



Referencia: consulta PAECARM 28/2017

Informe sobre la consulta realizada por el Servicio de Atención al Ciudadano, relativa a la presentación electrónica de solicitudes correspondientes a procedimientos en los que se exige la aportación por los interesados de documentación con el carácter de copia auténtica o compulsada.

Recibida en esta Inspección General de Servicios consulta del Servicio de Atención al Ciudadano, se emite el siguiente **INFORME**

ANTECEDENTES

La consulta se plantea en los siguientes términos:

"Buenas tardes, detectamos que existen procedimientos en los que se exige la aportación de compulsas o copia auténtica de documentos que no forman parte del Catálogo de Simplificación y que en las solicitudes electrónicas presentadas por los interesados algunos órganos gestores están rechazando estas solicitudes:

- 1. Tenemos claro que si estos documentos han sido expedidos electrónicamente o han sido digitalizados por alguna administración que los ha recepcionado, tienen ya la consideración de documento electrónico válido.*
- 2. Sin embargo los interesados disponen de documentos exigidos, que no reúnen la condición anterior y que se exigen en los procedimientos. Ante esta situación nos preguntamos, si puede ser solución al respecto el que las solicitudes de los interesados (sobre todo estamos pensando en los obligados) los documentos a adjuntar que se exijan compulsados o copias auténticas, se acompañen de una declaración responsable del interesado en la que indique que "es fiel reflejo del original" y que la administración en cualquier momento podrá verificar este extremo. De no ser esto válido ¿Cuál podría ser la solución?*
- 3. Precisaríamos que nos indicaseis a los efectos de atender llamadas que recibimos y a considerar en la actualización de los procedimientos y gestión de las quejas que empiezan a recibirse, cómo pueden coexistir los requisitos de los documentos en poder*



de los interesados "no electrónicos" a aportar, con la presentación de solicitudes electrónicas.

Por último y en paralelo a la aclaración solicitada, creemos preciso se traslade a todo el personal de la CARM la información sobre la correcta actuación al respecto."

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- Régimen Jurídico.

Para dar respuesta a la presente consulta relativa a *la exigibilidad de aportación por los interesados de documentación con el carácter de compulsada o copia auténtica*, debemos analizar la normativa reguladora de la materia objeto de la consulta. Para ello acudimos a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Además, debemos tener en cuenta que la Disposición derogatoria única de esta Ley deroga expresamente la regulación existente en materia de expedición de copias, pues dispone que queda derogado el Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y la devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro.

En la Administración Regional de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, la presentación de documentos originales, la presentación de copias, el régimen de compulsas, así como la solicitud de copias auténticas está regulada en los artículos 48 a 50 del Decreto 236/2010, de 3 de septiembre, de Atención al Ciudadano en la Administración Pública de la Región de Murcia, y en el artículo 45 del Decreto 302/2011, de 25 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Gestión Electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. No obstante, esta regulación hay que entenderla vigente solo en lo que no contradiga o se oponga a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de conformidad con la citada Disposición derogatoria única de ésta Ley.

Por tanto, el régimen jurídico de aplicación a la consulta lo encontramos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en concreto en los artículos relativos a los derechos de los interesados, la presentación de documentos por los interesados y expedición de copias, artículos 53, 28 y 27 respectivamente. En lo dispuesto en materia de registros en cuanto a la



presentación de manera presencial de documentación por los interesados, artículo 16.5. Y en lo dispuesto en cuanto a la subsanación de solicitudes en el artículo 68.

A) Derechos de los interesados, presentación de documentos por los interesados y la expedición de copias.

1º) El artículo 53.1 regula los derechos de los interesados en el procedimiento administrativo, y dispone en el apartado c) que tienen derecho:

"A no presentar documentos originales salvo que, de manera excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario. En caso de que, excepcionalmente, deban presentar un documento original, tendrán derecho a obtener una copia autenticada de éste."

2º) El artículo 28 relativo a los documentos aportados por los interesados al procedimiento administrativo, en el apartado 3, dispone lo siguiente:

"Las Administraciones Públicas no exigirán a los interesados la presentación de documentos originales, salvo que con carácter excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario".

Por tanto, los interesados tienen derecho a no presentar documentos originales, y la Administración tiene el deber de no exigir a los interesados la presentación de documentos originales.

Esta es la regla general, el derecho a no presentar originales y la correlativa no exigibilidad de originales por las Administraciones Públicas. Solo con carácter excepcional (cualidad en la que insiste el tanto el artículo 53.1 c) como el 28.3 y también como veremos el 28.4) se establece la salvedad de que la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario.

3º) El apartado 4 del mismo artículo 28, dispone que:

"Cuando con carácter excepcional, y de acuerdo con lo previsto en esta Ley, la Administración solicitara al interesado la presentación de un documento original y éste estuviera en formato papel, el interesado deberá obtener una copia auténtica, según los requisitos"



establecidos en el artículo 27, con carácter previo a su presentación electrónica. La copia electrónica resultante reflejará expresamente esta circunstancia”.

De este artículo se desprende lo siguiente:

-Reitera nuevamente el carácter excepcional de la exigibilidad por la Administración al interesado de la presentación de un documento original.

-Establece el modo de proceder para llevar a cabo la presentación del documento original en el caso de que éste estuviera en formato papel. Debiendo el interesado obtener de la Administración una copia auténtica electrónica con carácter previo a su presentación electrónica.

-La Administración tiene que expedir una copia electrónica auténtica del documento original en papel. Para realizar esta copia cumplirá con los requisitos previstos en el artículo 27.

-Que una vez obtenida la copia auténtica por el interesado, éste realizará la presentación electrónica.

4º) Tras analizar el artículo 28.4 debemos acudir al artículo 27, relativo a la validez y eficacia de las copias realizadas por las Administraciones Públicas, para conocer cuáles son los requisitos de las copias auténticas, el cual dispone en sus apartados 2 y 3 lo siguiente:

*"2. Tendrán la consideración de copia auténtica de un documento público administrativo o privado las realizadas, cualquiera que sea su soporte, por los órganos competentes de las Administraciones Públicas en las que quede garantizada la identidad del órgano que ha realizado la copia y su contenido.
Las copias auténticas tendrán la misma validez y eficacia que los documentos originales.*

3. Para garantizar la identidad y contenido de las copias electrónicas o en papel, y por tanto su carácter de copias auténticas, las Administraciones Públicas deberán ajustarse a lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de Seguridad y sus normas técnicas de desarrollo, así como a las siguientes reglas:"



En concreto el caso que nos ocupa, la expedición de copias electrónicas auténticas de documentos en soporte papel, viene recogido en el apartado b) del 27.3:

"b) Las copias electrónicas de documentos en soporte papel o en otro soporte no electrónico susceptible de digitalización, requerirán que el documento haya sido digitalizado y deberán incluir los metadatos que acrediten su condición de copia y que se visualicen al consultar el documento.

Se entiende por digitalización, el proceso tecnológico que permite convertir un documento en soporte papel o en otro soporte no electrónico en un fichero electrónico que contiene la imagen codificada, fiel e íntegra del documento."

Este artículo 27 establece qué es una copia auténtica, la validez y eficacia de las mismas, la obligación de las Administraciones Públicas de ajustarse a los Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y Seguridad, y sus normas técnicas, así como a las reglas establecidas en este mismo artículo para garantizar la identidad y contenido de las copias electrónicas o en papel, y por tanto su carácter de copia auténtica.

En cuanto a la realización de copias electrónicas auténticas de documentos en soporte papel, el artículo 27.3 b) determina que el documento será digitalizado y se incluirá los metadatos que acrediten su condición de copia.

El mismo artículo 27.3 b) define que se entiende por digitalización, y *"es el proceso tecnológico que permite convertir un documento en soporte papel o en otro soporte no electrónico en un fichero electrónico que contiene la imagen codificada, fiel e íntegra del documento"*.

Para la digitalización se seguirán los requisitos establecidos en la Norma Técnica de Interoperabilidad de Digitalización de Documentos, aprobada por Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, así como lo establecido en la Guía de aplicación de esta Norma Técnica de Interoperabilidad. Y demás normas técnicas que le sean de aplicación, como la de Copiado Auténtico y Conversión entre Documentos Electrónicos también aprobada por Resolución de misma fecha.



B) Registro.

Debemos señalar el artículo 16.5 relativo a la presentación de documentación de manera presencial ante las oficinas de asistencia en materia de Registro.

"Los documentos presentados de manera presencial ante las Administraciones Públicas, deberán ser digitalizados, de acuerdo con lo previsto en el artículo 27 y demás normativa aplicable, por la oficina de asistencia en materia de registros en la que hayan sido presentados para su incorporación al expediente administrativo electrónico, devolviéndose los originales al interesado, 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."

Este artículo regula el supuesto de la presentación de documentos de manera presencial por el interesado en las oficinas de registro, los cuales deberán ser digitalizados conforme a las reglas de artículo 27, para poder ser incorporados a un expediente electrónico, y la consiguiente devolución de la documentación original a los interesados.

Por tanto, en la presentación de forma presencial el documento en formato papel se digitalizará convirtiéndose en un documento electrónico y con el carácter de copia auténtica según requisitos del artículo 27.

C) Subsanación de solicitudes

Por otro lado, la consulta formulada hace referencia a la posibilidad de rechazar las solicitudes que no acompañen la documentación exigida. En este aspecto debemos acudir al artículo 68.1 relativo a la subsanación de solicitudes.

"1.Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo 66, y, en su caso, los que señala el artículo 67 u otros exigidos por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 21."



Por tanto, en lugar de rechazar la solicitud, se admitirá ésta, y se requerirá al interesado para que la subsane de conformidad con este artículo 68.1.

Segundo.- Cuestiones planteadas en la consulta formulada.

De la consulta se derivan las siguientes cuestiones:

1. No exigibilidad de presentación de documentación original.

Como hemos expuesto anteriormente, de conformidad con los artículos 53.1 c) y 28 apartados 3 y 4 de la Ley 39/2015, la exigibilidad de documentos originales es excepcional. La regla general es que las Administraciones Públicas no deben exigir su presentación a los interesados.

En consecuencia, las unidades administrativas responsables de los procedimientos en los que se exija la presentación de documentación original tendrán que actualizar los mismos y suprimir dicha exigencia.

Únicamente con carácter excepcional, tal como determina la Ley 39/2015, la normativa aplicable podrá establecer lo contrario.

2. Posibilidad de rechazo de las solicitudes por las unidades administrativas gestoras de los procedimientos por no ser originales los documentos que se presentan, o bien por no tener el carácter de copia compulsada o copia auténtica.

En este supuesto citado en la consulta, en el que el órgano gestor o unidad administrativa del procedimiento rechaza sin más la solicitud por no venir acompañada de documentación compulsada o copia auténtica, de conformidad con lo previsto en el artículo 68 de la Ley 39/2015, relativo a la subsanación de solicitudes, se debería admitir la solicitud y requerir al interesado para que subsane según lo previsto en el citado artículo, en lugar de rechazar la solicitud por este motivo.

En la consulta se sugiere como posible solución al respecto que en los casos en los que se exija la presentación de documentos compulsados o copias auténticas, el interesado acompañe a su solicitud una declaración responsable en la que indique que "es fiel reflejo del original". Esta sugerencia no se considera válida, pues quien determina la cualidad de una copia como auténtica no es la manifestación que pueda hacer el interesado en una declaración responsable, sino que la copia haya sido



expedida conforme a los requisitos materiales y formales establecidos en el artículo 27. Es decir, que la copia auténtica tiene que ser realizada por los órganos competentes de las Administraciones Públicas en la que quede garantizada la identidad del órgano que ha realizado la copia y su contenido. Previamente, cada Administración determinará los órganos que tengan atribuida la competencia para la expedición de copias auténticas, y los funcionarios habilitados para su expedición constarán en un registro, también podrán realizarse mediante actuación administrativa automatizada (artículo 27.1 y 2). Y además, como se ha expuesto anteriormente, ajustándose a los requisitos técnicos el artículo 27.3.

Por otro lado, debemos señalar que en la Ley 39/2015 desaparece la fotocopia compulsada. La Ley solo regula las copias auténticas en el artículo 27. Por tanto la exigencia en los procedimientos de presentación de copia o fotocopia compulsada no encuentra su encaje en la Ley 39/2015.

3. Forma y lugar de presentación documentación por los interesados.

La presentación por los interesados de documentación original en papel (siempre excepcional) podemos sintetizarla conforme a la Ley 39/2015, en los siguientes supuestos:

- Presentación electrónica en registro electrónico: la presentación de documentación original en papel se realizará previa expedición de copia auténtica electrónica tal como dispone el artículo 28.4 y con los requisitos establecidos en el artículo 27.

Esta copia auténtica electrónica se realizará según el artículo 27 por funcionario habilitado o mediante actuación administrativa automatizada, y para el caso que nos ocupa, se seguirán las reglas contenidas en el apartado 3 b) de mismo artículo, el cual dispone que el documento en soporte en papel será digitalizado.

- Presentación presencial en oficinas de registro: la presentación de documentación en papel, según el 16.5 exige la digitalización conforme al artículo 27.

Vemos que en ambos supuestos, la Ley 39/2015 entiende que previamente hay que digitalizar la documentación original en papel, de tal forma que se obtenga un documento electrónico con la cualidad de copia auténtica.



Ahora bien, para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 39/2015 es necesario disponer de los medios tecnológicos que permitan la digitalización tanto en las oficinas de asistencia en materia de registro para el supuesto de la presentación presencial, como para la previa realización de la copia auténtica electrónica que permita al interesado la presentación electrónica en el registro electrónico.

Por tanto, mientras no esté disponible en la Administración Regional la herramienta tecnológica que permita digitalizar la documentación original en papel y de este modo expedir copia auténtica electrónica, en aras de permitir el funcionamiento de la Administración, ésta tendrá que continuar su funcionamiento como hasta ahora, y en consecuencia admitir las copias compulsadas.

Tercero.- Conclusiones.

Según lo expuesto en el presenta informe, podemos concluir:

1. La exigencia de aportación de documentación original debe ser excepcional, conforme artículo 53.1c) y 28.3 de la Ley 39/2015.

En consecuencia, es necesaria la realización de una revisión y actualización de los procedimientos de la Administración Regional para eliminar la exigibilidad de aportación de documentación original, la cual únicamente puede establecerse en caso excepcional.

La fotocopia compulsada también será objeto de eliminación en dicha revisión, pues es una categoría que al estar vinculada al formato papel desaparece con la Ley 39/2015.

2. En el caso de que las solicitudes no reúnan los requisitos establecidos o no se aporte la documentación exigida, procede la subsanación de la solicitud conforme a lo previsto en el artículo 68 de la ley 39/2015.

3. En el caso de que excepcionalmente se exija la presentación de documentación original y ésta esté en formato papel, requiere la previa digitalización según lo establecido en el artículo 28.4 y 27.3 b) para su presentación electrónica en los registros electrónicos. O bien la digitalización en las oficinas de asistencia de registro para su presentación presencial, según artículo 16.5 de la Ley 39/2015.



4. Ante la ausencia de medios tecnológicos necesarios para llevar a cabo la digitalización de la documentación en formato papel con plenas garantías de cumplimiento de los Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y de Seguridad, así como sus normas técnicas de desarrollo, en aras permitir el funcionamiento de la Administración Regional y en consecuencia para evitar los mayores perjuicios a los interesados, ésta tendrá que continuar, de forma transitoria, admitiendo la presentación de copias compulsadas hasta tanto en cuanto los medios tecnológicos posibiliten la digitalización con las garantías de interoperabilidad y seguridad.

Es cuanto procede informar

LA INSPECTORA GENERAL DE SERVICIOS

Fdo.: Catalina Esparza Ruiz