

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO

INFORME 188/2017

Fecha: 10 de marzo de 2017

Destinataria: SRA. SECRETARIA DE LA JUNTA DE CONTRATACIÓN DE LOS SERVICIOS CENTRALES DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA

Se ha recibido en esta Abogacía del Estado solicitud de informe en la que plantean diversas cuestiones relativas a la eficacia de las copias simples de documentos aportados por los interesados en los procedimientos de contratación pública, ante las dudas que se originan con ocasión de la regulación contenida en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

En el escrito de consulta, con carácter previo a la exposición de las concretas cuestiones que se plantean, se exponen las siguientes consideraciones:

“El apartado 1 del artículo 28 de la citada Ley [LPAC] establece que los interesados deberán aportar al procedimiento administrativos los datos y documentos exigidos por las Administraciones Públicas de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable. Asimismo los interesados podrán aportar cualquier otro documento que estimen conveniente.

Por su parte el apartado 3 del citado artículo señala que “las Administraciones no exigirán a los interesados la presentación de los documentos originales, salvo que, con carácter excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario”.

De lo anterior, cabe deducir que la nueva legislación permite, con carácter general, la presentación de copias simples de documentos, sin que estas deban estar cotejadas por la Administración, al no requerirse la aportación de los originales. A mayor abundamiento sobre este parecer está el hecho de que el apartado 2.f) de la disposición derogatoria única de la Ley 39/2015 ha derogado expresamente 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.

Tan excepcional parece que se configura la presentación de originales para su cotejo en el procedimiento administrativo común diseñado por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que las Administraciones podrán solicitar, con carácter excepcional y de manera motivada, el cotejo de las copias aportadas por el interesado, cuando la relevancia del documento así lo exija o existan dudas derivadas de la calidad de la copia, para lo que podrán recabar la exhibición del documento o de la información original.

Circunscribiéndose más concretamente en el ámbito del procedimiento de la contratación públicas y de la documentación a aportar por los interesados, ya en el dictamen de la Abogacía General del Estado de 17 de junio de 2013 (ref: A.G. Entes Públicos 504/13) emitido a raíz de una consulta de INGESA durante la vigencia de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se puso de manifiesto que la norma general establecía que no resultaba obligatorio aportar documentación original en los procedimientos administrativos, salvo que expresamente fuese requerida en las normas especiales reguladoras del procedimiento que se tratase.

El citado dictamen concluye que, dado que la normativa del procedimiento de contratación no establece expresamente la obligación de aportar originales, salvo para el caso particular de las garantías provisionales, los licitadores podrán aportar copias de documentos, si bien estos debían estar compulsados de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 772/1999. Dado que la Ley 39/2015 ha derogado el Real Decreto 772/1999, y el régimen de compulsas, se habrían eliminado los requisitos a los que se sometían las copias presentadas ante la Administración.

Por último, el apartado 7 del artículo 28 de la Ley 39/2015 declara que de la veracidad de los documentos presentados se responsabiliza el interesado”.

A la vista de las consideraciones expuestas, la Secretaria de la Junta de Contratación de los Servicios Centrales formula la consulta que se somete a esta Abogacía del Estado en los siguientes términos:

“1.- En aplicación de la legislación actualmente en vigor, ¿puede admitirse en el procedimiento administrativo de contratación la aportación de copias simples en papel hasta el momento que resulte obligatorio que todas las comunicaciones en el procedimiento de contratación deban ser electrónicas?

2.- ¿Debe entenderse que el artículo 28.7 de la Ley 39/2015, impone un trámite preceptivo en cada procedimiento singular de acreditación de la veracidad de las copias presentadas mediante la exhibición de sus correspondientes originales? De ser así en el caso de presentación electrónica, ¿deberá acreditarse en un trámite del procedimiento la veracidad de las copias de documentos originales en papel (escaneo)?

3.- Para demostrar la veracidad de la documentación aportada en el momento que sea requerido para ello un licitador ¿se debe solicitar la copia autenticada prevista en el apartado 4 o la exhibición de los originales para su cotejo, previsto en el apartado 5 del artículo 28 de la Ley 39/2015? ¿Debe expresamente recogerse en el pliego de cláusulas administrativas particulares? De no poderse demostrar la veracidad de la documentación aportada en el plazo establecido para ello, esta circunstancia daría lugar a la expulsión del licitador del procedimiento, ¿deberían imponerse mayores penalidades?

Con carácter previo a la emisión del presente informe, en aplicación de la Instrucción 3/2010, sobre identificación y tratamiento de asuntos relevantes en el ámbito de la Abogacía del Estado, se elevó por esta Abogacía del Estado borrador de informe a consulta de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado.

El citado Órgano directivo ha emitido, en relación con la consulta planteada, Dictamen A-E-H.HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA 7/17 (R-184/2017), de fecha 8 de marzo, confirmando las conclusiones contenidas en el borrador de informe propuesto por esta Abogacía del Estado, y efectuando determinadas apreciaciones adicionales en relación con alguno de los razonamientos en él incluidos.

En consecuencia, se emite informe de acuerdo con la propuesta inicial, incluyendo igualmente las apreciaciones formuladas por la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado en el Dictamen citado, y adjuntándose, por lo demás,

copia del mismo como Anexo a este informe.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Aclaración conceptual previa Con carácter previo al examen de las cuestiones planteadas por el Órgano consultante debemos efectuar determinadas precisiones conceptuales acerca de las distintas categorías de copias de documentos que un interesado puede aportar ante la Administración encargada de la tramitación de determinado procedimiento, debiendo distinguir, a tal efecto, entre la regulación contenida en la normativa anterior a la vigencia de la LPACAP, y la nueva regulación introducida con la LPACAP.

Regulación contenida en la normativa anterior a la entrada en vigor de la LPACAP Bajo la vigencia de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollada y complementada, en este punto, por el Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, sobre presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, expedición de copias de documentos y devolución de originales, y régimen de las oficinas de registro, cabía distinguir cuatro categorías diferentes, en relación con los documentos a aportar en un procedimiento administrativo:

- i) Documentos originales
- ii) “Copias selladas” de documentos originales.

Para los supuestos en que la normativa reguladora del procedimiento exigiera la aportación de documentos originales, se reconocía el derecho del interesado a solicitar la expedición por la Administración (concretamente por la oficina de registro receptora del documento) de una “copia sellada” de dichos documentos originales, que sería entregada al interesado.

La “copia sellada” tendría la virtualidad de acreditar que el documento original se encontraba en poder de la Administración, y mediante su presentación, al finalizar el procedimiento, el interesado podría obtener la devolución del documento original.

El derecho a obtener copia sellada de los documentos originales presentados en un procedimiento se encontraba reconocido con carácter general en el artículo 35 c) de la LRJPAC, estando desarrollado el régimen de esta figura en el artículo 7 del RD 1702/1999.

iii) “Copias compulsadas” o “cotejadas” de documentos originales Para los supuestos en que la normativa reguladora del procedimiento exigiera la aportación de este tipo de copias, se contemplaba el derecho del interesado de, presentando el documento original y una copia del mismo en la oficina de registro correspondiente, obtener una “copia compulsada”, una vez realizado el cotejo de los documentos por el funcionario habilitado de la oficina de registro y comprobada la identidad de sus contenidos, devolviendo el documento original al interesado y uniendo la copia con la compulsada a la documentación a aportar a la Administración.

La “copia compulsada” tendría la misma validez que el documento original, pero únicamente en el concreto procedimiento en el que se hubiera presentado, sin acreditar su autenticidad.

El derecho a obtener copia compulsada de los documentos originales presentados en un procedimiento no se encontraba previsto con carácter general en la LRJPAC, regulándose en el artículo 8 del RD 1702/1999, para los casos en que la “normativa de aplicación”, es decir la normativa especial reguladora de un procedimiento concreto, pudiera hacer referencia a esta categoría de copias.

iv) “Copias auténticas” de documentos Junto a las “copias selladas” y “copias compulsadas” –que podían referirse a todo tipo de documentos, públicos y privados- el RD 1702/1999 regulaba la categoría de las “copias auténticas”, en relación con un tipo específico de documentos, los documentos públicos administrativos.

Concretamente, se reconocía el derecho de los ciudadanos a obtener la expedición de copias auténticas de documentos públicos administrativos – copias cuya expedición correspondería al mismo órgano que emitió el documento original-, teniendo las copias auténticas la misma validez y eficacia que éstos y produciendo idénticos efectos frente a las Administraciones públicas y los interesados.

A nivel general, la LRJPAC, en su artículo 46 –bajo la rúbrica “validez y eficacia de documentos y copias”- establecía que cada Administración Pública habría de determinar reglamentariamente los órganos que tuvieran atribuidas las competencias de expedición de copias auténticas de documentos públicos o privados, señalando que “las copias de cualesquiera documentos públicos gozarán de la misma validez y eficacia que éstos siempre que exista constancia de que sean auténticas”, y, en relación con los documentos privados, que las copias de los mismos “tendrán validez y eficacia, exclusivamente en el ámbito de la actividad de las Administraciones Públicas, siempre que su autenticidad haya sido comprobada”.

v) “Copias simples” de documentos públicos y privados

En esta categoría incluiríamos las copias de documentos, tanto públicos como privados, que no reúnen las características que determinan su inclusión en alguna de las categorías anteriores, como podría ser el caso de una simple fotocopia de un documento original.

No encontramos referencia expresa a las “copias simples” en la LRJPAC, o en el RD 1702/1999.

Regulación contenida en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas La LPACAP regula como categoría general la de las “copias auténticas” de los documentos, tanto públicos como privados, expedidas por la Administración, en su artículo 27, precepto que, por su importancia, procedemos a reproducir:

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.

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:

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.

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.

a) 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.

b) 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”.

Del precepto reproducido cabe extraer principalmente las siguientes ideas, en relación con el concepto y régimen de las “copias auténticas” expedidas por la Administración:

- i) Se entiende por copia auténtica de un documento la copia realizada por funcionario habilitado del órgano competente para ello, quedando garantizada la identidad del sujeto que ha realizado la copia y la identidad de su contenido.
- ii) Las copias auténticas tienen la misma validez y eficacia que los documentos originales.
- iii) Las copias auténticas de documentos privados surten únicamente efectos administrativos, teniendo plena validez las copias auténticas realizadas por una Administración Pública en las restantes Administraciones; cabe destacar que no se señala en qué casos el interesado tiene derecho a solicitar la expedición de copias auténticas de documentos privados.
- iv) En cuanto a las copias auténticas de documentos públicos administrativos, se reconoce el derecho del interesado a solicitar, en cualquier momento, la expedición de las mismas, dirigiendo la solicitud al órgano que emitió el documento original, y debiendo procederse a su expedición en el plazo de quince días.
- v) En el caso de documentos públicos notariales, registrales y judiciales, así como de los diarios oficiales, se efectúa una remisión, en relación con la expedición de copias de los mismos, a su legislación específica.

Debe llamarse la atención sobre el hecho de que la ley no alude, en el precepto comentado, ni en ningún otro precepto –en particular, como precisa el Dictamen de la Abogacía General del Estado 7/17, en el artículo 28, referido a la aportación de documentos por los interesados en el procedimiento administrativo, y que más adelante examinaremos) a otras categorías de copias de documentos (concretamente, no se hace alusión a la “copia sellada”, o a la “copia compulsada” o “cotejada”, a que anteriormente hemos hecho referencia), siendo así, por lo demás, que la LPACAP ha derogado expresamente el Real Decreto 772/1999 –Disposición Derogatoria única, apdo.2o, letra f)-.

Por tanto, bajo la nueva normativa cabría distinguir, con carácter general, únicamente dos clases de copias de documentos: copias auténticas, categoría en la que se incluyen

las copias que reúnen los requisitos legalmente previstos para ser consideradas como tales, y copias “no auténticas”, categoría en la que se incluirían todas aquellas copias de documentos, públicos o privados, que no reúnen dichos requisitos, y, en particular, las simples fotocopias de documentos originales (tampoco el artículo 28 de la LPACAP, referido).

SEGUNDA.- Primera cuestión: sobre la posibilidad de admitir en el procedimiento administrativo de contratación, y hasta el momento en que resulte obligatorio que todas las comunicaciones en el procedimiento sean electrónicas, la aportación de copias simples en papel.

En orden a dar respuesta a la primera de las cuestiones planteadas por el Órgano consultante debemos, en primer lugar, acudir a la normativa específica en materia de contratación, en orden a comprobar si existen en la misma reglas específicas sobre la aportación de documentos, de las que pueda resultar la exigencia de aportación de documentación original o de copias “cualificadas” (es decir, copias que reúnan determinados requisitos especiales).

Este análisis ha sido precisamente acometido por la Abogacía General del Estado- Dirección del Servicio Jurídico del Estado, en su Dictamen A.G. Entes Públicos 504/13, de 17 de junio de 2013 –citado en el Oficio de consulta-, en el que la cuestión que se planteaba por el órgano que se dirigía a dicho Centro Directivo – Instituto Nacional de Gestión Sanitaria- era si en el procedimiento de contratación es admisible la presentación de “copias compulsadas” de los documentos públicos, administrativos o privados, que han de aportar los licitadores, o es, por el contrario, necesaria la aportación de documentos originales, o copias “auténticas”. Pues bien, en dicho Dictamen se efectúa un análisis de la normativa vigente en materia de contratación administrativa –que, en este punto, no ha variado respecto de la normativa vigente en el momento presente- y se observa que dicha normativa no exige la aportación de documentos originales o de copias auténticas:

“El examen de la normativa vigente en materia de la contratación administrativa –Texto

Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP) aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, Real Decreto 109/2001, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), y el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público- pone de manifiesto que, con carácter general (y sin perjuicio de la excepción relativa a la garantía provisional [a la que se hace especial referencia en un momento posterior del Dictamen]) no existe un mandato genérico que imponga a los licitadores la obligación de aportar al procedimiento de contratación documentos originales o copias auténticas de los mismos...”.

A la vista de lo anterior, se concluye en el Dictamen comentado que, faltando en la normativa reguladora del procedimiento de contratación una previsión expresa que imponga a los licitadores la obligación de presentar documentos originales (o copias auténticas de los mismos) se habría de admitir, en materia de contratación administrativa, la presentación de “copias compulsadas”. Con ello se da respuesta a la concreta pregunta formulada por parte del Órgano consultante, que, según se ha indicado, planteaba si los documentos a aportar por el licitador en el procedimiento de contratación administrativa deben ser necesariamente originales o copias auténticas, o por el contrario debe admitirse la presentación de copias compulsadas.

En el supuesto ahora examinado, el Órgano consultante lo que plantea no es ya si debe admitirse la aportación de copias compulsadas, como se hacía en aquella consulta (entendiendo por copia compulsada la figura que regulaba el artículo 8 del RD 1772/1999), sino si, con carácter general, pueden aportarse por los licitadores que participan en un procedimiento de contratación “copias simples” de los documentos, es decir, copias que no cumplan ninguno de los requisitos para ser considerados como copias auténticas o copias compulsadas, como sería el caso de las simples fotocopias de los documentos.

Pues bien, una vez descartada la existencia reglas especiales en la normativa en materia de contratación administrativa acerca de la aportación de documentos (originales o copias) en los procedimientos de licitación, debemos acudir a la normativa general,

concretamente al artículo 28 de la LPACAP, que dispone lo siguiente:

Artículo 28. Documentos aportados por los interesados al procedimiento administrativo

“1. Los interesados deberán aportar al procedimiento administrativo los datos y documentos exigidos por las Administraciones Públicas de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable. Asimismo, los interesados podrán aportar cualquier otro documento que estimen conveniente.

2. [...]

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.

[...]

4. Cuando con carácter excepcional, y de acuerdo con lo previsto en esta Ley, la Administración solicitara al interesado la presentación de un documento original y éste estuviera en formato papel, el interesado deberá obtener una copia auténtica, según los requisitos establecidos en el artículo 27, con carácter previo a su presentación electrónica. La copia electrónica resultante reflejará expresamente esta circunstancia.

5. Excepcionalmente, cuando la relevancia del documento en el procedimiento lo exija o existan dudas derivadas de la calidad de la copia, las Administraciones podrán solicitar de manera motivada el cotejo de las copias aportadas por el interesado, para lo que podrán requerir la exhibición del documento o de la información original.

6. Las copias que aporten los interesados al procedimiento administrativo tendrán eficacia, exclusivamente en el ámbito de la actividad de las Administraciones Públicas.

7. Los interesados se responsabilizarán de la veracidad de los documentos que presenten”.

A la vista de lo dispuesto por el precepto transcrito, se observa que en el mismo se dirige un mandato general a la Administración -en los casos en que la normativa especial reguladora del procedimiento concreto de que se trate no establezca otra cosa- para que “no exija a los interesados la presentación de documentos originales”, lo que, sensu

contrario, significa que debe ser admitida, con carácter general, la aportación de copias. Y, siendo así que el precepto en cuestión no especifica qué tipo de copias son las que han de resultar admisibles, y por lo tanto no acota la regla a una categoría especial – como podría ser la de las “copias auténticas”-, debe entenderse aquélla aplicable a todas ellas, tanto las “copias auténticas” (categoría que, por lo demás, ya resulta equiparada a los documentos originales en el artículo 27, al otorgársele idéntica validez y eficacia), como a las copias que no reúnen la condición de auténticas, por ende, las “copias simples” o meras fotocopias. El Dictamen de la Abogacía General del Estado 7/17 llama la atención sobre el hecho de que la conclusión apuntada con la voluntad del legislador plasmada en el Preámbulo de la LPACAP, Apartado V, del que se destaca el siguiente pasaje:

“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 en el 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”.

El mandato general a que se ha hecho referencia resulta plenamente aplicable en el ámbito concreto de la contratación pública, dado que no existen reglas específicas en el mismo que impidan su aplicación, por lo que puede afirmarse, con carácter general, que los licitadores que participan en un procedimiento de contratación pública pueden aportar copias de documentos, si bien dicha afirmación tiene dos salvedades:

i) El documento acreditativo de la constitución de la garantía provisional, en los supuestos en que ésta se exija, debe ser original, de acuerdo con el criterio recogido en el Dictamen de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado de 17 de junio de 2013, anteriormente citado, por exigirlo así la normativa específica de

aplicación.

ii) En los supuestos previstos en el apartado 5o del artículo 28 de la LPACAP (cuando la relevancia del documento en el procedimiento lo exija, o cuando existan dudas derivadas de la calidad de la copia) la Administración puede hacer uso de la potestad excepcional que en el mismo se le reconoce para exigir el cotejo de las copias aportadas, requiriendo al efecto, de manera motivada, la exhibición de los documentos originales.

TERCERA.- Segunda cuestión: sobre la interpretación de la regla contenida en el apartado 7 del artículo 28 de la LPACAP en el sentido de que la misma impone un trámite preceptivo en cada procedimiento singular de acreditación de la veracidad de las copias presentadas mediante la exhibición de sus correspondientes originales.

El apartado 7 del artículo 28 de la LPACAP, anteriormente reproducido, establece que “los interesados se responsabilizarán de la veracidad de los documentos que presenten”, lo que, para el caso de presentación de copias de documentos, significa que se atribuye expresamente a los interesados –en nuestro caso, a los licitadores- la responsabilidad de que el contenido de la copia sea idéntico al del documento original.

A nuestro juicio, no cabe interpretar la regla señalada en el sentido que se postula, es decir, que imponga un trámite específico de acreditación de la veracidad de las copias mediante la exhibición de los documentos originales. Y ello por no resultar dicha imposición del tenor literal de la regla en cuestión, en la que únicamente se hace referencia a la atribución de responsabilidad al interesado que ha presentado un documento, sin hacer referencia alguna a la acreditación de la veracidad de las copias, sino, ante todo, porque dicha interpretación desvirtuaría la regla contenida en el apartado 5 del artículo 28, a que hemos hecho especial referencia en el Fundamento anterior, que contempla como una facultad de carácter excepcional de la Administración –en el caso de un procedimiento de licitación, de la Mesa o del Órgano de contratación-, la de exigir la aportación del documento original en orden a verificar la identidad de su contenido con el de la copia aportada por el interesado.

Por tanto, sólo de manera excepcional, y en los casos expresamente previstos en el apartado 5- -cuando la relevancia del documento así lo exija, o cuando existan dudas derivadas de la calidad de la copia- puede exigirse por la Administración la acreditación de la correspondencia entre las copias presentadas por un interesado y los documentos originales.

CUARTA.- Tercera cuestión: Para demostrar la veracidad de la documentación aportada en el momento que sea requerido para ello un licitador, ¿se debe solicitar la copia autenticada prevista en el apartado 4 o la exhibición de los originales para su cotejo, previsto en el apartado 5 del artículo 28 de la LPACAP?; ¿Debe expresamente recogerse en el pliego de cláusulas administrativas particulares?; De no poderse demostrar la veracidad de la documentación aportada en el plazo establecido para ello, esta circunstancia daría lugar a la expulsión del licitador del procedimiento, ¿deberían imponerse mayores penalidades?

Como puede observarse, son tres –y no una- las preguntas que se formulan en último lugar por el Órgano consultante.

I.- En la primera de ellas se plantea si para demostrar la veracidad de la documentación aportada, en el momento de ser requerido para ello un licitador, debe solicitarse la copia “autenticada” prevista en el apartado 4 del artículo 28 de la Ley, o la exhibición de los originales para su cotejo según lo previsto en el apartado 5 de dicho precepto.

En relación con esta primera pregunta debemos señalar, ante todo, que, dado que, según lo señalado anteriormente, la normativa aplicable en materia de contratación administrativa no exige la presentación de documentos originales –con la única salvedad apuntada-, la Administración contratante sólo podrá requerir a los licitadores la aportación de un documento original en los dos casos previstos de manera taxativa en el apartado 5 del artículo 28, haciendo uso de la potestad excepcional contemplada en dicho precepto (no nos encontramos, por tanto, en el supuesto previsto en el apartado 4 del artículo 28). Pues bien, en tales casos, la Ley lo que exige no es, propiamente, la aportación el documento original, para que se incorpore al expediente, sino la

“exhibición” de dicho documento, el documento original, para que la Administración, comprobando directamente dicho documento, pueda efectuar la labor de “cotejo” de las copias aportadas por el interesado, comprobando así la veracidad de la copia, es decir, su identidad con el original.

II.- En segundo lugar se pregunta por el Órgano consultante si debe recogerse expresamente en el pliego de cláusulas administrativas particulares la posibilidad de la Administración de exigir la exhibición de documentos originales por parte de los licitadores, en orden a acreditar la veracidad de las copias aportadas.

La respuesta a dicha pregunta debe ser, a nuestro juicio, negativa, y ello por cuanto la potestad de la Administración de exigir a los interesados la exhibición de documentos originales en los supuestos excepcionales en que así se prevé en el apartado 5 del artículo 28 de la LPACAP, es una potestad que deriva directamente de la Ley, por lo que no necesita ser reflejada expresamente en los pliegos rectores de la licitación. En efecto, tal como apunta la Abogacía General del Estado en el Dictamen 7/17, “la posibilidad que asiste a la Administración de solicitar excepcionalmente a los licitadores la exhibición de documentos originales para su cotejo con las copias presentadas [...] está legal y expresamente prevista, con carácter general, en el artículo 28.5 de la Ley 39/2015, cuya aplicación se supedita únicamente a la concurrencia de los dos supuestos de hecho previstos en dicho apartado 5, y a la motivación de la solicitud que, a tal efecto, efectúe la Administración contratante, tal y como exigen el propio precepto”.

No obstante lo anterior, nada impide que los mismos hagan expresa referencia a potestad, con carácter informativo para los licitadores, y, por otro lado, tal como puntualiza el Dictamen 7/17, nada obsta para que los licitadores, si así lo desean, presenten en el procedimiento de contratación documentos originales.

III.- Finalmente se pregunta acerca de los efectos que produciría el hecho de que un licitador que haya sido requerido por la Administración contratante para la exhibición de un documento original en orden al cotejo de la copia inicialmente aportada no acredite la veracidad de la copia. Concretamente se pregunta si, de no poderse acreditar la veracidad de la documentación aportada por un licitador en el plazo establecido para ello, dicha circunstancia simplemente daría lugar a la expulsión del licitador del

procedimiento, o deberían imponerse al mismo mayores penalidades.

El supuesto que se plantea podría englobar, a su vez, situaciones distintas: así, el caso en el que el licitador requerido para la exhibición del documento original no atienda dicho requerimiento, es decir, deje transcurrir el plazo señalado para la aportación del original sin aportarlo, o el caso en el que se aporte el documento original para su oportuno cotejo, y del mismo resulte la falta de correspondencia de la copia inicialmente aportada con este último. Ambos deben, a nuestro juicio, recibir el mismo tratamiento, por cuanto si bien sólo en el primer caso se puede constatar directamente que por el licitador se ha aportado una copia que no se corresponde con el original, en el segundo caso existe un indicio serio de que tal conducta se ha producido.

Pues bien, en el ámbito contractual, la primera consecuencia para el licitador que se encuentre en el supuesto que se describe sería la que apunta el Órgano consultante: al no poderse verificar la veracidad de la copia aportada por el licitador, el documento habrá de considerarse como no aportado, lo que, normalmente (aunque no en todos los casos, debiendo analizarse en cada caso los efectos de la falta de aportación del documento de que se trate) determinaría la exclusión del licitador del procedimiento de contratación.

La propia normativa en materia de contratación contempla una consecuencia adicional para los supuestos en que se detecta que un licitador ha incurrido en falsedad –supuesto en el que cabría incardinar el caso en el que se aporta una copia “manipulada” que no se corresponde con el original de un documento- en la declaración responsable a que se refiere el artículo 146 del TRLCSP, o en la documentación acreditativa de la capacidad y solvencia de la empresa, al configurar tales casos como supuestos de prohibición de contratar con la Administración (artículo 60.1.c) del TRLCSP), que deben ser declarados por el Órgano de contratación, con el alcance y efectos que establecen los artículos 61 y 61 bis del TRLCSP. Por lo tanto, de constatarse que se ha incurrido en el supuesto descrito, debe procederse por el Órgano de a la tramitación de un expediente de declaración de prohibición de contratar, de acuerdo con lo establecido en los preceptos citados.

Por lo demás, debe tenerse en cuenta la trascendencia penal que puede revestir la

conducta consistente en la aportación de fotocopias “manipuladas” en un expediente de contratación. En efecto, al margen de las consecuencias que pueda tener tal conducta en el marco de un expediente específico de licitación, o en el ámbito más general de la contratación de la empresa con la Administración Pública, nos encontramos ante una conducta que puede ser constitutiva de infracción penal, concretamente de un delito de falsedad en documento público o privado (artículos 390 y siguientes del Código Penal), por lo que en estos casos –tanto si se revela, efectivamente, del cotejo la falta de identidad de la copia con el original, como si se deja transcurrir el plazo concedido sin aportar el documento original- procedería denunciar los hechos al Ministerio Fiscal o ante la Jurisdicción penal en orden a su ulterior investigación y enjuiciamiento, en su caso, en dicha vía jurisdiccional.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- En relación con la aportación de documentos (originales o copias) en los procedimientos de contratación pública rigen, materia en que la normativa vigente en materia de contratación pública no establece un régimen específico, rige la regla establecida en el apartado 3 del artículo 28 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, admitiéndose, en consecuencia, con carácter general, la aportación de copias por parte de los licitadores, con las dos excepciones señaladas en el Fundamento Segundo (la primera referida al documento acreditativo de la constitución de la garantía provisional, la segunda referida a los supuestos previstos en el apartado 5º del artículo 28 de la LPACAP, es decir “cuando la relevancia del documento en el procedimiento lo exija”, o “cuando existan dudas derivadas de la calidad de la copia”, en cuyo caso la Administración puede exigir el cotejo de las copias aportadas, requiriendo al licitador la exhibición del documento o documentos originales de que se trate).

SEGUNDA. La previsión contenida en el apartado 7 del artículo 28 de la LPACAP - “los interesados se responsabilizarán de la veracidad de los documentos que presenten”- no

debe interpretarse en el sentido de que la misma impone un trámite específico de acreditación de la veracidad de las copias aportadas por interesados en el procedimiento (en el caso examinado, los licitadores que participan en un procedimiento de licitación) mediante la exhibición de los documentos originales.

Sólo de manera excepcional, y en los casos expresamente previstos en el apartado 5 de dicho precepto -cuando la relevancia del documento así lo exija, o cuando existan dudas derivadas de la calidad de la copia- puede exigirse por la Administración la acreditación de la correspondencia entre las copias presentadas por un interesado y los documentos originales.

TERCERA.- En los supuestos en los que, excepcionalmente, proceda acreditar la veracidad de las copias aportadas por los interesados conforme al artículo 28.5 de la LPACAP, lo que se exige no es, propiamente, la aportación el documento original, para que se incorpore al expediente, sino la “exhibición” del documento original para que la Administración, comprobando directamente dicho documento, pueda efectuar la labor de “cotejo” de las copias aportadas por el interesado, comprobando así la veracidad de la copia, es decir, su identidad con el original.

CUARTA.- No existe obligación de que en el pliego de cláusulas administrativas particulares se contemple expresamente la posibilidad de la Administración de exigir la exhibición de documentos originales por parte de los licitadores en orden a acreditar la veracidad de las copias aportadas, pues dicha posibilidad está legal y expresamente prevista en el artículo 28.5 de la LPACAP, cuya aplicación se supedita únicamente a la concurrencia de los supuestos de hecho previstos en dicho apartado 5 y a la motivación de la solicitud que, a tal efecto, efectúe la Administración contratante.

No obstante, nada impide que se incluya dicha previsión en el pliego, con carácter informativo para los licitadores.

QUINTA.- En el caso de que un licitador que haya sido requerido por la Administración contratante para la exhibición de un documento original en orden al cotejo de la copia inicialmente aportada no acredite la veracidad de la copia, junto a la consecuencia más directa de tal hecho, sobre el procedimiento de licitación, que implica que el documento en cuestión se haya de considerar como no presentado, el ordenamiento contempla otras medidas, tanto en el ámbito de la contratación pública (la empresa puede incurrir en causa de prohibición de contratación si presenta una copia “manipulada” que no se corresponde con la documentación original) como en el ámbito penal (la conducta consistente en la “manipulación” de una fotocopia que se aporta en un expediente de contratación puede ser constitutiva de delito de falsedad en documento público o privado).

Es cuanto tengo que informar en relación con el presente asunto.