



## Consejo Jurídico de la Región de Murcia

### Dictamen

Texto: calificadora

**Año:** 2018

**Número de dictamen:** 64/18

**Tipo:** Proyectos de Reglamentos o Disposiciones Generales

**Consultante:** Consejería de Turismo, Cultura y Medio Ambiente

**Asunto:** Proyecto de Decreto por el que se crea y regula la Comisión Calificadora de documentos administrativos de la Región de Murcia.

**Dictamen:**

Dictamen nº **64/2018**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 12 de marzo de 2018, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Excmo. Sr. Consejero de Turismo, Cultura y Medio Ambiente, mediante oficio registrado el día 23 de mayo de 2017, sobre Proyecto de Decreto por el que se crea y regula la Comisión Calificadora de documentos administrativos de la Región de Murcia (expte. **153/17**), aprobando el siguiente Dictamen.

### ANTECEDENTES

**PRIMERO.-** Obra en el expediente administrativo una propuesta suscrita el 2 de marzo de 2015 por la Directora General de Bienes Culturales de la entonces Consejería de Educación, Cultura y Universidades para la tramitación y, en su caso, aprobación de un Proyecto de Decreto por el que se crea y regula la Comisión Calificadora de Documentos Administrativos de la Región de Murcia (CCRM).

En ese documento se expone que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de patrimonio cultural y fomento de la cultura en materia de interés para la Región de Murcia, de acuerdo con lo que se establece en los artículos 148.1, apartados 15ª y 16ª, de la Constitución Española (CE) y 10.1, números 14 y 15, del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EAMU).

De igual modo, se recuerda que el artículo 11 de la Ley 6/1990, de 11 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental de la Región de Murcia (LAPD) establece que los documentos integrantes del patrimonio de la Región de Murcia de titularidad pública, en tanto no sean transferidos al archivo correspondiente, deberán conservarse debidamente organizados y a disposición de los ciudadanos, de acuerdo con las normas legales y reglamentarias que le sean de aplicación. Asimismo, que el artículo 12.3 de esa Ley señala que los criterios para determinar los documentos que deben ser o no objeto de destrucción se establecerán en coordinación con los que, para el conjunto del Estado, fije la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos, teniendo en cuenta, además, las peculiaridades de la Región.

También se alude a que el artículo 53.5 del Decreto nº 302/2011, de 25 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Gestión Electrónica de la Administración Pública de la Comunidad

Autónoma de la Región de Murcia, dispone que los expedientes en los que se hayan dictado actos y resoluciones que pongan término a dichos expedientes, siempre que sean firmes y que se hayan practicado por la Administración las actuaciones conducentes a la total ejecución de sus pronunciamientos, deberán ponerse a disposición del Archivo General de la Región de Murcia a los efectos previstos en la LPAD, ya mencionada.

Por último, se hace referencia a que el establecimiento de plazos de acceso, concretos y objetivos, a los documentos administrativos favorecerá la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública que se contemplan tanto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, como en la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

En el expediente se contiene también una *Memoria económica* en la que se pone de manifiesto que la creación y puesta en funcionamiento de la CCRM no supone incremento de gasto que afecte al presupuesto de la Administración Regional ya que, según se dispone en el texto del Decreto que se propone, "*Los integrantes de la Comisión y subcomisiones no percibirán remuneración alguna por el desempeño de sus funciones*".

Por otra parte, se explica que no resulta posible efectuar una estimación del espacio ocupado por las series de documentos susceptibles de eliminación que podría ser liberado, pero que sí cabe adelantar algunos parámetros para efectuar ese cálculo, que se detallan en ese documento.

Asimismo, se apunta que la creación de la citada Comisión Calificadora y la constitución de posibles Subcomisiones en su seno puede suponer una mayor carga de trabajo para los vocales y para los archiveros que las integren, pero que ello no tiene que implicar ninguna nueva contratación.

También forma parte del expediente un *Informe sobre Impacto por razón de género* en el que se expone "... que el Decreto por el que se crea y regula el funcionamiento de la Comisión Calificadora de Documentos Administrativos de la Región de Murcia no se considera que incida en los papeles atribuidos de cada uno de los géneros, ni conlleve modificación alguna en relación a la igualdad de oportunidades y trato entre hombres y mujeres, por lo que se puede valorar como nulo o neutro en lo que a impacto de género se refiere".

Finalmente, aparece en el expediente administrativo una *Memoria acerca de la necesidad de aprobación de la iniciativa reglamentaria* cuyo contenido es sustancialmente idéntico al que se recoge en la propuesta a la que se hizo mención con anterioridad.

Esos últimos tres documentos fueron realizados los días 2 y 27 de marzo de 2015 por el Director del Archivo General de la Región de Murcia.

Sin embargo, no se contiene en el expediente ninguna comunicación interior por la que la Directora General de Bienes Culturales remitiera esa iniciativa para su tramitación a la Secretaría General de la Consejería de Educación, Cultura y Universidades, ni tampoco un borrador del Proyecto de Decreto.

**SEGUNDO.-** Con fecha 11 de marzo de 2015 la Jefe de Servicio Jurídico de la Consejería de Educación, Cultura y Universidades remite una comunicación interior a la Dirección de Bienes Culturales con la que le adjunta un informe jurídico realizado por ella el día 4 de ese mismo mes marzo.

En los antecedentes de ese informe se dice que el expediente le fue remitido por la Dirección General de Bienes Culturales y que tuvo entrada en el Servicio Jurídico de la Secretaría General el 11 de febrero anterior, y que entre otros documentos formaban parte de él una *Memoria de necesidad y oportunidad*, un *Informe sobre impacto por razón de género* y una *Memoria económica*, realizados el 19 de enero de 2015, es decir, en un momento anterior a aquél en el

que se elaboraron los documentos, el 2 y el 27 de marzo de 2015, a los que se hizo referencia en el apartado precedente de este Dictamen.

Se indica, asimismo, que formaban parte del expediente que se le remitió un *Informe jurídico* y la propuesta de la Directora de Bienes Culturales, fechados el 28 de enero de ese año, y un borrador de la iniciativa reglamentaria mencionada.

En el informe de la Jefe de Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería se formulan varias consideraciones jurídicas y se valora de manera favorable el Proyecto de Decreto, aunque se contienen diversas observaciones acerca de su contenido.

**TERCERO.-** Por medio de una comunicación interior fechada el 27 de marzo de 2015, el Director del Archivo General de la Región de Murcia remite a la Secretaría General de la Consejería un Informe en el que se analiza la manera en la que se ha dado cumplimiento a la totalidad de las propuestas de modificación del Proyecto de Decreto que se contenían en el informe de la Jefe de Servicio Jurídico de la Secretaría General de 4 de marzo de 2015.

De igual modo, se indica en la comunicación interior que se adjuntan una nueva *Memoria económica* y un nuevo *Informe sobre impacto por razón de género*, que se han modificado a la luz de las consideraciones que se realizaban en el citado informe jurídico. Sin embargo, lo cierto es que no se contienen estos últimos dos documentos en la copia del expediente administrativo que se ha remitido para dictamen a este Órgano consultivo.

**CUARTO.-** Mediante comunicaciones interiores fechadas el 2 de junio de 2015, la titular de la Dirección General de Bienes Culturales remite copias del Proyecto de Decreto a las restantes Direcciones Generales de la Consejería y les solicita que formulen las alegaciones o las observaciones que estimen oportunas.

**QUINTO.-** El 22 de octubre de 2015 la Directora General de Bienes Culturales envía sendos escritos a la Presidenta de la Asamblea Regional de Murcia, a los Rectores Magníficos de la Universidades de Murcia y Politécnica de Cartagena y a los Alcaldes-Presidentes de los cuarenta y cinco municipios de la Región de Murcia en los que les informa de que se ha elaborado un Proyecto de Decreto por el que se crea y regula la Comisión Calificadora de Documentos Administrativos regional.

De igual modo, les da a conocer la función que corresponderá a ese órgano y les solicita que aporten las observaciones y las propuestas que consideren adecuadas, de conformidad con lo establecido en el artículo 53.3 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (LPCG), dado que los órganos que de manera respectiva presiden están incluidos en el ámbito de aplicación de esa futura norma.

**SEXTO.-** Asimismo, por medio de comunicaciones interiores de esa misma fecha, 22 de octubre de 2015, la Directora General de Bienes Culturales remite copias de la iniciativa reglamentaria a los titulares de los diferentes órganos directivos de la entonces Consejería de Cultura y Portavocía y les solicita que realicen las observaciones o alegaciones que consideren adecuadas.

De otra parte, ese día se cumplimenta el mismo trámite respecto de las otras Consejerías que integran la Administración regional.

**SÉPTIMO.-** Obra en el expediente un escrito firmado por el Jefe del Archivo Municipal de Cartagena el 10 de noviembre de 2015 en el que advierte que en la composición de la Comisión Calificadora no se ha incluido a ningún especialista en materia de documentos electrónicos, por lo que propone la incorporación a ese órgano de una persona con ese perfil.

**OCTAVO.-** El citado 10 de noviembre de 2015 se recibe una comunicación de régimen interior del Secretario General de la Consejería de Sanidad y Política Social con el que se adjunta el informe realizado por la Jefa de Servicio de Desarrollo Normativo el día anterior.

En él se concluye que resultaría conveniente proceder al desarrollo reglamentario y a la concreción del tratamiento en materia de gestión y calificación documental previsto en la LAPD y se propone que se aborde una redacción más ambiciosa del Proyecto de Decreto en lo que se refiere a su titulación y a su objeto, ya que su verdadero contenido y el alcance de su regulación exceden de lo que resulta habitual en una norma de creación de un órgano colegiado de la Administración regional.

En consecuencia, se sugiere la ampliación de su contenido para definir y concretar con mayor precisión las actuaciones y los procedimientos que comporta la gestión del patrimonio documental en el ámbito administrativo y su relación con el ejercicio de los derechos y procedimientos previstos en la legislación sobre transparencia y participación ciudadana de la Región de Murcia.

Finalmente, propone que se revise y se amplíe la composición de la CCRM a semejanza de lo que se ha establecido para la Comisión Superior Calificadora de la Administración General del Estado.

**NOVENO.-** El 11 de noviembre de 2015 se recibe un escrito de la Alcaldesa de Torre Pacheco en el que propone que en la composición de la Comisión Calificadora se incluya a un Director o Directora de un Archivo Municipal cuyo nombramiento debería hacerse por la entidad competente para realizar tal designación.

**DÉCIMO.-** Con esa misma fecha de 11 de noviembre tiene entrada un escrito del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Alhama de Murcia en el que plantea la conveniencia de que formen parte de la Comisión Calificadora un director o un responsable de archivos de Administración local, un Secretario de Administración local con habilitación nacional y un Técnico informático experto en Administración electrónica.

También sugiere que los presidentes de las distintas Subcomisiones que se puedan crear en el seno de la CCRM sean miembros natos de ella, para facilitar la coordinación de todos los órganos, y que la eliminación de los documentos se pueda realizar a los tres meses de que se haya publicado en el Boletín Oficial de la Región de Murcia la Orden del Consejero correspondiente en la que así se autorice.

Los Alcaldes-Presidentes de los Ayuntamientos de Totana y de Lorquí; la Alcaldesa de Águilas y la Concejala de Cultura del Ayuntamiento de Cieza remiten otros escritos en los que, con fundamento en lo que se expone en los escritos de los responsables de los Archivos municipales respectivos, se realizan propuestas idénticas a las que se mencionan en el párrafo anterior.

**UNDÉCIMO.-** El 17 de noviembre de 2015 se recibe el escrito que la Presidenta de la Asamblea Regional dirigió el día 4 de ese mes al Presidente de la Comunidad Autónoma, con el que adjunta una copia de otro escrito que dirigió a la Directora General de Bienes Culturales.

En este último escrito se recuerda que en el artículo 3 del Proyecto de Decreto se incluye en el ámbito de aplicación de la norma a la Asamblea Regional de Murcia.

No obstante, advierte que el artículo 6 LAPD no enumera entre los archivos que integran el Sistema Regional de Archivos el de la Asamblea Regional de Murcia, por lo que no puede establecerse ninguna dependencia, ni orgánica ni funcional, del mismo respecto del órgano de la Comunidad Autónoma que organiza y coordina los archivos regionales.

Añade que esto es así porque la Asamblea Regional, tal y como establece el EAMU, dispone de plena autonomía para su organización interna y la de sus servicios y para el establecimiento de cuantas disposiciones y medidas estime adecuadas para preservar el importante patrimonio documental del que es depositaria.

Advierte que, con carácter general, en las Comunidades Autónomas en las que se ha afrontado la regulación de una Comisión Calificadora no se hace mención alguna, como no podía ser de otra manera, al archivo parlamentario, ni se incluye representante alguno de la Cámara legislativa en la correspondiente Comisión.

De igual modo, apunta que todas las Asambleas legislativas españolas, incluidas las Cortes Generales, vienen trabajando conjuntamente en el establecimiento de criterios comunes respecto de los documentos parlamentarios, cuadros de clasificación, series documentales, etc.

Se destaca, asimismo, que la Comisión Calificadora que se pretende crear se configura como un órgano dependiente y adscrito a una determinada Consejería, a presidir por un miembro del Gobierno, y que se le atribuyen funciones que podrían suponer el establecimiento de mecanismos de control sobre el archivo documental de la Cámara y en relación con los documentos que se producen en el Poder Legislativo, lo que supone, de hecho, una injerencia en la autonomía parlamentaria constitucional y estatutariamente reconocida.

Por ese motivo, manifiesta su opinión de que la Asamblea debe quedar excluida del ámbito de aplicación del Decreto proyectado, como lo están con carácter general los archivos parlamentarios de las Instituciones legislativas españolas, puesto que su inclusión invadiría el principio de autonomía del Poder Legislativo de la Comunidad Autónoma.

**DUODÉCIMO.-** El 18 de noviembre de 2015 se recibe una comunicación interior de la Secretaría General de la Consejería de Desarrollo Económico, Turismo y Empleo en la que se indica que ese Departamento no realiza observaciones sobre el fondo del Proyecto de Decreto.

No obstante, remite las consideraciones efectuadas el 13 de ese mismo mes de noviembre por el Servicio de Régimen Jurídico-Económico y Sancionador, dependiente de la Dirección General de Energía y Actividad Industrial, en las que se ponen de manifiesto ciertos errores tipográficos, se propone un cambio en la estructura interna de la iniciativa, y se sugiere la posibilidad de que se integre en la Comisión a un representante de las Corporaciones Locales.

**DECIMOTERCERO.-** Con fecha 20 de noviembre de 2015 tiene entrada en la Secretaría General de la Consejería consultante una comunicación interior remitida por la Secretaría General de la Consejería de Presidencia. Con ella se remiten los informes elaborados, respectivamente, por el Servicio Jurídico de dicho órgano directivo y por la Oficina de la Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma, integrada en la Dirección General de Participación Ciudadana, Unión Europea y Acción Exterior.

En el primero de esos informes, fechado el 19 de noviembre de ese año, se proponen mejoras de carácter técnico-jurídico.

En el segundo, de 17 noviembre, se formula alguna sugerencia de carácter jurídico, se propone añadir la mención al concepto "publicidad activa" en alguno de los preceptos de la iniciativa reglamentaria y se formulan observaciones acerca de la composición de la Comisión de Calificación y sobre el procedimiento de valoración documental.

**DECIMOCUARTO.-** El Secretario General de la Consejería de Educación y Universidades remite una comunicación interior el 30 de noviembre con la que adjunta el informe realizado el 4 de noviembre de ese mes por la Dirección General de Universidades e Investigación en la que se contienen diversas propuestas de mejora de la iniciativa reglamentaria.

**DECIMOQUINTO.-** El 14 de diciembre de 2015 se recibe una comunicación interior del Secretario General de la Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente con la que acompaña el informe realizado el 24 de noviembre anterior por el Servicio Jurídico de su Secretaría General en el que se emiten varias propuestas de mejora de la redacción del Proyecto de Decreto.

**DECIMOSEXTO.-** La Directora General de Bienes Culturales remite el 20 de julio de 2016 al Secretario General de la Consejería consultante un informe acerca de las distintas observaciones

formuladas al Proyecto de Decreto, realizado el 6 de abril de ese año por la Coordinadora del Sistema Regional de Archivos con el visto bueno del Director del Archivo General de la Región de Murcia.

En dicho documento se exponen resumidamente las distintas alegaciones realizadas y se explican las razones por las que, en muchos casos, se han tomado en consideración. En la tercera parte del informe, referente a las conclusiones, se señala que *"Buena parte de las numerosas sugerencias presentadas han sido aceptadas porque creemos que mejoran, completan y precisan el borrador inicial de Decreto..."*, por lo que se modifica en ese sentido el contenido de la propuesta de reglamento.

**DECIMOSÉPTIMO.-** Obra en el expediente el informe no favorable elaborado por la Dirección de los Servicios Jurídicos el 25 de noviembre de 2016 de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7.1.f) de la Ley 4/2004, de 22 de octubre, de Asistencia Jurídica de la Comunidad Autónoma (LAJ).

En dicho documento se advierte que la versión inicial del proyecto normativo, fechada el 2 de marzo de 2015, es posterior a la publicación, el 20 de febrero de ese año, de la Resolución de 13 de febrero de 2015, de la Secretaría General de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se dispone la publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia del Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 6 de febrero de 2015, por el que aprueba la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo. Por esa razón, se entiende que se hace necesario acompañar el proyecto normativo con la correspondiente memoria (MAIN).

Asimismo, se propone que se introduzca algún concepto aclaratorio de lo que deba entenderse por documento administrativo con alguna remisión al artículo 2 LAPD y que se ajuste la redacción del artículo 3 para evitar que se entienda que una empresa privada que sea concesionaria de un servicio público pueda producir auténticos documentos administrativos cuando actúe como tal porque, desde luego, no parece ser congruente con la definición de este tipo de documentos.

Por último, se sugiere que se suprima la disposición adicional única del Proyecto, que establecía que *"El titular de la Consejería competente en materia de patrimonio documental queda habilitado para el desarrollo de normas de rango inferior derivadas del presente Decreto"*. Y ello, según se expone, porque los mandatos y autorizaciones que se recojan en ese tipo de disposiciones no pueden ir nunca dirigidos a la producción de normas jurídicas (Directriz 39,c) de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, y porque el artículo 38 LPCG sólo reconoce a los Consejeros una potestad reglamentaria propia en materias de ámbito interno de su departamento o cuando les esté atribuidas expresamente por una disposición de rango legal. Por lo tanto, no puede el Consejo de Gobierno efectuar una habilitación reglamentaria a los titulares de los Departamentos, pues aquélla sólo podría efectuarla una Ley o una norma con rango legal, no un Decreto.

**DECIMOCTAVO.-** Se contiene en el expediente administrativo una MAIN definitiva fechada el 1 de febrero de 2017 y una "copia autorizada" de la versión definitiva, se sobreentiende, del Proyecto de Decreto.

En tal estado de tramitación y una vez incorporado el preceptivo índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en este Consejo Jurídico el pasado 23 de mayo de 2017.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## **CONSIDERACIONES**

**PRIMERA.- Carácter del Dictamen.**

La consulta se ha formulado y el Dictamen se emite con carácter preceptivo al amparo de lo establecido en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), dado que el Proyecto de Decreto constituye desarrollo de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración de la Región de Murcia (LORJA) y de la LAPD.

## **SEGUNDA.- Procedimiento de elaboración reglamentaria.**

Acerca del procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto se debe tener en consideración, en primer lugar, que en la fecha -2 de marzo de 2015- en la que consta a este Órgano consultivo que la Directora General de Bienes Culturales firmó la propuesta de tramitación de la iniciativa, que elevó en un momento posterior a la Secretaría General de la Consejería consultante, no había entrado en vigor la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), hecho que se produjo el 2 de octubre de 2016.

Por esa razón, no se pueden considerar aplicables las normas que sobre el procedimiento de elaboración reglamentaria contiene dicha Ley en su Título VI (artículos 127 y siguientes), de modo que se debe estar a lo que sobre esa cuestión se previene en las disposiciones regionales que disciplinan el ejercicio de la potestad normativa.

En segundo lugar, hay que resaltar que, en términos generales, la tramitación del Proyecto se ha ajustado a las normas que se establecen en el artículo 53 LPCG, y que se han cumplimentado los trámites y se han incorporado los documentos que allí se mencionan, con las salvedades que más adelante se señalan.

De acuerdo con ello, y en fase de consulta (art. 53.2 LPCG), se ha remitido el Proyecto de Decreto a la Asamblea Regional de Murcia, a las Universidades de Murcia y Politécnica de Cartagena y a los Ayuntamientos de los cuarenta y cinco municipios de la Región de Murcia, que en muchos casos han formulado alegaciones y observaciones que se contienen en el expediente administrativo y que han sido objeto de valoración.

Se ha recabado, asimismo, el dictamen preceptivo de la Dirección de los Servicios Jurídicos, de conformidad con lo que se dispone en el artículo 7.1,f) LAJ.

No obstante, como ya se ha advertido, resulta necesario efectuar algunas consideraciones de carácter procedimental:

a) Así, se advierte, en primer lugar, que la Jefa del Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería consultante emitió un informe el 4 de marzo de 2015 (folios 6 a 9 del expediente administrativo). No obstante, se ha constatado que no se ha recabado ni se ha emitido el informe jurídico de la Vicesecretaría de la Consejería y que tampoco su titular ha visado ningún informe del Servicio Jurídico que de ella depende con la finalidad de dar cumplimiento a la exigencia que se contiene en el artículo 53.2 LPCG. A este respecto, se debe recordar que este Consejo Jurídico ha considerado suficiente recurrir a esa segunda opción para poder entender cumplimentado ese trámite, como ya dejó establecido en su Dictamen núm. 149/2007.

Así, pues, se trata de una omisión que debe subsanarse, lo que bien puede realizarse en un momento inmediatamente anterior a la elevación del Proyecto de Decreto al Consejo de Gobierno para su aprobación, como igualmente se explica en el Dictamen núm. 41/2015.

En consecuencia, aunque se refiera a una irregularidad de carácter meramente formal, no puede dejar de señalarse que esta observación reviste carácter esencial a los efectos que se establecen en los artículos 2.5 LCJ y 3.1 y 61.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, aprobado por Decreto 15/1998, de 2 de abril (RCJ).

b) Por otra parte, hay que efectuar alguna puntualización acerca de la necesidad de que en esta ocasión se elaborara una MAIN o de que se pudiera acompañar el Proyecto de Decreto con una memoria de motivación técnica y jurídica; con otra sobre la necesidad y oportunidad de la iniciativa; con un informe del impacto por razón de género de las medidas que se establezcan, y con un estudio económico de la norma.

En este sentido, hay que destacar que el informe de la Jefe del Servicio Jurídico de 4 de marzo de 2015 -ya citado en el párrafo precedente- dice (folio 7 vuelto) que *"Este procedimiento se ha iniciado a través de la propuesta de la Directora General de Bienes Culturales, de 28 de enero de 2015, dirigida al Consejero de Educación, Cultura y Universidades, si bien figuran memorias e informes de fecha anterior. A efectos de la Disposición transitoria primera de la Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, hay que observar que la comunicación interior del órgano directivo remitiendo la documentación del expediente a la Secretaría General es de fecha 2 de febrero de 2015, mientras que la Guía Metodológica de la memoria de análisis de impacto normativo fue aprobada por el Consejo de Gobierno el 6 de febrero siguiente y no se publicó en el BORM hasta el 20 de febrero: Por este motivo se han elaborado separadamente..."* los documentos a los que se hizo mención anterior.

Ya se ha explicado (Antecedente decimoséptimo de este Dictamen) que en el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos se exponía la consideración de que resultaba necesario acompañar el Proyecto normativo de la correspondiente MAIN, dado que su versión inicial era posterior (2 de marzo de 2015) a la publicación del referido Acuerdo del Consejo de Gobierno, que se llevó a efecto el 20 de febrero de ese mismo año.

Esta misma apreciación es compartida por este Consejo Jurídico por dos razones que se complementan entre sí. En virtud de la primera, porque del contenido del expediente que se le ha remitido se deduce que la elevación del Proyecto normativo a la Secretaría General correspondiente para que siguiese su posterior tramitación se produjo en una fecha posterior a la de 2 de marzo de 2015 (folio 1 del expediente).

No se puede desconocer que en el -también aludido- informe de la Jefe del Servicio Jurídico de 4 de marzo de 2015 se dice, de manera contraria, que el procedimiento se inició a través de la propuesta de la Directora General de Bienes Culturales de 28 de enero de 2015. Sin embargo, esa circunstancia, según se ha expuesto, no le consta acreditada a este Órgano consultivo, aunque nada le hubiera impedido al órgano proponente haber traído esa propuesta al procedimiento y haber justificado, de ese modo, que no resultaba necesario elaborar una MAIN en este caso, sino que bastaba con acompañar al Proyecto con los documentos a los que se refería el artículo 53.1 LPCG en su anterior redacción, que ya se habían elaborado.

Lo cierto es, sin embargo, que el órgano autor de la iniciativa ha admitido la observación del Servicio Jurídico y ha incorporado esa *Memoria de análisis de impacto normativo*, en su versión final, al expediente administrativo, lo que viene a corroborar la impresión de que, en puridad, el inicio del procedimiento se produjo después del 2 de marzo de 2015.

En consecuencia, y ésta constituye la segunda razón a la que se debe hacer referencia, porque la Disposición transitoria primera de la Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, determina con claridad que la necesidad (que impone como condición *sine qua non*) de elaborar la referida MAIN sólo resulta exigible en la tramitación de disposiciones administrativas de carácter general que se inicien tras la aprobación por el Consejo de Gobierno de la Guía Metodológica que debe seguirse para su elaboración.

Por lo tanto, y tal y como advirtió correctamente la Dirección de los Servicios Jurídicos, la elaboración de dicha memoria de análisis resultaba procedente y necesaria en este caso.



c) De otra parte, tal y como pone de manifiesto en el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, en el Proyecto de Decreto que se ha remitido a este Consejo Jurídico no se recogen todas las observaciones que dicen incluirse, por ser aceptadas, en el informe de la Dirección General de Bienes Culturales de 6 de abril de 2016.

d) Por último, se advierte que no se ha acompañado la consulta formulada a este Consejo Jurídico con el extracto de secretaría al que se refiere el artículo 46.2,b) RCJ.

### **TERCERA.- Texto sometido a consulta.**

El Proyecto normativo que se somete a consulta consta de una parte expositiva -que, de manera adecuada, carece de título-, nueve artículos y dos disposiciones transitorias. La primera de ellas se refiere al régimen de autorización para la destrucción de documentos y la segunda a las relaciones que se puedan establecer con otras Comisiones Calificadoras de Documentos Administrativos.

### **CUARTA.- Competencia material y habilitación legislativa.**

I. La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia goza de competencia exclusiva en materia de museos, archivos, bibliotecas, hemerotecas y demás centros de depósito cultural o colecciones de análoga naturaleza, de interés para la Región, que no sean de titularidad estatal, en virtud de lo que establece el artículo 10.Uno.13 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia.

De igual modo, de conformidad con lo que se dispone en los números 14 y 15 de ese mismo artículo 10.Uno, también goza de idéntica competencia respecto del patrimonio cultural, histórico, arqueológico, monumental, artístico, paisajístico y científico de interés para la Región y para el fomento de la cultura y de la investigación científica y técnica en coordinación con el Estado, especialmente en materias de interés para la Región de Murcia.

II. Una lectura de la LAPD permite alcanzar la conclusión de que no previene de ningún modo la creación de una Comisión Calificadora de Documentos Administrativos pero que, por otra parte, sí que se contempla en su Disposición transitoria cuarta que el procedimiento para la eliminación o expurgo de los documentos públicos que formen parte del patrimonio documental de la Región de Murcia se determine de forma reglamentaria.

Como también se desprende de un análisis del Proyecto de Decreto en cuestión, siete de sus nueve artículos guardan relación con el régimen de creación y de funcionamiento de la Comisión Calificadora y tan sólo el 8 y el 9 regulan, respectivamente, el procedimiento de valoración documental y el de eliminación de documentos.

Por lo tanto, se advierte que no se contiene en la LAPD una cláusula expresa que habilite de manera genérica al Consejo de Gobierno para que proceda al desarrollo normativo de la propia Ley, sino que tan sólo existe una previsión de desarrollo reglamentario referida a la materia señalada.

No obstante, en lo que guarda relación con la creación de un órgano colegiado, que es como se configura a la CCRM, hay que recordar que el artículo 24 LORJA regula el procedimiento para la creación, modificación y supresión de órganos colegiados. Y que dispone al efecto que se requiere una norma específica cuando se les atribuyan a esos órganos competencias decisorias, de propuesta o emisión de informes preceptivos o de seguimiento o control de las actuaciones de otros órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma.

En consecuencia, resulta evidente que la función que se atribuye a la Comisión Calificadora regional consiste en la elevación de una propuesta de dictamen al titular de la Consejería competente en materia de patrimonio documental y que, por ello, resulta necesario que su creación se lleve a cabo por medio de una norma específica que, en este caso, reviste el rango

adecuado de Decreto, puesto que se crea un órgano colegiado interdepartamental cuyo presidente tiene rango igual o superior a Consejero (art. 24.2 LORJA).

En este mismo sentido, se debe recordar que corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y estructuración de su propia Administración Pública, dentro de los principios generales y normas básicas del Estado, como se establece en el artículo 51.1 EAMU. De conformidad con lo que se indicó en la Sentencia del Tribunal Constitucional 50/1999, *"esta competencia, que efectivamente ha sido reconocida por este Tribunal en diversas ocasiones como algo inherente a la autonomía (STC 227/1988, fundamento jurídico 24) en tanto que competencia exclusiva tiene como único contenido la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas o dependen de ellas (SSTC 35/1982, 165/1986, 13/1988 y 227/1988). Hemos declarado que «conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo» (STC 165/1986, fundamento jurídico 6º), establecer cuáles son «los órganos e instituciones» que configuran las respectivas Administraciones (STC 35/1982, fundamenta jurídico 2º), son decisiones que corresponden únicamente a las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, el Estado debe abstenerse de cualquier intervención en este ámbito (STC 227/1988 y «a sensu contrario» STC 13/1988)"*.

Por lo que se refiere al desarrollo del procedimiento de eliminación o expurgo de documentos administrativos, no cabe duda de que la propia LAPD previene su desarrollo reglamentario y que éste corresponde al Consejo de Gobierno, al que le corresponde la titularidad de la potestad reglamentaria en materias no reservadas por el Estatuto de Autonomía a la competencia legislativa de la Asamblea Regional (artículo 52.1 LPCG). También en este caso se cumple con la exigencia de que la norma goce de la naturaleza de Decreto.

#### **QUINTA.- Observaciones al texto.**

##### **I. Al título.**

Para responder realmente a su contenido, el Proyecto debiera añadir a su título un inciso final del siguiente tenor: "... y el procedimiento de valoración y eliminación documental".

El título del Proyecto aparece redactado íntegramente en letras mayúsculas lo que resulta inadecuado si se atiende a lo que, a este respecto, se señala en la número 102 de las Directrices de técnica normativa ya citadas (en adelante, las Directrices), que resultan de aplicación supletoria en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma porque carece, en esta materia, de normativa propia.

Por otra parte, aunque la LAPD no utiliza en ningún momento el término "documento administrativo" es cierto que resulta de uso común, pacífico y generalizado en el ámbito de la archivística española, sobre todo desde que el artículo 58 de la Ley 6/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, previera la creación de una Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos. Por lo tanto, no cabe formular al respecto ninguna objeción.

##### **II. A la parte expositiva.**

1) En el segundo párrafo de la exposición de motivos se menciona el Decreto de la Presidencia nº 18/2015, de 4 de julio, de reorganización de la Administración Regional, cuando hay que recordar que fue derogado por Decreto del Presidente n.º 3/2017, de 4 de mayo, de reorganización de la Administración Regional.

De igual forma, se alude al Decreto n.º 111/2015, de 10 de julio, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Cultura y Portavocía, que se puede considerar tácitamente derogado por resultar incompatible con las regulaciones que se contienen en el Decreto n.º 69/2017, de 17 de mayo, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Transparencia, Participación y Portavoz, y por el Decreto n.º 75/2017, de 17 de

mayo, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Turismo, Cultura y Medio Ambiente.

Si se sigue la línea argumentativa que se contiene en la exposición de motivos, pudiera resultar entonces conveniente transcribir el contenido del artículo 4 de esa última disposición reglamentaria, en virtud de la cual la Dirección General de Bienes Culturales asume las competencias en materia de protección, fomento y difusión de los bienes integrantes del patrimonio cultural, museográfico, bibliográfico y documental de la Región de Murcia; de promoción de la lectura pública y del libro y la gestión de los archivos, bibliotecas y hemerotecas regionales o estatales adscritas.

Se advierte, asimismo, que se cita en esta parte de la iniciativa reglamentaria la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), cuando resulta que fue derogada por LPACAP.

Esta observación reviste carácter esencial a los efectos que se establecen en los artículos 2.5 LCJ y 3.1 y 61.3 RCJ.

Puesto que se hace mención en ese párrafo de la exposición de motivos a los principios generales de funcionamiento de las Administraciones Públicas, podría resultar adecuado hacer mención a los principios generales de actuación que se relacionan en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

2) En relación con la fórmula promulgatoria con la que concluye la exposición de motivos, se debe recordar lo que se dispone en los artículos 2.5 LCJ y 3.1 y 61.3 RCJ, que se han mencionado en el párrafo precedente. De conformidad con lo que en ellos se establece, en las disposiciones dictaminadas por este Órgano consultivo se empleará la fórmula "*de acuerdo con el Consejo Jurídico*" si se adoptan conforme a su dictamen y siempre que las observaciones que se consideren esenciales sean atendidas en su totalidad. En caso contrario, se debe utilizar la expresión "*oído el Consejo Jurídico*".

3) En la fórmula promulgatoria se alude a la "*Consejera de Cultura y Portavocía*" cuando se debería mejor hacer mención al "*Consejero de Turismo, Cultura y Medio Ambiente*".

Esta observación también reviste carácter esencial.

4) Se advierte que en el texto de la exposición de motivos no se hace referencia a los números 13 y 15 del artículo 10.Uno EAMU -sino sólo al 14- cuando también constituyen títulos que sirven para amparar la intervención de la Comunidad Autónoma sobre esta materia. Tampoco se alude al artículo 51 EAMU, que habilita a la Comunidad Autónoma para crear y estructurar su propia Administración pública. Como se indica en la Directriz número 12, en la parte expositiva de la disposición se debe dar cuenta de las competencias y de las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, y ello no se cumple adecuadamente en este caso.

5) De igual modo, se aprecia que de forma excesivamente prolija se traen a colación diversas normas que vendrían a imponer la creación de la CCRM. Cabe preguntarse si esta actuación resulta necesaria y si no introduce dificultad en la comprensión del futuro texto normativo.

Sin embargo, cabe entender que se olvida que en la exposición de motivos lo que se debe hacer es, además de lo que se apunta en el párrafo precedente, describir sucintamente el contenido de la norma y explicar convenientemente su objeto y finalidad, así como el modo en que se insertará en el ordenamiento jurídico, y que ello tampoco se hace suficientemente en esta ocasión.

### III. A la parte dispositiva.

1) Al artículo 1.

En este precepto se explica que el reglamento en elaboración tiene por objeto crear y regular el funcionamiento de la CCRM, pero no alude al hecho de que también se refiere al procedimiento de valoración documental (artículo 8) y al de eliminación de documentos (artículo 9).

Por esa razón, pudiera resultar aconsejable hacer mención a esos procedimientos en este artículo inicial con la finalidad de que el aplicador de la futura norma pueda conocer toda la amplitud de su objeto.

2) Al artículo 3.

Este artículo regula al ámbito subjetivo de aplicación de la futura norma. A continuación se aborda su estudio en el mismo orden que se sigue en el Proyecto de Decreto aunque deliberadamente se deja para el final el análisis del supuesto relativo a la Asamblea Regional de Murcia.

A) El precepto se refiere a los documentos producidos, conservados o reunidos, en primer lugar, por la Administración Pública de la Comunidad Autónoma (apartado a). Como en la letra e) siguiente se alude a las entidades de Derecho público o privado vinculadas o dependientes de ella, es decir, a la Administración Institucional regional, pudiera resultar conveniente utilizar la denominación, más precisa, de Administración General de la Comunidad Autónoma.

Al hilo de esta cuestión, no resulta ocioso destacar brevemente que, por un manifiesto defecto de técnica legislativa, no se menciona en el artículo 2 LAPD a la Administración General autonómica entre los sujetos productores de documentos susceptibles de formar parte del patrimonio documental de la Región de Murcia. Una interpretación absolutamente literal de ese precepto permitiría entender que sus documentos deberían quedar excluidos, por tanto, del proceso de valoración que regula este Proyecto de disposición normativa.

Esa posible interpretación, absolutamente absurda puesto que la Administración General regional es, sin duda, la mayor productora de documentos de esa naturaleza, se puede salvar si se acude, con fundamento en lo que determina el artículo 3.1 del Código Civil, a criterios que permiten lograr una interpretación más racional y acertada de ese precepto. De ese modo, la utilización de los criterios lógico-conceptual (y, específicamente, mediante el recurso al argumento *a pari*), sistemático y teleológico permiten alcanzar la solución de que la Administración General autonómica debe ser incluida, como en efecto se hace, en el ámbito de aplicación del Proyecto de Decreto.

B) Por lo que se refiere a los documentos de las Universidades públicas radicadas en la Región de Murcia (letra d), se debe resaltar que el artículo 2 LAPD no se refiere expresamente a ellas como unas de las personas públicas que puedan producir o generar documentos que formen parte del patrimonio documental regional, ni sus archivos forman parte del Sistema de Archivos de la Región de Murcia (art. 6 LAPD).

No obstante, sí que se alude en el apartado b) del artículo 2,b) LAPD a los documentos generados en el ámbito de la Comunidad Autónoma por cualesquiera corporaciones y personas que ejerzan funciones o presten servicios de carácter público.

En ese sentido, se debe recordar que antes del año 1990, esto es, del de aprobación de la LAPD, la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU), ya había encomendado a las Universidades la prestación del servicio público de la educación superior (art.1 LRU) y que las había dotado de una máxima descentralización (arts. 3 y 6 LRU), conformada por tres niveles diferentes de autonomía (estatal, autonómico y propiamente universitario), a pesar de la clara vinculación que establecía de las Universidades respecto de esos entes territoriales, particularmente de las Comunidades Autónomas.

Como consecuencia de ello, se puede considerar a los efectos que aquí interesan que las Universidades públicas radicadas en la Comunidad Autónoma tienen un profundo sustrato corporativo y que son entes públicos de carácter institucional cuyos documentos forman parte del

patrimonio de la Región de Murcia, de modo que les resulta de aplicación las previsiones de la Ley regional en materia de documentos y archivos públicos.

La única duda sobre esa cuestión pudiera surgir del hecho de que el artículo 27.10 de la Constitución Española previene que "*Se reconoce la autonomía de las Universidades en los términos que la ley establezca*" y que, por su parte, el artículo 2.1 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU), también consagra esa autonomía en su artículo 2.1. La cuestión que se plantea entonces es la de si esa circunstancia pudiera condicionar de algún modo la aplicación del futuro Decreto que aquí se estudia a las Universidades públicas de la Región de Murcia.

A tal efecto, se debe recordar que el fundamento de la autonomía universitaria se encuentra en el principio de libertad académica, que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio (art. 2.3 LOU), y que la protección de esas concretas libertades constituye la razón de ser de esta garantía institucional. Ello requiere que, sea cual sea el modelo organizativo que se pueda adoptar, la libertad académica debe quedar garantizada tanto en su ámbito individual como colectivo, entendido éste último como el que corresponde a cada Universidad, como puso de manifiesto el Tribunal Constitucional en su Sentencia nº 26/1987, de 27 de Febrero de ese año.

La concreción de lo que pueda significar de esa autonomía ha sido realizada por ese Alto Tribunal distinguiendo en varias de sus sentencias entre una autonomía estatutaria o normativa, que faculta a las Universidades para que puedan dotarse de sus propias normas organizativas y de funcionamiento; una autonomía académica, para aprobar sus propios planes de estudio y de organización, y una autonomía en la selección de personal, aunque encuadrada en el marco propio del sistema funcionarial general.

Esta configuración del contenido de la autonomía universitaria, con antecedente en el artículo 3 LRU, se contiene en el artículo 2.2 LOU, de forma que delimita, por oposición, el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas en materia de educación superior. Resulta cierto que la potestad normativa de las Universidades respecto de la organización de sus propios archivos y documentos no se recoge en el precepto legal que se ha mencionado, es decir, el 2.2 LOU, y que tampoco parece que esa autonomía normativa sirva para garantizar en este caso ninguna genérica "libertad académica". Por otro lado, puede argumentarse que no se dispone expresamente en la LOU que corresponda a la Comunidad Autónoma el ejercicio de la potestad normativa respecto de ese concreto ámbito material.

La solución a esta cuestión debe partir, por consiguiente, del reconocimiento de que esta cuestión no afecta directamente al núcleo de la citada libertad académica universitaria. Ello no impide que se deba reconocer a la Universidad la facultad de dictar para sí normas sobre organización de sus archivos y sobre el régimen de conservación o eliminación de sus propios documentos, siempre que ello no suponga desconocer, al mismo tiempo, la competencia que sobre esa materia corresponde a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en virtud de lo que disponen los apartados 13, 14 y 15 del artículo 10.Uno EAMU.

En ejercicio de esa facultad de autonormación inicial que corresponde a las Universidades, el Consejo de Gobierno de la Universidad de Murcia aprobó, en su sesión de 3 de octubre de 2014, el Reglamento de la Comisión de Valoración y Expurgo de su Archivo, publicado por Resolución R-698/2014 del Rector de esa Institución académica, de 14 de octubre.

En el Proyecto de Decreto del que aquí se trata se reconoce expresamente la posibilidad de que los sujetos que se incluyen en su ámbito pueden crear sus propias Comisiones de Calificación, que pueden formular sus propias propuestas de valoración, aunque eso sí, sujetas al dictamen final que debe emitir la CCRM. Así se recoge en la Disposición transitoria segunda de la iniciativa reglamentaria, en la que se regulan las relaciones de la Comisión con otros organismos análogos.

En consecuencia, el apartado d) de este precepto se encuentra correctamente insertado en las normas de rango superior a las que ha de sujetarse.

C) De otro lado, se refiere (letra g) a los documentos de las corporaciones privadas de derecho público relacionadas con las Administraciones anteriores.

En este sentido, se debe recordar que el artículo 3.2,b) LAPD incluye en el patrimonio documental de la Región de Murcia los documentos privados de antigüedad superior a cuarenta años generados, conservados o reunidos en el ejercicio de sus actividades por los colegios profesionales y cámaras establecidas en la Región de Murcia que, como es sabido, son entes asociativos que forman parte de la Administración Corporativa regional.

Por lo tanto, para evitar alguna posible confusión acerca del tipo de documento que pudiera quedar sujeto a la intervención de la CCRM resultaría aconsejable incluir -de manera similar a lo que se ha hecho en relación con los concesionarios de servicios públicos- una cláusula final del tipo "*en lo que se refiera al ejercicio de funciones públicas*", u otra similar.

D) El apartado h) de este artículo 3 menciona los documentos de las personas y entidades privadas que ejerzan funciones públicas, en lo que haga referencia a ellas.

Sin embargo, la utilización de esta categoría dogmática causa algunos problemas interpretativos que están provocados por la diversidad o la heterogeneidad de los supuestos que pueden incluirse en ella. A pesar de lo que se señala, resulta posible apuntar dos características fundamentales que pueden ayudar a identificarlos: de acuerdo con la primera, hay que entender que la actividad que desarrollan esas personas físicas o jurídicas constituye una función pública en sentido estricto, y no una mera tarea de interés público, de modo que los actos concretos en que se materializa su actividad poseen eficacia jurídico-pública o son objeto de un servicio público en sentido concreto. Y, en virtud de la segunda, que las personas físicas o jurídicas privadas a las que se hace referencia desarrollan esa actividad en nombre propio y con medios asimismo personales, por lo que no imputan -en principio- su funcionamiento a la Administración pública.

A la luz de esas notas caracterizadoras resulta posible hacer mención a los diferentes tipos de personas que pueden llevar a cabo el ejercicio privado de funciones públicas:

a) En primer lugar, se puede aludir a las concesiones de servicios públicos, que se regulan hoy con carácter general, bajo la forma de contrato de gestión de servicios público o de concesión de servicios) en los artículos 275 y siguientes del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, y en los artículos 284 y siguientes de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, que entrará en vigor el 9 de marzo de 2018.

De acuerdo con lo que se determina en esa última Ley, la concesión constituye un supuesto de encomienda a particulares (personas o empresas privadas) de la gestión de servicios de titularidad o competencia pública que sean susceptibles de explotación económica y que no impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos.

Este primer supuesto viene regulado, precisamente, como un caso específico desgajado de la categoría genérica relativa a las personas privadas que desempeñan funciones privadas, en el apartado f) de este artículo 3, respecto del que no es necesario hacer ningún comentario.

b) En segundo lugar, resulta posible hacer alusión a otra categoría que, a su vez, agrupa tres diferentes subcategorías, y que se refiere (1) a profesiones privadas, pero cuyo objeto consiste, precisamente, en el ejercicio de una función pública (notarios y registradores de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles); (2) a profesiones que consisten en el desempeño de una actividad privada, pero a la cual va anejo el ejercicio de una función pública (capitanes de buques

mercantes y comandantes de aeronaves), o (3) a profesiones privadas que tan sólo de manera ocasional conllevan el ejercicio de una actividad pública (miembros del personal médico o sanitario y profesores de centros privados de enseñanza).

En un último sentido, también cabe hacer alusión (4) a los organismos de certificación administrativa (OCA), que constituyen personas jurídicas cuyo objeto social consiste, entre otros posibles conexos, en desarrollar ciertas funciones de carácter público en régimen de colaboración con las distintas Administraciones Públicas.

Pues bien, resulta necesario recordar que la regulación del ejercicio de las profesiones a las que se ha hecho alusión en los números (1) y (2) del párrafo anterior constituye competencia del Estado y que, por tanto, también revisten carácter estatal las normas que las disciplinan. En consecuencia, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia carece de competencia acerca del régimen de los documentos que se elaboren o se generen con ocasión del desempeño de esas actividades.

A ese respecto, y acerca de la documentación de naturaleza notarial y registral, conviene recordar que varias normas (como el Decreto de 12 de noviembre de 1931 disponiendo que los Protocolos de más de cien años de antigüedad queden incorporados al servicio del Cuerpo facultativo de Archiveros, Bibliotecarios y Arqueólogos para reorganizarlos como Archivos históricos; el Decreto de 2 de marzo de 1945 por el que se reorganiza la Sección Histórica en los Archivos de Protocolos, y la Orden de 14 de diciembre de 1957 por la que se concede autorización a los Registradores de la Propiedad para la entrega de libros de la Contaduría de Hipoteca a los Archivos históricos) disponen que, en las circunstancias que en ellas se contemplan respectivamente, los documentos históricos puedan incorporarse a los Archivos Históricos provinciales del Estado. No existe competencia autonómica alguna al respecto.

Por otra parte, resulta evidente el carácter estatal de las normas que disciplinan el ejercicio de las profesiones mencionadas en el número (2) ya citado, y de la, asimismo, correlativa falta de competencia autonómica sobre ellas. Así, hay que recordar que a las lógicas facultades técnico-náuticas que corresponden a los capitanes de buques mercantes hay que añadir las obligaciones que asumen de cumplir ciertas obligaciones administrativas -como la de llevar determinados documentos públicos, entre ellos el Diario de Navegación-, y otras de marcado carácter público, que le habilitan para ejercer a bordo, y sobre las personas embarcadas, los mismos deberes y facultades que un encargado del Registro Civil respecto de los hechos inscribibles que acontezcan durante el viaje marítimo y que afecten al estado civil de las personas. Tales hechos son fundamentalmente el nacimiento, la defunción, la desaparición, el matrimonio y el otorgamiento de testamento marítimo.

En otro sentido, y admitida la condición de autoridad pública del capitán, se le reconoce la facultad de adoptar cuantas medidas de policía estime necesarias para mantener el orden en el buque así como para garantizar la seguridad de cuantos se encuentren a bordo. Además, colaboran en la instrucción de las causas que se instruyan por hechos que pudieran ser constitutivos de infracción penal o administrativa.

Todo ello, con arreglo a lo que disponen el Código Civil; la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil; el Decreto de 14 de noviembre de 1948, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Civil, y la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima, que deroga el Libro III y algunos otros artículos del Código de Comercio de 1885.

En términos muy similares, respecto de las obligaciones y facultades de los comandantes de aeronaves, se pronuncian tanto el Código Civil, como la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea, y el Reglamento del Registro Civil, al que ya se ha hecho alusión.

Otro tanto cabe decir respecto de los documentos (certificados) que emitan los miembros del personal médico o sanitario con vistas a la inscripción de determinados hechos, principalmente nacimientos y defunciones, en el Registro Civil, que se sujetan a lo que se establece en la Ley de 8 de junio de 1957 sobre el Registro Civil y en la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil.

En consecuencia, se hace evidente que el epígrafe h) de este artículo 3 del Proyecto de Decreto no se puede referir a los documentos que se produzcan, se generen o se reúnan en el ejercicio o con ocasión del desempeño de esas profesiones.

Por lo tanto, sólo queda hacer alusión a las categorías residuales que se refieren a los documentos que puedan elaborar los profesores de centros privados de enseñanza que tengan sede en la Región de Murcia (3) y por los organismos de certificación administrativa (4) que puedan desarrollar, según los casos, funciones de comprobación, control, vigilancia, inspección, informe o certificación, u otras análogas, en régimen de colaboración con la Administración regional, respecto de actividades sujetas a intervención pública y de acuerdo con la normativa de ese carácter que les resulte de aplicación. Estos son los supuestos que pueden entrar bajo la cobertura de este apartado del artículo señalado.

Ello justifica que se deba mantener este apartado, si bien resulta necesario, a tenor de lo que se ha explicado, que se añada la expresión "*salvo lo dispuesto en la legislación del Estado que les afecte*", que es precisamente la que se utiliza en el apartado b) del artículo 2 LAPD. Esta observación tiene carácter esencial.

E) Por otra parte, el artículo 3 del que aquí se trata dispone que el Proyecto de Decreto resulta de aplicación a la Asamblea Regional de Murcia (letra c), que es un órgano institucional de la Comunidad Autónoma.

Acerca de esta cuestión resulta necesario hacer las siguientes salvedades.

Ya se ha puesto de manifiesto en el Antecedente undécimo de este Dictamen que la Presidenta del Parlamento regional advirtió en un escrito fechado en el mes de noviembre de 2015 que el artículo 6 LAPD no menciona el archivo de la Cámara parlamentaria entre los que integran el Sistema Regional de Archivos, por lo que no puede establecerse ninguna dependencia, ni orgánica ni funcional, del mismo respecto del órgano de la Comunidad Autónoma que organiza y coordina los archivos regionales.

Añadía que esto es así porque la Asamblea Regional, tal y como establece el EAMU, dispone de plena autonomía para su organización interna y la de sus servicios y para el establecimiento de cuantas disposiciones y medidas estime adecuadas para preservar el importante patrimonio documental del que es depositaria.

La Presidenta destacó, asimismo, que la Comisión que se pretende crear se configura como un órgano dependiente y adscrito a una determinada Consejería, a presidir por un miembro del Gobierno, y que se le atribuyen funciones que podrían suponer el establecimiento de mecanismos de control sobre el archivo documental de la Cámara y sobre los documentos que se producen en el Poder Legislativo, lo que supone, de hecho, una injerencia en la autonomía parlamentaria constitucional y estatutariamente reconocidas.

Por ese motivo, expresó su opinión de que el Parlamento regional debía quedar excluido del ámbito de aplicación del Decreto proyectado, como lo están con carácter general los archivos de las Instituciones legislativas españolas, puesto que su inclusión invadiría el principio de autonomía del Poder Legislativo de la Comunidad Autónoma.

En el informe sobre las alegaciones presentadas al borrador de Decreto se coincide con lo anterior en el hecho de que la LAPD no incluye al Archivo parlamentario en el Sistema de Archivos de la Región de Murcia, pero también se recuerda que los documentos parlamentarios sí que forman parte del patrimonio documental de la Región de Murcia (art. 2,a) LAPD).

De otra parte, se advierte que la orden que apruebe el órgano competente en materia de patrimonio documental no implica que se ejerza ningún control sobre los documentos de instituciones ajenas a la propia Administración General de la Comunidad Autónoma. También se apunta que, en esos casos, la citada resolución se limita a autorizar, o no, la eliminación de una



determinada serie documental y se añade que esa habilitación tan sólo es inmediatamente ejecutiva en el ámbito de la Comunidad Autónoma. En el caso del resto de Administraciones queda en manos de sus órganos de gobierno hacer o no uso de la misma.

De igual forma, se admite que el artículo 9 del Proyecto de Decreto debería añadir que en el caso de sujetos distintos a la Administración regional la eliminación debería ser aprobada por el órgano de gobierno correspondiente.

Se destaca, asimismo, que son varias las normas relativas a Comisiones de valoración de otras Comunidades Autónomas que incluyen a los Parlamentos en su ámbito de aplicación, como la catalana o la vasca, si bien se explica que en este último caso se requiere la firma previa de un convenio.

Finalmente, se propone excluir del ámbito de aplicación del futuro Decreto a la Cámara parlamentaria autonómica por los motivos en los que fundamenta su rechazo a ser incluida.

Pues bien, a la hora de analizar este precepto resulta necesario destacar el hecho de que finalmente, a pesar de lo que se dice en ese Informe, sí que se ha incluido a la Asamblea Regional en el ámbito de aplicación de la norma y de que, por otra parte no se ha añadido la salvedad de que la eliminación de determinadas series documentales del Parlamento deba ser aprobada por su órgano de gobierno correspondiente. En ese sentido, hay que recordar que el artículo 9 del Proyecto de Decreto sólo se refiere a documentos de carácter municipal, pero no alude, por ejemplo, ni a los documentos parlamentarios ni a los de las Universidades públicas radicadas en la Comunidad Autónoma.

Con independencia de eso último, que podría ser objeto de una fácil rectificación en su caso, sí que conviene analizar la procedencia de que se incluya al Parlamento regional entre los sujetos cuyos documentos deban quedar sometidos a la aplicación del Proyecto de Decreto.

a) Por un lado, y en relación con las Cámaras que integran las Cortes Generales, hay que destacar que en los dos casos se ha precisado en sus normas respectivas sobre valoración de fondos documentales que se dictan al amparo de la autonomía que se les reconoce en el artículo 72.1 de la Constitución, según el cual *"Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales..."*.

Así, en el preámbulo de la Norma sobre acceso y valoración de los fondos documentales y bibliográficos del Congreso de los Diputados, aprobada por la Mesa de esa Cámara el día 19 de julio de 2010 - actualmente derogada por la Norma sobre valoración de esos fondos documentales de 27 de septiembre de 2016- se dice que *"... se dicta al amparo de lo establecido en el artículo 72.1 de la Constitución y en el ejercicio de la autonomía en él reconocida al Congreso de los Diputados"*.

También en el preámbulo de la Norma sobre valoración y eliminación de documentos del Senado, aprobada por la Mesa de esa Cámara en su reunión de 17 de junio de 2008, se apunta que esa disposición *"... pretende regular algunos aspectos de la gestión documental de la Cámara siguiendo para ello previsiones ya establecidas en diversas disposiciones que afectan al conjunto de las Administraciones Públicas pero teniendo en cuenta las particularidades que dicha gestión presenta en el ámbito de la Administración parlamentaria. Por ello, esta Norma debe entenderse dictada al amparo de la autonomía reconocida en el artículo 72.1 de la Constitución"*.

b) Frente a lo que se ha expuesto, la regulación que existe sobre esta materia en el ámbito autonómico resulta muy diferenciada entre sí y aun bastante contradictoria. Sin ánimo de realizar un análisis exhaustivo, resulta necesario apuntar con carácter preliminar que la mayoría de las normas autonómicas atribuyen a los documentos elaborados, producidos, recibidos o reunidos en sus respectivas Asambleas el carácter de documentos de titularidad pública. Y, de igual modo, también conviene destacar que, con carácter general, varios de los regímenes autonómicos que

se refieren a esta cuestión insertan a los archivos parlamentarios, como si se tratase de un subsistema archivístico más, en el sistema general de archivos autonómico correspondiente.

Una vez que se ha configurado ese marco general, conviene realizar algunas consideraciones adicionales.

Así, hay que destacar que la apelación a la autonomía parlamentaria para atribuir a su Parlamento todas las competencias normativas relativas a la gestión de sus fondos documentales sólo se reconoce en el caso andaluz, y eso en la disposición adicional primera, titulada "Garantía de la autonomía parlamentaria", de la Ley 7/2011, de 3 noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía.

*En ella se establece que "El Parlamento de Andalucía ejercerá respecto a su archivo, dado su carácter de archivo histórico en materia parlamentaria, todas las competencias normativas precisas para la gestión de sus fondos documentales de acuerdo con la autonomía que le garantiza el artículo 102 del Estatuto de Autonomía para Andalucía".*

En otros numerosos supuestos, sin embargo, aunque no se alude expresamente a la autonomía parlamentaria para justificar la existencia de un régimen diferenciado, sí que se reconoce competencia normativa a los Parlamentos autonómicos para regular la organización y el funcionamiento de sus fondos documentales. Así, se pueden citar el artículo 14 de la Ley 3/2002, de 28 de junio, de Archivos de Cantabria; el artículo 26.2 de la Ley 19/2002, de 24 de octubre, de Archivos Públicos de Castilla-La Mancha, con la salvedad que luego se dirá; el artículo 39.2 de la Ley 15/2006, de 17 de octubre, de archivos y patrimonio documental de las Illes Balears; el artículo 31 de la Ley Foral navarra 12/2007, de 4 de abril, de archivos y documentos; la disposición final primera, apartado 2, de la Ley 2/2007, de 12 de abril, de archivos y patrimonio documental de Extremadura, y el artículo 47 de la Ley 7/2014, de 26 de septiembre, de archivos y documentos de Galicia.

En este último caso se dispone, de igual modo, que el Parlamento de Galicia desarrolla sus sistemas de archivo a través de sus propias normas pero previo informe del Consejo de Archivos de Galicia y que se atiene a los criterios técnicos que se contiene de la propia Ley 7/2014, en cuanto a no se oponga al régimen de organización y funcionamiento parlamentario. Por ese motivo, se prevé en el artículo 5.5,b) del Decreto 15/2016, de 14 de enero, por el que se regula la composición y el funcionamiento del Consejo de Evaluación Documental de Galicia y el procedimiento de evaluación y selección de documentos, que un archivero pueda formar parte como Vocal de ese Consejo en representación de los órganos integrantes del Sistema de Archivos de Galicia.

En relación con la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, se dispone en el artículo 2.2 del Decreto 26/2017, de 28 de marzo, por el que se regula la composición y funcionamiento de la Comisión Calificadora de Documentos de Castilla-La Mancha y el procedimiento de eliminación de documentos de los archivos públicos del Subsistema de Archivos de los Órganos de Gobierno y de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que las Cortes deben garantizar, en el respectivo procedimiento regulatorio de eliminación de documentos, el sometimiento

a dictamen de la Comisión Calificadora de Documentos de Castilla-La Mancha en los términos previstos en ese Decreto. Por esa razón, se contempla también que forme parte de ese órgano una persona representante de las Cortes de Castilla-La Mancha (art. 5.1,c).

Por otra parte, el artículo 3,a) del Decreto catalán 13/2008, de 22 de enero, sobre acceso, evaluación y selección de documentos, impone su aplicación a los documentos del Parlamento de Cataluña, que debe someterse a la evaluación que realice la Comisión Nacional de Acceso, Evaluación y Selección Documental.

Por último, la Ley 4/1993, de 21 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental de la Comunidad de Madrid, establece que el subsistema de Archivo de la Asamblea de Madrid se integre en el Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid (art.11) y que, una vez transcurridos diez años,

sus documentos se trasladen a las dependencias del Archivo Regional durante un período máximo de quince años. Transcurrido ese plazo, los documentos que tengan ya treinta años desde su génesis y que tengan valor histórico recibirán en el Archivo Regional el tratamiento correspondiente a tal valor (art. 13, apartados 4 y 5). Además, se dispone que los Archivos de la Asamblea se organicen en sus fases de oficina y central de acuerdo con lo establecido en la propia Ley para los archivos del Consejo de Gobierno y de la Administración Autonómica (art. 19).

c) Una vez que lo anterior se ha puesto de manifiesto, resulta necesario analizar la posible inclusión de la Asamblea Regional en el ámbito de aplicación de la futura norma.

Para ello, se debe partir del hecho de que el EAMU establece en su artículo 27.1, en una redacción muy similar a la que se contiene en el artículo 72.1 de la Constitución, que *"La Asamblea regional, en el ejercicio de su autonomía, establece su propio Reglamento, aprueba su presupuesto y regula el Estatuto de sus miembros y el régimen de su personal..."*.

También es sabido que el artículo 2,a) LAPD determina que forman parte del patrimonio documental de la Región de Murcia los documentos *"producidos conservados o reunidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos institucionales propios de la Comunidad Autónoma"* y que entre ellos hay que incluir sin duda a la Asamblea Regional. Y, de igual modo, que el artículo 6 LAPD no atribuye en ningún caso al Archivo de la Asamblea Regional de Murcia el carácter de centro archivístico que esté integrado en el Sistema de Archivos de la Región de Murcia.

Por último, se hace necesario traer a colación la normativa parlamentaria que pueda regular esta cuestión. Y, en ese sentido, hay que hacer mención al Estatuto de Régimen Interior y del Personal de la Asamblea Regional de Murcia, aprobado por el Pleno de la Cámara el día 9 de noviembre de 1989, y reformado en sesiones plenarios de 15 de julio de 1994, 11 de octubre de 2000 y 21 de diciembre de 2004.

El artículo 20,d) de esa norma atribuye al Servicio de Biblioteca, Archivo, Documentación y Publicaciones la organización del Archivo de la Cámara, la conservación de materiales de carácter documental que lo integran, y su ordenación de manera que puedan éstos ser consultados y utilizados para la actuación parlamentaria o para el estudio y la investigación.

De manera más concreta, el artículo 27 de las Normas de funcionamiento del Servicio de Biblioteca, Archivo, Documentación y Publicaciones de la Asamblea Regional de Murcia, aprobadas por acuerdo de la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara en sesiones celebradas los días 3 y 31 de mayo y 5 de julio de 1990, dispone que *"Los fondos documentales de la Asamblea Regional de Murcia constituyen parte del Patrimonio Documental de la Región de Murcia"*.

Y, a continuación, establece que el Archivo de la Asamblea Regional de Murcia estará constituido por el conjunto de documentos, cualesquiera que sea su fecha, forma o soporte material, producidos o recibidos por la Cámara, por alguno de sus órganos o por las personas al servicio de aquélla, en el ejercicio de sus funciones (art. 15). Está incardinado orgánica y funcionalmente en el Servicio de Biblioteca, Archivo, Documentación y Publicaciones como unidad funcional diferenciada (art. 16).

Asimismo, determina que está constituido por los documentos, cualquiera que sea soporte, que se mencionan en el artículo 18, entre los que destacan primordialmente, entre otros muchos, todos los expedientes relativos a las actuaciones parlamentarias, una vez tramitados definitivamente, ordenados por períodos de sesiones.

Por último, el artículo se refiere expresamente a la eliminación de los fondos documentales de la Cámara en estos términos: *"Antes de realizar la remisión de fondos, desde la unidad de origen al Archivo, se procederá a realizar el expurgo de dichos expedientes."*

*Para ello, se constituirá una Comisión de Expurgo formada por un miembro de la Mesa de la Cámara o quien en su lugar delegue, un letrado, el jefe de Servicio de Biblioteca, Archivo, Documentación y Publicaciones y el funcionario a cuya custodia inmediata esté el Archivo".*

Todo lo que se ha explicado hasta ahora conduce a la conclusión de que la Cámara regional debiera ser efectivamente excluida -como su Presidenta solicita- de la aplicación del Proyecto de Decreto, por contravenir la autonomía parlamentaria, en su aspecto o dimensión administrativa, que le reconoce el artículo 27.1 EAMU.

Como fundamento de esta interpretación hay que señalar la circunstancia determinante que concurre en el presente caso, y es que la LAPD, aunque no reconozca expresamente la autonomía de la Asamblea Regional para establecer la organización y el régimen de funcionamiento de sus documentos y de su archivo, tampoco impone su propia aplicación a la Cámara parlamentaria, como se hace en otros supuestos que se han analizado con anterioridad.

Esa falta de sujeción legal no puede sino significar el reconocimiento implícito de la autonomía parlamentaria para regular y organizar sus propios fondos y de la existencia, por tanto, de un régimen parlamentario particular sobre esas materias, distinto del que afecta al resto de sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la futura norma. La propia Asamblea Regional de Murcia dotó en su momento de virtualidad a la garantía de autonomía que reclama -y que no puede ser desconocida a la vista de la regulación que actualmente existe- mediante la aprobación de las normas parlamentarias a las que se ha hecho anterior referencia, y en concreto de las Normas de funcionamiento del Servicio de Biblioteca, Archivo, Documentación y Publicaciones de la Asamblea Regional de Murcia, a las que se ha hecho alusión.

En consecuencia, entiende este Consejo Jurídico que la Asamblea Regional debe quedar excluida del ámbito de aplicación de la iniciativa reglamentaria que se analiza.

Esta observación reviste carácter esencial a los efectos que han quedado apuntados con anterioridad.

### 3) Al artículo 4.

En el apartado 2 de este artículo se dice, además de algo dispuesto en la LAPD, esto es, que no podrá eliminarse ningún documento en el que subsista su valor probatorio de derechos y obligaciones, que eso tampoco se podrá llevar a cabo cuando *"sea anterior a 31 de diciembre de 1939"*.

Esta última previsión no viene impuesta por ninguna disposición de carácter legal sino que parece acomodarse a prácticas archivísticas que se han seguido en los ámbitos de las distintas Administraciones Públicas. También se ajusta, de modo particular, a lo que se refleja en el Documento aprobado por la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos, en sesión de 27 de noviembre de 2003, sobre *Criterios generales para la valoración de los documentos de la Administración General del Estado*.

Así, en el apartado 1.2 de ese documento, titulado *Documentos de archivo posteriores a 1939*, se pone de manifiesto que *"... el Patrimonio Documental ha venido sufriendo a lo largo de siglos los avatares propios del transcurso del tiempo, así como las consecuencias de la falta de regulación de la eliminación de documentos, para la que no existía un control hasta la entrada en vigor de la actual Ley de Patrimonio Histórico Español*.

*La Guerra Civil, terminada poco antes de lo que se ha llamado "explosión documental", marca un punto de inflexión político y administrativo lo bastante significativo como para tomar su fecha de terminación como punto de referencia"*.

Por esa razón, se determina que los documentos de archivo anteriores a 1940 no se considerarán objeto de valoración con vistas a su eliminación y que, por el contrario, se

conservarán de forma permanente en los archivos históricos correspondientes, al servicio de su utilización para la investigación, la cultura y la información.

Esa puede constituir la explicación, que no se contiene en la MAIN y que debiera haberlo sido para facilitar el trabajo de los servicios y de los órganos que deben informar y emitir dictamen, de que se haya establecido una fecha tan concreta. Así, pues, no se formula objeción alguna al respecto.

4) Al artículo 5.

Este precepto se refiere a la "Composición" de la CCRM.

A) Acerca de esta cuestión se debe recordar que el artículo 23.3 LORJA dispone *"El régimen jurídico de los órganos colegiados a que se refiere el apartado 1 de este artículo se ajustará a las normas contenidas en el capítulo II del título II de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sin perjuicio de las peculiaridades organizativas contenidas en la presente ley o en su norma de creación"*.

Como resulta conocido, la LPAC, contenía una regulación detallada de la composición de los órganos colegiados. Así, el artículo 23 se dedicaba a la figura del Presidente, el 24 a la de los miembros del órgano y el 25 a la del Secretario. Además, en esos preceptos se detallaban las funciones que correspondían a cada uno de ellos y se establecía el régimen de suplencia. No obstante, esa Ley fue derogada por la LPACAP.

Por su parte, la LRJSP, que se refiere a los órganos colegiados, ha eliminado cualquier referencia al Presidente y a los miembros de estos órganos al tiempo que ha reducido la regulación que se refiere al cargo de Secretario, con la finalidad de ajustarse al contenido de la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 50/1999, de 6 de abril.

Pues bien, en la letra a) del apartado 1 del Proyecto de Decreto se establece que la presidencia corresponde al Consejero competente en materia de patrimonio documental, *"o persona en quien delegue"*.

En la antigua LPAC, ya derogada, se disponía que en casos de vacante, ausencia, enfermedad, u otra causa legal, el Presidente fuese sustituido por el Vicepresidente que correspondiese y, en su defecto, por el miembro del órgano colegiado de mayor jerarquía, antigüedad y edad, por este orden, de entre sus componentes. Esa previsión no resultaba de aplicación a los órganos colegiados de naturaleza interadministrativa, en los que el régimen de sustitución del Presidente debía estar específicamente regulado en cada caso o establecido expresamente por acuerdo del Pleno del órgano colegiado.

En la iniciativa reglamentaria que se analiza no se dice nada de eso sino que simplemente se alude al hecho de que el Consejero puede delegar el ejercicio de la Presidencia de la Comisión Calificadora en otra persona. De ese modo, el redactor de la norma que se propone sólo parece estar pensando en el caso de ausencia o de enfermedad no inhabilitante del Consejero, pero no de vacante en el cargo o de enfermedad de ese carácter, supuestos en los que resulta evidente que el titular del Departamento, que no seguiría en el desempeño de su cargo o que no se encontraría en condiciones personales de hacerlo, no podría efectuar esa designación.

También cabe preguntarse, ante una redacción tan general del precepto, acerca de la condición de la persona que podría actuar por delegación del Consejero y, en concreto, sobre si debiera tratarse de un titular de un órgano directivo del mismo Departamento o si pudiera recaer el encargo en alguno de los Vocales del órgano. Resultaría conveniente que se aclarase esta circunstancia.

Si se optase por esa segunda opción, perfectamente válida, pudiera resultar aconsejable establecer entonces la previsión de nombrar a un Vicepresidente de la Comisión Calificadora, en

su caso, o de especificar en la futura norma el mecanismo de designación del Vocal que debiera sustituir en esos supuestos al titular de la Consejería.

B) En las distintas divisiones correspondientes de la letra b), apartado 1, de este artículo, relativo a los vocales de la Comisión Calificadora, se hace alusión a los *"representantes"* de la Inspección General de Servicios y de la Intervención General de la Comunidad Autónoma.

Sin embargo, la LORJA, -como también hacía la LPAC-, reserva ese término para hacer alusión a los miembros de otras Administraciones Públicas que formen parte del órgano colegiado (art. 23.4), y no a miembros del personal de la propia Administración General de la Comunidad Autónoma que también lo integren. En términos similares se pronuncia el artículo 15.2 LRJSP.

Por lo tanto, en este caso podría resultar más adecuado hacer referencia a ellos como "funcionarios" o "miembros" de la Inspección General de Servicios y de la Intervención General de la Comunidad Autónoma o emplear un término semejante.

C) Se señala en este apartado b) del párrafo 1 que forma parte de la CCRM, como Vocal, un profesor de la Universidad de Murcia *"especialista en Derecho Administrativo, en transparencia o acceso a la información y en protección de datos de carácter personal"*. Sin embargo, como estas últimas constituyen materias propias de esa disciplina académica, podría hacerse alusión, tan sólo, al hecho de que debe formar parte de ese órgano un profesor de la Universidad de Murcia especialista en Derecho Administrativo, y no sobrecargar el texto innecesariamente.

D) Acerca de que un técnico adscrito a la Dirección General competente en materia de patrimonio documental actúe como Secretario y sea miembro, a su vez, del órgano, deben tenerse en cuenta las consideraciones que se formulan, más adelante, acerca del contenido del artículo 6 del Proyecto de reglamento.

E) En la última división del apartado 2 de este artículo se dispone que los profesores de la Universidad de Murcia serán propuestos por la persona competente para tal designación, aunque pudiera resultar más aconsejable hacer alusión a la persona *"u órgano"* competente para efectuar esa propuesta.

F) En el apartado 4 de este artículo se previene la posibilidad de que se nombren vocales suplentes. Por seguir un orden lógico, parecería más adecuado que ello se dejara establecido en un apartado anterior porque, por ejemplo, en el apartado 2 se anticipa, sin que se haya dicho previamente, que existen vocales suplentes. Además, si ello se hace así, no resulta necesario explicar que la designación se hará por procedimiento establecido para los vocales titulares, pues eso ya se dice en el actual apartado 2.

Por último, conviene destacar que se dispone que opere la sustitución *"en caso de ausencia, baja o enfermedad"*. Sin embargo, podría resultar más adecuado emplear la fórmula clásica de *"vacante, ausencia o enfermedad"*.

En este caso, se debería llevar a cabo una reenumeración de los otros apartados del artículo.

5) Al artículo 6.

Este precepto aborda el funcionamiento y el régimen de actuación de la CCRM.

A) En el apartado 2 se dice que la Secretaría de la Comisión Calificadora se constituye como órgano permanente de asistencia y apoyo a la misma, y que su titular asistirá a las reuniones con voz pero sin voto.

De ello se deduce, como admite el artículo 16.1 LRJSP, que el Secretario no es miembro del órgano colegiado sino una persona al servicio de la Administración Regional que asiste de manera permanente a la Comisión. En consecuencia, a la vista de la regulación que se contiene

en el Proyecto de Decreto, se hace evidente que el Secretario no puede ostentar la condición de Vocal de la CCRM.

Por lo tanto, debiera darse una nueva redacción al apartado 1 del artículo 5 del Proyecto de Decreto con la finalidad de que se distinga entre los miembros de la CCRM, que serían el Presidente y los Vocales, y el Secretario de dicho órgano. Por ello, se debe hacer alusión a su existencia y a su condición de funcionario al servicio de la Administración Regional en el apartado 2 de ese precepto, y proceder a la renumeración de los apartados siguientes.

Esta observación reviste carácter esencial a los efectos previstos en los artículos 2.5 LCJ y 3.1 y 61.3 RCJ.

B) Por otra parte, se previene en el apartado 4 de este artículo 6 que se pueda constituir válidamente la Comisión en segunda convocatoria cuando asista un tercio de sus miembros, entre los que se deberán incluir el Presidente y el Secretario, o sus respectivos suplentes.

Ya se ha dicho con anterioridad que, de acuerdo con la previsión que se contiene en el apartado 2 de este artículo, el Secretario no es miembro de la CCRM -sino un órgano de apoyo y asistencia-, por lo que se le debiera excluir del cómputo previsto en el apartado 4 para que se pueda alcanzar el *quorum* de asistencia y de deliberación necesario.

Como se ha señalado, en el citado apartado 4 se establece la posibilidad de que se pueda celebrar una segunda convocatoria de la Comisión y que pueda quedar debidamente constituida cuando asista un tercio de sus miembros, número en el que debe incluirse al Presidente. Además, debe asistir el Secretario no miembro de la CCRM.

De ese modo, se debe entender que la Comisión podría quedar válidamente constituida en segunda convocatoria cuando asistieran -al menos- 3 de sus miembros, ya que ese número es la tercera parte de 9 (Presidente y 8 vocales), entre los que deberían estar el Presidente o la persona que lo sustituyera y dos Vocales, como se ha dicho.

Esta previsión resulta plenamente ajustada a lo que se prevé en el artículo 17.3 LRJSP, por lo que no cabe formular observación alguna.

En relación con el *quorum* mínimo que permita que la Comisión quede constituida en primera convocatoria, resulta de aplicación el artículo 17.2 LRJSP según el cual *"Para la válida constitución del órgano, a efectos de la celebración de sesiones, deliberaciones y toma de acuerdos, se requerirá la asistencia, presencial o a distancia, del Presidente y Secretario o en su caso, de quienes les suplan, y la de la mitad, al menos, de sus miembros"*.

Si ello es así, se requería entonces la asistencia, para deliberar y para poder tomar acuerdos, de 5 personas, es decir, del Presidente y de, como mínimo, 4 Vocales de los 8 que formarían parte de la Comisión, además del Secretario.

C) En el apartado 5 del precepto se establece que la adopción de acuerdos requerirá la mayoría simple *"de votos de los miembros asistentes"* y en el 6 se dice que el acta en la que se recojan los acuerdos de la Comisión deberá ser aprobada por mayoría simple *"de votos"*.

Sin embargo, cabe hacer un doble consideración: así, se entiende que no resulta necesario añadir ni el término *"de votos"*, ya que se sobreentiende, ni tampoco explicar que deba serlo de los miembros asistentes, pues es conocido que eso es lo propio de este tipo de mayoría, en la que sólo se tiene en cuenta el número de miembros presentes y en la que no se toman en consideración las abstenciones. Para la aprobación de un asunto basta con que los votos a favor sean más que los votos en contra. En consecuencia, resulta suficiente que se diga que la adopción de acuerdos o la aprobación de las actas requerirán mayoría simple.

No obstante, y siguiendo la redacción que se contiene en el artículo 18.5 LRJSP, también podría utilizarse, de manera contraria, la expresión *"mayoría de votos"*, que no exigiría que se calificara

como simple, aunque se sobreentiende que se refiere a ese tipo de mayoría.

D) Por último, en el apartado 7 se hace alusión a que la CCRM debe ajustar su régimen y funcionamiento a lo dispuesto en la Sección 3ª del Capítulo II de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Sin embargo, la referencia no es completa, porque en realidad debiera hacer alusión a la Subsección 1ª de la Sección 3ª del Capítulo II del Título Preliminar de esa Ley. Es evidente que es una remisión muy farragosa, por lo que podría resultar más adecuado hacer una referencia genérica a la LRJSP o, simplemente, no hacer ninguna, ya que en realidad resulta superflua.

6) Al artículo 7.

Este artículo se refiere a las funciones de la Comisión Calificadora.

A) En el apartado e) del precepto se alude a que corresponde a ese órgano colegiado emitir dictámenes de valoración de documentos *"y elevarlos al Consejero competente en materia de patrimonio documental para su aprobación y publicación"*. Sin embargo, esta mención al hecho de que los dictámenes de valoración se deben elevar al Consejero para su aprobación también se contiene en los artículos 8.3 y 9.1, por lo que debiera estudiarse si resulta justificada y si no se producen repeticiones innecesarias.

Otra razón que justificaría esa supresión viene dada por el hecho de que no son los Consejeros los únicos órganos a los que les correspondería autorizar la destrucción de documentos, sino también a los órganos correspondientes de los Ayuntamientos y de las Universidades públicas de la Región de Murcia, como ya se ha explicado y se vuelve a reiterar más adelante.

Por ese motivo, se debe realizar una alusión genérica en favor, no del Consejero, sino del "órgano" competente para su aprobación y publicación, o contemplar la alternativa formulada en el comentario al artículo 9.

Esta observación revista carácter esencial a los efectos que han quedado dichos.

B) Por otra parte, en el apartado f) se alude a que corresponde a ese órgano colegiado *"Elaborar, mantener y revisar los dictámenes de valoración"*. Sin embargo, pudiera surgir la duda de si esa labor de elaboración de dictámenes pudiera coincidir con la de *"Emitir dictámenes..."* que se menciona en el apartado e) anterior, pues lo cierto es que parece que se refieren a la misma actuación. Por ello, se recomienda una revisión de la redacción de este artículo.

C) En la letra g) se hace referencia a la posibilidad de que la CCRM pueda emitir informe facultativo sobre el régimen de acceso, publicidad activa, transferencia y conservación *"de los nuevos procedimientos que se implanten"*.

Parecería más adecuado que se hiciera alusión al régimen de acceso, publicidad activa, transferencia y conservación *"de los documentos"* o de las series documentales que produzcan con ocasión o como consecuencia de la tramitación -u otra fórmula similar- de los nuevos procedimientos que se implanten.

De otro lado, se establece en ese mismo apartado del artículo 7 que la Comisión puede emitir informe facultativo sobre esas cuestiones, *"de acuerdo con los órganos directivos competentes en materia de organización administrativa y transparencia"*.

La característica esencial de los órganos colegiados, según se expresa en el artículo 23 LORJA, es la de ejercer funciones administrativas de propuesta y asesoramiento, entre otras, a los órganos decisorios debido a la especial cualificación, experiencia o conocimiento de los miembros que los componen o al hecho de que en su seno participan representantes de otras Administraciones Públicas o de entidades representativas, a su vez, de intereses sociales.



En consecuencia, estos órganos deben realizar su función sin sujeción a instrucciones y con independencia de criterio, por lo que no parece adecuado que se diga que la CCRM emita informes facultativos de acuerdo con los órganos directivos reseñados. Otra cosa diferente es que con carácter previo a la emisión del informe facultativo se pueda solicitar información a esos órganos directivos. O que una vez que conozcan el parecer facultativo de la Comisión, esos órganos puedan o no, debido a ese carácter potestativo, decidir con arreglo a las consideraciones y a los criterios que se puedan contener en él.

Por ello, debe suprimirse la parte final de este precepto.

Esta observación también tiene carácter esencial a los efectos indicados.

7) Al artículo 8.

En el apartado 3 de este artículo se vuelve disponer, como ya se ha adelantado, que los dictámenes aprobados serán elevados, para su aprobación, al Consejero competente, que dictará la correspondiente orden que será publicada oficialmente.

No resulta necesario insistir en que esa previsión se contiene, asimismo en el artículo 7.4 y en el 9.1 por lo que se debe reiterar la observación esencial que, sobre ello, se puso de manifiesto en el apartado anterior.

8) Al artículo 9.

Este artículo regula el procedimiento de eliminación de documentos. En relación con él se realizan las siguientes consideraciones:

A) En la versión inicial de este Proyecto de Decreto se disponía que las entidades mencionadas en el artículo 3 podían eliminar aquellos documentos que contasen con una Orden del Consejero competente en materia de patrimonio documental que contuviese el dictamen favorable de eliminación emitido por la Comisión Calificadora de Documentos Administrativos de la Región de Murcia y que hubiese sido publicada en el Boletín Oficial de la Región de Murcia.

Durante el proceso de elaboración de la futura disposición reglamentaria se formularon varias sugerencias de que el precepto estableciera que la eliminación debía llevarse a cabo a partir de los tres meses desde que hubiese sido publicada oficialmente y desde que se hubiesen resuelto las alegaciones que se hubieran presentado. A pesar de ello, no se ofrecía en ellas la menor justificación técnica o jurídica que les pudiese servir de fundamento.

Conviene advertir que no se trató expresamente acerca de esas propuestas en el Informe sobre alegaciones al borrador de Decreto (folios 76 y 80 del expediente administrativo), pero resulta evidente que se han acogido en la versión final de la iniciativa normativa que se ha remitido a este Consejo Jurídico. Resulta necesario advertir, por otra parte, que la redacción que contiene resulta muy defectuosa desde un punto de vista de técnica normativa y que eso hace muy aconsejable que se revise.

En línea con lo que se ha dicho con anterioridad, este Órgano consultivo entiende que las sugerencias formuladas y acogidas en el Proyecto de Decreto pueden encontrar su justificación en lo que se dispone en el artículo 6.2 del Real Decreto 1164/2002, de 8 de noviembre, por el que se regula la conservación del patrimonio documental con valor histórico, el control de la eliminación de otros documentos de la Administración General del Estado y sus organismos públicos y la conservación de documentos administrativos en soporte distinto al original.

En ese precepto se determina el contenido de la resolución administrativa que autorice la eliminación de documentos o, en su caso, disponga la conservación en soporte distinto del original y se exige, entre otros requisitos (letra b), que se incluya *"La indicación de que, conforme a lo previsto en el artículo 57.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en el presente Real*

*Decreto, la eficacia de la autorización quedará demorada hasta transcurridos tres meses desde su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y condicionada en todo caso a que durante ese plazo no haya constancia de la interposición de recurso de cualquier naturaleza contra la misma. También se hará constar que no podrá procederse a la destrucción de documentos hasta que la resolución, caso de ser impugnada, adquiera firmeza". De otro lado, en la letra c) se impone "El señalamiento de los recursos que procedan".*

Como es conocido, la LPAC ha sido derogada, pero el contenido de su artículo 57.2, que establecía la posibilidad de que la eficacia de un acto quedase demorada cuando estuviese supeditada a su publicación, se reproduce en los mismos términos en el del artículo 39.2 LPACAP.

Hecha esta aclaración, cobra ya sentido la redacción que se contiene en el texto de la propuesta de reglamento y se solventan algunas dudas que ofrecía, como la doble mención a la necesidad de que la Orden debiese ser publicada oficialmente o al hecho de que se pudieran presentar "alegaciones" en esa fase del procedimiento y no auténticos recursos. Y analizado el artículo antes transcrito, se considera que nada impediría que su contenido sirviese de modelo para la reelaboración de esta parte del precepto.

A pesar de ello, hay que advertir que no resultaría necesario hacer mención expresa a lo que se establece en la actualidad el referido artículo 39 LPACAP ya que resulta conocido, y que se podría mantener el plazo de tres meses de demora de la eficacia del acto que se regula en ese Real Decreto, que sobrepasa de manera prudente el de dos meses que consumiría, como máximo, la interposición y la resolución expresa del recurso potestativo de reposición que se pudiera interponer contra la resolución del Consejero competente.

B) Por otro lado, al final de este primer apartado de este precepto se establece que en el caso de que los documentos sean de titularidad municipal se requerirá, para proceder a su eliminación, la aprobación del órgano de gobierno correspondiente y no del Consejero con competencias en materia de patrimonio documental.

Esta previsión resulta perfectamente lógica y respetuosa con el principio de autonomía local, aunque su inclusión en este artículo final puede inducir a alguna duda respecto del alcance de las otras alusiones a la competencia del Consejero que se contienen en los artículos 7,e) y 8.3 de la iniciativa reglamentaria, respecto a las cuales ya se ha expuesto anteriormente que la alusión al Consejero debe ser sustituida por otra referida al "órgano competente", observación que se debe reiterar aquí.

No obstante, de manera alternativa, cabe mantener la mención al Consejero en este artículo y en los 7,e) y 8.3 siempre y cuando, con la finalidad de no alterar la coherencia de la norma y la seguridad jurídica, se introdujera una Disposición adicional -con la numeración que correspondiera (Directriz número 38)-, dado que en ellas, se regulan los regímenes jurídicos especiales que no se puedan situar en el articulado, como se recuerda en la Directriz número 39,a). Ese régimen jurídico implica la creación de normas reguladoras de situaciones diferentes de las previstas en la parte dispositiva de la norma.

Por esa razón, la redacción de la disposición adicional podría ser la siguiente u otra similar: *"Disposición adicional única. Documentos de las Entidades Locales y de las Universidades Públicas de la Región de Murcia.*

*Cuando los documentos sean de titularidad municipal o universitaria, las referencias que en este decreto se hacen al Consejero competente en materia de patrimonio documental respecto de la aprobación de los dictámenes de valoración deben entenderse realizadas en favor de los órganos de gobierno municipales o universitarios correspondientes".*

En concordancia con lo que se ha dicho hasta ahora, esta observación también reviste carácter esencial.

#### IV. A la parte final.

En relación con la parte final del Proyecto de Decreto se formulan las siguientes observaciones:

A) La Disposición transitoria primera de la iniciativa reglamentaria, que se titula "Autorización de destrucción de documentos públicos", dispone que hasta que no se constituya la Comisión Calificadora de Documentos Administrativos de la Región de Murcia corresponde al Consejero que tenga atribuidas las competencias en materia de patrimonio documental autorizar la destrucción de cualquier documento público que forme parte del patrimonio documental de la Región de Murcia.

Como se reconoce abiertamente en ese precepto, su contenido coincide en lo esencial con lo que se establece en la Disposición Transitoria Cuarta de la LAPD. Por ese motivo, constituye un ejemplo del empleo de la técnica que se conoce como *lex repetita*, que definió este Consejo Jurídico en la Memoria de sus actividades correspondiente al año 2004 como la operación que consiste en reproducir en un texto legal o reglamentario preceptos o contenidos normativos procedentes de normas de diverso origen (estatales, incluso básicas) o de distinto rango normativo, como ocurre en el caso de los reglamentos ejecutivos de leyes regionales, que incluyen artículos de éstas.

Ya se ha dicho que el contenido del precepto que se propone sólo varía en que previene que la autorización de destrucción corresponda al Consejero que tenga atribuida la competencia en materia de patrimonio documental, mientras que en el texto de la disposición legal se hace referencia expresa a que el permiso debe ser concedido por la, entonces, Consejería de Cultura, Educación y Turismo.

Este cambio de redacción demuestra la inconveniencia de que en los textos normativos se haga referencia nominal a Consejerías, a órganos directivos o a unidades administrativas concretas, ya que sus denominaciones y las funciones o las competencias que les puedan corresponder pueden variar con el transcurso del tiempo y, sin embargo, la alusión en la norma sigue subsistente, lo que puede provocar dificultades interpretativas que necesiten ser solventadas. La solución se encuentra, como se hace en el Proyecto de Decreto que aquí se dictamina, en hacer alusión a los Departamentos, órganos directivos o unidades de manera genérica y en precisar seguidamente la competencia que les pueda corresponder sobre una materia o sobre un ámbito concreto de actuación administrativa.

En cualquier caso, -sin perjuicio de lo que más adelante se dirá- hay que recordar que sobre la reproducción de textos legales en preceptos reglamentarios ya se explicó en el Dictamen 21/2004 de este Órgano consultivo que es doctrina del Consejo de Estado que su admisión resulta posible siempre que quede expresamente consignado entre paréntesis el precepto legal que se reproduce (entre otros, Dictamen nº 50.261, de 10 de marzo de 1988). En ese caso, deben mantenerse los preceptos legales inalterados (Dictamen nº 44.119, de 25 de marzo de 1982) para, como se expone también en el Dictamen 39/2002 de este Consejo Jurídico, facilitar que se distingan claramente los contenidos normativos de mayor rango respecto de los de nivel inferior.

Pero es que, además, acerca del alcance de la disposición transitoria del proyecto normativo a la que se hace referencia, considera este Órgano consultivo que contiene de manera aislada un precepto de carácter meramente reiterativo de una norma de carácter intertemporal que ya existe, por lo que resulta innecesario, e incluso superfluo, dado que ninguna previsión añade que facilite la comprensión de cómo debiera producirse el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación.

Ya se ha dicho que la Disposición transitoria que se comenta se limita a poner de manifiesto lo que ya se sabe y está en vigor, y es que, en virtud de lo que dispone la citada disposición transitoria de la LAPD, corresponde al Consejero competente autorizar la destrucción de un documento público que forme parte del patrimonio documental de la Región de Murcia mientras que no se determine el procedimiento para llevar a cabo su eliminación o expurgo. No hace falta incidir en el hecho de que no se alude a la posibilidad de que esa decisión se adopte por los

órganos correspondientes de los Ayuntamientos y de las Universidades públicas de la Región de Murcia.

Si se sigue incidiendo en este análisis sobre esta disposición de derecho intertemporal, hay que decir que extraña que no se contenga en el Proyecto de Decreto una auténtica disposición transitoria que aborde el procedimiento de puesta en marcha de la Comisión y que disponga, por ejemplo, el establecimiento de un término fijo y determinado dentro del cual se deba proceder al nombramiento de los miembros del nuevo órgano; se contemple una duración más breve del primer mandato de algunos vocales para posibilitar que exista una continuidad de criterio y de experiencia en el órgano y se evite, al tiempo, que su renovación pudiera llegar a ser total, o se prevea un procedimiento especial para la celebración de la sesión constitutiva, por ejemplo.

Y eso, a pesar de que este Órgano consultivo es plenamente consciente de que la doctrina califica de *impropias* a ese tipo de disposiciones transitorias ya que su misión no consistiría propiamente en ofrecer soluciones a los conflictos que pudiera provocar la aplicación en el tiempo de diversas normas, sino en establecer una regulación provisional (que decaería en un espacio de tiempo determinado para dejar paso a la nueva regulación) y especial o autónoma (esto es, diferente a la que se contempla en la norma anterior y en la nueva) que facilitase la aplicación definitiva del nuevo reglamento.

En ese caso, es decir, si se optase por la inclusión de alguna o algunas disposiciones transitorias de ese carácter impropio pudiera cobrar más sentido incorporar una disposición transitoria como la que aquí se trata, pues formaría parte entonces de un cuerpo de regulación más amplio -el que persigue facilitar la aplicación de la nueva norma- y serviría para recordar el régimen que resultaría de aplicación hasta que la Comisión Calificadora quedara válidamente constituida y comenzara a aplicarse las previsiones que se contienen en el Proyecto de Decreto.

En cualquier caso, y como consideración final acerca de esta cuestión, resulta necesario traer a colación la Directriz número 4 que se titula *"Reproducción de preceptos legales en normas reglamentarias"* y que previene que *"No es correcta la mera reproducción de preceptos legales, salvo en el caso de la delegación legislativa, en normas reglamentarias o su inclusión con algunas modificaciones concretas, que, en determinados supuestos, pueden crear confusión en la aplicación de la norma. Deberán evitarse, por tanto, las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma) o que induzcan a confusión (por reproducir con matices el precepto legal)"*.

B) Se contiene en el texto una Disposición transitoria segunda en la que se regula la relación que debe establecerse entre la Comisión de la que aquí se trata y otras de ese carácter que ya existan, como la Comisión Calificadora de Documentos Administrativos de la Consejería de Educación, Formación y Empleo (regulada por Orden de 8 de junio de 2011, de la Consejería de Educación, Formación y Empleo), la Comisión de Valoración y Expurgo del Archivo de la Universidad de Murcia -a la que ya se ha hecho alusión-, y otras que se puedan crear en el seno de los entes públicos que se mencionan en esta iniciativa reglamentaria.

Se dispone que estos órganos calificadores deben "adaptar su funcionamiento" a lo que se dispone en el Proyecto de Decreto, se sobreentiende. Este Consejo Jurídico consideraría desafortunada esta previsión si es que con ella se tratara de imponer que esos organismos tuvieran que organizarse con arreglo al modelo que se instaura con esta iniciativa reglamentaria.

Y así lo entiende, en primer lugar, porque ello supondría desconocer que el Proyecto de reglamento del que aquí se trata no establece un modelo general que deba ser seguido por los diferentes entes y departamentos que integran la Administración regional o por otras Administraciones, como la Local o la Universitaria, pues eso sólo podría hacerlo una norma con rango de Ley. Tan sólo pretende la creación y regulación del funcionamiento de la CCRM, y ello no puede impedir ni condicionar que esas Administraciones se puedan dotar de organismos que sigan un régimen de organización diferente.

Y, en segundo lugar, porque supondría olvidar que tanto los Entes Locales como las Universidades públicas gozan de autonomía para la organización interna de su Administración propia.

También se dice en esta disposición que esas Comisiones deben elevar sus propuestas de valoración a la CCRM para que emita su dictamen.

Con ello, se abre una vía de presentación de propuestas de valoración documental distinta de la que se contempla en el artículo 8.1 del Proyecto, en el que se señala que esas iniciativas sólo pueden ser presentadas por los sujetos que se citan en el artículo 3, y por las Subcomisiones que se hayan creado en el seno de la propia Comisión.

Resulta evidente, por tanto, que lo que aquí se previene es la creación de un régimen jurídico especial, distinto del señalado en el artículo citado, pero en absoluto de carácter intertemporal, por lo que su regulación debería encontrar mejor acomodo en una disposición adicional, como se ha explicado con anterioridad.

Por último, hay que destacar que la lectura de esta segunda parte de la disposición, que trata de la elevación de las propuestas de valoración a la CCRM, permite entender que la "adaptación del funcionamiento" a la que se refiere persigue que esas Comisiones contemplen expresamente en sus normas de organización y funcionamiento la remisión de propuestas a la citada Comisión regional y establezcan, en su caso, procedimientos o trámites específicos para ello. En el supuesto de las Comisiones que ya existan, la creación de la CCRM y la entrada en vigor del futuro reglamento pueden provocar la necesidad de que se tengan que modificar las normas a las que se ha hecho alusión. Esto es lo que debe ser objeto de una regulación más clara en esta disposición del Proyecto de Decreto.

C) Se echa en falta la existencia de una disposición adicional en la que se dé cumplimiento a lo que se dispone en el artículo 23.2,e) LORJA, según el cual la constitución de un órgano colegiado de la Administración General requiere la determinación, en su norma de creación, de la dotación de los créditos necesarios para su funcionamiento.

Según se deduce de la lectura del expediente administrativo que la constitución y el funcionamiento de la CCRM no supone incremento de gasto que afecte al presupuesto de la Administración regional. Por ello, podría emplearse una fórmula similar a la que se contiene en la disposición adicional segunda del Real Decreto 1401/2007, de 29 de octubre, por el que se regula la composición, funcionamiento y competencias de la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos.

Así, en ella se establece que *"La aprobación de este real decreto no supone incremento de gasto público y su funcionamiento será atendido con los medios personales y materiales del Ministerio de Cultura"*.

#### V. Al anexo.

El Proyecto de Decreto que se somete a la consideración de este Órgano consultivo lleva un anexo en el que se recogen cinco definiciones que deben servir de base para la aplicación de la futura norma y que tienen por objeto facilitar la comprensión de ciertos términos que en ella se utilizan.

Sin embargo, se considera que esas definiciones no debieran estar ubicadas en esa parte de la disposición reglamentaria, ya que no parece que encajen en el contenido que reserva a los anexos la Directriz número 46. En ella se establece que contendrán: a) Conceptos, reglas, requisitos técnicos, etc., que no puedan expresarse mediante la escritura, como, por ejemplo, planos o gráficos; b) Relaciones de personas, bienes, lugares, etc., respecto de los cuales se haya de concretar la aplicación de las disposiciones del texto; c) Acuerdos o convenios a los que el texto dota de valor normativo, y d) Otros documentos que, por su naturaleza y contenido, deban integrarse en la disposición como anexo.

De manera contraria, la Directriz número 17 dispone que las disposiciones generales de la parte dispositiva *"son aquellas que fijan el objeto y ámbito de aplicación de la norma, así como las definiciones necesarias para una mejor comprensión de algunos de los términos en ella empleados. Deberán figurar en los primeros artículos de la disposición y son directamente aplicables, en cuanto forman parte de la parte dispositiva de la norma"*.

En ese mismo sentido, la Directriz número 18 establece que *"si la norma se divide en títulos, los artículos que contengan disposiciones generales se incluirán en el TÍTULO PRELIMINAR, «Disposiciones generales», u otras denominaciones del tipo «ámbito y finalidad»*.

*Si la norma se divide en capítulos, los artículos que contengan disposiciones generales se incluirán en el CAPÍTULO I, «Disposiciones generales», u otras denominaciones del tipo «ámbito y finalidad»*".

Finalmente, la Directriz número 19 determina que *"La parte dispositiva se ordenará internamente, según proceda, de la siguiente manera:*

### **DISPOSICIONES GENERALES.**

1. *Objeto.*

2. *Definiciones.*

3. *Ámbito de aplicación.*

(...)"

Por ese motivo, se sugiere que se modifique el emplazamiento de esta parte de la futura disposición reglamentaria.

De otro lado, y acerca de su contenido concreto, se sugiere que la disposición de las definiciones en el artículo correspondiente se ordene internamente de manera lógica (como pudiera ser "Serie"; Gestión de documentos", "Calificación" o "Valoración" y "Dictamen", o de otro modo mejor fundamentado).

### **SEXTA.- Otras observaciones finales.**

1) En la exposición de motivos del Proyecto de Decreto se hace alusión en el primer párrafo al *"Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia"*. Sin perjuicio de que la Directriz número 72 sobre *"Cita de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía"* disponga que *"Los Estatutos de Autonomía pueden citarse de forma abreviada (...), sin necesidad de incluir la referencia a la ley orgánica por la que se aprueban"*, sí que resulta necesario que se haga referencia a ellos por su denominación oficial, que en este caso es *"Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia"*.

De igual forma, las citas de las normas autonómicas deben realizarse utilizando su denominación oficial completa, al menos la primera vez que se haga puesto que después ya puede abreviarse de la manera que se prevé en la Directriz número 80. Ello debiera motivar que en la referencia a la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, *"de transparencia y participación ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia"* que se contiene en la exposición de motivos se utilice el nombre más adecuado *"de Transparencia y Participación Ciudadana de la"*

*Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*", que asimismo debiera emplearse en el segundo párrafo del artículo 8.4.

Por cierto, que en esa última división del artículo citado se tendría que añadir la expresión "*de la Comunidad Autónoma de la*" para que en su inicio se pueda leer "*En el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*". También debiera utilizarse la denominación oficial de "*Portal de la Transparencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*".

2) También en la exposición de motivos de la iniciativa normativa se menciona la LAPD y, en concreto, se hace alusión a las instituciones, entidades, empresas y personas a que se refiere el artículo 2, apartado a), de la "*presente Ley*". Con el fin de evitar alguna posible confusión en los intérpretes y aplicadores de la nueva disposición reglamentaria, se propone que se modifique para que diga "*esa Ley*".

Esta misma observación puede repetirse respecto de la referencia que se contiene en esa parte del proyecto del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica. Así, en el antepenúltimo párrafo de la exposición de motivos se dice "*En desarrollo de este Real Decreto*". En consecuencia, para evitar que incurran en confusión los destinatarios de la futura norma se sugiere que se modifique para que quede redactado "*En desarrollo de ese Real Decreto*".

3) En esta misma parte de la iniciativa se califican de *recientes* a las Leyes 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y a la Ley regional 12/2014, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, cuando lo cierto es que habrán perdido esa cualidad cuando se llegue a aprobar el reglamento cuyo proyecto aquí se analiza.

4) En el Proyecto de Decreto se realizan frecuentes citas de normas que pueden resultar innecesarias en algunos casos, porque no aportan ninguna información o porque la que proporcionan ya es sobradamente conocida y sólo introducen pesadez en el texto. En estos casos debe valorarse la conveniencia de incluirlas.

Un ejemplo de lo que se comenta lo constituye el artículo 1, en el que después de que se haga alusión a los documentos que constituyen el patrimonio documental de la Región de Murcia se añade "*según establece el artículo 2 de la Ley 6/1990, de 11 de abril de Archivos y Patrimonio Documental de la Región de Murcia*", lo que resulta superfluo.

Otro caso como el anterior es el que se contiene en el artículo 2, en el que se determina que la CCRM se configura como un órgano colegiado "*de los contemplados en los artículos 23 y 24 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*". Además, la supresión de ese párrafo permitiría refundir en un único apartado los dos que actualmente integran el citado artículo 2.

En otras ocasiones, se hacen citas de unidades de división de una norma (títulos, capítulos o secciones) que no resultan necesarias y que no aportan claridad al texto. Resulta más adecuado efectuar una mención al contenido conceptual que se busca. Así, por ejemplo, en la exposición de motivos se puede leer: "*La reciente Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, regula en su Título I, Capítulo III el derecho de acceso a la información pública...*", cuando resulta evidente que la mención de esas divisiones de la Ley son superfluas.

No obstante, se considera que las citas que se contienen en el artículo 7.4 y en la disposición transitoria primera tienen mayor sentido.

5) En los artículos 1, 3 y 6 y en la disposición transitoria segunda del proyecto se utilizan las expresiones "*El presente Decreto*" o "*este Decreto*". Sin embargo, como se dispone en el

apéndice a), apartado 2º, de las Directrices, no se escribirá con inicial mayúscula cuando en el texto de la disposición se haga referencia a la propia norma. Por ello, se debiera utilizar mejor en ellas la palabra "decreto" en minúscula.

6) En muchos artículos del Proyecto se alude a la "Comisión Calificadora de Documentos Administrativos" y en otros se utiliza el término "Comisión" cuando en el artículo 1 se la denomina oficialmente "Comisión Calificadora de Documentos Administrativos de la Región de Murcia", y así se hace también en otros varios preceptos.

Por lo tanto, se debe realizar una nueva lectura del texto con la finalidad de que se emplee en la mayor medida posible la denominación oficial y de que el uso de la expresión alternativa "Comisión" quede restringida a aquellos casos en los que resulte aconsejable evitar la pesadez del texto o disminuir la abundancia de reiteraciones innecesarias.

7) En el último apartado de la letra b), sobre "*Vocales*", del artículo 5 de la iniciativa se dice que un técnico actuará "*de Secretario*" cuando lo más adecuado sería que dijera "*como Secretario*".

En los artículos 8.1 y 9.1 y en la disposición transitoria segunda se habla de entidades "*recogidas en el artículo 3*" cuando debiera decir mejor "citadas" o "mencionadas" o emplearse un término similar a estos últimos.

En los artículos 8.3 y 9.1 se hace mención a la publicación de la Órdenes de aprobación o de eliminación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia. De acuerdo con lo que se dispone en las Directrices números 42 y 43, las referencia al diario oficial debieran ir entrecomilladas, y es habitual que se empleen las comillas latinas (« »).

En el artículo 9.2 se introduce un texto entre guiones ("*en el caso de los documentos electrónicos el borrado definitivo*-") que no es propio de los textos normativos, ya que los artículos no deben contener explicaciones (Directriz número 26) sino prescripciones. Por ello, se sugiere la siguiente redacción "*que implicará su destrucción física o su borrado definitivo*", u otra similar, dado que se sobreentiende que esa forma de supresión es la propia de los documentos electrónicos.

La Directriz número 102 aconseja que las dudas gramaticales y ortográficas que puedan surgir con ocasión de la redacción de textos normativos se resuelvan de acuerdo con lo establecido en el *Diccionario panhispánico de dudas*. Aunque en él se permite que se utilicen paréntesis para introducir opciones o alternativas en un texto, como se lleva a cabo en el apartado 3 del artículo 9 cuando se utiliza el término "*código(s)*", el decoro lingüístico con el que deben redactarse la normas jurídicas aconseja que se eviten. Por ese motivo, resultaría más adecuado emplear la palabra "*código*" para hacerla coincidir en número y que resulte, por tanto, concordante con la que se emplea en el párrafo siguiente, que es "*título*".

En el anexo de la iniciativa reglamentaria se utiliza en dos ocasiones la expresión "*En base a*". En el citado diccionario, sin embargo, se desaconseja esa locución ya que se explica que las preposiciones "*en*" y "*a*" no están justificadas, por lo que pudiera resultar más conveniente utilizar fórmulas más tradicionales como "*sobre la base de*", "*en función de*", "*a partir de*", "*de acuerdo con*", "*según*", u otras similares.

8) Se advierte la existencia en el texto propuesto de algunas erratas que deberían ser corregidas. Así, en el artículo 2 se ha olvidado el artículo indeterminado "*un*" antes de "*órgano colegiado*"; en el artículo 6.5 debiera decir "*En caso de empate lo dirimirá el voto de calidad del presidente*"; en la letra a) del artículo 8.1 se dice "*en el artículo 3*" cuando debiera decir "*en el artículo 3*"; en el artículo 8.2 se contiene una remisión a un artículo que luego no se cita, por lo que se debería suprimir, ya que además es innecesaria, y en el artículo 8.4 se señala que "*Lo dispuesto en los dictámenes aprobados se irán incorporando*" y "*administraciones*" cuando debiera decir mejor "*... se irá incorporando*" y "*Administraciones Públicas*".

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes



## **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.**- La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia goza de competencia exclusiva en materia de archivos de interés para la Región, que no sean de titularidad estatal, y en materia de patrimonio documental. También le corresponde organizar y estructurar su propia Administración pública. Por esos motivos, puede aprobar la iniciativa reglamentaria sometida a consulta.

**SEGUNDA.**- Revisten carácter esencial las siguientes observaciones:

- La que se efectúa en la Consideración segunda de este Dictamen, puesto que se advierte, en relación con el procedimiento seguido, que el titular de la Vicesecretaría de la Consejería consultante no ha emitido el informe reclamado en el artículo 53.2 LPCG, y que tampoco ha visado ningún informe que haya realizado, al efecto, el Servicio Jurídico de la Secretaría General. Por esa razón, no se puede entender que se haya cumplimentado ese requisito legal.

- Las que se expone en la Consideración quinta, II, números 1) y 3), de este Dictamen, en cuya virtud se deben eliminar de la exposición de motivos las menciones a normas derogadas y la alusión a que quien propone al Consejo de Gobierno es la Consejera de Cultura y Portavocía.

- La que se realiza sobre el apartado h) del artículo 3 del Proyecto en la Consideración quinta, III, 2, letra E).

- La que acerca de la exclusión de la Asamblea Regional de Murcia del ámbito aplicación del Proyecto de Decreto se formula en la Consideración quinta, III, 2, letra C).

- La que se contiene respecto de la condición de Secretario de la Comisión en la Consideración quinta, III, 5, letra A.

- Las que se efectúan acerca de que sólo se considere a los Consejeros como órganos competentes para aprobar los dictámenes de valoración en la Consideración quinta, III, 6, letra A); 7, y 8, letra B.

- Y la que se realiza sobre que la Comisión no debe recabar el acuerdo de ciertos órganos directivos en la Consideración quinta, III, 6, letra C).

**TERCERA.**- El resto de observaciones, de incorporarse al texto del proyecto, contribuirían a su mayor perfección técnica y mejor inserción en el ordenamiento jurídico.

No obstante, V.E. resolverá.

---

---