



Resum de les observacions formulades per la Comissió Jurídica Assessora en el Dictamen 297/2019 sobre el projecte de decret d'Administració Digital

En data 20 de febrer de 2020, la Comissió Jurídica Assessora ha emès el seu dictamen 56/2020, sobre el projecte de decret d'Administració digital. Aquest dictamen s'emet a l'empara de l'article 8.2 b) de la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora, segons el qual correspon a la Comissió Jurídica Assessora dictaminar preceptivament sobre els projectes de reglaments o de disposicions de caràcter general que es dictin per a desplegar les lleis o el dret comunitari i llurs modificacions.

El present document té per objecte fer un resum de les observacions i suggeriments formulats per la Comissió Jurídica Assessora, per a facilitar a les persones interessades la lectura del contingut d'aquest Dictamen.

1. Anàlisi del marc normatiu de l'Administració electrònica en el nostre ordenament jurídic i de l'adequació del rang normatiu de la norma projectada

La Comissió considera que no s'ha justificat d'una manera suficient l'opció normativa adoptada pel que fa al rang de la disposició projectada ni per la relació de fonts del dret en el nostre ordenament jurídic, ja que, com s'ha vist, no s'explicita d'una manera clara si el decret sotmès a dictamen, en realitat, desplega la Llei 29/2010 (tal com es diu en les memòries que acompanyen el 20 projecte) o l'LPAC i l'LRJSP, tal com es dedueix de les mateixes memòries i del mateix preàmbul.

2. Consideracions sobre el procediment d'elaboració del Projecte de decret

a) Iniciació del procediment

No consta que l'expedient –en format electrònic– s'hagi foliat, com requereix l'apartat tercer de l'article 46 de la Llei 26/2010, i l'article 70 de la Llei 39/2015, en els termes que la Comissió ha establert, entre d'altres, en els dictàmens 311/2018 i 317/2018, i més recentment en el Dictamen 224/2019, en què ha recordat la importància del requisit de la foliació o paginació previst als preceptes esmentats i ha assenyalat que l'article 70 de l'LPAC.

b) Memòries

Respecte a la memòria general, pel que fa a la relació motivada de les persones i les entitats a les quals s'ha d'atorgar el tràmit d'audiència, cal assenyalar que el contingut d'aquest apartat no fa cap referència al tràmit d'audiència que no s'ha dut a terme, ni es justifiquen els motius de l'omissió d'aquest tràmit, justificació que sí que consta en l'informe jurídic, en els termes en què posteriorment es veurà, i que s'hauria d'incorporar en aquesta apartat de la memòria.

3. Observacions sobre el projecte normatiu

3.1. Observacions generals

- **Regulació de drets i garanties de les persones interessades**

Considera la Comissió que hauria de recollir, d'una manera expressa, que hi ha una sèrie de garanties i de drets de les persones i els interessats en el procediment que s'han de respectar, amb independència de la manera com es produeixin les comunicacions amb l'Administració o de com es tramiti l'expedient i que abasten, entre d'altres qüestions, conèixer l'estat dels procediments; identificar les autoritats i personal responsables de la tramitació del procediment; no presentar documents originals ni tampoc dades que ja es trobin en poder de l'Administració; obtenir informació sobre els requisits jurídics i tècnics aplicables a les sol·licituds i projectes que presentin, o la possibilitat de presentar al·legacions i proves en relació amb els procediments sancionadors.

En aquest sentit, remarca que l'article 4 de la Llei 29/2010, en l'apartat desè, que recull el principi de legalitat, que implica el "manteniment de la integritat de les garanties jurídiques dels ciutadans davant les administracions públiques, d'acord amb el que regula el règim jurídic i el procediment de les administracions públiques".

Considera la Comissió que aquesta qüestió, no està expressament recollida a la norma projectada, la qual es remet a un instrument posterior (una Carta) per tal de regular uns drets que, a judici d'aquesta Comissió, han de ser previstos en la norma sotmesa a dictamen. En el cas que la unitat impulsora de la norma no ho considerés així, sí que seria bo que hi hagués un precepte que recordés que els drets i les garanties que ha de respectar l'Administració quan actua en suport electrònic o digital són els mateixos que quan ho fa en format paper.

Per últim, s'observa una manca de densitat normativa, donada la constant remissió a altres decrets, instruccions i altres instruments com les guies i protocols citats, que tenen com a efecte la no-regulació dels elements essencials de les qüestions més transcendents de la matèria regulada, de manera que es podrien vulnerar els límits que preveu el nostre ordenament jurídic per a l'exercici de la potestat reglamentària.

- **Finalitat i contingut instruments implementació Administració electrònica.** El Projecte de decret, preveu que es creïn una multiplicitat d'instruments dirigits a implementar-ne les previsions, respecte als quals no sempre queda clara la finalitat i el contingut, la naturalesa jurídica, i la correcta imbricació per tal d'aconseguir evitar duplicitats i que es compleixin les finalitats previstes per la norma projectada i, en concret, implementar l'Administració digital i els instruments que han de servir a aquesta, com són el Registre electrònic general, els sistemes d'identificació i signatura electrònica o l'expedient electrònic, entre d'altres qüestions.

Tots els instruments anteriors es complementen amb diverses guies, com són la Guia per a la interoperabilitat (art. 18), la Guia de serveis digitals (art. 31) i la Guia per a l'ús dels sistemes d'identificació electrònica (art. 61)

Considera la Comissió que cal revisar els diversos instruments que s'hi recullen, per tal d'incorporar majors nivells de claredat i simplificació, sense comprometre els objectius

perseguits amb la seva aprovació; i també reconduir a la tècnica jurídica, i a la nomenclatura de normes, tot aquest conjunt de models, catàlegs, protocols i guies.

- **Manca de densitat normativa.** S'observa una manca de densitat normativa, donada la constant remissió a altres decrets, instruccions i altres instruments com les guies i protocols citats, que tenen com a efecte la no-regulació dels elements essencials de les qüestions més transcendents de la matèria regulada, de manera que es podrien vulnerar els límits que preveu el nostre ordenament jurídic per a l'exercici de la potestat reglamentària.

- **Redacció complexa de determinats articles i nombroses remissions en el text.** Considera la Comissió que la norma projectada presenta, en certs preceptes, una redacció complexa, amb remissions dins del mateix Decret. En consonància amb el principi de seguretat jurídica al qual s'acaba de fer referència, s'hauria de fer una revisió acurada del text per tal de garantir-ne una comprensió adequada. Aquesta observació, de caràcter general, adquireix especial rellevància en relació amb l'article 1.1 del Projecte de decret, en el qual es defineix l'objecte de la norma; l'article 17, relatiu al Catàleg de dades i documents interoperables; l'article 27, que regula la creació de serveis digitals, i l'article 38, referit a l'atenció ciutadana, la seu

- **Expressions i conceptes poc clars.** Estretament lligat amb l'anterior, la norma projectada utilitza una sèrie de conceptes i expressions respecte als quals no queden clares les implicacions jurídiques, tal com succeeix amb els termes: "Governança de l'Administració Digital", "Model de govern de la dada", el principi de "compromís per exercir el lideratge", o la inclusivitat dirigida a participar del "benestar generat per la societat digital". És necessari que la norma projectada juridifiqui aquests conceptes, i n'estableixi la definició i els elements que, si escau, identifiquen les institucions que s'incorporen a l'ordenament jurídic, així com els efectes o conseqüències que, des del punt de vista jurídic, deriven d'aplicar-los. Aquests conceptes, així com d'altres termes tècnics que incorpora el Projecte de decret ("sistema corporatiu transversal", "actiu digital", "accés omnicanal", "plataformes d'intermediació", "serveis d'interoperabilitat", "plataformes d'interoperabilitat"); considera la Comissió que aquests, podrien ser objecte d'un precepte previ que els definís, facilitant-ne d'aquesta manera la comprensió.

- **Preàmbul:**

Considera la Comissió, que cal justificar que la norma projectada (i, en concret, el rang normatiu amb el qual aquesta s'aprova) és l'instrument més adequat per a garantir la consecució dels objectius que es persegueixen. Addicionalment, caldria incloure una justificació succinta de l'adequació als principis de seguretat jurídica, participació i transparència.

D'altra banda, el preàmbul no cita la Llei 29/2010, que és la principal norma que es desplega, d'acord amb les memòries i els informes emesos; i en referir-se a l'habilitació legal i l'atribució de la potestat reglamentària, mancaria citar l'article 68 EAC i l'article 26 de la Llei 13/2008, i també la Llei 26/2010.

Finalment, quant a la fórmula promulgatòria continguda en el darrer paràgraf del preàmbul, cal recordar que caldrà completar-la degudament, i que, de conformitat amb l'article 38.1 del Reglament aprovat pel Decret 69/2006, d'11 d'abril, d'organització i funcionament de la

Comissió Jurídica Assessora, les disposicions que es dictin amb posterioritat al dictamen preceptiu de la Comissió han d'expressar que es dicten "d'acord amb el dictamen" quan s'hi ajustin en els punts essencials o, si escau, que es dicten després d'haver-lo "vist", quan aquest dictamen contingui observacions obstatives a la legalitat de la disposició que no han estat tingudes en compte per l'òrgan que ha de resoldre.

- **Article 1 Objecte.** Considera la Comissió que aquest article, que regula l'objecte del decret en l'apartat primer és poc clar pel que fa a la redacció. En concret, provoca confusió que la identificació dels diferents àmbits objecte de regulació s'intercali amb la definició de què s'entén als efectes del decret per "solució" o "sistema corporatiu transversal". En relació amb aquesta qüestió, es remet a l'observació realitzada sobre la conveniència d'incorporar un article amb una definició dels conceptes tècnics que utilitza la norma projectada, que en clarificaria la lectura.

- **Article 4 Principis generals de l'Administració Digital.** Aquest precepte regula els principis generals de l'Administració digital. De l'anàlisi de l'article es constata que aquests principis no coincideixen amb els principis que informen sobre la incorporació dels mitjans electrònics en les actuacions del sector públic de Catalunya, de conformitat amb l'article 4 de la Llei 29/2010, que es refereix als principis de proximitat; accessibilitat; qualitat; simplificació, eficàcia, eficiència i economia; neutralitat tecnològica; cooperació i col·laboració; proporcionalitat, i legalitat. La norma projectada, en canvi, en preveu d'altres, com el de compromís per a exercir el lideratge; proactivitat i personalització en la prestació de serveis públics digitals; inclusivitat; o confiança en l'administració digital. Considera la Comissió que això comporta una innovació, i no un desplegament de la legislació autonòmica. Per a evitar que no s'entengui que el Projecte de decret fa una innovació i no un desplegament de la legislació autonòmica, es proposa s'hauria d'afegir alguna expressió com la següent: "a més dels principis de l'article 4 de la Llei 29/2010, es preveuen els següents principis generals de l'Administració digital."

Així mateix, la lletra b) es refereix a la coordinació dels subjectes inclosos a la Llei i la resta d'administracions públiques catalanes per "construir les seves polítiques sobre aquestes prioritats", prioritats que no estan identificades. Proposa la Comissió que cal especificar que la col·laboració versa, específicament, sobre les polítiques en matèria d'Administració digital. A les lletres c) i d) s'han de concretar quines són, des del punt de vista jurídic, les implicacions que té "situar l'experiència de les persones en el centre del disseny dels serveis" i evitar "traslladar les càrregues del present al futur".

- **Article 5 Consell Estratègic d'Administració Digital.** Aquest article estableix que correspon al Consell Estratègic d'Administració Digital l'impuls i la coordinació de les polítiques públiques transversals en matèria d'administració digital dels subjectes previstos en l'article 2 del Decret.

L'apartat 2 de l'article 5 estableix que: "Reglamentàriament se n'ha de determinar les funcions i la composició, garantint la representació de tots els departaments de la Generalitat". Considera la Comissió que, tenint en compte que la norma projectada ja s'aprova amb rang de decret, seria convenient que ja s'hi establissin els extrems indicats, per tal d'evitar la dispersió de les normes reguladores d'aquest òrgan i una major simplificació de l'ordenament jurídic vigent.

L'apartat 3 estableix que correspon a aquest òrgan aprovar la proposta de "Model d'Administració digital" que en determina l'estratègia i elevar la proposta al Govern perquè l'aprovi. Donada la importància que el Decret confereix a aquest instrument (es preveu que cada departament elabori un pla de desplegament anual que s'hi ajusti), mancaria un major desenvolupament, que n'estableixi la naturalesa i en concret en major mesura el contingut. Considera la Comissió que caldria plantejar-se si aquest Model es pot unificar amb el "Model organitzatiu" al qual es refereix l'article 6, i que té per objecte la planificació, el seguiment i avaluació de resultats, la definició dels sistemes d'informació corporatius i transversals i els recursos per fer efectiu el desplegament de l'Administració digital.

- **Article 9 Pla de desplegament de l'administració digital.** Aquest precepte regula el Pla de desplegament de l'Administració digital, que elaboren els subjectes de l'article 2 del Decret, en el marc de la seva actuació d'acord amb l'estratègia definida en el Model d'Administració digital.

En relació amb aquest instrument, considera la Comissió que hi ha aspectes rellevants que no queden ben definits a la norma projectada, ja que no queda clar a qui correspon l'avaluació anual del pla de desplegament de l'Administració digital que elaborin els departaments (art. 1.1 in fine); ni tampoc el contingut, qüestió per a la qual la norma sotmesa a dictamen es remet al Model d'Administració digital.

- **Article 10 Model de govern de la dada.** Aquest precepte encapçala la secció 1 (El Govern de la dada), del capítol 1 (Model de governança de la dada), del títol II (Els serveis digitals). En relació amb les previsions incorporades en aquesta secció, considera la Comissió que faltaria una explicació prèvia del que es pretén regular, ja que resulta difícilment comprensible. D'altra banda, proposa assenyalar que la norma projectada en ocasions es refereix al "model de governança de la dada"; i en altres al "model de govern de la dada"; terminologia que caldria unificar.

D'altra banda, considera que entre els criteris en els quals es basa el model de govern de la dada i que preveu l'apartat 1 de l'article 10, s'estableix a la lletra c) que "el model inclou la totalitat de les dades fonamentals", si caldria definir que s'entén per "dades fonamentals".

Per últim, l'apartat 2 estableix que "el model de govern de la dada s'aprova pel Govern de la Generalitat a proposta del conseller o consellera competent en polítiques digitals que garanteix la participació en l'establiment del model, dels responsables en el seu desplegament"; considera la Comissió que no es concreta la naturalesa jurídica d'aquest model, quin és l'objectiu i la finalitat; ni tampoc la relació d'aquest instrument amb el Protocol de gestió de la dada regulat en l'article 11 de la norma projectada.

- **Article 11 Protocol de gestió de governança de la dada.** Aquest precepte regula el Protocol de gestió de la dada, com a instrument que determina "l'organització de la gestió transversal del model de governança de la dada" i que té, entre d'altres, els continguts següents: rols i responsabilitats de les persones i organismes que intervenen en el model de gestió de la dada; qualitat de la dada; cicle de vida i seguretat de la dada; condicions de l'ús de la dada, etc. Entre el contingut mínim del protocol, també es fa referència al "Catàleg de dades" (art. 11.1 de la norma projectada), i considera la Comissió que caldria establir el contingut ni les finalitats a les quals serveix. En aquest sentit, l'article 14 de la norma projectada, en regular el Mapa per a l'intercanvi de dades, estableix que aquest s'integra en

el Catàleg de dades; de la mateixa manera que s'estableix en l'article 17 per al Catàleg de dades i documents interoperables. Així mateix, l'article 18, en regular la "Guia per a la interoperabilitat", estableix que aquesta té per objecte determinar el procediment per a requerir i incorporar dades i documents al catàleg de dades i documents electrònics. A judici de la Comissió, si aquests instruments tenen caràcter normatiu, s'haurien d'aprovar per decret o per ordre.

- **Article 12 L'intercanvi de dades i documents digitals.** Aquest article està dedicat a l'intercanvi de dades i documents digitals. L'apartat 1 diu que: "Les dades i documents de les persones que disposen els subjectes previstos a l'article 2 d'aquest Decret, son emprades a l'efecte de donar compliment a les finalitats, principis i actuacions previstes en aquest Decret".

En relació amb aquesta redacció, cal assenyalar que l'ús de les dades (de persones o no) en poder del sector públic ha de perseguir l'interès general (art. 103 CE), i no únicament les actuacions que regula la norma projectada, així com respectar el conjunt de drets i garanties dels ciutadans i, d'una manera particular, la normativa vigent en matèria de protecció de dades.

- **Article 17 Catàleg de dades i documents interoperables.** A l'apartat 1 d'aquest precepte, que regula el Catàleg de dades i documents interoperables, es preveu que les dades que hi consten " es poden consultar a l'efecte de fer efectiu el dret de les persones establerts a la normativa de procediment administratiu comú". Valora la comissió que cal concretar quins són els drets als quals es refereix l'article transcrit.

- **Article 18 Guia per a la interoperabilitat.** Considera la Comissió que l'aprovació mitjançant ordre de la guia d'interoperabilitat no es pot atribuir a la Secretaria d'Administració i Funció Pública, com determina el precepte, sinó a la persona titular del departament competent en matèria de funció pública, d'acord amb allò previst en l'article 40 de la Llei 13/2008.

- **Article 19 Accés de les persones a les dades.** Aquest precepte es refereix a l'obertura de les dades obertes (open data); regulació en què la Comissió valora molt positivament la voluntat de facilitar l'accessibilitat de la informació. Més enllà de la qüestió anterior, assenyala la Comissió que la regulació de les dades obertes efectuada en l'apartat 1 ha de tenir en compte, a més de la normativa de protecció de dades, la legislació de transparència, això és, la Llei 19/2014, que és la que fixa les obligacions de publicitat activa, és a dir, el deure de fer públics, d'ofici, els continguts d'informació pública que determina la mateixa Llei 19/2014 en el capítol II del títol II; i també el dret d'accés a la informació pública, com a dret subjectiu reconegut a les persones per a sol·licitar i obtenir la informació pública (art. 2.c) i i) Llei 19/2014), que està limitat no només per la protecció de dades, sinó també per una sèrie de matèries que es poden veure perjudicades amb motiu del dret d'accés, com són: la seguretat pública; el secret dels procediments tramitats per l'Administració; la investigació o sanció de les infraccions.

- **La secció 4 del capítol 1 del títol II es refereix a la "Gestió arxivística de la dada i dels actius digitals".** Defineix el concepte d'actiu digital (art. 22); la finalitat i l'àmbit de la gestió arxivística de les dades i dels actius digitals (art. 23); les fases de la gestió arxivística de les dades i dels actius digitals (art. 24); la gestió arxivística de les dades i dels actius digitals en

els sistemes d'informació (art. 25), així com els instruments per a la gestió arxivística de les dades i dels actius digitals (art. 26).

- **Article 29** Planificació en la creació de serveis digitals. Aquests preceptes regulen la planificació de la creació de serveis digitals i la seva avaluació; qüestions que es preveuen que s'incorporin en el pla anual que regula l'article 9 de la norma projectada, això és, el Pla de desplegament de l'Administració digital. Assenyala la Comissió que el contingut d'aquest instrument no està definit a la norma projectada, que es remet al Model d'Administració digital.

- **Article 33 La prestació de serveis proactius i personalitzats.** L'apartat 2 estableix: "El departament competent en matèria de matèria de polítiques digitals disposa d'un registre digital o sistema equivalent que recull les dades relatives als consentiments de les persones subjectes de prestació dels serveis proactius i personalitzats i garanteix la consulta per part de tots els subjectes de l'article 2", tot afegint que "el registre o sistema de consentiments és accessible a les persones titulars de les dades o al seu representant i permet la revocació o modificació del consentiment en qualsevol moment".

Sobre aquesta qüestió, considera la Comissió que falta establir com el departament competent en matèria de polítiques digitals recull les dades relatives al consentiment, i la coordinació en aquest punt amb els diferents subjectes inclosos dins l'àmbit d'aplicació de la norma projectada. I és que, en relació amb el consentiment, l'aprovació del Reglament (UE) 2016/679, del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques en allò que respecta al tractament de les seves dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades, ha comportat importants canvis, que s'han traslladat a la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals. De conformitat amb els articles 4.11 i 7 del Reglament Europeu i l'article 6 de la Llei orgànica 3/2018, el consentiment no es pot presumir; sinó que ha de ser lliure, específic, informat i inequívoc, mitjançant una declaració o una clara acció afirmativa, i és necessari que, si el tractament es basa en el consentiment de l'interessat, el responsable del tractament sigui capaç de demostrar que el consentiment s'ha atorgat, i que si aquest es refereix a una pluralitat de finalitats, consti d'una manera específica i inequívoca que el consentiment consta per a totes elles.

- **Article 37 Instruments per a l'aplicació del model de ciberseguretat.** Quant als instruments per a aplicar el model de ciberseguretat, es fa referència a diversos instruments: La política de ciberseguretat de la Generalitat de Catalunya; l'estructura organitzativa de ciberseguretat i protecció de dades; el Pla estratègic de ciberseguretat; el marc normatiu de seguretat de la informació i el marc de ciberseguretat de protecció de dades. En relació amb aquests instruments, valora la Comissió que cal establir quina és la finalitat i el contingut de cadascun d'ells, ni tampoc com s'elaboren i aproven, ni l'òrgan competent per a fer-ho; qüestió per la qual caldria incorporar-hi una major densitat normativa

- **Article 38 L'atenció ciutadana, la Seu electrònica i Punt d'accés general electrònic.** Aquest precepte encapçala el capítol 1 ("Atenció Ciutadana en l'Administració Digital") del títol III ("Règim jurídic de l'Administració digital"). Sobre això es remet la Comissió a les observacions generals sobre els drets dels ciutadans quan es relacionen amb l'Administració per mitjans electrònics.

En concret, l'article 38 està dedicat a l'atenció ciutadana, la seu electrònica i el punt d'accés electrònic, i afirma que l'atenció ciutadana que presta l'Administració de la Generalitat posa a l'abast de la ciutadania l'accés "omnicanal", que comprèn els canals presencial, telefònic i digital.

Considera la Comissió que la norma projectada no incorpora un catàleg de definicions, en el qual s'estableixi, per exemple, que cal entendre per l'accés "omnicanal", la incidència que té en els drets dels ciutadans i les seves relacions amb l'Administració; o la distinció amb l'accés "multicanal" als serveis públics al qual es refereix l'article 55 de la norma projectada.

D'altra banda, assenyala que el Decret es remet, pel que fa a les condicions en les quals s'ha de produir l'atenció ciutadana, a una "carta de serveis que aprova l'òrgan competent en matèria d'atenció ciutadana, amb l'objectiu de facilitar-los l'exercici dels seus drets i el compliment de les seves obligacions en les seves relacions amb l'Administració de la Generalitat de Catalunya".

Sobre això, aquesta Comissió considera que, per motius de seguretat jurídica i també de simplificació normativa, aquesta qüestió s'ha de regular a la norma projectada, que en aquest punt manca de la densitat normativa suficient. Fins i tot, la Carta de Serveis es pot incorporar com a tal a l'articulat, tot tenint en compte que la Llei 19/2014 estableix que aquest instrument adopta la forma de reglament (art. 59); tal com va posar de manifest aquest òrgan consultiu en el Dictamen 281/2018.

• **Article 41. Tipologia de les oficines d'atenció presencial i article 42 Funcions de les oficines d'atenció presencial.** L'article 41 defineix la tipologia de les oficines d'atenció presencial, i distingeix les oficines d'atenció ciutadana, que assumeixen les funcions de les oficines d'assistència en matèria de registre; i els punts de registre i digitalització. I l'article 42 preveu d'una manera conjunta les funcions de les oficines d'atenció presencial, i especifica que els punts de registre i digitalització únicament desenvolupen les funcions previstes en les lletres b) (registrar les sol·licituds, els escrits i les comunicacions) i e) (trametre les sol·licituds, els escrits i les comunicacions als òrgans competents de l'Administració de la Generalitat i d'altres administracions públiques).

L'article 42 preveu, entre les funcions de les oficines d'Atenció ciutadana, "Registrar les sol·licituds, els escrits i les comunicacions que les persones presentin adreçats a qualsevol ens de l'àmbit d'aplicació de l'apartat 1 de l'article 2 d'aquest Decret, i lliurar el corresponent rebut que acrediti la data i l'hora d'aquesta presentació" (art. 42.1.b).

Assenyala la Comissió que aquesta regulació no és plenament ajustada a l'article 16.4 de l'LPAC, que preveu que els documents que els interessats dirigeixin als òrgans de les administracions públiques poden presentar-se en el registre electrònic de l'Administració o òrgan al qual es dirigeixin, com en els restants registres electrònics dels subjectes als quals es refereix l'article 2.1 de l'LPAC (que inclou a l'Administració autonòmica). I és que, d'acord amb l'article 16.4 in fine de l'LPAC, els registres electrònics de totes i cadascuna de les administracions han de ser plenament interoperables, de manera que se'n garanteixi la compatibilitat informàtica i la interconnexió, així com la transmissió telemàtica dels assentaments registrals i dels documents que es presentin en qualsevol dels registres. Tot això és sens perjudici que el termini per a notificar una resolució es compti, en els procediments iniciats a instància de part, des de la data en què la sol·licitud tingui entrada en

el registre electrònic de l'Administració o organisme competent per a la tramitació (art. 21.3.b) de l'LPAC). Malgrat l'omissió en la norma projectada, considera la Comissió que es podria arribar a entendre que no exclou l'aplicació de la legislació bàsica; motius de seguretat jurídica justificarien que s'incorporés d'una manera expressa en el redactat de la norma projectada.

- **Article 44. Implantació territorial de l'atenció ciutadana presencial.** Aquest precepte, dedicat a la implantació territorial de l'atenció ciutadana presencial, estableix en l'apartat 3 que "Mitjançant una instrucció interna i d'acord amb les necessitats de cada moment, els departaments podran limitar un àmbit d'actuació específic de les seves oficines, en relació amb les funcions d'atenció presencial".

Considera la Comissió que malgrat que la norma projectada dona compliment als requeriments que la legislació bàsica imposa en matèria d'atenció ciutadana, aquesta previsió es podria interpretar com una derogació singular de les previsions del mateix decret projectat, exceptuant les funcions que realitzen les oficines d'assistència ciutadana, de conformitat amb l'article 42 del Projecte de decret; tot això a través d'una instrucció interna, que no té rang normatiu, i que no es preveu que es publiqui, quan els destinataris de l'atenció són els ciutadans; i en vistes a les "necessitats de cada moment".

En aquest punt, per tant, la regulació projectada, considera que tot i complir amb la legislació bàsica, podria confrontar amb els principis de jerarquia normativa i de seguretat jurídica (art. 9.3 CE), observació es formula amb caràcter essencial.

- **Article 50. Inadmissió de documents.** Aquest article regula la inadmissió de documents en el Registre general electrònic en determinats supòsits: quan no s'ajustin a requeriments tècnics; quan es tracti de documents dirigits a subjectes no inclosos en l'àmbit d'aplicació de la normativa de procediment; quan la persona utilitzi un sistema d'identificació electrònica no autoritzat, o quan s'utilitzi un dispositiu no autoritzat. Aquesta qüestió no està prevista en la Llei 39/2015 ni en cap altra normativa legal desplegada pel Decret.

Assenyala la Comissió que, si bé és cert que es podria interpretar que el que fa el Decret és concretar els aspectes en els quals, per raons tècniques, es fa impossible o inviable la presentació d'un document en el Registre, entén que no té cobertura legal i que incideix en els drets dels ciutadans i dels interessats en el procediment i que és necessari que la regulació projectada s'ajusti a la regulació de l'LPAC pel que fa a la presentació de sol·licituds, continguda en els articles 66 i següents. Aquesta observació es formula amb caràcter essencial.

- **Article 53 Sol·licitud massiva.** Aquest article regula la sol·licitud massiva, que permet a les persones interessades presentar simultàniament diverses sol·licituds i remet a una instrucció per a establir el procediment per a la sol·licitud, la gestió i tramitació del formulari de presentació massiva de sol·licituds.

Considera la Comissió que aquesta regulació s'ha d'adaptar a les previsions de l'article 66.4 de l'LPAC pel que fa al caràcter voluntari d'aquests models i als mitjans de posada a disposició, que inclouen la seu electrònica i les oficines d'assistència en matèria de registres.

- **Article 54 Registre de funcionaris habilitats per a la identificació i autenticació de les persones i l'expedició de còpies autèntiques en l'àmbit de l'Administració de la**

Generalitat . Aquest precepte regula l'habilitació de funcionaris per a la identificació i autenticació de les persones i l'expedició de còpies autèntiques. A més d'habilitar als funcionaris que “realitzen funcions relacionades amb l'atenció ciutadana en les Oficines d'assistència en matèria de registre” (art. 54.3), l'apartat 4 del mateix precepte estableix que “Mitjançant resolució de la persona titular de la Direcció de Serveis de cada departament es pot designar a altres funcionaris per realitzar funcions d'identificació i autenticació de persones i d'expedició de còpies autèntiques”. Considera la Comissió que caldria afegir, que els funcionaris que es designin a través d'ordre, tal com succeeix amb els que realitzin funcions a les oficines d'assistència, també han de constar en el Registre de funcionaris habilitats, d'acord amb allò previst en l'article 27.1 in fine de l'LPAC.

- **Article 59 La identificació i signatura electrònica dels representants en el procediment.** Aquest article, relatiu a la signatura electrònica dels representants en el procediment estableix que els mateixos poden emprar “certificats qualificats de representació”, concepte que no es defineix en la norma projectada.

- **Article 61 Catàleg i guia dels sistemes d'identificació i signatura electrònica.** Aquest precepte, referit al Catàleg i guia dels sistemes d'identificació i signatura electrònica, estableix que correspon a la Secretaria d'Administració i Funció Pública, mitjançant ordre, aprovar la guia per a l'ús dels sistemes d'identificació i signatura electrònica que reculli els aspectes tècnics i organitzatius per a implementar-los. En relació amb aquesta previsió, es reiteren les mateixes observacions formulades respecte de l'article 18.1, en relació amb la guia d'interoperabilitat, en el sentit que l'aprovació per ordre s'ha d'atribuir a la persona titular del departament competent en matèria de funció pública, d'acord amb allò previst en l'article 40 de la Llei 13/2008.

- **Article 68 Tramesa d'informació digital en les comunicacions internes.** D'acord amb el títol de l'article, “Tramesa d'informació digital en les comunicacions internes”, sembla que la indexació i foliació de l'expedient a la qual fa referència l'apartat segon s'ha d'emmarcar en la tramesa de l'expedient electrònic, encara que no s'especifica. D'acord amb això, considera la Comissió que caldria especificar que les eines i plataformes corporatives habilitades per a la funció d'indexació i foliació han de garantir la integritat i immutabilitat de l'expedient electrònic generat des del moment de la seva signatura i ha de permetre recuperar-lo sempre que sigui necessari (art. 70.3 de l'LPAC).

- **Article 69 La tramesa de l'expedient administratiu a les persones interessades.** En aquest precepte sobre la tramesa de l'expedient administratiu a les persones interessades mitjançant la seu electrònica es preveu que “l'expedient administratiu es posa a disposició en un termini màxim de cinc dies a comptar des de la data de sol·licitud, llevat que per causes justificades sigui necessària l'ampliació d'aquest termini”. Per a afavorir la seguretat jurídica considera la Comissió que caldria acotar les causes justificades en què aquest termini es podrà ampliar i la durada concreta del termini d'ampliació per a la posada a disposició de l'expedient.

Adicionalment, d'acord amb l'article 53 de l'LPAC, la posada a disposició a través de la seu electrònica és un dret que tenen els ciutadans que es relacionen amb l'Administració per mitjans electrònics; però aquells que no estan obligats i decideixin fer-ho presencialment, poden accedir i obtenir còpia dels documents “en paper”, qüestió que assenyala la Comissió

que caldria concretar en l'article 69 de la norma projectada, que es refereix amb caràcter general a "persones interessades".

- **Article 72 Drets i obligacions de les persones en les seves relacions amb les administracions públiques.** Aquest precepte regula els "Drets i obligacions de les persones en les seves relacions amb les administracions públiques". Fa una remissió a la normativa vigent en matèria de procediment administratiu i a la Carta de drets i deures de la ciutadania envers l'Administració digital, la qual correspon aprovar a la Secretaria de Polítiques Digitals, segons preveu la disposició addicional onzena de la norma projectada.

Assenyala la Comissió que en el mateix capítol en el qual s'emmarca aquest precepte, ja es fa referència a diversos drets i obligacions de la ciutadania, per la qual cosa cal concretar quin és el contingut de la Carta a què es refereix l'article 72, la relació amb els drets i obligacions que ja reconeix la norma projectada i si aquesta tindrà consideració de carta de serveis. En aquest cas, tal com ja s'ha indicat en les observacions a l'article 38, la Comissió entén que caldria valorar que aquesta s'incorporés en la norma projectada.

- **Article 75 L'obligació de relacionar-se electrònicament amb l'Administració de la Generalitat.** Per a l'adequació d'aquest precepte a la normativa bàsica estatal (art. 14 de l'LPAC) assenyala la Comissió que caldria incloure com a subjectes obligats a relacionar-se electrònicament amb l'Administració les entitats sense personalitat jurídica pròpia.

- **Article 76 L'obligació de les persones físiques a relacionar-se electrònicament.** En aquest sentit, l'apartat 1 diu que tenen l'obligació de relacionar-se per mitjans electrònics amb l'Administració de la Generalitat: a) Les persones que exerceixen una activitat professional per a la qual es requereix la col·legiació obligatòria; b) les persones que representen una persona interessada que estigui obligada a relacionar-se electrònicament; i c) Les persones en el marc de la seva activitat econòmica o professional i empresaris individuals o autònoms.

Les lletres a) i b) de l'apartat 1 coincideixen plenament amb el redactat de l'article 14.2.c) i d) de l'LPAC. No obstant això, l'article 76.1.c) de la norma projectada innova pel que fa a les persones en el marc de la seva activitat econòmica o professional i empresaris individuals o autònoms. Respecte a aquesta previsió, assenyala la Comissió que, si bé l'article 14.3 de l'LPAC preveu que, reglamentàriament, les administracions poden establir l'obligació de relacionar-se amb elles a través de mitjans electrònics per a determinats procediments i per a certs col·lectius de persones físiques, és necessari que, per raó de la seva capacitat econòmica, tècnica, dedicació professional o altres motius quedi acreditat que tenen accés i disponibilitat dels mitjans electrònics necessaris; previsió que té per objecte evitar l'anomenada esclatxa digital, referida a la desigualtat entre les persones en l'accés o coneixement de les noves tecnologies.

En el cas sobre el qual es dictamina, l'article 76.1.c) del Projecte de decret no efectua cap salvaguarda que garanteixi que els subjectes als quals obliga a relacionar-se amb l'Administració electrònicament, i que s'identifiquen amb qualsevol persona que dugui a terme una activitat professional o econòmica, tinguin accés als mitjans electrònics en els termes establerts per la legislació bàsica; sense que la disponibilitat d'aquests mitjans en relació amb un col·lectiu tant ampli i divers consti tampoc justificada en l'expedient d'elaboració de la norma. Per tant, a criteri de la Comissió, ampliar l'obligació de relacionar-se amb l'Administració electrònicament a tots els empresaris individuals i autònoms, sense garantir-

ne l'accessibilitat als mitjans electrònics, excedeix l'habilitació efectuada per la legislació estatal; observació que s'efectua amb caràcter essencial.

- **Article 78 Les comunicacions electròniques.** Aquest precepte regula les comunicacions electròniques. Segons es desprèn de l'article, en relació amb aquestes no és preceptiva l'evidència d'accés o rebuig de l'interessat; supòsit en què la Generalitat habilita "altres eines" per a la seva pràctica que permetin la certificació de l'actuació realitzada. En relació amb aquesta regulació, la Comissió considera necessari, per motius de seguretat jurídica, concretar en quins supòsits es poden donar les comunicacions a les quals es refereix aquest precepte, així com les "eines" que es preveu emprar per a realitzar aquestes comunicacions o, com a mínim, l'instrument en el qual es determinaran i l'òrgan competent per a aprovar-les. I és que la legislació de procediment no distingeix entre notificacions i comunicacions, per la qual cosa cal que les previsions de la norma projectada s'adeqüin a la regulació continguda en els articles 40 i següents de l'LPAC.

- **Disposició Addicional 1ª .** Convenis del sector públic. Aquesta disposició estableix que, per a l'ús dels serveis digitals corporatius, els subjectes previstos en l'apartat 2 de l'article 2 han de subscriure convenis que regulin les condicions i garanties del servei i es preveu que s'hi pot establir el pagament d'un preu públic per a l'ús dels serveis digitals corporatius de la Generalitat de Catalunya.

En relació amb aquest darrer incís, a judici de la Comissió no es donen els requisits necessaris establerts per a poder exigir un preu públic, és a dir, que siguin de sol·licitud o recepció voluntària pels interessats i que puguin ser prestats o realitzats pel sector privat. Cal tenir en compte, a més, que les entitats previstes en l'article 2.2 estan constituïdes exclusivament o participades majoritàriament per l'Administració de la Generalitat.

- **Disposició addicional setzena.** Guia d'instruments tècnics per a la gestió arxivística dels actius digitals. Estableix que s'ha d'aprovar per ordre la guia d'instruments tècnics per a la gestió arxivística dels actius digitals. Valora la Comissió que cal valorar la necessitat de dotar aquesta guia de contingut normatiu. En cas que sigui aquesta la voluntat, caldria modificar l'incís "Per Ordre de l'òrgan competent en matèria de gestió documental i arxiu" per "Per ordre de la persona titular del departament competent en matèria de gestió documental i arxiu" i vehicular-la com a disposició final.

Ester Manzano Peláez
Directora General d'Administració Digital