consecuencias económicas sobre aquellos que incumplieran la ley.

La memoria general que obra en el expediente señala que el anteproyecto tiene la siguiente repercusión, centrada en el impacto social:

“En cuanto a los sectores sociales implicados, ordenados por su importancia en relación al contenido del Anteproyecto, son los siguientes:

- 1. Titulares públicos de los documentos y de los archivos que gestionan los mismos: Administración Pública de Euskadi, en primer lugar, y Administración Local.*
- 2. Titulares privados de los documentos constitutivos del patrimonio documental de Euskadi y de los archivos que los custodian: personas físicas y jurídicas.*
- 3. Personas investigadoras en muy diversas facetas del conocimiento.*
- 4. La Ciudadanía en general, a través de dos usos principales: (1) personas interesadas en el acceso a la documentación por su valor probatorio de cara al reconocimiento de derechos, como fuente de conocimiento; y (2) personas interesadas en la consulta de antecedentes históricos para investigaciones personales y familiares, como un recurso educativo, como elemento de ocio o como mejora personal o social.*

En consonancia con lo dicho en los capítulos precedentes, este Anteproyecto de Ley tendrá un impacto significativo en mejoras palpables y reales para las propias entidades públicas y para la ciudadanía:

- 1. La correcta gestión documental de los documentos, sobre todo en los entornos electrónicos a los que se ve abocada la sociedad en su conjunto, resulta crucial para atender tanto las necesidades de las entidades como de la ciudadanía, facilitando la identificación, localización y reutilización de documentos e información de manera rápida y eficaz.*
- 2. Esa correcta gestión es además imprescindible para asegurar la conservación de la documentación e información garante de los derechos de las Administraciones y de la Ciudadanía.*

3. Del mismo modo, facilita que solo se conserve a largo plazo la documentación que realmente es necesaria, permitiendo una gestión más eficaz y eficiente de los recursos públicos sin perder con ello la información esencial para otros usos no estrictamente administrativos que le dieron origen.

4. La regulación de la conservación del patrimonio documental, tanto público como privado, permite que se convierta en un activo social al servicio de la Ciudadanía para el uso que esta necesite.

5. La regulación del acceso a la información, facilitando el acceso a los instrumentos de localización y mediante la publicidad activa, permite que ese derecho se ejerza con garantías y facilidad, lo que incide en la obtención de una respuesta rápida y adecuada a las demandas realizadas."

En este sentido, ya se ha indicado anteriormente que la memoria económica debería asimismo evaluar, aunque no se nos oculta su dificultad, el coste adicional que pueda derivarse de la aplicación de la nueva disposición para otras Administraciones, los particulares y la economía general. Ello es así porque del análisis del proyecto se deduce una implicación:

- Para las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma, especialmente para la administración local. El anteproyecto prevé una serie de obligaciones en relación al mantenimiento del Sistema de Archivo, recogidas a lo largo del articulado y expresamente en el capítulo 4º del Título III.
- Para los titulares de archivos privados, regulados en el Título IV, que incluye un artículo (art 40) en el que se mencionan los derechos y obligaciones de las personas titulares de archivos privados que integran el Patrimonio Documental de Euskadi, en la medida en que el anteproyecto regula este sector del Patrimonio y establece responsabilidades sobre su custodia.

En efecto y más en concreto, tomando en consideración la repercusión económica en el sector implicado, no consta en la memoria económica consideración al respecto, a pesar de las obligaciones, cierto es que, en algunos casos ya previstas en la normativa vigente, derivadas de sus preceptos. Así, entre otras, se pueden enumerar las siguientes: el artículo 6 obliga a las entidades a las que sea de aplicación la Ley a implantar y documentar políticas y procedimientos que permitan controlar la creación, recepción, transmisión, mantenimiento y acceso a los documentos, a contar con medios de seguridad que impidan la alteración y sobreescritura no autorizadas de los documentos electrónicos así como con instrumentos de trazabilidad; el artículo 13 obliga a las entidades públicas a contar con sus propios sistema de archivos cuyos componentes estén dotados de órganos de dirección y planificación, infraestructuras, recursos materiales y humanos y normas necesarias para el ejercicio de sus funciones; el artículo 14 igualmente obliga a las entidades públicas a adoptar las medidas organizativas y técnicas necesarias para integrar los sistemas de información administrativa con los sistemas de archivo; el artículo 15 obliga a los sistemas de archivo públicos a disponer de personal técnico cualificado y en número suficiente para desempeñar las funciones que les encomienda la ley; el artículo 37 obliga a las entidades locales a contar con personal cualificado en número suficiente para cumplir con lo estipulado por la Ley; el artículo 40 obliga a las personas físicas o jurídicas titulares de archivos privados que integran el Patrimonio Documental de Euskadi a conservar los archivos íntegros y en condiciones de uso, a gestionarlos

de forma que se garantiza la conservación y acceso a los documentos, a facilitar su consulta, a comunicar al Departamento competente del Gobierno Vasco cualquier enajenación a título oneroso así como su traslado; el artículo 43 obliga a los titulares de archivos integrantes del Sistema de Archivos de Euskadi a determinadas obligaciones de publicidad, asesoramiento y facilitación del acceso a los documentos así como a dotarse de los recursos y medios necesarios para facilitar a los ciudadanos el ejercicio del derecho de acceso; el artículo 47, en relación con los documentos de titularidad privada impone igualmente una serie de obligaciones a sus titulares para facilitar el acceso a dichos documentos por parte de personas físicas o jurídicas...

Además, la disposición final segunda, señala que, en el plazo de dos años, las entidades comprendidas en su ámbito de aplicación están obligadas a adecuar sus respectivas normas reguladoras de gestión documental a lo preceptuado en la Ley. En caso de no disponer de dichas normas, deberán aprobarlas en el mismo plazo.

Por otra parte, frente a la imposición de dichas obligaciones se recoge en el texto del anteproyecto, como hemos comentado anteriormente, la posibilidad de que se establezcan programas y convocatorias subvencionales, que han sido objeto de comentario en el punto anterior. En este sentido, se recuerda que el establecimiento de cualquier línea de ayudas debe ser objeto de planificación estratégica previa que concrete los objetivos y efectos que se pretende con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose al cumplimiento de los objetivos presupuestarios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, en relación a la Circular nº1/15, de la Oficina de Control Económico, sobre elaboración de los Planes estratégicos de Subvenciones.

Finalmente, se debe mencionar que en el informe jurídico obrante en el expediente se incorpora el informe de impacto de la empresa, de conformidad con lo establecido en la Ley 16/2012, de 28 de junio, de Apoyo a las Personas Emprendedoras y de la Pequeña Empresa del País Vasco, se pone de manifiesto que el anteproyecto de ley no supone obstáculo alguno a la actividad emprendedora dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma del País vasco.

Siendo lo expuesto cuanto cabe referir, se da traslado del presente informe al Departamento de Cultura y Política Lingüística, a fin de que se incorpore al expediente tramitado.