



Dictamen nº 308/2021

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 15 de diciembre de 2021, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Presidencia, Turismo y Deportes (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 9 de noviembre de 2021 (COMINTER_327955_2021_11_09-09_56), sobre Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto nº 8/2014, de 21 de febrero, por el que se aprueban los estatutos del Organismo Autónomo Boletín Oficial de la Región de Murcia (exp. 2021_311), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El Proyecto de Decreto sobre el que versa este Dictamen ya fue objeto de otro anterior, el 75/2021, que concluyó indicando a la Consejería consultante la necesidad de realizar diversas actuaciones para completar el procedimiento de elaboración reglamentaria, subsanando las omisiones que en aquel dictamen se advertían, a saber:

- La de los preceptivos informes de las consejerías competentes en materia de organización administrativa y hacienda, que exige el artículo 41.2 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, en el procedimiento de elaboración de los Estatutos de los organismos autónomos.
- El insuficiente tratamiento que del impacto presupuestario de la futura norma se contenía en la MAIN.
- Una adecuada justificación acerca de la incardinación de las nuevas funciones (digitalización y destrucción de documentos administrativos) que se pretende atribuir al Organismo Autónomo Boletín Oficial de la Región de Murcia (en adelante, OABORM) entre los fines del ente, establecidos por el artículo 3 de su Ley de creación (Ley 6/2009, de 9 de octubre).

Cabe dar por reproducidos los antecedentes de aquel Dictamen en orden a evitar innecesarias repeticiones, por lo que en el presente sólo se recogen las actuaciones realizadas tras la aprobación e aquél el 22 de abril de 2021, sin perjuicio de recordar ahora que la norma proyectada persigue modificar los Estatutos del OABORM (aprobados por Decreto 8/2014, de 21 de febrero), para incorporar entre sus funciones, enumeradas en el artículo 3 de aquéllos, tanto la digitalización de documentos asociados a procedimientos administrativos ya finalizados como la destrucción de documentos administrativos, siempre que en ambos supuestos medie un encargo realizado por un poder adjudicador de los que el organismo sea medio propio.

SEGUNDO.- Solicitados los informes preceptivos de las Consejerías competentes en materia de hacienda y organización administrativa, se unen al expediente los siguientes documentos:

- Comunicación interior de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos en la que se indica que “*la modificación propuesta no contiene ninguna disposición en materia presupuestaria sobre la que se tenga que pronunciar esta Dirección General*”.

La indicada comunicación interior no consta entre la documentación remitida al Consejo Jurídico. Se tiene constancia de ella, no obstante, por medio de la comunicación que el 30 de junio de 2021 dirige la Vicesecretaría de la Consejería consultante al OABORM, informando de su contenido y requiriéndole información adicional, en los siguientes términos:

“No obstante, nos precisa [la Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos] que la elaboración de la MAIN no supone la sustitución de la Memoria Económica que recoge la disposición Adicional Primera del Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia. Es por ello, que debe precisarse por dicho Organismo si, una vez aprobada la Ley 1/2021, de 23 de junio de Presupuestos Generales de la CARM, para el ejercicio 2021, las previsiones de gasto contempladas en la MAIN para llevar a cabo el objeto que se regula en la modificación Estatutaria, generan mayores obligaciones económicas o una disminución de ingresos en el presente o en futuros ejercicios, respecto a los previstos inicialmente en el presupuesto del ejercicio corriente, tal como indica dicha Disposición Adicional de la Ley de Hacienda. En este caso, deberá elaborarse la memoria económica siguiendo lo indicado en la Orden de 5 de junio de 2020 de la Consejería de Presidencia y Hacienda y remitirlo de nuevo a esta Secretaría General para volver a solicitar informe a la Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos. Si, por el contrario, no supone ninguna modificación de las indicadas con afección presupuestaria, rogamos que así nos lo indique expresamente”.

Por el OABORM, mediante comunicación interior de 2 de julio, se contesta a este requerimiento que tras la aprobación de la Ley de Presupuestos para el ejercicio 2021, “*el impacto en el Estado de Gastos del Organismo Autónomo derivado de su puesta en funcionamiento [de las modificaciones proyectadas] sería financiado con cargo a los créditos disponibles en el Presupuesto del Organismo, sin necesidad de efectuar ninguna modificación presupuestaria. Y en el estado de ingresos del Presupuesto del Organismo Autónomo, la puesta en marcha de estas funciones, no supone minoración alguna del mismo*”, según se concluye en informe de impacto presupuestario, de la misma fecha, evacuado por el Servicio de Gestión Económico-Financiera de la Secretaría General de la Consejería de adscripción del Organismo.

- Informe de la Dirección General de Función Pública, de 29 de septiembre de 2021, que junto a diversas consideraciones relativas a la preceptividad del informe y al marco normativo aplicable, efectúa la siguiente respecto a la adecuación entre las nuevas funciones y los fines del OABORM:

“Estas nuevas funciones de digitalización y destrucción de la documentación previamente digitalizada se integrarían dentro del concepto amplio y actual de servicios de industria gráfica, siendo la digitalización un proceso conocido por las unidades de preimpresión, donde se digitalizan los originales recibidos como fotografías, ilustraciones, gráficos, textos, etc.

Por tanto, la digitalización documental forma parte del ámbito funcional de las profesiones vinculadas a las artes gráficas y, por tanto, de forma implícita, entran dentro de los fines establecidos por la norma creadora del OABORM. Si bien, sería deseable que la Ley de creación del OABORM explicitara estas nuevas actividades dentro de las funciones que, en particular, le corresponden.

En este sentido, no es extraño a la actividad de las artes gráficas que en las empresas existan secciones de digitalización y de preimpresión digital para digitalizar imágenes, realizar publicaciones electrónicas, tratamiento de textos e imágenes y obtención digital de formas impresoras e impresión digital, etc.

En conclusión, las tareas de digitalización de documentos e imágenes, así como otras operaciones conexas a ellas forman parte, hoy en día, del ámbito funcional de las artes gráficas, que obviamente deben realizarse, en

este caso, según las reglas técnicas de la industria gráfica y de conformidad con las referencias normativas y técnicas que imponga el ordenamiento jurídico en materia de documentos electrónicos, creación de copias electrónicas, archivos electrónicos y conservación del patrimonio documental, y en definitiva de conformidad con las garantías y limitaciones que la normativa de archivos y protección del patrimonio documental, así como el Esquema Nacional de Interoperabilidad, establecen".

El referido informe señala, igualmente, que el Proyecto ha sido objeto de negociación en la Mesa Sectorial de Administración y Servicios de 17 de septiembre de 2021 e informado en sentido favorable por el Consejo Regional de la Función Pública en sesión de igual fecha. Los certificados acreditativos de tales actuaciones, que se adjuntan al informe de Función Pública según se indica en éste, no han sido sin embargo incorporados a la documentación remitida al Consejo Jurídico.

TERCERO.- El 4 de junio de 2021 se elabora una nueva versión de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) que trascibe el informe de impacto presupuestario evacuado por el Servicio de Gestión Económico-Financiera de la Secretaría General de la Consejería de adscripción del Organismo, el cual analiza el impacto de las nuevas funciones en el presupuesto de gastos, con expresión de los correspondientes costes materiales y de personal, desglosados por cada una de las nuevas funciones. Del mismo modo, en cuanto a los ingresos, se identifican con la compensación tarifaria por la prestación de servicios en su calidad de medio propio y se "prevé que las tarifas aplicables al servicio financiarán como mínimo los costes del mismo". En cualquier caso, tras señalar que estos ingresos tienen carácter no presupuestario, concluye el informe que "*la puesta en marcha de estas funciones, no supone minoración alguna en el Estado de Ingresos del Presupuesto del Organismo Autónomo*".

De igual modo, incorpora la Memoria una justificación acerca de la adecuación de las nuevas funciones a los fines legales del organismo, en concreto al de servicio de industria gráfica, para lo que trascibe un informe del Jefe de Servicio de Sistemas Integrados y Organización Productiva del OABORM, de fecha desconocida, que no se ha incorporado al expediente remitido al Consejo Jurídico, y que, según la MAIN, se expresa en los siguientes términos:

"Las funciones de digitalización y destrucción documental, vienen asociadas con el servicio de industria gráfica. En la unidad de pre impresión se realiza, entre otras actividades, la recepción y comprobación de originales; se digitalizan por captura única o mediante la digitalización línea a línea (normalmente los originales que se reciben suelen ser ilustraciones y fotografía digitales, extracciones de pdf, gráficos por ordenador, textos...)."

El BORM convierte documentos en soporte papel con adobe acrobat, así como transforma archivos de Microsoft office a pdf. De igual forma y dentro del ámbito de las artes gráficas, se realiza la actividad de escanear un texto que tenemos en formato papel, se pasa por un software y el programa interpreta el gráfico como texto conservando además el formato de tablas y dibujos que tenga el documento original. De hecho realizamos trabajos en formato electrónico como el boletín epidemiológico de la Consejería de Salud.

Todo ello sin olvidar lo establecido en la Resolución de 14 de junio de 2019 de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el convenio colectivo estatal de artes gráficas, manipulado de papel, manipulado de cartas, editoriales e industrias auxiliares 2019-2020, que incluye en el ámbito funcional las actividades entre otras de:

a) *La composición y fotograbado de texto ya sea ... digital...*

b) *La reproducción de textos e imágenes por cualquiera de los distintos sistemas o procedimientos existentes ... digital...*

c) La impresión de textos o imágenes por cualquier sistema o procedimiento existente en la actualidad o que pudiera existir en el futuro...impresión digital...

CONCLUSIÓN: El BORM tiene que adaptarse a las nuevas necesidades de las administraciones territoriales, con el fin de no estancarse y así poder satisfacer a nuestros grupos de interés. Por ello el BORM ante la disminución de trabajos de impresión, debido al impulso por parte de la administración electrónica, hace necesario un cambio de negocio en el ámbito de las artes gráficas.

Es necesario adaptarse con rapidez a las necesidades de la CARM, ofreciendo más recursos aparte de la impresión de documentos, incluyendo productos como la digitalización, la ejecución de la destrucción documental y centro de impresión y ensobrado de la Comunidad. En un futuro el papel desaparecerá y por tanto es necesario adaptarse a la demanda de los clientes, la impresión digital es muy importante actualmente y por ello en este Organismo Autónomo tenemos recursos materiales y personales para cubrir la demanda de la Comunidad Autónoma.

La digitalización está transformando el sector de las artes gráficas de manera importante, de hecho actualmente el Organismo, tiene demandas de Órganos Administrativos de la CARM para la conversión de documentos en papel a pdf o en documentos electrónicos. Actualmente el BORM, realiza impresos que incorporan sistemas de seguridad y verificación (impresos del IMAS, Agencia Tributaria, Dirección General de Salud...). Para concluir, señalar que el BORM ofrece todo lo necesario para cambiar el ciclo de vida de un documento: transporte seguro, digitalización, expediente electrónico, copia auténtica, custodia de documentos electrónicos y acceso a la información, almacenamiento de documentos y destrucción certificada.

Las ventajas de la digitalización certificada de documentos ofrecidas por el BORM son: fiabilidad, calidad y seguridad, medio propio de la CARM, experiencia en transporte, manejo, manipulación, destrucción y trazabilidad de la cadena de custodia, instalaciones, procesos, equipo humano preparado para poder prestar los servicios con seguridad lógica y física, independientemente que la no prestación del servicio conllevaría la externalización del mismo por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia”.

CUARTO.- Se ha incorporado al expediente, asimismo, la propuesta de Acuerdo que el Consejero titular del Departamento impulsor de la iniciativa normativa formulará al Consejo de Gobierno para la aprobación del Proyecto como Decreto.

QUINTO.- El 29 de octubre la Vicesecretaría de la Consejería impulsora del Proyecto evaca informe que concluye que se ha dado cumplimiento a lo indicado en el Dictamen 75/2021 de este Consejo Jurídico, por lo que procede volver a remitir el expediente en solicitud de consulta.

SEXTO.- El 4 de noviembre de 2021, el Secretario General de la Consejería consultante diligencia un texto de Proyecto como el último y definitivo que se somete a consulta del Consejo Jurídico, una vez recogidas las observaciones de nuestro Dictamen 75/2021.

Dicho texto consta de una parte expositiva innominada y un artículo único.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remite de nuevo el expediente al Consejo Jurídico en solicitud de dictamen, mediante comunicación interior del pasado 9 de noviembre de 2021.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter y alcance del Dictamen, habilitación legal y procedimiento.

Cabe dar por reproducidas las consideraciones que en relación con los aludidos extremos se formularon en nuestro Dictamen 75/2021, sin perjuicio de señalar ahora que, en cuanto al procedimiento y una vez realizadas las actuaciones que allí se enumeraban como omitidas, recabados los informes preceptivos e incorporado un informe sobre impacto presupuestario a la MAIN, cabe estimar que el procedimiento de elaboración reglamentaria no presenta carencias esenciales.

No obstante, sí ha de advertirse que en la conformación del expediente remitido a este Órgano Consultivo y en contra de lo preceptuado por el artículo 46.2,a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, aprobado por Decreto 15/1998, de 2 de abril, no se han incorporado diversos documentos que cabría calificar como antecedentes que pueden influir en el dictamen, en particular el informe del Servicio de Sistemas Integrados y Organización Productiva del OABORM y la comunicación interior de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos, de los que únicamente se tiene constancia por medios indirectos, al reproducirse su contenido (no se sabe si de forma total o meramente parcial) en otros documentos, éstos sí obrantes en el expediente anexo a la consulta.

SEGUNDA.- De la adecuación de las nuevas funciones a los fines del Organismo Autónomo.

Ya señalamos en el Dictamen 75/2021 de constante cita, que las funciones que pretenden atribuirse a un organismo autónomo han de estar relacionadas con los fines que le asigna su Ley de creación.

Como ya se ha indicado *supra* el Proyecto persigue añadir dos funciones al elenco de las que el artículo 3 de los Estatutos ya asigna al OABORM. Tales funciones, que según la propia MAIN no son reconducibles a ninguna de las que el organismo ya tiene establecidas en su norma estatutaria, serían las de digitalización y destrucción de documentos, cuando mediara el encargo de un poder adjudicador del que el Organismo tenga la consideración de medio propio.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1.3 y 4 LOABORM, el Organismo tiene la consideración de medio propio instrumental de la Administración Regional y de los organismos y entidades de derecho público dependientes de ella que tengan la condición de poder adjudicador, para la edición, publicación, distribución y venta en las materias que constituyen sus fines, y especialmente para la ejecución de los trabajos de imprenta. En virtud de este carácter y según el artículo 5.2 de los Estatutos, la Administración Regional y los organismos y entidades de derecho público dependientes de ella que tengan la condición de poder adjudicador podrán encomendar directamente al Organismo Autónomo la realización de trabajos, servicios y encargos sobre las materias que constituyen sus fines, viniendo el organismo obligado a su realización y prestación.

Cabe añadir que la exigencia de que los encargos que los poderes adjudicadores realicen a las entidades que tengan la condición de medio propio de aquéllas estén referidos a los fines de estas últimas también inspira la normativa de contratos del sector público, cuando el artículo 32, apartados 2, letra d) y 6, 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 (LCSP), relaciona los encargos a realizar a las entidades que tengan la consideración de medios propios personificados con el objeto social de estas últimas.

En consecuencia, los encargos que un órgano o una entidad de derecho público de la Administración regional pueda efectuar al OABORM en atención a la condición de éste como medio propio de aquél se limitan a los que vengan referidos a la edición, publicación, distribución y venta en las materias que constituyen los fines del organismo autónomo, y especialmente para la ejecución de los trabajos de imprenta.

De conformidad con el artículo 3 LOABORM, el organismo autónomo tiene los siguientes fines: a) la gestión del servicio público de publicación del «Boletín Oficial de la Región de Murcia»; b) el servicio de industria gráfica de los órganos institucionales de la Región de Murcia y Administración Regional; y c) el servicio de industria gráfica a instancias de otras administraciones o de sus organismos dependientes.

Por su parte, el artículo 4 LOABORM remite a los Estatutos la determinación de las funciones a ejercer por el

Organismo Autónomo. De modo que, como ya adelantamos en nuestro anterior Dictamen sobre el Proyecto consultado, en una interpretación conjunta y sistemática de los preceptos citados, cabe concluir que, para que los Estatutos del Organismo puedan encomendarle nuevas funciones a realizar como medio propio de la Administración regional, tales funciones habrán de tener encaje entre los fines del Organismo.

De los fines que la Ley de creación del OABORM le asigna, y descartado el de la publicación del Diario Oficial, sólo el de prestación del servicio de industria gráfica para la Administración regional y sus órganos institucionales podría amparar la atribución al organismo, como medio propio, de las funciones de digitalización de documentos y la destrucción de los documentos en soporte papel que ya hayan sido objeto de digitalización.

Por contraposición a la absoluta falta de justificación en el expediente acerca del encuadramiento de tales funciones en el servicio de industria gráfica que advertíamos en nuestro Dictamen 75/2021, sendos informes posteriores, el de la Dirección General de Función Pública y el del Servicio de Sistemas Integrados y Organización Productiva del propio OABORM, cuyo contenido se ha incorporado a la última versión de la MAIN, razonan acerca de la incardinación de aquellas funciones en el servicio de industria gráfica en los términos que han quedado reseñados en los Antecedentes segundo y tercero del presente Dictamen.

Los referidos informes se centran en la digitalización de documentos, que consideran como un proceso que se realiza habitualmente por las unidades de preimpresión de la industria gráfica, en las que se transforman los originales recibidos en soportes diferentes del digital a este formato, como de hecho se contempla de forma expresa en el convenio colectivo aplicable a este sector de actividad.

De conformidad con tales informes, la actividad material de digitalización estaría incardinada dentro de las que son propias de la industria gráfica. Dicha actividad sería, en esencia, similar a la función de digitalización que define el artículo 27.3, b) LPACAP como "*el proceso tecnológico que permite convertir un documento en soporte papel o en otro soporte no electrónico en un fichero electrónico*". La garantía del resultado de dicha labor de digitalización respecto de los documentos administrativos, es decir que el fichero electrónico resultante contenga "*la imagen codificada, fiel e íntegra del documento*", que exige el indicado precepto legal, vendría dada por el cumplimiento por parte del OABORM de todo el elenco regulador de la actividad en el ámbito de la Administración Pública, como también ahora se justifica en las memorias de nueva incorporación al expediente, que enumeran todas las normas jurídicas y técnicas (incluidas las N TI o normas técnicas de interoperabilidad) que se contemplarán por el organismo autónomo en el ejercicio de su labor digitalizadora y que se adjuntan como anexo a la MAIN.

De dicho marco normativo se desprende que el resultado final del proceso de digitalización será la creación de un documento electrónico, entendido éste como objeto digital formado por la imagen electrónica obtenida, sus metadatos y, si procede, la firma asociada al proceso de digitalización. Los componentes de este documento electrónico generado mediante la digitalización, además, habrán de ajustarse a las exigencias de la NTI específica de Documento Electrónico.

En consecuencia, la digitalización que pretende atribuirse al OABORM sería incardinable en la labor de reproducción documental, que es clásica de la industria gráfica (así, el artículo 1.3 del convenio colectivo del sector señala dentro de su ámbito funcional la "*la reproducción de textos o imágenes por cualquiera de los distintos sistemas o procedimientos existentes en la actualidad o que puedan existir en el futuro: manual (dibujo), fotográfico, fotomecánico, electrónico, informático, digital, etc., sobre cualquier material sensible, incluidos los soportes de informática grabados*"), si bien cualificada por el objeto sobre el que se trabaja (documentos administrativos), y las peculiares características de su resultado (copias con valor de originales).

Cabe admitir, en definitiva, que la digitalización de documentos, función que se pretende adicionar a las propias del OABORM puede incardinarse en el fin de prestación del servicio de industria gráfica, previsto en el artículo 3 de su Ley de creación.

Por el contrario, la eventual reconducción de la función de destrucción de documentos administrativos al concepto de industria gráfica no ha sido objeto de justificación en el expediente, ni antes ni después de nuestro anterior Dictamen, pues si bien la última versión de la MAIN, a diferencia de las anteriores, sí recoge ya las normas y procedimientos que habrán de seguirse para proceder a la destrucción de los documentos en soporte papel una vez digitalizados, obvia relacionar esta función con los fines que son propios del organismo. De hecho, sólo existe una genérica afirmación en la primera frase del informe del Servicio de Sistemas Integrados y Organización Productiva del OABORM, cuando señala que "*las funciones de digitalización y destrucción documental vienen*

asociadas con el servicio de industria gráfica". Carece de desarrollo ulterior respecto de la función de destrucción documental, por lo que cabe reiterar que, *prima facie*, no es sencillo llegar a incardinrar dicha actividad en el servicio de industria gráfica, toda vez que aquí ya no se trata de crear o recrear textos o imágenes y plasmarlos en un determinado soporte, sino de eliminar documentos, en una actividad que puede asociarse más con la gestión documental o, incluso, la eliminación de residuos y que se ve intensamente afectada por la normativa en materia de archivos y conservación del patrimonio documental, que establece numerosas limitaciones y garantías acerca de la destrucción de los documentos administrativos.

Sólo en una interpretación muy amplia del concepto de industria gráfica que acogiera no sólo las funciones que de forma más evidente conforman este sector, como la edición y reproducción de textos, sino también otras conexas, podría llegar a considerarse la destrucción de los documentos originales como un cometido de industria gráfica, al modo de un servicio adicional o complementario al de digitalización, que elimina el documento en soporte papel, innecesario una vez que el documento ya se ha digitalizado y puede archivarse en modo electrónico. En esta concepción, que es la que parece plasmarse en la MAIN al reproducir el informe del Servicio de Sistemas Integrados y Organización Productiva del OABORM, la destrucción de los documentos deviene, en la práctica, en una mera consecuencia de la digitalización, como fase final de lo que denomina como cambio de ciclo de vida de un documento y que se integraría en un servicio global que abarcaría las siguientes actuaciones: "*transporte seguro, digitalización, expediente electrónico, copia auténtica, custodia de documentos electrónicos y acceso a la información, almacenamiento de documentos y destrucción certificada*".

Ahora bien, dicha interpretación no está exenta de dificultades. En primer lugar porque, conforme a esta concepción, la destrucción de documentos que asumiría el OABORM sería un mero proceso físico, material, sin sustantividad jurídico-administrativa propia diferenciada de la digitalización, en la medida que no comportaría la adopción por el organismo de decisión administrativa alguna, que ya le vendría dada por el poder adjudicador que realiza el encargo del servicio, mediante una orden que integraría la digitalización y la ulterior destrucción. Sin embargo, antes de proceder a la destrucción material o física del documento, el OABORM sí habrá de realizar una labor de control, siquiera mínima, para comprobar que existe la Orden de eliminación y los informes preceptivos que imponen las normas sobre archivos y patrimonio documental. Así lo apunta la propia exposición de motivos del Proyecto, cuando afirma que en la destrucción de los documentos "*se garantizará*" el previo cumplimiento de la normativa de archivos y protección del patrimonio documental y, en consecuencia, que se ha seguido el procedimiento reglado al efecto. Éste incluye, conforme señala la propia MAIN, el dictamen favorable de la Comisión Calificadora de documentos administrativos y la Orden del titular de la Consejería competente en materia de patrimonio documental. De donde se deduce que parece constituirse al OABORM en el último trámite de control previo a la destrucción material de los documentos, caracterizando así esta función como algo más que un mero servicio de industria gráfica complementario de la digitalización, aunque aparezca estrechamente ligado a ésta.

En segundo lugar, ha de considerarse que la modificación proyectada no sólo atribuye al OABORM la destrucción de los documentos previamente digitalizados, sino también la de aquellos otros que "*deban ser objeto de destrucción por encargo de un poder adjudicador del que el organismo sea medio propio*", desvinculando aquí de forma expresa la función destructora y la digitalización.

De modo que, al menos respecto de estos documentos, la función de destrucción documental goza claramente de sustantividad propia y diferenciada respecto de la digitalización. Y esta diferenciación tiene como consecuencia que no quepa justificar la incardinación de esta labor de destrucción documental en los servicios de industria gráfica meramente por asociación o conexión con la digitalización, sino que precisa de una motivación *ad hoc* que no se ha llegado a realizar a lo largo del procedimiento de elaboración reglamentaria.

En definitiva, la necesaria adecuación entre funciones y fines del organismo exige poder identificar las nuevas tareas con los servicios de industria gráfica, para que la atribución de los nuevos cometidos funcionales que se realiza al amparo del artículo 4 LOABORM mediante la modificación de los Estatutos del Organismo, sea acorde y coherente con los fines que el artículo 3 del mismo texto legal le asigna. Dicha justificación puede entenderse suficiente respecto de la digitalización de documentos, mas no respecto de la destrucción de éstos, en particular respecto de los que no han sido previamente digitalizados, por lo que procede dictaminar de forma desfavorable la atribución de este último cometido al OABORM.

Esta consideración tiene carácter esencial.

TERCERA.- Observaciones al texto.

I. A la parte expositiva.

1. En el segundo párrafo de la parte expositiva debe adecuarse la cita del Decreto de aprobación de los Estatutos del OABORM a la que se utiliza de forma ordinaria en la Administración regional y que sigue en este concreto aspecto lo establecido en las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005 (Directriz 73), según la cual la cita correcta sería “Decreto 8/2014, de 21 de febrero”.

2. En la fórmula promulgatoria y de conformidad con la Directriz 16 de las de Técnica Normativa, no debe hacerse constar el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos.

II. Al artículo único.

En la letra k) se alude a los documentos asociados a “procedimientos administrativos finalizados”, expresión que es la que utiliza la Disposición transitoria primera de la LPACAP cuando establece que, siempre que sea posible, los documentos en papel asociados a los procedimientos finalizados antes de la entrada en vigor de dicha Ley, deberán digitalizarse.

De conformidad con la LPACAP, el procedimiento finaliza mediante cualquiera de las formas previstas en los artículos 84 y siguientes, mediante resolución, terminación convencional, desistimiento, etc. De donde cabe inferir que procedimiento finalizado equivale a procedimiento en el que hubiera recaído ya una resolución de terminación. Sin embargo, los documentos integrantes de dicho procedimiento no podrían ser inmediatamente remitidos al OABORM para que éste procediera a su tratamiento, pues de conformidad con los artículos 11 y 12 de la Ley 6/1990, de 11 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental de la Región de Murcia, tales documentos habrán de permanecer en las oficinas que los han originado hasta que carezcan de vigencia administrativa por haber producido la totalidad de sus efectos, momento en que serán transferidos al archivo intermedio correspondiente.

De ahí que se sugiera completar la identificación de los documentos que podrán ser objeto de digitalización por parte del OABORM como aquellos asociados a procedimientos administrativos ya finalizados y que carezcan de vigencia administrativa por haber producido la totalidad de sus efectos.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Comunidad Autónoma cuenta con competencia material para aprobar la norma, que habrá de adoptar la forma de Decreto del Consejo de Gobierno.

SEGUNDA.- Una vez subsanadas las omisiones puestas de manifiesto en nuestro anterior Dictamen 75/2021, el procedimiento de elaboración reglamentaria se ha ajustado, en términos generales, a las normas que lo rigen.

TERCERA.- Tiene carácter esencial la observación relativa a la falta de adecuación entre la función de destrucción de documentos y los fines del organismo, en lo referente a los documentos que no hayan sido previamente objeto de digitalización, conforme se razona en la Consideración tercera “in fine”.

CUARTA.- El resto de observaciones, de incorporarse al texto, contribuirían a su mejora técnica.

No obstante, V.E. resolverá.

