

INSTRUCCIÓN 2/2017 DEL DIRECTOR DE INAGA SOBRE DIGITALIZACIÓN Y COMPULSA DE DOCUMENTOS EN EL INSTITUTO ARAGONÉS DE GESTIÓN AMBIENTAL (INAGA).

INTRODUCCIÓN

Según lo establecido en el artículo 14.2 de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común, están obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, los siguientes sujetos:

- Las personas jurídicas.
- Las entidades sin personalidad jurídica.
- Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional.
- Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.
- Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público.

Los ciudadanos, entendidos como personas físicas no incluidas entre los colectivos del artículo citado de la Ley 39/2015, tienen derecho a presentar su solicitud en papel y corresponde a las Administraciones Públicas su conversión a formato electrónico. Además, se debe de asistir en la utilización de los medios electrónicos al ciudadano que así lo reclame para la presentación de solicitudes o documentos ante la propia administración.

Por otra parte, el art.36.1 de la Ley 39/2015 establece que «los actos administrativos se producirán por escrito a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia». Disposición que conecta con la regulación del expediente administrativo contenida en el art.70, que lo define como «el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla» (art.70.1) y que tendrá «formato electrónico» (art.70.2).

En el contexto de la implantación de la Administración Electrónica en INAGA, es preciso que la documentación asociada a los distintos expedientes se encuentre disponible en formato digital en el Registro Electrónico de expedientes INAGA (INAREG), con las garantías legales y administrativas requeridas.

Estos documentos digitales deberán cumplir con las especificaciones y requerimientos para su incorporación al Expediente Electrónico, según lo establecido en el desarrollo de la Ley 39/2015 y en sus correspondientes normas de implementación.

En este contexto, se considera necesario establecer en INAGA un procedimiento de trabajo que posibilite progresivamente la constitución de un archivo único de documentos electrónicos, que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación de dichos documentos. Con ello se posibilita el expediente electrónico y la posibilidad de realizar procedimientos telemáticos asociados a la tramitación de expedientes.

Se pretende que la tramitación administrativa que se desarrolla en INAGA, vaya evolucionando hacia un escenario en el que fundamentalmente se manejen, generen y gestionen documentos electrónicos, de tal forma que éstos conformen el expediente electrónico como elemento central de gestión administrativa.

Paralelamente, se deberá fomentar la presentación de solicitudes a través del Registro Telemático de INAGA, o en su caso, la aportación junto a las solicitudes de determinados ficheros en soporte digital, cumpliendo las especificaciones que permitan su directa integración en el Sistema de Información del Instituto, de tal forma que se mejore la eficiencia administrativa requerida durante el registro de documentos y en la tramitación de los expedientes.

El objeto de esta Instrucción es establecer un documento de referencia para el manejo de documentación en soporte digital, considerando tanto aquella que se adjunta en las solicitudes en los formatos y especificaciones establecidas, como la que deba digitalizarse por parte de la administración, al haber sido presentada en papel. En este sentido se considera desde la presentación de la documentación, su posible digitalización o transformación, como las tareas de integración de dichos documentos electrónicos al expediente, para lo que previamente, en algunos casos, deberán de haber sido compulsados o firmados mediante firma digital.

DESARROLLO DE LAS INSTRUCCIONES

1.- Todos aquellos documentos que vayan a ser puestos en información pública, anuncio público o consultas preceptivas, deberán ser compulsados electrónicamente con objeto de garantizar la legalidad y validez de los citados trámites administrativos realizados por medios telemáticos.

2.- Los documentos afectados por la presente Instrucción, deberán ser:

- Digitalizados (en caso que hayan sido presentados en formato “papel”),
- Validados (en los casos establecidos),
- Transformados (en los casos establecidos),
- Incorporados al Registro Electrónico de Expedientes INAGA (INAREG), asociados a las pre-registros / entradas / salidas / expedientes, según proceda.
- Compulsados electrónicamente.

3.- Todo el personal funcionario de INAGA está habilitado para:

- Validar los documentos presentados en soporte digital ante INAGA.
- Realizar la compulsa electrónica de documentos asociados a trámites administrativos realizados en el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, tanto si proceden de procesos de digitalización o han sido presentados en soporte digital.

PRESENTACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN

4.- En la medida de lo posible, se requerirá a los sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas que presenten la documentación asociada a la solicitud en soporte digital, cumpliendo con los requisitos y especificaciones establecidas para ello.

5.- En el caso de sujetos no obligados a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, cuando quede patente que los documentos presentados en papel provienen de otros en soporte digital, se solicitará que sean aportados en soporte digital (aunque no pueda condicionarse su presentación).

6.- La documentación en soporte digital podrá ser presentada bien a través del registro telemático o bien a través de formatos físicos (cds, dvd,..) que se incluirán en el expediente “en papel”, aunque los ficheros incorporados en los mismos deben de ser incorporados en el Sistema de Información de INAGA.

7.- Se deberá requerir al solicitante que presente adecuadamente los ficheros presentados en soporte digital cuando éstos no superen alguna de las siguientes validaciones:

- No se ajustan a las especificaciones y formatos permitidos.
- No se puede validar su firma electrónica asociada a los documentos.
- Los ficheros no puedan ser tratados

8.- El repositorio de almacenamiento de documentos digitales asociados a los expedientes administrativos de INAGA se corresponde con el sistema documental gestionado a través de las aplicaciones de gestión de INAGA (Documentum), por lo que el almacenamiento de la documentación en sistemas de ficheros de PCs o en directorios de red, sólo está permitido durante la tramitación en un corto lapso de tiempo, correspondiente a las necesidades administrativas de tratamiento de los citados ficheros.

DIGITALIZACIÓN

9.- Para facilitar los procesos y establecer unas pautas de trabajo al respecto del escaneado de documentos presentados en papel, se adjunta como Anexo II a esta Instrucción una serie de recomendaciones e instrucciones generales de escaneo.

TRATAMIENTO PREVIO DE LA DOCUMENTACIÓN

10.- Una vez realizada la digitalización de los documentos y la compulsa de sus correspondientes ficheros electrónicos, los originales en papel serán devueltos al interesado (o destruidos si así se indica), sin perjuicio de aquellos supuestos en que la norma determine la custodia por la Administración de los documentos presentados o resulte obligatoria la presentación de objetos o de documentos en un soporte específico no susceptibles de digitalización.

11.- Los documentos presentados en formato digital, deberán ser incorporados en el Sistema de Información de INAGA en formato PDF sin proteger, con una resolución mínima de 300ppp y perfectamente legibles, pudiendo requerir un cambio previo de formato, o bien su

fragmentación en un determinado y adecuado número de partes para no superar el tamaño máximo establecido para la carga de documentos en el Sistema.

COMPULSA DE DOCUMENTOS

12.- Los funcionarios encargados de la compulsa deben garantizar que el documento escaneado es una imagen fiel del original, respetando en la medida de lo posible la geometría del documento. Para ello, deberá abrir el documento en el ordenador antes de proceder a su firma y envío, y comprobar que no se ha perdido ninguna hoja, que la resolución es adecuada para la legibilidad del documento, y que no se ha perdido contenido gráfico que dificulte la comprensión o legibilidad del documento.

13.- Los documentos deberán ser tipificados en función de su naturaleza. En este sentido, se deberá indicar si los documentos electrónicos se tratan de “Copias auténticas”, o “Copias Simples”, en función de los criterios establecidos al respecto en el Anexo 1.

14.- La compulsa electrónica se realiza mediante la firma electrónica de los documentos usando el Sello electrónico del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental. Estos documentos compulsados presentarán una banda lateral con indicación del tipo jurídico del documento (Copia auténtica, Copia simple), firmante (DNI, PUESTO, NOMBRE Y APELLIDOS), fecha de firma, etc.

15.- Los documentos así firmados se guardarán en el repositorio documental de INAGA, junto con los metadatos que obliga la normativa.

DOCUMENTACIÓN SUJETA A RESTRICCIONES

16.- En el caso que con la documentación requerida para la tramitación de los expedientes presente información o datos sujetos a restricciones en base a la normativa vigente (protección de datos, secreto industrial, confidencialidad, etc), los solicitantes serán responsables de disociar dicha información y presentarla en dos documentos complementarios, uno destinado a su difusión pública y otro conteniendo todos los datos sobre los que considera que existen restricciones de uso. Por tanto, en el caso que la documentación presentada contenga información susceptible de acogerse a las restricciones de información recogidas en la normativa vigente, podrá requerirse al solicitante disociar el documento y presentarlo nuevamente.

17.- Desde la Secretaría General de INAGA se podrá estimar si procede o no tener en cuenta las restricciones indicadas en cuanto al cumplimiento de la normativa vigente en materia de acceso a la información, participación pública y transparencia.

18.- La información que se clasifique como restringida no se difundirá en los trámites de información pública y anuncio público, de acuerdo con las disposiciones vigentes al respecto.

PLAZOS

19.- Se establece un plazo máximo de 7 días desde la presentación de los documentos hasta su incorporación al expediente, debidamente digitalizado y compulsado.

ENTRADA EN VIGOR

Esta Instrucción será de obligado cumplimiento en el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental a partir del día 1 de septiembre de 2017.

REVISIÓN DE LA INSTRUCCIÓN

Las matizaciones, observaciones o solicitudes de modificación que se entiendan necesarias sobre lo contenido en la presente instrucción, deberán ser presentadas por escrito por el Jefe del Área correspondiente a la tipología o tipologías concretas de expedientes tramitados por INAGA, ante la Dirección del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental.

Anualmente se procederá a la revisión de la presente instrucción, valorando y planteando las mejoras que sean pertinentes.

Zaragoza, a 3 de julio de 2017

El Director del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental

Jesús Lobera Mariel

ANEXO I: TIPIFICACIÓN DE DOCUMENTOS EN FUNCIÓN DE SU NATURALEZA

ORIGINALES:

Únicamente se considerarán “ORIGINALES ELECTRÓNICOS” a los documentos emitidos por INAGA, generados y posteriormente firmados electrónicamente, bien por certificado personal (resoluciones e informes de cierre de expedientes, informes de tipología 34), bien por sello de órgano (informes de INFOSIG).

Los originales electrónicos presentados en soporte digital en ventanilla tienen la consideración de presentados en formato papel y por lo tanto los incorporamos al expediente como COPIA AUTÉNTICA, una vez realizado el proceso de escaneo y firma.

Tendrán la consideración de ORIGINALES, y por tanto, estarán exentos de compulsas los siguientes documentos presentados a través del Registro Telemático:

- Los formularios solicitud y formularios anexos presentados a través del Registro Telemático.

COPIAS AUTÉNTICAS:

El concepto de “copias auténticas” en documentos electrónicos es análogo al de “compulsas” de documentos en papel. Para tener la consideración de “COPIA AUTÉNTICA”, los documentos deben de incorporar los metadatos requeridos, deben de haber sido cotejados y haber sido compulsados electrónicamente por un funcionario.

Se considera que los siguientes documentos deberán de ser integrados en el Sistema de Información como COPIAS AUTÉNTICAS:

- Los documentos en formato papel que sean copias papel auténticas de originales electrónicos (deberán de llevar impreso un CSV o localizador, indicación de que el original ha sido firmado electrónicamente, cargo y órgano firmante, y una URL donde verificar y descargar el documento).
- Los documentos presentados ante INAGA en formato papel compulsados por organismos distintos al propio INAGA.

Un caso especial se presenta a través del Registro Telemático, cuando se presenta documentación de terceros, proyectos, certificados, escrituras, etc. El solicitante, al firmar electrónicamente todos los documentos que componen su solicitud, se hace responsable de la veracidad de los mismos. De esta forma, se les asigna el valor de una “copia auténtica” al considerar la “presunción” de originalidad de la documentación firmada electrónicamente por el solicitante o representante.

COPIAS SIMPLES ELECTRÓNICAS

Los documentos electrónicos que no puedan ser cotejados con el original se consideran “COPIAS SIMPLES”. En este caso, una vez realizado el proceso de compulsión electrónica, la firma electrónica garantiza la fidelidad del documento con la copia aportada en papel por el ciudadano y surtirá el efecto administrativo o jurídico que tendría una copia simple en el procedimiento concreto en que se trate.

Tendrán la consideración de “COPIA SIMPLE”:

- Los documentos aportados en soporte digital que no hayan sido cotejados y/o validados como “copias auténticas”.
- Los documentos aportados por los ciudadanos que no puedan ser cotejados por no aportar el original.
- Los documentos asociados directamente a pre-registros / entradas / salidas / expedientes, sin pasar por el proceso “de compulsión”.
- Los documentos asociados al resto de salidas del Registro INAGA que no estén firmados electrónicamente.

DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

Los documentos digitalizados que se incorporen al sistema y que no presenten una firma electrónica asociada a los mismos, tendrán la consideración jurídica de “copia simple”.

SITUACIONES ESPECIALES: PROYECTOS PRESENTADOS EN SOPORTE DIGITAL POR COLEGIOS PROFESIONALES.

El visado electrónico de los proyectos por parte de los Colegios Profesionales, garantiza el proceso administrativo de visado por parte del Colegio, así como la integridad y autenticidad del documento (no ha sido modificado después de su visado o alterado en alguna de sus partes), pero no garantiza que ese proyecto haya sido presentado en una solicitud determinada, ya que en tal caso ha de ser firmada por el interesado o su representante. En principio habría que validar la firma aportada por el colegio, en general incrustada en el propio documento pdf.

Las memorias técnicas, proyectos, documentos ambientales etc, adecuadamente visados electrónicamente deberán pasar por el proceso de compulsión electrónica y tendrán tras él la consideración de “COPIA AUTÉNTICA”.

Si el proyecto es aportado en una solicitud telemática, el propio interesado o su representante firma el proyecto en su calidad de “presentador” de la solicitud, con lo que queda excluido del proceso de compulsión, al tener ya la consideración de “COPIA AUTÉNTICA”.

Cuando un proyecto visado por Colegios Profesionales haya que partirlo en “n” documentos por exceder el tamaño máximo por documento, cada una de las partes habrá que compulsarla, como “COPIA AUTÉNTICA”. De igual modo se considerará cuando se haga cualquier manipulación, cambio de formato etc. del mismo.

Las validaciones de estas firmas suelen fallar en algunos casos por mal uso de las “buenas prácticas” de firma electrónica por proteger el documento después de su firma (lo que viola la integridad del mismo) o por el uso de certificados no reconocidos por el Gobierno de Aragón. De forma que la mejor manera de afrontar este problema es considerar los citados documentos electrónicos como “COPIA SIMPLE” y en su caso verificar con el Colegio la autenticidad del documento.

ANEXO II: RECOMENDACIONES E INSTRUCCIONES GENERALES DE ESCANEO.

1.- Preparar la documentación

Separar aquellos documentos que vayan a ser Copias Auténticas, o Copias Simples, para escanearlos por separado metiéndolos en el alimentador de la fotocopidora.

Evaluar que el formato en el que se presenta la documentación hace viable su escaneo, o bien, si debe manipularla previamente (quitar una grapa, una encuadernación, fotocopiar un documento roto para que no atasque el escáner, etc.).

Igualmente debe evitarse hacer anotaciones en los documentos aportados por los ciudadanos antes de su escaneo y comprobar que no haya adheridos pósters u otras anotaciones en el momento de introducirlos en el alimentador de la fotocopidora.

Puede admitirse un escaneo a escala de grises o blanco y negro, especialmente en el caso de que el documento supere en tamaño el máximo permitido por el sistema, siempre que se tengan en cuenta las precauciones dadas en el punto anterior:

- Elegir el parámetro de doble cara y color, por mayor seguridad. En caso de que el escáner no disponga de estas opciones, deberá garantizarse que no se pierde información.
- En la bandeja de entrada del escáner pueden colocarse tantos documentos como admita la misma.
- La digitalización debe realizarse con una resolución mínima de 300 ppp. El formato de salida debe ser PDF.

Una vez garantizados estos extremos, procederá mandar los documentos a la bandeja de compulsa, para su cotejo y en su caso, firma.

2.- Comprobar el documento electrónico generado

- El número de hojas resultante en el fichero debe coincidir con el número de hojas presentadas por el ciudadano, salvo cambios de formato.
- Se debe comprobar que la imagen digitalizada es legible y corresponde con una imagen fiel al documento papel que se ha escaneado, tal y como se ha especificado anteriormente.

Si el tamaño del documento escaneado o del documento aportado en soporte informático supera el tamaño máximo permitido por documento (20 Megas), deberá partirse en N

documentos manteniendo las precauciones anteriores: En este caso, es conveniente nombrar los documentos como documento_parte_1_de_N.pdf, documento_parte_2_N.pdf, etc. De esta manera, aumentamos la claridad de todo el sistema.

Para la partición de documentos en soporte digital se podrá utilizar PDF-CREATOR, SMALLPDF (o cualquier otra herramienta que se considere más oportuna) ajustando las opciones de resolución, color, imprimiendo por páginas, etc., hasta conseguir el tamaño óptimo. Tras todas estas operaciones habrá de garantizarse que las partes obtenidas son una imagen fiel de documento, y de esta manera obtener un único documento o varias partes del mismo del tamaño permitido.

3.- Algunas recomendaciones ante incidencias habituales:

Documentos grapados: Debe garantizarse que se retiran todas las grapas y clips que unen el documento. No es preciso hacer mención a que las hojas se encontraban unidas, ni es preciso volver a unir las cuando finalice el escaneado. Hay que separar las hojas, para evitar que pasen juntas por el escáner debido a que queden unidas por los agujeros de grapas. Es necesario posteriormente airear el papel.

Documentos encuadernados: El encuadernado debe retirarse si es posible, dejando las hojas sueltas, para facilitar el escaneo (documentos con “gusanillo”).

Si se considera preciso, ya sea porque se ocupe menos tiempo, porque la encuadernación sea difícil de retirar, o porque las hojas que se obtengan sean más fáciles de escanear, deberá evaluarse si conviene fotocopiar la documentación o si puede utilizarse la cizalla (en el caso de que se disponga de una, y por ejemplo, en una libreta con gusanillo de alambre, si se arrancan las hojas en lugar de retirar el gusanillo, éstas se enganchan unas a otras cuando el alimentador intenta hacerlas pasar).

Documentos de dimensiones superiores admitidos por el escáner: Se recomienda realizar fotocopias parciales, generalmente en A4, de las hojas que superan el tamaño máximo permitido, de forma que toda la superficie del documento quede recogida mediante fotocopias, aunque los bordes de cada una se solapen con las anteriores.

Otros documentos con formatos no estándares (tarjetas, pósit, papel cebolla, cuartillas, etc.). Se recomienda realizar fotocopias en A4 de cada documento.