

Cotejo y compulsa de los documentos, responsabilidades asumidas por los ciudadanos en la tramitación electrónica de los procedimientos administrativos.

ANGÉLICA SARA ZAPATERO LOURINHO
Departamento de Biblioteconomía y Documentación
Universidad Complutense de Madrid

1. Documentos Cotejados y compulsados y Documentos autenticados

El art. 38.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común utiliza el término “cotejo” como una acción más amplia que la compulsa o entendiendo la compulsa como un resultado del cotejo.

Según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia cotejar es «confrontar una cosa con otra u otras; compararlas, teniéndolas a la vista.» , y compulsar es «cotejar una copia con el documento original para determinar su exactitud»

Autores como Pérez Luque consideran que la compulsa y la copia auténtica son dos acciones diferentes pero que ambas son el resultado del cotejo de documentos (comparar un original y su copia) pero cuyo resultado es distinto.

La copia auténtica como un documento público expedido por un fedatario (interviene la fe pública) que tiene un valor probatorio pleno sobre los hechos o actos que documenta, equivalente al documento original y puede presentarse con efectos probatorios plenos, de acuerdo con el artículo 319.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y el 46 de la Ley 30/1992.

La compulsa, sin embargo, es el resultado de una operación del cotejo que realiza un funcionario público encargado de recibir documentos, y a ella hacen referencia el artículo 35 de la Ley 30/1992 y el artículo 8 del Real Decreto 772/1999, en ella no interviene la fe pública, por lo que el documento no alcanza el estado de documento público. El objetivo del artículo 35 c) de la LRJPA, es evitar a los administrados el tener que desprenderse de documentos que puedan necesitar para otros fines, facilitándoles el cotejo de las copias, para que éstas surtan los efectos de los originales.

Sin embargo, las consecuencias que tiene en el procedimiento administrativo un cotejo y una compulsa equivocada o realizada con dolo deben ser analizadas por las consecuencias que conllevan para quien las realiza.

Para ello analizaremos el marco jurídico estatal y autonómico, para ver las diferencias existentes en las regulaciones de quien puede realizar la compulsa de los documentos electrónicos y como el cotejo y compulsas irregulares constituyen una figura de falsedad documental, tipificada en el Código Penal español

2. Marco jurídico que configura la copia autenticada y la compulsión de documentos en los procedimientos administrativos.

2.1. Normativa estatal

La norma fundamental que garantiza los derechos de los ciudadanos ante la Administración Pública en todas las fases del procedimiento es la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que en el tema que nos ocupa en este momento es desarrollado por el Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro.

En la exposición de motivos¹ de este Real Decreto se dice que “La aportación más trascendental y positiva de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) es -como con rara unanimidad se ha reconocido en todos los ámbitos- la consagración de una serie de derechos del ciudadano en sus relaciones con las Administraciones públicas, que se reflejan en el propio texto legal.

Entre tales derechos destaca, por su importancia, el reconocido en el artículo 35.c) de la citada Ley en cuanto faculta a los ciudadanos *a obtener copia sellada de los documentos que presenten, aportándola junto con los originales, así como a la devolución de éstos, salvo cuando los originales deban obrar en el procedimiento*. A ello debe añadirse la previsión que efectúa el artículo 70 acerca de la expedición por las Administraciones de recibos de las solicitudes, escritos y comunicaciones presentados por los ciudadanos y la posibilidad, consagrada por el artículo 46, de que los órganos que reglamentariamente tengan atribuida tal competencia en cada Administración pública, expidan copias auténticas de documentos públicos y privados, lo que constituye una de las novedades más reseñables de la Ley 30/1992. Todas estas previsiones, junto con la nueva regulación de los lugares de presentación de documentos en el artículo 38, configuran los pilares básicos del marco en el que ha de desarrollarse en buena medida la participación de los ciudadanos en la tramitación de los procedimientos y actuaciones de la Administración que les atañen.

Precisamente este último precepto ha sido objeto de una importante modificación operada por la reciente Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, que introduce en el texto un nuevo apartado 5 en el que, por una parte se dispone expresamente que las copias de documentos que deban efectuarse para satisfacer los derechos reconocidos a los ciudadanos en el artículo 35.c) deberán expedirse no sólo por los registros de los órganos administrativos a los que se dirijan, sino también por los de cualquier 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 hubiese suscrito el oportuno convenio; y, por otro lado, se distinguen con claridad dos supuestos sustancialmente diferentes: la emisión de copias de documentos que deben remitirse al órgano destinatario junto con la solicitud, escrito o comunicación al que

¹ http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rd772-1999.html#balloon5

acompañen, devolviéndose el original a ciudadano y la de aquéllas que, por el contrario, deben entregarse a éste, cuando el original deba obrar en el procedimiento.

Es clara la importancia que reviste la puntualización y clarificación de los aspectos que acaban de reseñarse, a fin de conseguir una verdadera transformación de la posición del ciudadano en sus relaciones con la Administración pública. Pero, además, la necesidad de la norma que se promulga resulta indiscutible a la luz de las múltiples quejas y sugerencias presentadas al amparo del Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los servicios de información administrativa y de atención al ciudadano, y que no son sino reproducción de las que en los últimos años se dirigieron al Defensor del Pueblo viéndose reflejadas en los sucesivos Informes de dicha Institución a las Cortes Generales. Tales quejas y reclamaciones obedecen a las disfunciones que una deficiente comprensión de los mencionados preceptos legales -en cierta medida debida a su relativa oscuridad- ha provocado en el funcionamiento de las Administraciones. Por otra parte, dicha necesidad se ve acreditada por el hecho de que en los últimos tiempos viene proliferando la suscripción, al amparo del artículo 38.4.b) de la Ley 30/1992, de convenios con Entidades locales y con las Comunidades Autónomas que avanzan en la construcción del sistema global e intercomunicado de registros que pretende la citada Ley.

Por ello, este Real Decreto desarrolla los artículos 35.c), 38, 46 y 70.3 de la Ley 30/1992 y aborda, si bien exclusivamente en el ámbito propio de la Administración General del Estado, los restantes aspectos mencionados que instauran un sistema caracterizado por las siguientes notas:

.....

c. Aportación de documentos originales al expediente. El capítulo III recoge en primer lugar la innovación introducida en la primera parte del párrafo c) del artículo 35, al reconocer el derecho *a obtener copia sellada de los documentos que presenten, aportándola junto con los originales*. El legislador soluciona una laguna de la anterior normativa: cuando el ciudadano -por razón de la regulación procedimental específica- debía aportar los documentos originales junto con su solicitud no tenía constancia o acreditación alguna de que tales documentos habían sido entregados y estaban en poder de la Administración. Conforme a la Ley 30/1992, el ciudadano tiene derecho a quedarse con una copia sellada de tales documentos, que le permita acreditar la razón de la no tenencia del documento entregado y facilite el ejercicio de derechos como el de la no presentación de los documentos que ya hubiera aportado a la Administración actuante.

d. Expedición de copias compulsadas de los documentos originales. La segunda parte del párrafo c) del artículo 35 reconoce el derecho a la devolución de los documentos originales salvo cuando deban obrar en el procedimiento. En el supuesto de que la norma procedimental no exija la aportación de documentos originales, se debe proceder al cotejo de original y copia y la devolución del original al ciudadano: quedando la copia compulsada incorporada a la correspondiente solicitud, escrito o comunicación. Esta materia se aborda igualmente en el capítulo III.

e. Copias auténticas de documentos públicos. Finalmente, el artículo 46 establece una figura totalmente novedosa: las copias auténticas, distintas de las anteriores por su función certificante, y su independencia con respecto a la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones. El capítulo III finaliza abordando parcialmente su regulación, exclusivamente por lo que se refiere a la emisión de copias auténticas de

documentos públicos administrativos. Queda, por el contrario, fuera de los contenidos normativos de este Real Decreto el desarrollo de los aspectos referidos a la expedición de copias auténticas de documentos privados, por exceder esta cuestión de los objetivos propios de la norma.”

Adentrándonos en su articulado nos encontramos con:

Artículo 3. Medios de presentación.

1. La presentación de solicitudes, escritos, comunicaciones y documentos en cualquiera de los lugares previstos en el apartado 1 del artículo anterior se podrá efectuar por los siguientes medios:

- a) En soporte papel.
- b) Por medios informáticos, electrónicos o telemáticos, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas en la Administración General del Estado.

CAPÍTULO III EXPEDICIÓN DE COPIAS DE DOCUMENTOS

Artículo 7. Aportación de documentos originales al procedimiento.

1. Cuando las normas reguladoras del correspondiente procedimiento o actuación administrativa requieran la aportación de documentos originales por los ciudadanos, éstos tendrán derecho a la expedición por las oficinas de registro de una copia sellada del documento original en el momento de su presentación. Las oficinas de registro no estarán obligadas a expedir copias selladas de documentos originales que no acompañen a las 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 cotejará la copia y el documento original, comprobando la identidad de sus contenidos, unirá el documento original a la solicitud, escrito o comunicación al que se acompañe para su remisión al órgano destinatario y entregará la copia al ciudadano, una vez diligenciada con un sello en el que consten los siguientes datos:

- a) Fecha de entrega del documento original y lugar de presentación.
- b) Órgano destinatario del documento original y extracto del objeto del procedimiento o actuación para cuya tramitación se aporta.

La oficina de registro llevará un registro expresivo de las copias selladas que expida, en el que anotará los datos señalados en el párrafo anterior.

3. La copia sellada será entregada a la Administración correspondiente en el momento en que el documento original sea devuelto al interesado. Si se produjera la pérdida o destrucción accidental de la copia, su entrega se sustituirá por una declaración aportada por el ciudadano en la que exponga por escrito la circunstancia producida.

Artículo 8. Aportación de copias compulsadas al procedimiento.

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.

4. En el acceso a las actividades de servicios, en el caso de documentos emitidos por una autoridad competente, según la definición de ésta establecida por el artículo 3, apartado 12, de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, no se exigirá la presentación de documentos originales o copias compulsadas ni traducciones juradas, salvo en los casos previstos por la normativa comunitaria, o justificados por motivos de orden público y de seguridad pública. No obstante, la autoridad competente podrá recabar de otra autoridad competente la confirmación de la autenticidad del documento aportado.²

La entrada en vigor de la ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, supone una nueva armonización del actual marco jurídico procedimental, de tal forma que en su **artículo 30**, al regular las “Copias electrónicas.” Establece:

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 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

² Este apartado 4 ha sido añadido por el Real Decreto 136/2010, de 12 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro.

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.

El Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, desarrolla los preceptos de la anterior ley en los siguientes artículos:

Artículo 43. Copias electrónicas de los documentos electrónicos realizadas por la Administración General del Estado y sus organismos públicos.

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.

4. Los órganos emisores de los documentos administrativos electrónicos o receptores de los documentos privados electrónicos, o los archivos que reciban los mismos, están obligados a la conservación de los documentos originales, aunque se hubiere procedido a su copiado conforme a lo establecido en el presente artículo, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 52.

5. Será considerada copia electrónica auténtica de documentos electrónicos presentados conforme a sistemas normalizados o formularios:

- a) La obtenida conforme a lo señalado en los apartados anteriores de este artículo.
- b) El documento electrónico, autenticado con la firma electrónica del órgano u organismo destinatario, resultado de integrar el contenido variable firmado y remitido por el ciudadano en el formulario correspondiente empleado en la presentación.

Artículo 44. Copias electrónicas de documentos en soporte no electrónico.

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.

Artículo 45. Copias en papel de los documentos públicos administrativos electrónicos realizadas por la Administración General del Estado y sus organismos públicos vinculados o dependientes.

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.

CAPÍTULO IV.
NORMAS RELATIVAS A LA OBTENCIÓN DE COPIAS ELECTRÓNICAS
POR LOS CIUDADANOS.

Artículo 49. Obtención de copias electrónicas de documentos electrónicos.

Los ciudadanos podrán ejercer el derecho a obtener copias electrónicas de los documentos electrónicos que formen parte de procedimientos en los que tengan condición de interesados de acuerdo con lo dispuesto en la normativa reguladora del respectivo procedimiento.

La obtención de la copia podrá realizarse mediante extractos de los documentos o se podrá utilizar otros métodos electrónicos que permitan mantener la confidencialidad de aquellos datos que no afecten al interesado.

Artículo 50. 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 al 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.”

Sin embargo, una norma específica del Ministerio de Industria viene a materializar los anteriores preceptos a través de la” ORDEN ITC/1475/2006, de 11 de mayo, sobre utilización del procedimiento electrónico para la compulsas de documentos en el ámbito del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.”

Artículo 1. Compulsa electrónica de documentos originales en papel.

La compulsas electrónica de documentos, a los efectos de esta orden, es un procedimiento seguro de digitalización de la documentación de originales en papel que produce una copia electrónica del documento original, utilizando para ello la firma electrónica reconocida de un funcionario o empleado público del Ministerio o de alguno de sus organismos públicos dependientes, que es la que garantiza la identidad de los contenidos del documento original y de la copia electrónica.

Artículo 2. Procedimiento para compulsar electrónicamente documentos originales en papel.

1. Para realizar la compulsas electrónica se digitalizaran los documentos originales en papel a compulsar, produciendo un fichero en formato pdf que se mostrara en la pantalla del ordenador con la imagen obtenida. Una vez cotejada la imagen del documento original en papel con el mostrado en la pantalla del ordenador, se procederá a la firma de la copia electrónica mediante la utilización de la firma electrónica reconocida del funcionario o empleado público que realice la compulsas, lo que garantiza la identidad de los contenidos del documento original y de la copia. A la copia compulsada se le

añadirá un localizador universal del documento, así como la fecha y hora de la compulsa y la identificación del firmante.

Los documentos originales, una vez compulsados electrónicamente, se devolverán a los interesados o a los que los presentaron.

Artículo 3. *Formato de los documentos compulsados electrónicamente.*

1. Los documentos compulsados electrónicamente se almacenarán utilizando el formato XML-Advanced Electronic Signatures (XAdES), especificación técnica ETSI TS 101 903 v1.2.2 (2004-04).

2. Este formato almacena una copia del documento original en papel, el resultado de aplicar los algoritmos hash, el certificado utilizado para firmar el documento compulsado electrónicamente, que permite identificar al funcionario o empleado público que realiza la compulsa electrónica, la fecha y hora de la compulsa, de acuerdo con el horario oficial, y la firma electrónica reconocida generada.

Artículo 4. *Validez de los documentos compulsados electrónicamente.*

Los documentos compulsados electrónicamente tendrán la misma validez que el documento original en el procedimiento concreto de que se trate, de acuerdo con lo previsto en el artículo 8.3 del Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro.

Artículo 5. *Utilización extensiva de los documentos compulsados electrónicamente.*

Con el fin de agilizar la tramitación administrativa de los procedimientos, se procurará generalizar la compulsa electrónica a todos los documentos originales en papel presentados en los Registros Generales y Auxiliares del Ministerio, facilitando de este modo la creación de expedientes electrónicos y la tramitación telemática de los mismos.

Artículo 6. *Expedición de copias auténticas electrónicas y en papel de documentos originales electrónicos válidamente emitidos por el Ministerio.*

Se podrán emitir copias auténticas electrónicas o en papel de los documentos originales electrónicos válidamente emitidos por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Estas copias deberán ser firmadas electrónicamente por los funcionarios o empleados públicos que tengan competencia para ello, y las emitidas en papel deberán incluir un localizador universal que permita comprobar la integridad y autenticidad de las mismas.

Artículo 7. *Conservación de los documentos compulsados electrónicamente.*

1. Los documentos compulsados electrónicamente se almacenarán en el Archivo de Constancias Electrónicas (ARCE), conforme al procedimiento creado en la Orden ITC/3928/2004, de 12 de noviembre, por la que se crea un registro telemático en el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y se deberán conservar durante el plazo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para los documentos en papel.

2. Los organismos públicos deberán desarrollar sistemas de almacenamiento de documentos compulsados electrónicamente que aseguren su integridad, disponibilidad y confidencialidad, así como el acceso a los mismos por medio de un localizador universal.

Artículo 8. *Competencia para la compulsa de documentos.*

Serán competentes para la compulsa electrónica de los documentos aquellos funcionarios que tengan capacidad para hacerlo según las normas vigentes, dependiendo del tipo de documento de que se trate. Estos funcionarios se aseguraran de que el fichero electrónico se forma sin alterar el contenido de los documentos que se compulsan. En particular, serán competentes:

- a) Los funcionarios de los registros del propio Ministerio y sus organismos públicos.
- b) El Secretario de la Junta de Contratación, los Secretarios de otros órganos colegiados y los titulares de los órganos administrativos del Ministerio, así como los funcionarios adscritos a las Secretarías de dichas unidades.
- c) Los funcionarios que en cada caso designe el responsable del órgano instructor en los procedimientos de ayudas públicas.
- d) Los cajeros pagadores del Departamento respecto a los documentos que soporten los pagos tramitados a través de sus cajas.”

2.2. Normativa autonómica

2.2.1. Comunidad de Madrid

La entrada en vigor de la ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, representa un cambio fundamental en esta materia, puesto que las administraciones públicas tienen ahora la obligación de permitir el acceso electrónico a sus servicios reconociendo el correlativo derecho de los ciudadanos a exigirlo.

En este contexto, la Vicepresidencia, Consejería de Cultura y Deporte y Portavocía del Gobierno, a través de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, y de acuerdo con el Decreto 21/2002, de 24 de enero, por el que se regula la atención al ciudadano en la Comunidad de Madrid ejerce competencias en esta materia con el objetivo de facilitar y simplificar las relaciones entre los ciudadanos y la administración, Por ello propone la modificación del Decreto 21/2002, de 24 de enero, en relación con los principios de simplificación y de reducción de cargas administrativas con los derechos regulados en la ley 11/2007, de 22 de junio limitando la exigencia de la compulsa de los documentos necesarios para la tramitación del correspondiente procedimiento a los supuestos en los que la tramitación mencionada no sea telemática.

La modificación propuesta se centra en añadir un punto más al artículo 22 del Decreto 21/2002, de 24 de enero, en la que considera que la fidelidad del documento aportado en el procedimiento se garantiza mediante la firma electrónica del ciudadano solicitante, en el procedimiento, cuando utilice los medios avanzados establecidos en el art. 35.2 de la ley 11/2007 de 22 de junio, y este de acuerdo con las normas reguladoras del procedimiento o actividad administrativa de que se trate, evitando la necesidad de aportar copia digitalizada no compulsada de aquellos documentos que quiera acompañar a las solicitudes, escritos o comunicaciones.

Falsedad documental

“En Roma, mediante la llamada *Ley Cornelia de Falsis* se imponía la pena de muerte a los siervos y de deportación a los libres que suplantasen un testamento o instrumento cualquiera, lo sellasen, intercalasen, borrasen o mutilasen a sabiendas y dolosamente. Procopio de Cesarea consejero del emperador Belisario, narra uno de los mayores escándalos de la era del emperador Justiniano, protagonizado por un tal Prisco, alto funcionario que aprovechó su privilegiado acceso al censo de la ciudad de Emesa para falsificar numerosos reconocimientos de deuda en los testamentos de muchos de sus ciudadanos.

....

La persecución de las falsedades indujo a los juristas a tratar el espinoso tema del cotejo de escrituras, disponiendo que el de las particulares presentadas por alguna de las partes litigantes no pudiera practicarse más que con documentos públicos, y que, al efecto de evitar en todo lo posible el delito de falsedad, se exija la prestación de juramento al verificarlos de documentos privados a “los expertos a los cuales hemos confiado exclusivamente el practicar los cotejos de escrituras públicas”. En cualquier caso, se contempla el cotejo de documentos como último recurso probatorio, cuando no se hubiera podido hallar otra prueba (testifical, declaraciones del notario, etc.), lo cual indica la escasa ponderación otorgada al mismo.

En materia de la disciplina de los delitos y de las penas, la falsedad documental, como, la Ley Cornelia de Falsis reprimió la alteración de los testamentos y las monedas, y el senatus consulta Liboniano, sancionó a quienes redactaban una carta testamentaria o un *codicilo a non domino*, con ventaja lucrativa a su favor, prefigurando, lo que tiempo después, la técnica penal denominara falsedad ideológica³.”

De esta raíces romanas, la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal español en su capítulo II, dedicado a las falsedades documentales, en su art. 390, establece para los funcionarios en los documentos públicos y por tanto aplicable a las copias autenticadas:

1. Será castigado con las penas de prisión de tres a seis años, multa de seis a veinticuatro meses e inhabilitación especial por tiempo de dos a seis años, la autoridad o funcionario público que, en el ejercicio de sus funciones, cometa falsedad:

- Alterando un documento en alguno de sus elementos o requisitos de carácter esencial.
- Simulando un documento en todo o en parte, de manera que induzca a error sobre su autenticidad.
- Suponiendo en un acto la intervención de personas que no la han tenido, o atribuyendo a las que han intervenido en él declaraciones o manifestaciones diferentes de las que hubieran hecho.
- Faltando a la verdad en la narración de los hechos.

...

Artículo 391.

La autoridad o funcionario público que por imprudencia grave incurriere en alguna de las falsedades previstas en el artículo anterior o diere lugar a que otro las cometa,

³ Fuente e inspiración: GARCIA-MAGARIÑOS, J. (2001) "Las falsificaciones y los peritos calígrafos. Antecedentes históricos de la Pericia Grafística", Estudios de Ciencia Policial, (58) Ed. IEP. <http://www.aporrea.org/oposicion/a106722.html>

será castigado con la pena de multa de seis a doce meses y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a un año.

Artículo 392.⁴

1. El particular que cometiere en documento público, oficial o mercantil, alguna de las falsedades descritas en los tres primeros números del apartado 1 del artículo 390, será castigado con las penas de prisión de seis meses a tres años y multa de seis a doce meses.

.....

Y en la sección 2, destinada a los documentos privados y por tanto, dedicados a los documentos firmados por los ciudadanos, en su art. 395:

“El que, para perjudicar a otro, cometiere en documento privado alguna de las falsedades previstas en los tres primeros números del apartado 1 del artículo 390, será castigado con la pena de prisión de seis meses a dos años.”

Y en su art. 396.

“El que, a sabiendas de su falsedad, presentare en juicio o, para perjudicar a otro, hiciere uso de un documento falso de los comprendidos en el artículo anterior, incurrirá en la pena inferior en grado a la señalada a los falsificadores”.

3. Conclusión

La utilización de los medios electrónicos que las Administraciones Públicas ponen a disposición de los ciudadanos agilizan los procedimientos administrativos, en cuanto a los tiempos y los medios para realizarlos, pero se pierde un “filtro” en el control del contenido de los documentos aportados en los procedimientos administrativos que era ejercido por los funcionarios públicos y que ahora queda en manos de la responsabilidad y ética de los ciudadanos, de tal forma que si se produce una situación de falsedad documental no se puede detectar en el momento de la presentación de la documentación sino en una de las fases finales del procedimiento administrativo con las consecuencias o daños que esto pueda causar. No obstante, es una situación que debemos asumir y que entendemos que es controlable dados los múltiples cruces administrativos que se realizan, a lo largo del procedimiento administrativo iniciado, entre los datos personales del ciudadano solicitante o interponente del procedimiento administrativo.

⁴ Redacción según Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.