



## **Informe jurídic sobre l'expedició de còpies autèntiques segons la regulació de la Llei 39/2015**

### **Antecedents**

1.- El dia 23 de desembre de 2020 ha tengut entrada en aquesta Advocacia – NRE 21624- una petició d'informe jurídic del secretari general de la Conselleria d'Administracions Públiques i Modernització, *"sobre l'exercici de la funció d'expedició de còpies autèntiques que la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques atribueix a les oficines d'assistència en matèria de registre"*

S'adjunta a la sol·licitud l'informe jurídic previ, emès per la cap del Servei Jurídic d'Administració Electrònica amb el vistiplau de la cap del Servei Jurídic de la Conselleria sol·licitant.

2.- La sol·licitud d'informe a l'Advocacia s'ha formulat correctament, d'acord amb l'article 18 del Decret 74/2016, de 23 de desembre, pel qual es regula l'Advocacia de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

### **Consideracions jurídiques**

#### ***1.Objecte de la Consulta i consideracions prèvies***

La Conselleria ha demanat el parer de l'Advocacia sobre la interpretació dels apartats 2 i 4 de l'article 27 de la Llei 39/2015 en matèria d'expedició de còpies autèntiques, concretament en relació a aquesta funció de les Oficines



d'assistència en matèria de registre (OAMR), així com sobre el concepte de còpia autèntica, atès que, com assenyala l'ofici de sol·licitud, es considera convenient determinar aquests conceptes, perquè la regulació de la Llei 39/2015 *"no és taxativa al respecte, com demostra el fet que diversos documents emesos per l'Administració General de l'Estat en matèria de registres mantenen interpretacions diferents"*.

Els "diversos documents" de l'AGE als quals es refereix, a la vista del contingut de l'informe jurídic adjunt, són diverses guies tècniques editades pel *Ministerio de Política Territorial y Función Pública*, a les quals ens referirem més endavant.

En concret, se sol·licita que l'informe de l'Advocacia versí sobre les qüestions següents [lit.]:

"- Si l'obligació d'expedir còpies autèntiques de qualsevol document en paper que presentin els interessats i que s'hagin d'incorporar a un expedient administratiu que l'apartat 4 de l'article 27 de la Llei 39/2015 imposa a les administracions públiques s'ha d'entendre referida només a documents originals o s'ha d'entendre que inclou també les còpies.

- Si el fet que, d'acord amb l'apartat 2 de l'article 27, les còpies autèntiques hagin de garantir, a més de la identitat de l'òrgan que ha efectuat la còpia, el seu contingut s'ha d'entendre en el sentit que s'ha d'acreditar l'autenticitat de la còpia des de la perspectiva de la fidelitat respecte de l'original que presenta l'interessat, o ha de garantir l'autenticitat de les dades que conté. En el cas que es consideri que les còpies autèntiques han de garantir l'autenticitat de les dades que contenen, es demana que s'indiqui respecte de quins tipus de documents originals podrien expedir còpies autèntiques les oficines d'assistència en matèria de registre [...]"

El servei jurídic de la Conselleria emet el previ i preceptiu informe, al qual conclou, resumidament que:

- En relació a l'article 27.4 de la LPACAP, l'obligació d'expedir còpies autèntiques de qualsevol document en paper s'entén referida únicament als documents originals que presentin els interessats i que s'hagin d'aportar per exigència de la normativa reguladora específica.
- En relació a l'article 27.2 de la mateixa Llei, entén que les còpies autèntiques únicament garanteixen la seva autenticitat quant a la fidelitat de la còpia respecte de l'original, però no garanteixin l'autenticitat de les dades que conté el document autenticat, atès que en el cas contrari

quedaria restringida aquesta funció, per a les OAMR, únicament als documents signats per l'interessat o la seva representació.

No obstant, es demana el parer de l'Advocacia, atès que **entenen que els criteris exposats per l'AGE evidencien interpretacions diferents.**

Com a consideracions prèvies hem d'aclarir que:

- Els funcionaris adscrits a les OAMR no són els únics que poden tenir atribuïdes funcions d'expedició de còpies autèntiques. La Llei 39/2015 a l'article 27.1 indica que cada Administració Pública ha de determinar els òrgans als quals s'atribueixi aquesta competència, tot i que indica com funcionaris habilitats, al menys, els que presten serveis en les OAMR.
- Els documents emesos per l'AGE als quals es remet la Conselleria són, d'una banda, les guies d'aplicació de distintes Normes tècniques d'interoperabilitat (NTI) i, d'altra, la guia funcional per a les oficines d'assistència en matèria de registres i el sistema d'interconnexió de registres (SIR), editades pel Ministeri de Política Territorial i Funció Pública i publicades al portal de l'Administració electrònica de l'AGE, en l'entorn de la necessària coordinació interadministrativa per al funcionament del registre electrònic i de les seves distintes aplicacions i tasques.
- Les quatre guies citades a l'Informe jurídic adjunt – a partir d'ara, les Guies-, en alguns dels supòsits no es corresponen amb la darrera versió publicada al portal d'Administració electrònica de l'AGE, per la qual cosa les consideracions que farem es remeten a les publicacions més recents i, el que consideram més rellevant, aquestes guies ni van dirigides a l'aplicació de funcions idèntiques entre sí, ni s'emeten en desplegament de les mateixes Normes Tècniques. Aleshores, en puritat hem d'entendre que no es poden comparar en termes d'igualtat ni concloure de manera taxativa que condueixen a interpretacions diferents, perquè tracten des de distintes perspectives diversos supòsits de fet o diferents processos telemàtics .
- La digitalització i l'expedició de còpies electròniques autèntiques no són processos equiparables, encara que estiguin relacionats. A més són objecte de tractament diferenciat per part de les esmentades NTI i Guies.
- La vigent regulació legal del registre electrònic i, dins aquesta, les funcions de les OAMR i l'expedició de còpies autèntiques digitals no ha estat objecte de desplegament reglamentari a nivell estatal, ni tampoc per

part d'aquesta Administració autonòmica en aquelles qüestions organitzatives en què la Llei l'hi atribueix competència.

Donam per reproduït l'Informe jurídic de la Conselleria, el qual essencialment concordam, sense perjudici d'afegir les següents consideracions jurídiques.

## **2. Sobre les Normes Tècniques d'Interoperabilitat i les Guies d'aplicació.**

Les distintes Guies no són disposicions generals normatives, sinó instruments informatius o recomanacions operatives tècniques que, en tres dels supòsits tenen per objecte l'aplicació pràctica de les tres correlatives Normes Tècniques d'Interoperabilitat (NTI) aprovades, respectivament, en 2011 i 2012.

No obeeixen, per tant, a cap de les modificacions legislatives introduïdes en matèria d'administració electrònica per la Llei 39/2015.

Tal i com defineixen les pròpies guies, *"su objetivo es servir como herramienta de apoyo para la aplicación e implementación de lo dispuesto en dicha NTI"; "el objetivo de la presente Guia es establecer procedimientos y recomendaciones de caracter general para todos los usuarios de la plataforma" etc.*

En el portal web de l'Administració electrònica estatal estan publicades les *Guías de aplicación de las NTI* referides i allà es defineixen del següent tenor literal:

*"Las llamadas Guías de aplicación de las Normas Técnicas de Interoperabilidad (NTI) son publicaciones oficiales que sirven de instrumento de ayuda de las Normas Técnicas de Interoperabilidad publicadas en el BOE."*

Aquestes guies, com hem ressenyat abans, són els documents que fan plantejar els dubtes exposats per la Conselleria.

Val a dir que tampoc les pròpies NTI dels quals pengen tres de les Guies no són pròpiament normes jurídiques, no s'ajusten als requisits legals per a l'aprovació de les disposicions generals. S'aprovaren mitjançant resolució, no tenen caràcter reglamentari i la seva obligatorietat és circumscrita únicament a vincular a les administracions públiques des del punt de vista operatiu, però no tenen eficàcia normativa ni efectes front a tercers. A més a més, cal recordar que les presumptes diferències

interpretatives a les quals al·ludeix la Conselleria van referides ja no en aquestes NTI, sinó a les Guies posteriors, sens dubte d'un menor nivell vinculant.

Ni unes ni altres despleguen reglamentàriament la Llei 39/2015.

Sobre la naturalesa de les normes tècniques i el seu caràcter controvertit, a les que en determinats casos s'ha qualificat com a "normes no obligatòries", la Sentència del Tribunal Suprem 2 de Juny de 2003 distingeix entre aquelles i la reglamentació tècnica, distinció que si bé la STS aplica a normes tècniques aprovades per AENOR -organisme privat normalitzador designat pel Ministeri d'Indústria-, *mutatis mutandi*, s'ha de tenir en compte a l'hora de valorar la relativa força vinculant que puguin tenir en aquest cas, ja no les NTI -aquí aprovades per l'AGE amb forma d'acte administratiu i publicades al BOE - sinó, amb major motiu, les Guies que les implementen; cap de les dues són qualificables com a reglamentació tècnica, d'acord amb els fonaments de la referida STS:

*"Por su parte la reglamentación técnica supone el ejercicio de la potestad reglamentaria que debe cumplir las normas procedimentales de elaboración de las disposiciones generales; y es que además de diferenciarse de la norma técnica en cuanto al origen y efectos es también distinto su contenido pues el reglamento técnico, además de las especificaciones técnicas incluye un conjunto de disposiciones referidas al régimen jurídico administrativo de los productos[...].El que la norma técnica aprobada por la asociación pueda llegar a tener una eficacia obligatoria en ciertas condiciones, tal y como se ha advertido con anterioridad, no la convierte en un acto administrativo.[...]"*

Hem de destacar que en el supòsit d'altres normes d'especificacions tècniques, com ara el Codi Tècnic d'Edificació i distintes Normes Bàsiques d'aquest sector, l'AGE ha optat per aprovar-les mitjançant normes de rang reglamentari (RRDD i OOMM, segons el cas), a diferencia del que ha fet amb les NTI.

En resum, ni les NTI ni les Guies s'han aprovat en el marc d'un procediment legal d'elaboració normativa.

Les darreres versions de les Guies publicades al web de l'AGE són:

- La Guia d'aplicació de la Norma Tècnica d'interoperabilitat de procediments de copiat autèntic i conversió entre documents electrònics. (2<sup>a</sup> ed.) (2016)



És la que ens mereix major atenció, perquè afectaria en major mesura a la consulta plantejada. Però no es pot oblidar que la NTI que ve a aplicar aquesta Guia es va aprovar el 2011, data, insistim, molt anterior a l'aprovació de la Llei 39/2015 i que, en conseqüència, difícilment pot encaixar amb les previsions del seu article 27, ni, al nostre parer, menys encara, per aquest motiu així com pel seu caràcter de document tècnic, no se li pot donar valor d'eficàcia jurídica a l'hora de incidir en les pautes d'interpretació normativa dels preceptes objecte de consulta, ni pot servir per completar les possibles mancances de redacció o llacunes que presenti el text legal .

Així, la indicada NTI es va aprovar mitjançant la *Resolució de 19 de juliol de 2011, de la Secretaria de Estado de Función Pública*, publicada en el BOE de 30/7/2011 i el seu preàmbul indica:

“El Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica establece, en su disposición adicional primera, el desarrollo de la serie de Normas Técnicas de Interoperabilidad que son de obligado cumplimiento por parte de las Administraciones públicas. Las Normas Técnicas de Interoperabilidad desarrollan aspectos concretos de diversas cuestiones, tales como: [...]; todos ellos necesarios para asegurar los aspectos más prácticos y operativos de la interoperabilidad entre las Administraciones públicas y con el ciudadano. Estas Normas Técnicas de Interoperabilidad se desarrollarán y perfeccionarán a lo largo del tiempo, en paralelo al progreso de los servicios de Administración Electrónica, de las infraestructuras que los apoyan y de la evolución tecnológica, para dar cumplimiento al mandato del artículo 42.3 de la Ley 11/2007, de 22 de junio.

[...]En particular, la Norma Técnica de Interoperabilidad de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos establece las reglas para la generación y expedición de copias electrónicas auténticas, copias papel auténticas de documentos públicos administrativos electrónicos y para la conversión de formato de documentos electrónicos por parte de las Administraciones públicas; para los aspectos relativos a la gestión de los documentos resultantes del proceso de copiado auténtico o conversión, se remite a la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos.[...]”

No es dicta, per tant, en aplicació de la Llei 39/2015, sinó per donar compliment a una norma anterior i parcialment derogada per aquesta. Concretament la disposició derogatòria única en va derogar la *Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, tret d'allò relatiu al registre electrònic d'apoderaments, registre electrònic, punt d'accés general electrònic de l'Administració i arxiu únic electrònic, que es derogaran el 2 abril 2021.



De *lege ferenda*, s'evidencia amb això la necessitat de desplegament reglamentari de la vigent LPAC, així com l'adaptació de la normativa en matèria d'administració electrònica i les consegüents normes tècniques, si escau, amb la qual sens dubte s'aclaririen els conceptes confusos que, en tot el conjunt normatiu actual, dificulten l'aplicació de la Llei 39/2015.

### L'apartat I de la NTI quan defineix el seu objecte diu:

"La Norma Técnica de Interoperabilidad de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos tiene por objeto establecer las reglas para la generación de copias electrónicas auténticas, copias papel auténticas de documentos públicos administrativos electrónicos y para la conversión de formato de documentos electrónicos."

### I diu la Guia d'aplicació al respecte:

"Según esto, la NTI recoge los requisitos que rigen la generación de copias auténticas en el entorno electrónico y la conversión entre documentos electrónicos a nivel funcional, detallando cómo se reflejan estos procesos en la estructura del documento electrónico y en sus metadatos.

12. Nótese que:

i. **En el caso de copias auténticas en papel de documentos electrónicos, la NTI sólo establece las condiciones para aquellas cuyo documento origen es un documento público administrativo electrónico, atendiendo a lo establecido en el punto 3 del artículo 27 de la Ley 39/2015. El resto de casos de copias papel quedaría, por tanto, fuera del alcance de la NTI, sin detrimento de que cada organización pueda valorar la conveniencia de extender la aplicación de lo establecido en la NTI a otros casos carentes de regulación específica. [...]**

13. **Atendiendo a lo anterior, y con el objetivo de dar apoyo a la aplicación e implementación de lo dispuesto en la NTI, esta guía desarrolla: [...]**

Aquest aclariment de la pròpia Guia, sens dubte matisa i circumscriu les definicions que pugui contenir la NTI a l'esmentat àmbit específic, això sense oblidar la falta d'eficàcia normativa.

En el mateix sentit restrictiu, la Guia continua:

"2.1. Qué **NO** incluye la NTI

14. La NTI de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos a la que da soporte esta guía, **no debe considerarse como:**

i. Una relación completa de requisitos y tipos de copias de documentos desde un punto de vista de su valor legal o jurídico. La NTI trata solamente la generación de copias auténticas y no incluye, por ejemplo, el tratamiento de copias electrónicas a efecto de compulsa.

ii. Una definición de organizaciones y entes competentes para la generación de copias auténticas. Estos aspectos se recogen en los reglamentos específicos de cada organización y en la normativa aplicable, como es, la atribución para la generación de copias auténticas y su validez definida 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.



iii. Una descripció de procediments de sol·licitud de còpies, plazos de expedició y consideracions específiques a aplicar segun el contenido del documento sobre el que es necesario generar una copia (datos personales, datos de terceros, etc.). Para este tipo de cuestiones, cada organizaci3n aplicarí a lo establecido en la legislaci3n vigente y normativa específica.

iv. **Un procedimiento completo de generaci3n de copias aut3nticas ni de conversi3n de formatos, ya que s3lo incluye las principales cuestiones a tener en cuenta en el dise1o e implantaci3n de aqu3llos.** Los procedimientos específicos a implantar en cada organizaci3n se dise1arían y desarrollarían por parte de cada una de ellas en consonancia con el resto de NTIs, en especial con lo establecido en la NTI de Polítca de gesti3n de documentos electr3nicos.

v. Una relaci3n de consideraciones para generaci3n de copias en las que original y copia se presenten en soporte papel. Este tipo de copias se generarían siguiendo las especificaciones establecidas por la normativa vigente. [...]"

D'altra banda, en l'apartat II de la NTI es defineix el seu àmbit d'aplicaci3n en relaci3n amb l'article 3 del *Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el àmbito de la Administraci3n Electr3nica*. Per aix3 diu la Guia que

"16. Por tanto, las indicaciones contenidas en la NTI de Procedimientos de copiado aut3ntico y conversi3n entre documentos electr3nicos son de aplicaci3n para todos los 3rganos de la Administraci3n y Entidades de Derecho P3blico vinculadas o dependientes de aqu3lla (en adelante, organizaciones), **en sus procedimientos de generaci3n de copias aut3nticas en el entorno de documentos electr3nicos** y en las conversiones de formato de documentos electr3nicos.

- o La Guia d'aplicaci3n de la Norma T3cnica d'interoperabilitat de digitalitzaci3n de documents. (2ª ed. 1 de juliol de 2016).

Consideram il·lustratiu també el seu contingut, quan es remet a la NTI que implementa i, com fa l'anterior, en limita els efectes quan diu:

#### "2.1. Qu3 NO incluye la NTI

14. La NTI de Digitalizaci3n de Documentos a la que da soporte esta gui a, no debe considerarse como:

i. Una descripci3n del proceso de generaci3n de copias electr3nicas aut3nticas de documentos en soporte papel, ya que, para la obtenci3n de éstas, además del proceso de digitalizaci3n, es necesario cumplir los requisitos que se desarrollan en la NTI de Procedimientos de copiado aut3ntico y conversi3n entre documentos electr3nicos.

ii. Un procedimiento formal de digitalizaci3n. La NTI s3lo incluye las principales reglas para la digitalizaci3n de documentos en soporte papel, u otros soportes susceptibles de digitalizaci3n por medios fotoel3ctricos, sin atender a la definici3n del procedimiento concreto particular que ser a desarrollado e implantado por cada organizaci3n.

iii. [...].

iv. Un procedimiento con car3cter retroactivo para el tratamiento de documentos que hayan sido digitalizados con anterioridad a la publicaci3n de la NTI. Cada organizaci3n habr a de tratar los documentos ya existentes de acuerdo con sus necesidades de fidelidad e integridad y de conformidad segun lo establecido en la legislaci3n vigente

[...]



En el anexo del R.D. 4/2010 ENI se define la digitalización como “*el proceso tecnológico que permite convertir un documento en soporte papel o en otro soporte no electrónico en uno o varios ficheros electrónicos que contienen la imagen codificada, fiel e íntegra del documento*”.

[...]

Nótese que la imagen electrónica obtenida a través de un proceso de digitalización, aunque no pueda ser completamente idéntica al documento en soporte papel, sí debería ser suficientemente fiel al contenido original y garantizar su integridad. La aplicación proporcional de las exigencias de fidelidad e integridad específicas de cada documento se establece por cada organización según la normativa aplicable en cada caso. [...]

**25. Los conceptos de fidelidad e integridad que se utilizan en el desarrollo de la NTI de Digitalización de Documentos y en esta guía, se corresponden con definiciones bien aceptadas en el entorno de gestión de documentos. El modo en que, bajo cada circunstancia específica (legal, documental, social, técnica o cultural), se considere que un documento digital es fiel e íntegro, más allá de los mínimos establecidos por la NTI, depende de las necesidades de cada organización, de su normativa específica, y, de ser necesario, de las condiciones que fuesen requeridas de manera específica en procesos judiciales.** Por tanto, la NTI de Digitalización de Documentos desarrolla sólo los requisitos mínimos de carácter técnico, siendo responsabilidad de cada organización la valoración de la necesidad de aplicar requisitos adicionales proporcionales a sus circunstancias específicas y, en cualquier caso, a la normativa aplicable. [...]

**Tal y como indica el apartado III.2 de la NTI, en el caso de que el documento resultado de la digitalización requiera ser conformado como copia auténtica, se contemplarían, adicionalmente, los requisitos establecidos en la NTI de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos[...]**”

Es posa de manifest aquí, com hem dit abans, la falta d'equiparació entre el procés de digitalització i el de copiat autèntic; també són rellevants les constants referències de les Guies als aspectes que requereixen ser reglamentats per cada Administració, així com la constatació de que el concepte de “fidelitat i integritat” del document digital en relació als originals és canviant, en funció de les necessitats concretes de cada àmbit on hagi de produir efectes, i de la seva normativa específica. És a dir, no estableix definicions ni requisits tancats.

- La Guia d'aplicació de captura i registre sobre la Norma Tècnica d'interoperabilitat de política de gestió documental.

Com diu el preàmbul de l'altra NTI abans reproduït, aquesta i la seva Guia es refereixen a un supòsit distint i relatiu a un moment posterior al procés objecte del present Informe: a la gestió dels documents resultants del procés de copiat autèntic o conversió digital, per la qual cosa entenem que no és essencial quant a la interpretació interessada.



- La Guia funcional per a les oficines d'assistència en matèria de registres i el sistema d'interconnexió de registres (Edició de Novembre de 2020)

Aquesta darrera no penja de cap NTI, sinó que es defineix textualment com una *"guía procedimental para el personal de las OAMR"*. La mateixa Guia diu:

"La plataforma del Sistema de Interconexión de Registros (SIR) permite el intercambio de asientos electrónicos de registro entre las Administraciones Públicas. Para poder realizar el intercambio electrónico se precisan soluciones de registro integradas en SIR. [...]  
La utilización de SIR en todas las Administraciones, aparte del cumplimiento de la normativa vigente, permite un significativo ahorro de costes y una reducción de los tiempos de tramitación, acorde con la eficacia y eficiencia que se requiere actualmente a la Administración.[...]

La necesidad de contar con la presente Guía se ha visto reforzada tras la aprobación y entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que incluye previsiones relativas al registro electrónico, entre las que se puede citar la obligación de todas las Administraciones Públicas de contar con un registro electrónico general y cuyo plazo previsto es el día 2 de abril de 2021, según se recoge en la disposición final séptima de la Ley 39/2015, modificada por el Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia. Estos registros deberán ser plenamente interoperables y contarán con la asistencia de las oficinas de asistencia en materia de registros.  
**En todo caso, debe tenerse en cuenta que se trata de un documento provisional, a la espera de que se publique el Real Decreto de desarrollo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre."**

És a dir, la Guia s'autodefineix com un document provisional i no determina conceptes jurídics ni té cap valor normatiu, com tampoc ho fan les guies anteriors, sinó que és tan sols una eina per a l'aplicació pràctica i coordinada d'una plataforma telemàtica. Però és ressenyable quan indica:

Entre las funciones en materia de registro asignadas por la Ley 39/2015 a las oficinas de asistencia en materia de registros está la digitalización, la expedición de copias electrónicas auténticas y el registro (arts. 12, 16 y 27):

-La digitalización de las solicitudes, escritos y comunicaciones en papel que se presenten o sean recibidos en la Oficina y se dirijan a cualquier órgano, organismo público o entidad de cualquier Administración Pública, así como su anotación en el Registro Electrónico General de cada Administración o particular de cada organismo, según corresponda.

- La expedición de copias electrónicas auténticas tras la digitalización de cualquier documento en papel original o copia auténtica, que presenten los interesados y que se vaya a incorporar a un expediente administrativo a través de dicha oficina en el Registro Electrónico General de cada Administración o particular de cada organismo según corresponda [...]

**La validez jurídica del proceso de digitalización** y envío de los documentos está garantizada porque se hace con el formato y la estructura de datos que exige la normativa vigente. Así, todos los documentos en soporte papel o en otro soporte no electrónico, sean copia u original, digitalizados en las oficinas de asistencia en materia de registros, conforme a lo señalado en el artículo 27 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, tendrán la consideración de imagen codificada, fiel e íntegra del documento presentado y tendrán la misma validez para su tramitación por parte de las unidades que los documentos aportados en soporte papel."



Quan es refereix a la validesa jurídica tant de còpies com d'originals, expressament ho fa en relació al procés de digitalització, no al d'expedició de còpies. Això és compatible amb allò que exposa l'informe de la Conselleria, atès que si es presenten documents en format paper que no són originals, igualment s'han de digitalitzar per les OAMR però com a resultat tan sols se li pot assignar la validesa de còpia, no la validesa equivalent a un original com la que tindria la còpia autèntica, fruit d'un altre procés.

I deixa clar que, tot i que ambdues funcions s'integren dins l'operativa del registre electrònic, són tasques diferenciades i seqüencials, primer la digitalització i després, només si ho sol·licita l'interessat arrel de la presentació d'**originals o còpies autèntiques en document paper** per incorporar-les a un expedient, l'expedició de còpies autèntiques digitals.

És a dir, d'aquesta Guia també es desprèn, com opinam, que la presentació de documents en format de còpia simple per part dels interessats, amb independència que degut a l'operativa del SIR impliqui que es digitalitzin, no obliga a l'Administració a expedir-ne de còpies autèntiques.

A més a més, cal afegir que les instruccions de la Guia, al nostre parer, no estan dirigides a l'eventual constatació de la veracitat de les dades que conté el document objecte de digitalització i, en el seu cas, d'autenticació, sinó que es limita als aspectes administratius, mecànics o manuals del tractament dels documents. Això es veu reflectit, entre d'altres, a l'apartat destinat al tractament dels documents en paper –justament els que són objecte d'aquest Informe:-

#### “SI LA DOCUMENTACIÓN ES PRESENTADA EN FORMATO PAPEL

El personal de la Oficina de Registro Origen preparará la documentación previamente a su escaneo, eliminando grapas, clips, “gusanillo”, encuadernado o cualquier otro medio que imposibilite la mecanización del escaneo.[...]”

#### TERCERO - DIGITALIZAR LA DOCUMENTACIÓN

El personal del registro deberá elegir entre las opciones “blanco y negro” o “color” en función de la naturaleza del documento, prestando especial atención a la presencia de logotipos, subrayados, sellos de tinta, códigos de colores, etc. que existieran en el documento.”

Totes són operacions auxiliars, sense transcendència jurídica.



Del conjunt del document hem d'entendre que persegueix únicament que la digitalització del document en paper que es presenta es faci en condicions d'interoperabilitat entre registres i que permeti la llegibilitat del document íntegre, fidel al document en paper i que, només en tractar-se d'un original o còpia autèntica, a més, se'n pugui expedir una còpia autèntica electrònica, com preveu l'article 27.4, que n'acrediti l'autenticitat i fidelitat amb l'original presentat.

El fet que aquesta Guia funcional sigui posterior a les anteriors guies tècniques i estigui desvinculada de les NTI prèvies a l'aprovació de la Llei 39/2015, així com el fet que integri els diversos processos que fan part de les funcions de les OAMR, enlloc de tractar-los aïlladament, dona una visió més actualitzada i completa de l'entramat de tasques administratives i electròniques atribuïdes a les OAMR, en el marc del citat text legal; per això, front a possibles contradiccions entre aquesta i les anteriors i quan tracti supòsits equivalents, entenem que prevaldrà l'aplicació de la Guia de Novembre 2020, amb els límits que hem exposat.

### **3. Sobre l'article 27 de la Llei 39/2015.**

D'entrada cal analitzar en el seu conjunt el precepte indicat, per tal de poder interpretar en el seu context els apartats 2 i 4:

#### **Artículo 27. Validez y eficacia de las copias realizadas por las Administraciones Públicas**

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

Las copias auténticas de documentos privados surten únicamente efectos administrativos. Las copias auténticas realizadas por una Administración Pública tendrán validez en las restantes Administraciones.

A estos efectos, la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales podrán realizar copias auténticas mediante funcionario habilitado o mediante actuación administrativa automatizada.

Se deberá mantener actualizado un registro, u otro sistema equivalente, donde constarán los funcionarios habilitados para la expedición de copias auténticas que deberán ser plenamente interoperables y estar interconectados con los de las restantes Administraciones Públicas, a los efectos de comprobar la validez de la citada habilitación. En este registro o sistema equivalente constarán, al menos, los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros.

**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:

a) Las copias electrónicas de un documento electrónico original o de una copia electrónica auténtica, con o sin cambio de formato, deberán incluir los metadatos que acrediten su condición de copia y que se visualicen al consultar el documento.

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.

c) Las copias en soporte papel de documentos electrónicos requerirán que en las mismas figure la condición de copia y contendrán un código generado electrónicamente u otro sistema de verificación, que permitirá contrastar la autenticidad de la copia mediante el acceso a los archivos electrónicos del órgano u Organismo público emisor.

d) Las copias en soporte papel de documentos originales emitidos en dicho soporte se proporcionarán mediante una copia auténtica en papel del documento electrónico que se encuentre en poder de la Administración o bien mediante una puesta de manifiesto electrónica conteniendo copia auténtica del documento original.

A estos efectos, las Administraciones harán públicos, a través de la sede electrónica correspondiente, los códigos seguros de verificación u otro sistema de verificación utilizado.

4. Los interesados podrán solicitar, en cualquier momento, la expedición de copias auténticas de los documentos públicos administrativos que hayan sido válidamente emitidos por las Administraciones Públicas. La solicitud se dirigirá al órgano que emitió **el documento original**, debiendo expedirse, salvo las excepciones derivadas de la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en el plazo de quince días a contar desde la recepción de la solicitud en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente.

Asimismo, las Administraciones Públicas estarán obligadas a expedir copias auténticas electrónicas **de cualquier documento en papel que presenten los interesados y que se vaya a incorporar a un expediente administrativo**.

5. Cuando las Administraciones Públicas expidan copias auténticas electrónicas, deberá quedar expresamente así indicado en el documento de la copia.

6. La expedición de copias auténticas de documentos públicos notariales, registrales y judiciales, así como de los diarios oficiales, se regirá por su legislación específica.

Coincidim amb l'Informe del Departament Jurídic en la necessitat d'interpretar, i, conseqüentment, aplicar aquesta norma, d'acord amb el que estableix l'article 3.1 del Codi Civil i no limitar-se a la seva literalitat.

Segons la doctrina, el text del CC enuncia distints elements que s'han de tenir en compte per efectuar la tasca interpretativa, de forma que s'entrellacin



d'una banda la interpretació gramatical, on s'hi considera l'element literal -segons el sentit de les paraules-, l'element històric -valorant els antecedents del precepte o norma-, la sistemàtica - en relació amb el context- i lògica - d'acord amb la realitat social del temps en que s'aplica i, d'altra banda, la interpretació ha de reunir l'element sociològic i teleològic -esperit i finalitat de la norma-. Tant la doctrina com la jurisprudència entenen que la interpretació ha de ser restrictiva. Igualment la doctrina és pacífica sobre que l'article 3.1 del CC s'ha de complementar amb altres preceptes del seu Títol Preliminar: l'article 1.4 sobre els principis generals del dret; l' article 1.6, quant a la funció complementària de la jurisprudència; l'article 3.2, quant a la ponderació de l'equitat en l'aplicació de les normes i a l'article 4.1 sobre la seva aplicació analògica.

La jurisprudència s'ha pronunciat reiteradament sobre la interpretació normativa, entre d'altres, la STS 228/2011, de 3 de gener, amb cita a Sentències anteriors, recorda que

*"[...]para una interpretación sistemática de la norma y aplica, de acuerdo con la jurisprudencia, la conexión de la norma con el resto de normas que regulan el hecho concreto ya sean de la propia Ley o del resto del ordenamiento jurídico. Cita la STS de 2 julio 1991, RC n.º 1844/1989 , según la cual, se plantea una cuestión relativa a la interpretación de la norma jurídica que ha de resolverse aplicando los criterios hermenéuticos del art. 3.1 CC , espíritu y finalidad que son no un mero elemento de interpretación sino la clave fundamental para orientarla; **de antiguo ha sentado la doctrina de esta Sala la insuficiencia del criterio literal en la interpretación de la norma jurídica**, así la STS de 23 de marzo de 1950 y por ello habrá que acudir al elemento sistemático al que ya se refería la STS de 23 de junio de 1940 ; elemento sistemático que se recoge en el citado art. 3.1 al aludir «al contexto» de las normas y al que se refiere asimismo la STS de 1 de junio de 1968 . [...]"*

A més d'interpretar el precepte en el seu context íntegre i en relació als altres preceptes de la mateixa Llei o d'altres texts legals i els seus antecedents, també s'ha d'acudir a l'Exposició de Motius de la Llei 39/2015 quan diu:

*"Igualmente, en el capítulo I se regula el régimen de validez y eficacia de las copias, en donde **se aclara y simplifica el actual régimen y se definen los requisitos necesarios para que una copia sea auténtica**, las características que deben reunir los documentos emitidos por las Administraciones Públicas para ser considerados válidos, así como los que deben aportar los interesados al procedimiento, estableciendo con carácter general la obligación de las Administraciones Públicas de no requerir documentos **ya** aportados por los interesados, elaborados por las Administraciones Públicas o documentos originales, salvo las excepciones contempladas en la Ley. **Por tanto, el interesado podrá presentar con carácter general copias de documentos, ya sean digitalizadas por el propio interesado o presentadas en soporte papel.**"*

S'hi diferencien com a dos supòsits distints; d'una banda, la presentació de documents per part dels interessats en un procediment i les obligacions i drets que els hi assisteixen, i, d'altra, el règim de les còpies autèntiques. El primer supòsit no inclou el segon, ni implica l'extensió dels mateixos drets.

1.- Una interpretació sistemàtica de l'article 27.4 obliga a parar compte en què el primer incís de l'apartat expressament es refereix només als documents públics administratius. Per tant, quan el darrer paràgraf del mateix precepte diu "*cualquier documento en papel*", hem d'entendre que ho fa per contraposició a la primera referència destinada exclusivament als documents públics, de forma que "*in fine*" fa extensiu el dret a l'obtenció de còpies autèntiques també als documents privats. És a dir, per "qualsevol document" hem d'entendre que aquest pot ser públic o privat, enlloc d'acudir a una interpretació extensiva i que s'apartaria dels antecedents legislatius, la jurisprudència i el context de la pròpia norma en el sentit, entenem que no desitja pel legislador, d'admetre una còpia simple a efectes de validació.

A més a més, no diu tampoc la Llei expressament que per complir amb l'obligació prevista en l'article 27.4 *in fine*, l'Administració no pugui exigir als interessats els documents originals a aquests sols efectes. Això no contravé el dret a no presentar documents establert a l'article 28, perquè aquest s'articula dins un altre àmbit, el de l'aportació de documents pels interessats en un procediment administratiu -no als mers efectes d'expedició de còpies-. Així l'article 28.2 preveu que els interessats tenen dret a no aportar documents que ja es trobin en poder de l'Administració actuant o documents elaborats per una altra administració. I quan l'apartat 3, disposa que:

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

ho fa enquadrat en un precepte destinat a regular la presentació de documentació en el si d'un procediment administratiu. No en el precepte que regula l'expedició de còpies autèntiques. Per tant, encara que amb caràcter general els interessats no estassin obligats a aportar originals per a la seva incorporació a un concret expedient administratiu, entenem que això no els eximiria d'exhibir-los als efectes d'expedir-se una còpia autèntica digital. Aleshores, en puritat, no "s'aporten" originals per deixar-los en poder de l'Administració, sinó que se'n preveu la devolució una vegada expedida la còpia electrònica autèntica indicada.

En aquest sentit també apunten les reiterades referències a documents originals que trobam tant en la resta d'apartats de l'article 27 com en altres preceptes de la Llei.

Novament en trobam un exemple quan l'article 53 baix l'enunciat "*Derechos del interesado en el procedimiento administrativo*" estableix:

c) 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.

D'altra banda l'article 17.5, quan regula els registres i la digitalització de documents (com indiquen les esmentades Guies) expressament diu que els originals dels documents presentats presencialment s'han de digitalitzar i, en general, s'han de retornar els originals a l'interessat. Així ho recullen les indicacions de la web del Ministeri d'Administracions Públiques ( i d'altres administracions) quan defineix les OAMR i, entre d'altres funcions, diu que:

"Con carácter general, las oficinas digitalizan (escanean) la solicitud y demás documentos entregados por el ciudadano, devolviendo el original al interesado."

Tot i que recordam que escanejar o digitalitzar no és sinònim d'autenticar, únicament se n'expedirà una còpia autèntica digital quan es presenti un original, atès que si nó no es podria equiparar la validesa d'aquestes còpies als documents originals a efectes administratius, en els supòsits previstos per a determinats tipus de documents a l'article 27.2 en relació al 27.1.

Per tant, com ho fa l'Informe de la Conselleria, entenem que perquè neixi l'obligació de l'Administració d'expedir còpies autèntiques digitals prevista a l'article 27.4 *in fine*, i perquè aquestes tinguin la mateixa validesa i eficàcia que els documents originals prevista a l'article 27.2, 2º pgf., no és suficient la mera exhibició o presentació de còpies simples dels documents en paper, sinó que cal que l'interessat presenti documents originals (o còpies ja autenticades en paper), encara que el tenor literal d'aquest precepte no ho especifiqui.

2.-Sobre el concepte de còpia autèntica –on l'article 27.2 ja no ho limita al format electrònic-, la seva expedició per les OAMR ha de garantir:

1- la identitat de qui expedeix la còpia



## 2- la identitat del contingut del document

L'apartat 2 no pot prescindir del que regula el següent apartat 3 del mateix article, on es reitera la necessitat de garantir la identitat i el contingut de les còpies electròniques o en paper, però clarament es vincula en concepte "identitat" a l'entorn de l'Administració electrònica, i a la necessària aplicació de les normes de interoperabilitat i seguretat (ENI i ENS), així com de les normes tècniques que les desenvolupen.

Sobre el segon requisit que per a aquestes còpies autèntiques preveu l'apartat 2, en relació al "seu contingut", només el podem interpretar com la garantia que la còpia ofereix sobre fidelitat entre el contingut del document original i el de la còpia autèntica, que ha de ser "idèntic", tot i que la redacció del precepte –pendent de desplegament reglamentari–, no sigui clara. En el mateix sentit apuntat abans, no s'ajustaria a les pautes d'interpretació normativa que deriven del Codi Civil i la jurisprudència aquella que pretengués ampliar l'abast del precepte d'una forma injustificadament extensiva i atribuint a les còpies autèntiques digitals expedides per les OAMR una garantia sobre la veracitat de les dades, fets o actes que conté el document.

En el context de la mateixa Llei 39/2015, també l'article 70 quan regula l'expedient administratiu i el seu format necessàriament electrònic, a l'apartat 3 incideix en el concepte d'autenticació, i diu:

3. Cuando en virtud de una norma sea preciso remitir el expediente electrónico, se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad, y se enviará completo, foliado, autenticado y acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga. La autenticación del citado índice garantizará la integridad e inmutabilidad del expediente electrónico generado desde el momento de su firma y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos.

Aquí l'autenticació dels documents que fan part de l'expedient clarament es relaciona amb la integritat i immutabilitat d'aquest. La perspectiva, per tant, és la de la identitat dels documents que fan part de l'expedient amb els que es remeten en format electrònic. Tampoc hi trobam cap indicació sobre l'extensió de la garantia a la veracitat del seu contingut.

Els antecedents legislatius els trobam a l'article 46 de la Ley 30/1992 de *Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común*, avui derogada:

*Artículo 46. Validez y eficacia de documentos y copias*

- 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

A falta de jurisprudència ni desplegament reglamentari sobre la legislació actual, la STSJ d'Extremadura núm. 468/2005 de 23 de maig, és clara quan destria el concepte d'"adveración" del de "compulsa" dels documents públics administratius i en reconeix els efectes:

*"[...] . No comparte la Sala ese argumento en cuanto se confunden dos acciones conectadas pero diferentes, vinculada a la aportación de documentos a los expedientes administrativos. En efecto, la adveración es, según el Diccionario y referido a un documento «dar por cierto o por auténtico algún documento»; está referida al propio documento que se considera auténtico. Por contra, la compulsas no está referida al mismo documento, en sí mismo considerado, sino a una copia del mismo porque no es, según el Diccionario, sino «cotejar una copia con el documento original para determinar su exactitud». Pues bien, aplicado al caso de autos, lo actuado es que el adjudicatario de la plaza presentó ante la Subdelegación del Gobierno de Lugo los originales de los méritos aducidos (títulos y certificaciones de actividades docentes y académicas) y que la funcionaria correspondiente los compulsó, esto es, los cotejó con los originales y declaró su «exactitud» con esos originales. En suma, que se equiparan las copias a los documentos originales en cuanto a su eficacia probatoria. [...]; ello remite el debate, como era obligado, a las normas generales establecidas en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común, que establece, entre otras disposiciones, en el artículo 46-2º que «las copias de cualquiera **documentos públicos** gozarán de la misma validez y eficacia que estos siempre que exista constancia de que sean auténticas». En ese sentido, el precepto ha sido desarrollado por el Real Decreto 772/1999, de 7 mayo 1999 , 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 Devolución de Originales y el Régimen de las Oficinas de Registro, en cuyo artículo 8 se dispone que «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...**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**». [...]."*

Ara bé, el citat Real Decreto núm. 772/1999 que desplegava la Llei 30/1992 en la matèria que ens ocupa, va ser derogat per la Llei 39/2015, sense que a data d'avui hi hagi cap reglament que el substitueixi. Mentres, entenem que

la interpretació sobre el valor i règim de les còpies autèntiques s'ha de mantenir en el sentit de la norma anterior.

S'ha de tenir en compte que l'article 27, al igual que ja feia l'article 46 de l'anterior Llei 30/1992, no reconeix els mateixos efectes de les còpies per a tots els tipus de documents.

L'apartat 1 al segon paràgraf atribueix a les còpies autèntiques de documents privats únicament efectes administratius. També estableix la validesa de les còpies autèntiques expedides per una Administració Pública front a les restants administracions, però no se'ls hi atribueixen efectes fora de l'àmbit administratiu. Pensam, per exemple, en l'esfera notarial, registral o judicial, fora del seu abast.

D'altra banda, l'apartat 6 preveu un tractament específic per a l'expedició de còpies autèntiques d'un determinat tipus de documents públics; quan no siguin documents administratius, sinó documents notarial, registrals o judicials no seguiran les regles generals establertes a aquesta Llei perquè queden subjectes a la seva legislació específica.

És interessant recordar que la Llei d'Enjudiciament Civil enumera a l'article 317 i en relació al distint valor probatori que els reconeix el seu article 319, fins a sis tipus de documents públics. I no tots són de caràcter administratiu.

Per tant, hem d'advertir que qualsevol interpretació de les normes en qüestió queda circumscrita als documents públics administratius (no a qualsevol document públic), així com que, pel que fa als documents privats, l'autenticació prevista en la Llei 39/2015 tindrà efectes només en l'àmbit administratiu.

3.-Finalment, hem d'advertir que hi ha determinats aspectes de la regulació bàsica en matèria d'administració electrònica, i en especial sobre la regulació específica de les OAMR i l'expedició de còpies autèntiques, que són susceptibles de desplegament per cada Administració autonòmica en exercici de la seva potestat d'autoorganització i per adaptar la norma bàsica a les especificitats pròpies. Ja n'hem vist les constants referències que apareixen en les Guies, quan apunten que molts dels aspectes tractats a nivell de mínims s'han de determinar d'acord amb les necessitats organitzatives i exigències de cada Administració.

Com exemple, és d'interès destacar que a Catalunya s'ha aprovat el **Decret 76/2020, de 4 d'agost d'Administració Digital (DOGC de 6/8/2020)**, el



Preàmbul del qual exposa que es dicta en adaptació a la Llei 39/2015 i, entre d'altres, té per objecte:

*"la adaptación a las particularidades y especificidades de la tramitación de los procedimientos administrativos de la Administración de la Generalidad que requieren una regulación específica (como la determinación de tecnologías que permitan la identificación y la firma electrónica, tanto de la ciudadanía como de los empleados públicos, la representación digital, la adaptación a los sistemas de notificaciones electrónicas, y el tratamiento de la gestión documental y de las copias electrónicas y de los procesos de digitalización de la documentación en papel, con la finalidad de implantar de manera definitiva una administración sin papel)."*

El Decret diferencia entre el règim de les còpies autèntiques de documents administratius i les de documents privats al seu article 48, al que ens remetem.

De *lege ferenda*, hem de dir que la regulació autonòmica d'aquesta matèria, en el marc de la legislació bàsica estatal i sense perjudici de la reglamentació bàsica pendent, contribuiria a evitar conflictes interpretatius.

## Conclusions

**Primera.-** La Llei 39/2015 és la norma bàsica estatal que regula els registres administratius, l'expedició de còpies de documents i la seva validesa, així com les oficines d'assistència en matèria de registre i està pendent de desplegament en aquesta matèria. Per això, la interpretació d'aquest informe se sotmet a les variacions que puguin derivar-se de la posterior reglamentació, tant estatal com autonòmica, dins el marc bàsic, si escau.

**Segona.-** Cap de les Guies d'aplicació de l'AGE, ni tampoc les Normes Tècniques d'Interoperabilitat tenen caràcter reglamentari, ni gaudeixen d'eficàcia normativa front a tercers. Són instruments d'aplicació tècnica sobre les disposicions en matèria d'administració electrònica entre les AAPP.

Les distintes Guies aparentement contradictòries no van dirigides a implementar funcions idèntiques entre sí, ni s'emeten en desplegament de les mateixes NTI, les quals, a més, són prèvies a la Llei 39/2015. Per tant no es poden comparar en termes d'igualtat, perquè tracten sobre diferents processos telemàtics i administratius i han anat evolucionant en el temps.

Pel fet que la Guia funcional de novembre de 2020 sigui posterior i tingui un contingut més ampli i integrador que les anteriors, entenem que aquesta s'ha d'aplicar preferentment quan incideixi sobre el mateix supòsit, sempre



diferenciant la digitalització de l'expedició de còpies autèntiques. Tot això sense oblidar el caràcter provisional de la Guia.

**Tercera.** Una interpretació ajustada a les regles de l'article 3 del Codi Civil no pot limitar-se al tenor literal de la norma. Entenem que quan l'article 27.4 *in fine* de la Llei 39/2015 indica l'expressió "*qualsevol document*", el que fa es estendre la previsió d'expedir còpies autèntiques dels documents públics administratius prevista a l'inici del precepte, també als documents privats que s'hagin d'incorporar a un determinat expedient administratiu, però no implica que l'Administració estigui obligada a expedir còpies autèntiques electròniques a la vista d'una mera còpia simple, sinó únicament quan l'interessat n'exhibeixi el document original o còpia autèntica en format paper. Així mateix i en relació a l'article 27.2, la còpia autèntica expedida per les OAMR el que garanteix és la fidelitat, l'exactitud i integritat del contingut de la còpia amb l'original, així com la identitat de l'òrgan que expedeix la còpia. La interpretació contrària, de la que es derivés l'autenticació de còpies sense exhibició d'originals o que atribuís a les OAMR la funció de certificar la veracitat de les dades i fets que conté el document, més enllà de la identitat entre original i còpia, seria extensiva i contrària a les pautes del Codi Civil i la jurisprudència.

Palma, 19 de febrer de 2021



Bel Monjo Bordoy

Advocada de la Comunitat Autònoma

Vist i plau,



Lourdes Aguiló Bennàssar

Directora de l'Advocacia



