



Nº Rgtº:
IRIS: 2012/000339

M. HACIENDA Y ADMONES. PÚBLICAS
INTERVENCIÓN GENERAL

26 jul 2012, 09:11:46

SALIDA 00565.005.2012.S.005715

Se han planteado ante este Centro directivo diversas cuestiones sobre la tramitación electrónica de expedientes administrativos que son objeto de fiscalización e intervención previa y los requisitos que ha de cumplir la documentación que los integra a efectos de su remisión a los órganos de control.

En relación con las dudas suscitadas, se estima necesario efectuar las siguientes consideraciones:



PRIMERA.- Dado que las cuestiones formuladas hacen referencia a los requisitos que han de cumplir los documentos que integren los expedientes que se han de remitir a los órganos de control en soporte electrónico, se estima preciso recordar, en primer lugar, los requisitos generales que han de cumplir los expedientes que se remitan a los órganos de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) a efectos del ejercicio de la función interventora, incluidos aquellos que se conformen en el ámbito de los procedimientos especiales de pagos a justificar y anticipos de caja fija.



El artículo 13 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado, dispone, según redacción dada por Real Decreto 686/2005, de 10 de junio:

*"1. La Intervención recibirá el **expediente original completo** una vez reunidos todos los justificantes y emitidos los informes preceptivos y cuando esté en disposición de que se dicte acuerdo por quien corresponda, (...).*

*Los **documentos electrónicos** que formen parte del expediente original tendrán el mismo valor que aquellos en soporte papel cuando incorporen la firma electrónica reconocida por su autor. Su remisión a la Intervención se efectuará de acuerdo con lo previsto en los artículos 13 bis y 13 ter siguientes. (...)*



2. (...) Cuando el **expediente** esté **integrado por documentos en soporte electrónico y en papel**, no se entenderá completo hasta la fecha de recepción del último documento, justificante e informe que forme parte de aquel según la relación de documentos que ha de acompañar tanto a los que se remitan en soporte papel como en soporte electrónico. Dicha relación, que será generada por alguna de las aplicaciones previstas en el artículo 13 bis, incluirá necesariamente una enumeración de los documentos constitutivos del expediente con indicación del soporte, electrónico o papel, en el que se remita cada uno de ellos. (...)"

Del tenor literal del precepto transcrito se deduce la necesidad de remitir el "expediente original completo", con independencia del soporte, papel o electrónico, en el que esté formalizada la documentación que lo integra, por lo que constituye premisa necesaria para la resolución de las cuestiones planteadas determinar el régimen aplicable a los documentos que han de incorporarse a los expedientes administrativos que son objeto de control previo.

A tal fin, ha de analizarse, con carácter previo al examen de las normas específicas aprobadas en el ámbito de la "Administración electrónica", el marco normativo de la LRJ-PAC y sus normas de desarrollo, actualmente vigentes, que en este aspecto contenían una regulación común sin distinguir en función del soporte en que se expidiesen los documentos. Para ello, debe partirse de una de las principales clasificaciones de tipos de documentos que es la que distingue entre documentos públicos y privados.

El Código Civil define el documento público como "el autorizado por Notario o empleado público competente con las solemnidades requeridas por la Ley" (art. 1216). Dentro de los documentos públicos, constituyen una variedad de los mismos los documentos administrativos, definidos en el artículo 46.4 de la LRJPAC como "los documentos válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas".

El concepto de documento privado tiene carácter negativo al concretarse como aquellos que no son públicos, esto es, los que las partes extienden sin intervención de fedatario público ni de persona que dé especial fe de su contenido.

La problemática que a continuación se expone se circunscribe a los documentos públicos administrativos y a los documentos privados que se incorporan a un expediente administrativo. Por tanto, no son objeto de consideración ni los documentos notariales ni los



escritos y documentos de los particulares que no hayan de surtir efectos en un procedimiento administrativo.

El artículo 46 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC), regula los principios básicos de validez y eficacia de los documentos y copias, en los siguientes términos:

“1. Cada Administración Pública determinará reglamentariamente los órganos que tengan atribuidas las competencias de expedición de copias auténticas de documentos públicos o privados.

2. Las copias de cualesquiera documentos públicos gozarán de la misma validez y eficacia que éstos siempre que exista constancia de que sean auténticas.

3. Las copias de documentos privados tendrán validez y eficacia, exclusivamente en el ámbito de la actividad de las Administraciones Públicas, siempre que su autenticidad haya sido comprobada.

4. Tienen la consideración de documento público administrativo los documentos válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas”.

El desarrollo reglamentario de este precepto, en el ámbito de la Administración General del Estado, tuvo lugar por medio del Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, que regula en su Capítulo III la expedición de copias de documentos que han de obrar en los procedimientos administrativos.

En concreto, respecto de las “copias auténticas de documentos públicos administrativos”, dispone el artículo 9 del citado Real Decreto:

“1. Los ciudadanos podrán, en cualquier momento, solicitar la expedición de copias auténticas de los documentos públicos administrativos que hayan sido válidamente emitidos por los órganos de la Administración General del Estado y por los organismos públicos vinculados o dependientes de ella.

Las copias auténticas de los documentos públicos administrativos tienen la misma validez y eficacia que éstos, produciendo idénticos efectos frente a las Administraciones Públicas y los interesados.



2. La expedición se solicitará al órgano administrativo o al Organismo público que emitió el documento original. Dicho órgano expedirá la copia previa comprobación en sus archivos de la existencia del original o de los datos en él contenidos.

En el supuesto de que, por el tiempo transcurrido, el documento original o los datos en él contenidos obrasen en un archivo general, histórico u organismo similar, la solicitud será cursada al correspondiente archivo para la expedición, en su caso, de la copia auténtica.

La copia auténtica podrá consistir en la transcripción íntegra del contenido del documento original o en una copia realizada por cualesquiera medios informáticos, electrónicos o telemáticos. En ambos casos figurará la acreditación de la autenticidad de la copia identificando el órgano, archivo y organismo que la expide y la persona responsable de tal expedición.

3. (...)”

De acuerdo con el apartado 2 del precepto reproducido, la competencia para la expedición de copias auténticas de documentos públicos administrativos la tiene atribuida el mismo órgano administrativo u Organismo Público que emitió el documento original, sin que, por tanto, puedan tener tal condición de copia auténtica las expedidas por cualquier otro órgano administrativo, salvo los supuestos expresamente atribuidos a los archivos en los que obrasen los documentos originales. Las actuaciones a realizar para dejar constancia de la autenticidad de la copia tienen por finalidad acreditar que su contenido coincide con el original.

En cuanto a las copias de documentos privados, según se deduce del tenor literal del artículo 46 de la LRJPAC, también se contiene, “*exclusivamente en el ámbito de la actividad de las Administraciones Públicas*”, una regla especial de eficacia: “*tendrán validez y eficacia siempre que su autenticidad haya sido comprobada*”, remitiéndose igualmente en cuanto a los órganos competentes para su emisión al correspondiente desarrollo reglamentario. No obstante la citada remisión, de un análisis del Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, en particular del Capítulo III, se observa que han quedado fuera de los contenidos normativos de dicho Real Decreto la expedición de copias auténticas de documentos privados, en términos de su Exposición de Motivos, “*por exceder esta cuestión de los objetivos de la norma*”.



De lo anterior se desprende un desarrollo reglamentario parcial del artículo 46 de la Ley habida cuenta que únicamente contempla las copias auténticas de documentos públicos administrativos. Ahora bien, el sistema diseñado por el Real Decreto no se limita a estas últimas sino que junto a las anteriores regula la *"aportación de copias compulsadas al procedimiento"*. Dispone al respecto el artículo 8 de la norma reglamentaria:

"1. Cuando las normas reguladoras de un procedimiento o actividad administrativa requieran la aportación de copias compulsadas o cotejadas de documentos originales, el ciudadano podrá ejercer su derecho a la inmediata devolución de estos últimos por las oficinas de registro en las que se presente la solicitud, escrito o comunicación a la que deba acompañar la copia compulsada, con independencia del órgano, entidad o Administración destinataria. Las oficinas de registro no estarán obligadas a compulsar copias de documentos originales cuando dichas copias no acompañen a solicitudes, escritos o comunicaciones presentadas por el ciudadano.

2. Para el ejercicio de este derecho el ciudadano aportará, junto con el documento original, una copia del mismo. La oficina de registro realizará el cotejo de los documentos y copias, comprobando la identidad de sus contenidos, devolverá el documento original al ciudadano y unirá la copia, una vez diligenciada con un sello o acreditación de compulsas, a la solicitud, escrito o comunicación a la que se acompañe para su remisión al destinatario.

El sello o acreditación de compulsas expresará la fecha en que se practicó así como la identificación del órgano y de la persona que expiden la copia compulsada.

3. La copia compulsada tendrá la misma validez que el original en el procedimiento concreto de que se trate, sin que en ningún caso acredite la autenticidad del documento original."

La disposición reglamentaria constituye el desarrollo del derecho de los ciudadanos a la devolución de los documentos originales, *"salvo cuando los originales deban obrar en el procedimiento"*, reconocido en el artículo 35.c) de la LRJPAC, por lo que parece que puede aplicarse a todos los documentos, públicos o privados, que hayan de presentar los ciudadanos junto con las solicitudes, escritos o comunicaciones.

Así lo confirmó la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado, en su informe de 23 de abril de 2007, al señalar que *"la LRJ-PAC no establece*



expresamente la exigencia de que los documentos (públicos o privados) que los interesados aporten al procedimiento administrativo hayan de ser necesariamente originales. Por el contrario, del artículo 35.c) de la LRJ-PAC, que consagra el derecho de los ciudadanos a "obtener copia sellada de los documentos que presenten, aportándola junto con los originales, así como a la devolución de éstos, salvo que las normas reguladoras de los concretos procedimientos administrativos exijan la aportación al mismo de los documentos originales, los interesados podrán aportar a dicho procedimiento copia sellada de los documentos originales".

En cuanto a la competencia para la expedición de las citadas copias compulsadas cuando las normas reguladoras del procedimiento no hayan previsto la aportación del documento original, de acuerdo con el artículo 8 del Real Decreto, anteriormente transcrito, podrá efectuarla "el registro del órgano administrativo al que se dirija el escrito, solicitud o comunicación, y los registros de cualquier otro órgano administrativo que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas o a la de alguna de las entidades que integran la Administración local si en este último caso se hubiera suscrito el oportuno convenio (artículo 38.4.a) y b) de la LRJ-PAC)" (Informe 1/2007, de 23 de abril, de la Abogacía General del Estado).

En consecuencia, en los expedientes administrativos integrados únicamente por documentos emitidos en soporte papel a los que no les resulte de aplicación ni la LAECSP ni su Reglamento de desarrollo, de acuerdo con los preceptos legales de la LRJPAC analizados y el sistema diseñado por el Real Decreto 772/1999, se entiende que el órgano de control ha recibido el "expediente original" cuando los documentos incorporados al mismo sean, o bien los propiamente originales o:

- a) En el caso de documentos públicos administrativos reflejo de las actuaciones e informes que han de emitir distintos órganos administrativos en la instrucción de un procedimiento: Copias auténticas, esto es, las que hayan sido expedidas por el mismo órgano administrativo u Organismo Público que emitió el original, salvo los supuestos atribuidos a los archivos en que obrasen.

- b) En el caso de documentos (públicos o privados) que hayan de aportar los ciudadanos junto con las solicitudes o escritos: Copias compulsadas debidamente diligenciadas por el funcionario competente de la oficina de registro en la que se hayan presentado,



salvo cuando las normas reguladoras del correspondiente procedimiento administrativo hayan previsto la aportación del original.

SEGUNDA.- La entrada en vigor de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (en adelante, LAECSP) y el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la LAECSP en el ámbito de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de la misma (en adelante, RAECSP) introdujo reglas específicas para los supuestos en los que los expedientes administrativos estén integrados por documentos o copias en soporte electrónico.

En concreto, el capítulo IV del Título Segundo, “*De los documentos y archivos electrónicos*”, establece las condiciones de validez de un documento electrónico y regula el sistema de copias, tanto las realizadas electrónicamente a partir de documentos electrónicos como las que implican una conversión de soporte, esto es, bien digitalización de documentos originales emitidos en papel, bien copia en papel de originales emitidos por medios electrónicos.

Así, dispone el artículo 30 de la citada Ley:

***“1. Las copias realizadas por medios electrónicos de documentos electrónicos emitidos por el propio interesado o por las Administraciones Públicas, manteniéndose o no el formato original, tendrán inmediatamente la consideración de copias auténticas con la eficacia prevista en el artículo 46 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, siempre que el documento electrónico original se encuentre en poder de la Administración, y que la información de firma electrónica y, en su caso, de sellado de tiempo permitan comprobar la coincidencia con dicho documento.*”**

***2. Las copias realizadas por las Administraciones Públicas, utilizando medios electrónicos, de documentos emitidos originalmente por las Administraciones Públicas en soporte papel tendrán la consideración de copias auténticas siempre que se cumplan los requerimientos y actuaciones previstas en el artículo 46 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*”**



3. *Las Administraciones Públicas podrán obtener **imágenes electrónicas de los documentos privados aportados por los ciudadanos**, con su misma validez y eficacia, a través de procesos de digitalización que garanticen su autenticidad, integridad y la conservación del documento imagen, de lo que se dejará constancia. Esta obtención podrá hacerse de forma automatizada, mediante el correspondiente sello electrónico.*

4. *En los supuestos de documentos emitidos originalmente en soporte papel de los que se hayan efectuado copias electrónicas de acuerdo con lo dispuesto en este artículo, podrá procederse a la destrucción de los originales en los términos y con las condiciones que por cada Administración Pública se establezcan.*

5. *Las copias realizadas en soporte papel de documentos públicos administrativos emitidos por medios electrónicos y firmados electrónicamente tendrán la consideración de copias auténticas siempre que incluyan la impresión de un código generado electrónicamente u otros sistemas de verificación que permitan contrastar su autenticidad mediante el acceso a los archivos electrónicos de la Administración Pública, órgano o entidad emisora”.*

Teniendo en cuenta el precepto transcrito, los requerimientos que han de cumplir algunos de los supuestos de copias en él regulados así como la validez y eficacia de las mismas, están en función, no sólo de la naturaleza, pública o privada, del documento, sino también del soporte en que se emitió el original.

En concreto, se distinguen los siguientes supuestos:

- Apartado 1: Copia electrónica de un documento electrónico emitido por el propio interesado o por las Administraciones Públicas.
- Apartado 2: Copia, por medios electrónicos, de documentos de la Administración Pública emitidos en soporte papel.
- Apartado 3: Obtención de imágenes electrónicas por las Administraciones Públicas de documentos privados aportados por los ciudadanos.
- Apartado 5: Eficacia de las copias realizadas en papel de documentos públicos administrativos emitidos por medios electrónicos y firmados electrónicamente.



Llegados a este punto y con el fin de dar respuesta a las dudas planteadas en relación a los requerimientos de los distintos tipos de documentos, a efectos de entender cumplido el requisito de "expediente original" en los términos del artículo 13 del Real Decreto 2188/1995, se analizarán cada uno de los supuestos de forma sucesiva complementando el análisis del precepto legal con su desarrollo reglamentario recogido en los artículos 43, 44 y 45 del RAECSP en el ámbito de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de la misma.

1.- Copia electrónica de un documento electrónico emitido por el propio interesado o por las Administraciones Públicas (apartado 1).

El apartado 1 del artículo 30 de la LAECSP regula exclusivamente las copias electrónicas de originales electrónicos cuando éstos han sido emitidos por las Administraciones Públicas o por el propio interesado en el procedimiento, no siendo de aplicación a otro tipo de copias no contempladas como puede ser el de las copias electrónicas de documentos privados electrónicos cuando éstos han sido emitidos por sujetos distintos del propio interesado en el procedimiento.

Una vez establecido lo anterior, procede entrar a analizar los requisitos que para tener el carácter de auténticas deben cumplir las copias electrónicas de originales electrónicos emitidos por la Administración o por el interesado.

A tales efectos, el artículo 43 del RAECSP desarrolla el artículo 30.1 de la Ley en los siguientes términos:

*"1. Las copias electrónicas generadas que, por ser idénticas al documento electrónico original **no comportan cambio de formato ni de contenido**, tendrán la eficacia jurídica de documento electrónico original.*

2. En caso de cambio del formato original, para que una copia electrónica de un documento electrónico tenga la condición de copia auténtica, deberán cumplirse los siguientes requisitos:

a) Que el documento electrónico original, que debe conservarse en todo caso, se encuentre en poder de la Administración.



b) Que la copia sea obtenida conforme a las normas de competencia y procedimiento que en cada caso se aprueben, incluidas las de obtención automatizada.

c) Que incluya su carácter de copia entre los metadatos asociados.

d) Que sea autorizada mediante firma electrónica conforme a los sistemas recogidos en los artículos 18 y 19 de la Ley 11/2007, de 22 de junio.

3. Se podrán generar copias electrónicas auténticas a partir de otras copias electrónicas auténticas siempre que se observen los requisitos establecidos en los apartados anteriores”.

El apartado 1 del artículo 43 del RAECSP señala que las copias electrónicas de dichos documentos que “*por ser idénticas al documento electrónico original **no comportan cambio de formato ni de contenido**, tendrán la eficacia jurídica de documento electrónico original”.*

El apartado 2, por su parte, establece que cuando la copia tenga un formato diferente al del documento electrónico original, deberán cumplirse los cuatro requisitos contemplados en el propio apartado 2 del artículo 43, que fueron anteriormente transcritos.

Finalmente, debe llamarse la atención sobre lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 43 del RAECSP, en virtud del cual “*se podrán generar copias electrónicas auténticas a partir de otras copias electrónicas **auténticas** siempre que se observen los **requisitos establecidos en los apartados anteriores**” (apartados 1 y 2 del artículo 43, antes expuestos).*

2.- Copias, por medios electrónicos, de documentos originales emitidos en soporte papel (apartados 2 y 3).

Respecto de los documentos públicos administrativos, si bien en algunos supuestos (apartados 1 y 5 del artículo 30) se establecen requerimientos específicos para calificar las copias de auténticas, en relación a las copias que suponen un cambio de soporte de papel (original) a electrónico (copia), esto es, el supuesto contemplado en el apartado 2 del artículo 30, la LAECSP no estableció reglas especiales por lo que cabría pensar, en principio, que se mantenían las mismas reglas que para la emisión de copias auténticas de este tipo de documentos establece la LRJ-PAC y su norma de desarrollo (artículo 9 del Real Decreto 772/1999), con arreglo a las cuales, la emisión de las citadas copias auténticas corresponde al órgano que emitió el documento original o, en su caso, al archivo en el que éste se encuentre.



Así lo confirmó la Abogacía General del Estado, en su informe de 14 de julio de 2008, al señalar: *"Ante la falta de regulación expresa en la LAECSP al respecto, debe atenderse, por remisión del artículo 33.1 de la LAECSP, a la regulación general contenida en el artículo 46.1 de la LRJ-PAC, con arreglo al cual, "cada Administración Pública determinará reglamentariamente los órganos que tengan atribuidas las competencias para la expedición de copias auténticas de documentos públicos o privados", remisión reglamentaria que ha de entenderse efectuada al artículo 9.2 del Real Decreto 722/1999, que atribuye competencia para la expedición de copias auténticas de documentos administrativos al órgano u organismos que emitió el documento original, o al correspondiente archivo en el que, en su caso, y en virtud del tiempo transcurrido desde su emisión, éste se encuentre"*.

Por su parte, el artículo 30.3 de la LAECSP regula la posibilidad de que las Administraciones Públicas obtengan imágenes electrónicas de los documentos privados aportados por los ciudadanos, con su misma validez y eficacia, a través de los procesos de digitalización que garanticen su autenticidad, integridad y la conservación del documento imagen, de la que se dejará constancia.

Por las mismas razones, dado que el apartado 3 del mismo artículo al regular los supuestos de imágenes electrónicas de documentos aportados por los ciudadanos, no concretó el órgano de la Administración competente para realizar la digitalización, habría que considerar aplicable el régimen jurídico de las copias compulsadas previsto en el artículo 8 del Real Decreto 772/1999, que exige que sean las oficinas de registro en las que se presente el documento. Así lo confirmó igualmente, la Dirección General del Servicio Jurídico al señalar:

"(...) el supuesto de obtención de imágenes electrónicas mediante digitalización puede equipararse, por sus efectos, al de las copias compulsadas que, como establece el artículo 8.3 del Real Decreto 722/1999, "tendrán la misma validez que el original en el procedimiento concreto de que se trate, sin que en ningún caso acredite la autenticidad del documento original."

También podría asimilarse al supuesto de las copias autenticadas, dado que permite la obtención de una reproducción exacta del documento privado presentado por el interesado a la que se reviste de ciertas solemnidades para su validez (acreditación y



constancia de la autenticidad, integridad y conservación del documento obtenido en imagen por la Administración).

Tanto si se asimila a las copias compulsadas como a las copias autenticadas, los órganos competentes para la obtención de imágenes electrónicas de documentos privados aportados por los ciudadanos a través de procesos de digitalización serían las encargadas de los registros habilitados para la presentación de escritos, solicitudes o comunicaciones por los interesados (artículos 8.1 del Real Decreto 722/1999 y 25.3 de la LAECSP) órganos que, a falta de previsión expresa en la LAECSP, han de considerarse competentes a estos efectos, en virtud de la remisión competencial efectuada en el artículo 33.1 de la LAECSP.

Ahora bien, junto a los anteriores órganos, cabe entender que también son competentes para disponer la digitalización de los documentos privados aportados por los ciudadanos los órganos a los que corresponda la competencia en relación con los procedimientos a los que se aporten aquellos”.

No obstante lo anterior, en el ámbito de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de la misma, el desarrollo reglamentario específico de los apartados 2 y 3 del artículo 30 de la LAECSP se efectuó posteriormente en el artículo 44 del RAECSP, de aplicación tanto a los documentos administrativos como a los documentos privados emitidos por los ciudadanos. En virtud del citado precepto:

*“1. Las copias electrónicas de los documentos en soporte papel o en otro soporte susceptible de digitalización realizadas por la Administración General del Estado y sus organismos públicos vinculados o dependientes, **ya se trate de documentos emitidos por la Administración o documentos privados aportados por los ciudadanos**, se realizarán de acuerdo con lo regulado en el presente artículo.*

2. A los efectos de lo regulado en este Real Decreto, se define como «imagen electrónica» el resultado de aplicar un proceso de digitalización a un documento en soporte papel o en otro soporte que permita la obtención fiel de dicha imagen.

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.



3. Cuando sean realizadas por la Administración, las imágenes electrónicas **tendrán la naturaleza de copias electrónicas auténticas**, con el alcance y efectos previstos en el artículo 46 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, **siempre que se cumplan los siguientes requisitos:**

a) Que el documento copiado sea un original o una copia auténtica.

b) Que la copia electrónica sea autorizada mediante firma electrónica utilizando los sistemas recogidos en los artículos 18 y 19 de la Ley 11/2007, de 22 de junio.

c) Que las imágenes electrónicas estén codificadas conforme a alguno de los formatos y con los niveles de calidad y condiciones técnicas especificados en el Esquema Nacional de Interoperabilidad.

d) Que la copia electrónica incluya su carácter de copia entre los metadatos asociados.

e) Que la copia sea obtenida conforme a las normas de competencia y procedimiento que en cada caso se aprueben, incluidas las de obtención automatizada.

4. No será necesaria la intervención del órgano administrativo depositario del documento administrativo original para la obtención de copias electrónicas auténticas, cuando las imágenes electrónicas sean obtenidas a partir de copias auténticas en papel emitidas cumpliendo los requisitos del artículo 46 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre".

Adicionalmente, el artículo 50 del RAECSP dispone lo siguiente en relación a la "obtención de copias electrónicas a efectos de compulsas":

"Cuando los interesados deseen ejercer el derecho regulado en el artículo 8.1 del Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, sobre aportación de copias compulsadas el procedimiento, y siempre que los originales no deban obrar en el procedimiento, la oficina receptora, si cuenta con los medios necesarios, deberá proceder a la obtención de copia electrónica de los documentos a compulsar mediante el procedimiento regulado en el artículo 44 de este real decreto, siempre que se trate de uno de los lugares de presentación mencionados en el artículo 2.1.a), b) y d) del citado real decreto.



Estas copias digitalizadas serán firmadas electrónicamente mediante los procedimientos previstos en los artículos 18 y 19 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, y tendrán el carácter de copia compulsada o cotejada previsto en el artículo 8 del Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, sin que en ningún caso se acredite la autenticidad del documento original, no siéndoles de aplicación el procedimiento de comprobación previsto en el artículo 35.2 de dicha ley."

3.- Copias realizadas en papel de documentos públicos administrativos emitidos por medios electrónicos y firmados electrónicamente (apartado 5).

Los requisitos que deben cumplir este tipo de copias para tener el carácter de auténticas están contemplados en el apartado 5 del artículo 30 de la LAECSP, anteriormente transcrito. Este precepto legal ha sido desarrollado reglamentariamente por el artículo 45 del RAECSP en los siguientes términos:

"Para que las copias emitidas en papel de los documentos públicos administrativos electrónicos tengan la consideración de copias auténticas deberán cumplirse los siguientes requisitos:

a) Que el documento electrónico copiado sea un documento original o una copia electrónica auténtica del documento electrónico o en soporte papel original, emitidos conforme a lo previsto en el presente Real Decreto.

b) La impresión en el mismo documento de un código generado electrónicamente u otro sistema de verificación, con indicación de que el mismo permite contrastar la autenticidad de la copia mediante el acceso a los archivos electrónicos del órgano u organismo público emisor.

c) Que la copia sea obtenida conforme a las normas de competencia y procedimiento, que en cada caso se aprueben, incluidas las de obtención automatizada".

En relación con los preceptos analizados hay que destacar que éstos se refieren exclusivamente a los documentos públicos administrativos, no siendo de aplicación a las copias en papel de documentos privados electrónicos.

Por último, resta por analizar la cuestión de la autenticidad de las segundas (y posteriores) copias, es decir, de las copias en papel obtenidas, no directamente a partir del



original, sino a partir de una copia electrónica del documento original. Esta cuestión ha quedado resuelta por la letra a) del artículo 45 del RAECSP en el mismo sentido que para el resto de los tipos de copias, pues dicho precepto establece que para que una copia de ese tipo sea auténtica es necesario *“que el documento electrónico copiado sea un documento original o una copia electrónica auténtica del documento electrónico o en soporte papel original”*, admitiéndose, por tanto, expresamente la posibilidad de obtener copias auténticas de otras copias, y no necesariamente del original.

Habida cuenta de lo anterior, para que una copia en papel (segunda copia) obtenida a partir de otra copia electrónica (primera copia) sea auténtica, será necesario, además de cumplirse en la segunda copia los demás requisitos del artículo 45 del RAECSP, que la primera copia sea una copia auténtica.



Una vez realizadas las consideraciones precedentes en relación a las disposiciones comunes sobre documentos electrónicos y copias previstas en la LAECSP y en el RAECSP, deberá tenerse en cuenta que, tal y como se ha señalado, ni el artículo 30 de la Ley ni los correlativos preceptos reglamentarios de desarrollo han contemplado dos supuestos: las copias electrónicas de documentos privados electrónicos cuando éstos han sido emitidos por sujetos distintos del propio interesado en el procedimiento y las copias en papel de documentos privados electrónicos.



Tal y como ha señalado la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado en el informe de fecha 14 de julio de 2008:

“La falta de regulación en el apartado 1 del artículo 30 de copias realizadas por medios electrónicos de documentos privados, cuando sí se prevé y regula expresamente la expedición de copias por medios electrónicos de documentos privados emitidos por el propio interesado en el procedimiento administrativo de que se trate, sólo se justifica razonablemente en el sentido de que el legislador tuvo en cuenta el primer supuesto (copias realizadas por medios electrónicos de documentos privados de terceros) para excluirlo. No parece lógico pensar que, habiendo previsto el legislador un supuesto tan preciso como es el de las copias (realizadas por medios electrónicos) de documentos electrónicos emitidos por el interesado en el procedimiento administrativo, el propio legislador no haya contemplado por simple olvido el supuesto de copias (realizadas por medios electrónicos) de documentos electrónicos emitidos por quien no es interesado en el procedimiento, esto es por un tercero. Y lo mismo puede decirse del apartado 5



del artículo 30, pues la falta de regulación de copias en soporte papel de documentos privados emitidos por medios electrónicos cuando sí se prevén y regulan las copias realizadas en soporte papel de documentos públicos administrativos (emitidos por medios electrónicos) revela igualmente el propósito del legislador de excluir el primer supuesto”

Siendo, por tanto, exclusiones conscientes y deliberadas, no cabe hablar de una laguna legal ni, por ende, cabe plantearse la cuestión de cómo colmar esa laguna (...). Así las cosas, ante la falta de regulación, consciente y deliberada, de esos supuestos, lo que hay que concluir es que en tales casos no se produce el efecto que establecen los apartados 1 y 5 del artículo 30 de la LAECSP, y por tanto, que la Administración no puede realizar esas copias por medios electrónicos con el efecto de tener la condición de copias auténticas”.

No obstante lo señalado hasta el momento, que permite deducir la posibilidad de aportar copias derivadas de procesos de digitalización así como de la conversión en papel de documentos electrónicos, siempre que reúnan los requisitos para atribuirles el mismo valor y eficacia que el original, hay que destacar que si se quieren favorecer las ventajas de la “Administración electrónica” parece que la vía debería ser el fomento y la admisión de documentos electrónicos en origen.

Por el contrario, si se opta por la vía de la digitalización de documentos en papel o la conversión en papel de documentos electrónicos, deben tenerse en cuenta los posibles inconvenientes derivados de la necesidad de acreditar y verificar el cumplimiento de los requisitos señalados para la consideración de copias auténticas o, en su caso, cuando las normas del procedimiento lo prevean, copias compulsadas.

Por último, el sistema de copias previsto en la LAECSP se completa con una disposición ubicada en el capítulo II del Título Tercero, “*Utilización de medios electrónicos en la tramitación del procedimiento*” que, al desarrollar la regulación de los procedimientos administrativos utilizando medios electrónicos, establece lo siguiente en el apartado 2 del artículo 35, relativo a la iniciación del procedimiento por medios electrónicos:

*“Los interesados podrán aportar al expediente **copias digitalizadas** de los documentos, cuya fidelidad con el original garantizarán mediante la utilización de firma electrónica avanzada. La Administración Pública podrá solicitar del correspondiente archivo el*



cotejo del contenido de las copias aportadas. Ante la imposibilidad de este cotejo y con carácter excepcional, podrá requerir al particular la exhibición del documento o de la información original. La aportación de tales copias implica la autorización a la Administración para que acceda y trate la información personal contenida en tales documentos.”

El precepto legal ha sido reproducido y desarrollado por el artículo 48 del RAECSP en los siguientes términos:

“1. De conformidad con el artículo 35.2 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, los interesados podrán aportar al expediente, en cualquier fase del procedimiento, copias digitalizadas de los documentos, cuya fidelidad con el original garantizarán mediante la utilización de firma electrónica avanzada. La Administración Pública podrá solicitar del correspondiente archivo el cotejo del contenido de las copias aportadas. Ante la imposibilidad de este cotejo y con carácter excepcional, podrá requerir al particular la exhibición del documento o de la información original. La aportación de tales copias implica la autorización a la Administración para que acceda y trate la información personal contenida en tales documentos. Las mencionadas imágenes electrónicas carecerán del carácter de copia auténtica.

2. Las imágenes electrónicas presentadas por los ciudadanos deberán ajustarse a los formatos y estándares aprobados para tales procesos en el Esquema Nacional de Interoperabilidad. En caso de incumplimiento de este requisito, se requerirá al interesado para la subsanación del defecto advertido, en los términos establecidos en el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

3. (...).”

En relación con el precepto transcrito, se estima oportuno realizar las siguientes consideraciones.

En primer lugar, el artículo 48 del RAECSP se refiere exclusivamente a “copias digitalizadas de los documentos” o “imágenes electrónicas”, por lo que dicho precepto resulta de aplicación sólo a las copias electrónicas de originales en soporte papel.



En segundo lugar, el precepto analizado se refiere a copias efectuadas por el propio interesado, a diferencia de las contempladas en el artículo 44 del RAECSP, que se refiere a copias realizadas por la Administración.

En tercer lugar, se plantea la cuestión de si los preceptos analizados se refieren a todo tipo de documentos, ya sean administrativos o privados, o si se circunscribe a algún tipo de documento en particular. Esta cuestión quedó resuelta en el Informe de 14 de julio de 2008 de la Abogacía General del Estado, que si bien emitido antes de la aprobación del Reglamento, esto es, teniendo en cuenta únicamente la LAECSP, señaló que *“los documentos a los que se refiere el precepto pueden ser tanto administrativos (cuyos originales obren en los correspondientes archivos) como privados (que pueden también haber sido incorporados a un expediente administrativo o encontrarse en poder del particular, a quien la Administración podrá requerir la exhibición del documento original)”*. En este sentido, continúa indicando que *“en la medida en que el precepto no distingue expresamente, aludiendo tan sólo a “documentos”, cabe entender que los interesados pueden aportar al expediente tanto documentos públicos como privados, conclusión que resulta avalada por el hecho de que el cotejo pueda solicitarse del archivo en el que se encuentre el documento original (que normalmente será administrativo, aunque también puede ser un documento privado incorporado a un expediente administrativo), o al propio particular (en cuyo caso se tratará normalmente de documentos privados).*

En cuarto lugar, resulta necesario determinar el valor que debe otorgarse en el procedimiento administrativo a este tipo copias realizadas por el interesado. El apartado 1 del artículo 48 del RAECSP establece simplemente que *“las mencionadas imágenes electrónicas carecerán del carácter de copia auténtica”*, pero no establece expresamente el valor que debe atribuírseles, por lo que cabe entender vigentes las conclusiones de la Abogacía General del Estado en relación al precepto legal al que desarrolla, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 48 del RAECSP. En particular, dicho informe señalaba que *“parece que el supuesto previsto en el artículo 35.2 de la LAECSP se aproxima al de las copias compulsadas, en la medida en que el particular presenta una copia (digitalizada) de un documento cuya coincidencia o fidelidad con el original puede comprobar la Administración a través de la exigencia de firma electrónica avanzada y, en su caso, mediante cotejo de la copia con el documento original”*.



TERCERA.- Analizado el alcance del requisito general relativo a la necesidad de remitir el "expediente original completo" a los órganos de control a efectos de la fiscalización e intervención previa del mismo, el segundo grupo de cuestiones planteadas se refiere al tipo de formato y sistemas de firma electrónica admitidos en relación a los documentos electrónicos que, cumpliendo lo señalado anteriormente, se integren en los citados expedientes.

En relación a este segundo grupo de cuestiones, hay que estar igualmente a lo dispuesto en el Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), según redacción dada por Real Decreto 686/2005, de 10 de junio, y en la Resolución de 28 de noviembre 2005 de la IGAE, por la que se aprueba la aplicación IRIS.

A través de la citada aplicación informática se canaliza: a) "el procedimiento para la puesta a disposición de la Intervención, por vía telemática, de expedientes con documentos electrónicos para su fiscalización o intervención previa, (...)", en el marco de la previsión recogida en el apartado 2 b) del artículo 13 bis del Real Decreto 2188/1995; y b) "la remisión de documentos contables electrónicos, y de sus justificantes electrónicos, a los oficinas contables, a efectos de su contabilización".

En materia de formatos de los documentos electrónicos, el apartado Quinto, punto 3, de la Resolución de 28 de noviembre de 2005, establece:

"Los documentos constitutivos del expediente remitidos a través de la aplicación IRIS deberán ajustarse a alguno de los formatos establecidos en el portal en Internet de la Intervención General de la Administración del Estado. La firma electrónica reconocida de aquellos documentos que la incorporen será conforme a la especificación ETSI TS 101 903".

Por tanto, en relación a los formatos de los documentos electrónicos, la mencionada Resolución de la IGAE por la que se aprueba la aplicación IRIS, establece que los documentos que se remitan a través de dicha aplicación deberán ajustarse a alguno de los formatos establecidos en el portal en Internet de la IGAE, entre los que se encuentra el formato XML (el formato facturae de factura electrónica responde a un esquema XML) y el formato PDF (incluyendo dentro del mismo también el formato PDF/A).

Por lo que respecta al sistema de firma electrónica, la indicada Resolución de la IGAE, de acuerdo con lo establecido previamente en el Real Decreto 2188/1995, exige que la firma



electrónica reconocida de aquellos documentos que la incorporen sea conforme a la especificación ETSI TS 101 903 (formato XAdES), formato de firma que posteriormente fue asumido (junto con el formato CADES) en el documento provisional de política de firma electrónica basada en certificados de la Administración General del Estado (AGE), aprobado en la Comisión Permanente del Consejo Superior de Administración Electrónica, en reunión celebrada el 25 de octubre de 2010.

Para superar la provisionalidad de la actual política de firma de la AGE, de acuerdo con el art. 24 del RAECSP, la política de firma electrónica y de certificados de la AGE debe ser aprobada por el Consejo Superior de Administración Electrónica, y publicada mediante resolución del Secretario de Estado para la Función Pública (ahora Secretario de Estado de Administraciones Públicas).

El proyecto de Resolución por el que se aprobará dicha política de firma electrónica y de certificados de la AGE, en estado avanzado de tramitación, incorporará también, además de los formatos de firma electrónica XAdES (adoptado en su momento por la IGAE) y CADES, el formato PAdES, si bien limitará la utilización de este último formato de firma electrónica a los documentos con formato PDF y que no vayan a ser tratados en procesos automatizados, admitiéndose, para facilitar el proceso de adaptación de la AGE, como formato de intercambio a partir de 31-12-2013.

La admisión del formato PAdES en la nueva política de firma electrónica y de certificados de la AGE se produce en consonancia con lo dispuesto anteriormente en la Norma técnica de interoperabilidad (NTI) de política de firma electrónica y de certificados de las Administraciones Públicas, aprobada mediante Resolución de la Secretaría de Estado de la Función Pública de 19 de julio de 2011, en desarrollo del Esquema Nacional de Interoperabilidad, aprobado mediante Real Decreto 4/2010, de 8 de enero.

En conclusión, los documentos electrónicos que se remitan a la Intervención formando parte de un expediente a efectos de su fiscalización deberán ajustarse a alguno de los formatos establecidos al respecto en el portal en Internet de la IGAE. La firma electrónica de estos documentos, de acuerdo con la propia normativa del control y con la política de firma electrónica y de certificados de la AGE, debe responder a la especificación ETSI TS 101 903 (formato XAdES), versiones 1.2.2 y 1.3.2.



Cuando se apruebe formalmente la política de firma electrónica y de certificados de la AGE de acuerdo con el procedimiento establecido en el art. 24 del RAECSP, la IGAE promoverá la adecuación normativa y adaptará el sistema informático para permitir la admisión (junto con el formato XAdES) de los formatos CAdES y PAdES al finalizar el periodo que pueda preverse para la adaptación de las organizaciones. En todo caso, estos formatos habrán de responder a las especificaciones que sobre los mismos se aprueben, previsiblemente en concordancia con lo ya establecido en la NTI de política de firma electrónica y de certificados de las Administraciones Públicas.

CUARTA:- Finalmente, resta por examinar si las conclusiones anteriores son aplicables en los mismos términos a los documentos justificativos de los gastos, esto es, a las facturas.

Con carácter general, determinadas normas procedimentales, en particular, las normas reguladoras de procedimientos de gastos concretos, exigen el original de los documentos justificativos de los gastos, las facturas, cuya aportación ante el órgano administrativo competente es requisito esencial para reconocer la existencia de una obligación exigible de la Hacienda Pública. El fundamento de la exigencia de aportar la factura original se encuentra en la necesidad de garantizar que las mismas se utilizan en un único procedimiento de gasto (o en varios con determinados límites) por ser incompatible con su utilización en otros procedimientos análogos (o para evitar la compensación por un importe superior), lo que podría implicar un resarcimiento con cargo a la Hacienda Pública mayor del gasto efectivamente realizado.

No obstante lo anterior, conviene llamar la atención sobre el hecho de que el régimen jurídico de las facturas se integra principalmente por normas surgidas en el ámbito tributario. Así, el artículo 29 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, establece, para los "obligados tributarios": "la obligación de expedir y entregar facturas o documentos sustitutos y conservar las facturas, documentos y justificantes que tengan relación con sus obligaciones tributarias".

El desarrollo reglamentario se contiene en el Real Decreto 1496/2003, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación. El artículo 15 del Real Decreto señala que "los originales de las facturas o documentos sustitutos expedidos conforme a lo dispuesto en el capítulo II del título I deberán ser remitidos por los obligados a su expedición o en su nombre a los destinatarios de las



operaciones que en ellos se documentan, a excepción de aquellas a las que se refiere el artículo 2.3.", desarrollándose en el capítulo IV del citado Real Decreto los aspectos relativos a la conservación de facturas o documentos sustitutivos y otros documentos, entre los cuales cabe destacar el deber de conservar las facturas "de manera que se asegure su legibilidad en el formato original en el que se hayan recibido o emitido, así como, en su caso, la de los datos asociados y mecanismos de verificación de firma u otros elementos autorizados que garanticen la autenticidad de su origen y la integridad de sus contenido", si bien habilita al Ministro de Hacienda para dictar "las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de lo establecido en este artículo".

El citado desarrollo se encuentra recogido en la Orden EHA/962/2007, de 10 de abril, por la que se desarrollan determinadas disposiciones sobre facturación telemática y conservación electrónica de facturas.

De acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 6 de la citada Orden, *"la obligación de conservación se refiere a las facturas y documentos sustitutivos recibidas en el formato y soporte original en el que éstas hubieran sido remitidas, salvo que el destinatario opte por alguna de las formas alternativas de conversión autorizadas, contempladas en los artículos 7 y 8 de esta Orden, en cuyo caso la conservación se referirá a dichos formatos y soportes", concluyendo el referido apartado que "cualquier conversión de soporte o de formato de las facturas recibidas distinta de las previstas en los artículos 7 y 8 de esta Orden efectuada por el destinatario dará origen a un nuevo documento que no tendrá la consideración de factura original".*

Adicionalmente, en el ámbito de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de aquélla, y habida cuenta, en primer lugar, que la misma es destinataria de facturas y, en segundo término, la importancia que las mismas tienen como documentos justificativos de determinados gastos, tal y como se ha indicado anteriormente, las normas tributarias hay que completarlas con la Orden PRE/2971/2007, de 5 de octubre, por la que se regula la expedición de facturas por medios electrónicos cuando el destinatario de las mismas sea la Administración General del Estado u organismos públicos vinculados o dependientes de aquélla y la presentación ante la Administración General del Estado y sus organismos públicos vinculados o dependientes de facturas expedidas entre particulares.



De acuerdo con el artículo 3 de la citada Orden, *“la remisión de facturas electrónicas destinadas a las Administraciones Públicas incluidas en el ámbito de aplicación de esta orden queda condicionada al consentimiento expreso de éstas. Cuando un Departamento ministerial u organismo público preste el consentimiento para recibir facturas en soporte electrónico, tal consentimiento tendrá carácter general y se extenderá a todos los supuestos en los que sea destinatario de facturas. En la disposición por la que se haga público el consentimiento, se harán constar los formatos, de los establecidos en el anexo de la presente Orden, en que se admitirán las facturas electrónicas”*.

A continuación, se establecen en el artículo 4 las condiciones técnicas de remisión de las facturas electrónicas destinadas a, o presentadas ante, la Administración General del Estado o sus organismos públicos vinculados o dependientes, señalando entre otros aspectos la necesidad de que estas facturas electrónicas *“deberán hallarse en el formato que se determina en el anexo de esta orden, ajustándose el formato de firma electrónica a la especificación XML Advanced Electronic Signatures (XAdES), ETSI TS 101 903”*.

Esta última disposición normativa no aborda el régimen de las copias electrónicas de facturas, lo que puede interpretarse en el sentido de entender que cuando la Administración sea destinataria de la factura, solo sería posible la remisión del original por los argumentos anteriormente expuestos.

No obstante lo anterior, el apartado 3 de la disposición adicional primera del RAECSP establece que el régimen en él previsto *“se aplicará supletoriamente al régimen especial previsto en el Real Decreto 1496/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, y se modifica el Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido y en la Orden EHA/962/2007, de 10 de abril, por la que se desarrollan determinadas disposiciones sobre facturación telemática y conservación electrónica de facturas contenidas en el citado Real Decreto. Este régimen jurídico especial será aplicable a cualesquiera copias electrónicas de facturas que deban remitirse a los órganos y organismos de la Administración General del Estado”*.

En consecuencia, no se podrán negar efectos a las facturas que se incluyan en los expedientes administrativos que sean el resultado de alguno de los procesos de conversión previstos en los artículos 7 y 8 de la Orden EHA/962/2007, de 10 de abril, máxime cuando las citadas disposiciones permiten, una vez cumplidos los requerimientos en ellos establecidos, *“poder prescindir de los originales”*.



Ahora bien, tal y como se indicó en la consideración SEGUNDA del presente escrito con carácter general para las copias resultado de conversiones de soporte, cabe destacar que si se quieren favorecer las ventajas de la "Administración electrónica" parece que la vía debería ser el fomento y la admisión de las facturas electrónicas, de acuerdo con lo establecido en la ORDEN PRE/2971/2007, de 5 de octubre, sobre la expedición de facturas por medios electrónicos cuando el destinatario de las mismas sea la Administración General del Estado u organismos públicos vinculados o dependientes de aquélla y sobre la presentación ante la Administración General del Estado o sus organismos públicos vinculados o dependientes de facturas expedidas entre particulares.

Si, por el contrario, se opta por la vía de la digitalización certificada de facturas en papel sólo se mejorará por las ventajas de la transmisión telemática (y ello sólo en el supuesto de que el resto de documentos del expediente fueran también electrónicos) y sin perjuicio de los posibles inconvenientes derivados de la necesidad de acreditar y verificar el cumplimiento de los requisitos señalados para la consideración de copias auténticas, pero no será posible la integración automática de los datos de la factura (al no tratarse de un documento estructurado) en los sistemas del órgano receptor de la misma.

Madrid, 19 de julio de 2012

EL INTERVENTOR GENERAL

Fdo.: JOSÉ CARLOS ALCALDE HERNANDEZ

EXCMO. SR. INTERVENTOR GENERAL DE LA DEFENSA.
SRA. INTERVENTORA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.
SRES/SRAS. INTERVENTORES DELEGADOS EN MINISTERIOS, CENTROS, ORGANISMOS PÚBLICOS,
INTERVENCIONES REGIONALES Y TERRITORIALES.