

## PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

### ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

#### **23/13. EFICACIA JURÍDICA DE LOS DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS APORTADOS POR LOS INTERESADOS A LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN TRAMITADOS ELECTRÓNICAMENTE POR EL INSTITUTO NACIONAL DE GESTIÓN SANITARIA (INGESA)**

**Eficacia jurídica de los documentos electrónicos aportados por los interesados a los expedientes de contratación tramitados electrónicamente por el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA). Inexistencia de obligación de presentar documentos originales al expediente, salvo en el caso de la garantía provisional. Eficacia de los documentos públicos, administrativos o privados digitalizados, y de los documentos públicos administrativos que estén en poder del licitador en soporte electrónico y hayan sido firmados electrónicamente por su emisor. <sup>1</sup>**

Examinada su consulta sobre la eficacia jurídica de los documentos electrónicos aportados por los interesados a los expedientes de contratación tramitados por el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA), la Abogacía General del Estado–Dirección del Servicio Jurídico del Estado emite informe en los siguientes términos:

#### ANTECEDENTES

En su escrito de consulta, el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria formula las siguientes consideraciones:

«(...) el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA) tiene previsto iniciar próximamente el desarrollo del procedimiento de

---

<sup>1</sup> Dictamen de la Abogacía General del Estado de 17 de junio de 2013 (ref.: A.G Entes Públicos 504/13). Ponente: Raquel Ramos Valles

contratación por medios electrónicos, si bien se suscitan una serie de dudas en relación con la diferente tipología de documentación que puede presentarse en el marco de un procedimiento de contratación, así como con la presentación de dicha documentación en formato electrónico.

En este sentido, entre los documentos que los licitadores deberán aportar en soporte electrónico en un procedimiento de contratación, podemos distinguir los siguientes tipos:

- Documentos públicos: escrituras de constitución, poderes, etc.
- Documentos públicos administrativos: clasificación y otros.
- Documentos privados: avales, documentos relativos a la solvencia y otros.

La primera de las dudas suscitadas al respecto hace referencia a si es necesario que dichos documentos al aportarse al expediente por el licitador deben ser necesariamente originales (o copias auténticas) o se admite la posibilidad de que los mismos sean copias compulsadas.

En este sentido, el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dispone:

‘Los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen los siguientes derechos:

(...)

b) 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 estos efectos, el artículo 17.4 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, en lo relativo a la inscripción voluntaria en el Registro Oficial de Licitadores, al señalar la documentación que debe aportarse, hace referencia a los documentos que se aporten o ‘sus copias’, pero sin precisar si dichas copias deben ser auténticas o es suficiente con que sean copias compulsadas. Por ello, al utilizar únicamente el término ‘copias’, parece estar admitiendo tácitamente las copias compulsadas.

Sin embargo, el artículo 4.2 de la Orden EHA/1490/2012, de 28 de mayo, por la que se regula el funcionamiento del Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado, dispone expresamente

que “los documentos acreditativos aportados por los interesados en soporte papel deberán ser documentos originales”. **23/13**

En base a lo expuesto, esta entidad plantea la siguiente cuestión:

– En el procedimiento de contratación administrativa, ¿los documentos a aportar por el licitador deben ser originales (o copias auténticas) o pueden ser copias compulsadas?

Por otra parte, el artículo 35.2 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, dispone lo siguiente:

‘2. Los interesados podrán aportar al expediente copias digitalizadas de los documentos, cuya fidelidad con el original garantizarán mediante la utilización de firma electrónica avanzada. La Administración Pública podrá solicitar del correspondiente archivo el cotejo del contenido de las copias aportadas. Ante la imposibilidad de este cotejo y con carácter excepcional, podrá requerir al particular la exhibición del documento o de la información original. La aportación de tales copias implica la autorización a la Administración para que acceda y trate la información personal contenida en tales documentos’.

En términos similares se pronuncia el artículo 48.1 del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, al establecer lo siguiente:

‘De conformidad con el artículo 35.2 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, los interesados podrán aportar al expediente en cualquier fase del procedimiento copias digitalizadas de los documentos, cuya fidelidad con el original garantizarán mediante la utilización de firma electrónica avanzada (...)’.

Del tenor literal de los citados preceptos, se plantean las siguientes cuestiones:

– ¿Es posible que los documentos que deben aportarse al procedimiento de contratación por los licitadores sean digitalizados por los mismos y aportados al expediente, con arreglo al artículo 35.2 de la Ley 11/2007?.

– Cuando el artículo 35.2 de la Ley 11/2007 hace referencia a la posibilidad de que los interesados puedan aportar copias digitalizadas de cualquiera de los documentos, ¿ha de entenderse por documento cualquiera de los documentos antes relacionados (documentos públicos, documentos administrativos y documentos privados) o, por el contrario, tal expresión sólo es extensible a los documentos públicos administrativos y a los documentos privados?.

– En el caso de que el licitador tuviera en su poder documentos públicos administrativos (por ejemplo la clasificación) o documentos privados (aval) en soporte electrónico y firmados con firma electrónica reconocida por su emisor, ¿podría aportarlos al expediente de contratación con el valor de documento original?.»

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**I.** El Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (en adelante, INGESA) solicita la emisión de informe sobre diversas cuestiones relativas a los documentos que han de aportar los interesados a los procedimientos de contratación que dicho Organismo tiene previsto tramitar en forma electrónica.

Cabe recordar que este Centro Directivo ha examinado en anteriores ocasiones diversos problemas jurídicos suscitados en relación con la denominada «Administración electrónica». Así, en el informe de 23 de abril de 2007 (Ref. A.G. Intervención General 1/07) se examinó el régimen jurídico aplicable a las copias de documentos públicos y privados que, emitidas en soporte electrónico, han de incorporarse a los expedientes administrativos con valor de documento original, informe emitido bajo la vigencia del hoy derogado Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que reguló la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado. En el posterior informe de 14 de julio de 2008 (Ref. A.E. H. Intervención General 1/08) se examinó el régimen jurídico aplicable a la emisión de copias de documentos públicos y privados tras la entrada en vigor de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP) y de la entonces vigente Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. Por su parte, el informe de 2 de abril de 2012 (Ref. A.G. Intervención General 1/12) abordó la admisibilidad y eficacia jurídica de las distintas modalidades de firma electrónica en función del tipo de actuación administrativa en la que sean utilizadas, de acuerdo con lo dispuesto en la citada LAECSP, en el Real Decreto 1671/2009, de 26 de noviembre, de desarrollo parcial de la anterior, y en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica. Por último, en el informe de 29 de junio de 2012 (Ref. A.G. Empleo y Seguridad Social 12/12), este Centro Directivo examinó, a instancia de la Intervención General de la Seguridad Social, diversas cuestiones relacionadas con la eficacia jurídica de las copias electrónicas de documentos privados, públicos y administrativos originales realizadas por la Administración en los expedientes de indemnizaciones por razón de servicio regulados en el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, y en los expedientes de contratación administrativa de los que deba conocer dicha Intervención General.

Las cuestiones que plantea ahora el INGESA, parcialmente relacionadas con las que se abordaron en el último de los informes mencionados, vienen referidas a la eficacia de los documentos electrónicos emitidos o aportados por los propios interesados en los procedimientos de contratación administrativa que se tramiten de forma electrónica. En concreto, se formula consulta, en primer lugar, sobre si los documentos exigidos a los licitadores en los procedimientos de contratación han de ser necesariamente originales (o copias auténticas), o si pueden ser también copias compulsadas; en segundo lugar, se solicita informe sobre la posibilidad de que los licitadores aporten al procedimiento de contratación documentos digitalizados por ellos mismos y si, en caso afirmativo, dicha digitalización es posible respecto de todo tipo de documentos (públicos, administrativos y privados) o sólo respecto de estas dos últimas modalidades de documentos; finalmente, plantea el INGESA si los licitadores pueden aportar al procedimiento de contratación, con valor de documento original, aquellos documentos administrativos o privados que estén en su poder en soporte electrónico y con firma electrónica reconocida de su emisor.

Se examinarán seguidamente cada una de las cuestiones objeto de consulta.

**II.** De acuerdo con lo indicado, procede examinar, en primer lugar, si los documentos presentados por los licitadores en los procedimientos de contratación han de ser necesariamente originales (o copias auténticas), o si pueden ser también copias compulsadas.

Tal y como se señaló en el informe de 29 de junio de 2012, el artículo 35.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), sancionó el derecho de los ciudadanos a «obtener copia sellada de los documentos que presenten, aportándola junto con los originales, así como a la devolución de éstos, salvo cuando los originales deban obrar en el procedimiento», amparando el inciso final de dicho precepto legal la posibilidad de que, en determinados procedimientos, la normativa aplicable exija la constancia en el expediente de los documentos originales que sean aportados por los interesados. A este supuesto se refiere expresamente el artículo 7 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, cuyo apartado 1 dispone que «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...»

También se indicaba en el informe de 29 de junio de 2012 que nuestro ordenamiento jurídico atribuye un efecto jurídico distinto a las copias

**23/13** auténticas (cuya eficacia se equipara a la de los documentos originales) y a las copias compulsadas.

Efectivamente, partiendo de la tradicional distinción entre documentos públicos (artículos 1.216 y siguientes del Código Civil) y privados (artículos 1.225 y siguientes del citado texto legal), el artículo 46 de la LRJ-PAC, se refiere, como modalidad de los primeros, a los documentos públicos administrativos, que define como «los documentos válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas». El citado precepto, bajo la rúbrica «validez y eficacia de documentos y copias», establece lo siguiente:

«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.»

De los apartados 2 y 3 del precepto transcrito se desprende que las copias (sean o no electrónicas) de los documentos públicos y privados tienen la misma validez y eficacia que los originales, siempre que resulte acreditada su autenticidad, si bien dicha eficacia, en el caso de las copias de documentos privados, se circunscribe exclusivamente al ámbito de actividad de las Administraciones Públicas.

Por su parte, el artículo 45.5 de la LRJ-PAC se refiere a los documentos y copias electrónicas en los siguientes términos:

«Los documentos emitidos, cualquiera que sea su soporte, por medios electrónicos, informáticos o telemáticos por las Administraciones Públicas, o los que éstas emitan como copias de originales almacenados por estos mismos medios, gozarán de la validez y eficacia del documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación y, en su caso, la recepción por el interesado, así como el cumplimiento de las garantías y requisitos exigidos por ésta u otras leyes.»

Por tanto, el valor de la copia electrónica y su posible equiparación al documento original se supedita en el artículo 45.5 de la LRJ-PAC a

que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación, y al cumplimiento de los requisitos exigidos en esa u otras leyes.

En consecuencia, de los artículos 45.5 y 46. 2 y 3 de la LRJ-PAC se desprende que sólo las copias auténticas (esto es, aquellas cuya autenticidad esté comprobada) gozan de la misma validez y eficacia del documento original.

A la misma conclusión conduce el Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo. Teniendo en cuenta que el artículo 8.3 del citado Real Decreto establece que «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», y que su artículo 9.1, párrafo segundo, dispone que «las copias auténticas de los documentos públicos administrativos tienen la misma validez y eficacia que éstos, produciendo idénticos efectos frente a las Administraciones públicas y los interesados», hay que concluir, como se indicó en los anteriores informes de 14 de julio de 2008 y de 29 de julio de 2012, que cuando la normativa reguladora de un concreto procedimiento administrativo exija la aportación al expediente de los documentos originales, sólo podrán aportarse, con idéntico valor, copias auténticas de los mismos.

Admitida la genérica posibilidad de que la normativa reguladora de un procedimiento exija a los interesados la aportación de documentos originales (o, con los mismos efectos, de copias auténticas de dichos originales), procede examinar si en el procedimiento de contratación administrativa se exige a los licitadores la aportación de documentos originales (o de copias auténticas), o si resulta también admisible la presentación de copias compulsadas de los documentos públicos, administrativos o privados que hayan de aportar los licitadores.

El examen de la normativa vigente en materia de la contratación administrativa –Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSPP) aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, Real Decreto 1098/2001, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), y 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 posteriormente se aludirá) 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.

El artículo 54 del TRLCSPP dispone que sólo podrán contratar con el sector público las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar, no estén incurso en una prohibición de contratar y acrediten su solvencia económica, financiera y técnica o

**23/13** profesional o, en los casos en que así lo exija esta Ley, se encuentren debidamente clasificadas.

De los artículos 54 y 146 del TRLCSP y de los preceptos concordantes se desprende que, con carácter general, los licitadores han de aportar a los procedimientos administrativos de contratación los siguientes documentos:

**1.º** Documentos acreditativos de su capacidad de obrar:

– Los empresarios individuales ha de acreditar su identificación mediante presentación del documento nacional de identidad o, en su caso, del documento que haga sus veces (artículo 21 del RGLCAP).

– Los empresarios españoles que fueren personas jurídicas acreditarán su capacidad mediante escritura o documento de constitución, estatutos o acto fundacional, en los que consten las normas por las que se regula su actividad, debidamente inscritos, en su caso, en el Registro público que corresponda (artículo 72.1 del TRLCSP).

– Los empresarios no españoles que sean nacionales de Estados miembros de la Unión Europea acreditarán su capacidad mediante inscripción en el registro procedente de acuerdo con la legislación del Estado donde estén establecidos, o mediante presentación de declaración jurada o un certificado, en los términos que se establezcan reglamentariamente, de acuerdo con las disposiciones comunitarias de aplicación (artículo 72.2 del TRLCSP).

– Los demás empresarios extranjeros deberán aportar informe de la Misión Diplomática Permanente de España en el Estado correspondiente o de la oficina Consular en cuyo ámbito territorial radique el domicilio de la empresa (artículo 72.3 del TRLCSP).

**2.º** Documentos acreditativos de la representación: de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 146.1.a) del TRLCSP, los licitadores deberán acompañar a sus proposiciones los documentos acreditativos de la representación, en su caso. En el mismo sentido se expresa el artículo 21 del RGLCAP, con arreglo al cual «los que comparezcan o firmen proposiciones en nombre de otro acompañarán también (además del documento nacional de identidad) el poder bastante al efecto».

**3.º** Documentación acreditativa de la circunstancia de no estar el licitador incurso en prohibición de contratar: conforme al artículo 73 del TRLCSP, la prueba de no estar incursos los licitadores en prohibiciones de contratar podrá realizarse mediante testimonio judicial o certificación administrativa, según los casos, que podrán ser sustituidos por una declaración responsable otorgada ante una autoridad administrativa, notario público u organismo profesional cualificado.

**4.º** Documentos acreditativos de la solvencia: de acuerdo con el artículo 146.1.b) del TRLCSP, los licitadores han de acompañar a sus proposiciones los documentos «que acrediten la clasificación de la empresa, en su caso, o justifiquen los requisitos de su solvencia



económica, financiera y técnica o profesional». En este sentido, el artículo 74 del TRLCSP señala que la solvencia económica y financiera y técnica o profesional se acreditará mediante la aportación de los documentos que se determinen por el órgano de contratación de entre los previstos en los artículos 75 a 79.

**5.º** Documentos acreditativos de la circunstancia de estar el licitador al corriente en sus obligaciones tributarias y con las Seguridad Social: conforme al artículo 146.1.c) del TRLCSP los licitadores deberán acompañar a sus proposiciones «una declaración responsable de no estar incurso en prohibición de contratar. Esta declaración incluirá la manifestación de hallarse al corriente del cumplimiento de las obligaciones tributarias y con las Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes, sin perjuicio de que la justificación acreditativa de tal requisito deba presentarse, antes de la adjudicación, por el empresario a cuyo favor se vaya a efectuar», resultando aplicables en este punto los artículos 13 a 15 del RGLCAP.

**6.º** Otros documentos, en su caso: los artículos 80 y 81 del TRLCSP exigen que la acreditación del cumplimiento de normas de garantía de calidad o de normas de gestión medioambiental, cuando se exijan en los pliegos, mediante certificados expedidos por organismos independientes.

**7.º** En el caso de empresas extranjeras, el artículo 146.1.e) del TRLCSP exige la presentación de una declaración de sometimiento a la jurisdicción de los tribunales y juzgados españoles de cualquier orden para todas las incidencias que de modo directo o indirecto pudieran surgir en el contrato, con renuncia, en su caso, al fuero jurisdiccional extranjero que pudiera corresponder al licitador.

**8.º** Documentos acreditativos de la constitución de la garantía provisional, en su caso: cuando los pliegos exijan a los licitadores la constitución de garantía provisional, ésta deberá aportarse en alguna de las formas previstas en el artículo 96.1 del TRLCSP (efectivo o valores de Deuda Pública, aval o contrato de seguro de caución cuyos certificados se depositen en la Caja General de Depósitos o en sus sucursales), modalidades que desarrollan los artículos 55, 56 y 57 del RGLCAP. El artículo 58 de la citada norma reglamentaria exige que los avales y certificados de seguro de caución sean autorizados por los apoderados de la entidad avalista o aseguradora que tenga poderes suficientes para obligarla, y que dichos poderes sean bastanteados previamente y por una sola vez por la Asesoría Jurídica de la Caja General de Depósitos o por la Abogacía del Estado de la provincia cuando se trate de sucursales o por los órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas o Entidades Locales contratantes, salvo si el poder se hubiera otorgado para garantizar al interesado en un concreto y singular procedimiento y forma de adjudicación o contrato, en cuyo caso el bastanteo se realizará con carácter previo por el órgano que tenga atribuido el asesoramiento jurídico del órgano de contratación.

Pues bien, sin perjuicio de lo que posteriormente se indicará respecto de la garantía provisional, la normativa sobre contratación administrativa no exige expresamente que los referidos documentos tengan que ser presentados por los licitadores en originales o copias auténticas, resultando, por tanto, admisible la aportación de copias que hayan sido debidamente compulsadas por el órgano competente de la Administración Pública de que se trate. En otras palabras, siendo la regla general en los procedimientos administrativos la admisibilidad de copias de aquellos documentos que deban presentar los interesados, que serán debidamente compulsadas con los originales, y la excepción, que requiere previsión expresa en la concreta norma reguladora del procedimiento, la exigencia de presentación de documentos originales (o, con idéntico valor, copias auténticas de los mismos), ha de concluirse 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 ha de admitir en dicho ámbito la presentación de copias compulsadas. Por tanto, en materia de contratación administrativa ha de admitirse (sin perjuicio de lo que se indicará seguidamente sobre la garantía provisional) tanto la aportación de documentos públicos, administrativos o privados originales (o copias auténticas de los mismos), como de copias compulsadas de todos ellos.

A los efectos anteriores, no procede atender a lo dispuesto en la Orden EHA/1490/2012, de 28 de mayo (cuyo artículo 4.2 dispone que los documentos presentados por los interesados en soporte papel deberán ser documentos originales), pues dicha Orden, que desarrolla parcialmente el Real Decreto 817/2009 antes citado, regula un procedimiento administrativo específico (y distinto del procedimiento de contratación administrativa) dirigido a la inscripción de los interesados en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado. En la medida en que, conforme al artículo 83 del TRLCSP, la inscripción en dicho Registro Oficial acredita, frente a todos los órganos de contratación del sector público y salvo prueba en contrario, las condiciones de aptitud del empresario en cuanto a su personalidad y capacidad de obrar, representación, habilitación profesional o empresarial, solvencia económica y financiera y clasificación, así como la concurrencia o no de las prohibiciones de contratar que deban constar en el mismo, pudiendo expedirse la correspondiente certificación por medios electrónicos, informáticos o telemáticos, parece lógico y necesario exigir a los interesados la aportación de documentos originales al tiempo de solicitar la inscripción en dicho Registro, pues sus certificaciones, de eficacia erga omnes, dispensarán a los licitadores de presentar nuevamente esos documentos en los procedimientos de contratación a los que concurran, lo que excluirá la posibilidad de que las Administraciones contratantes puedan examinar dichos originales, a efectos de valorar su suficiencia o compulsar sus copias. En definitiva, la exigencia de aportar documentos originales recogida en el artículo 4.2 de la Orden EHA/1490/2012, de 28 de mayo, lo es a efectos de conseguir la

inscripción del licitador en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado, cuyos certificados acreditan frente a todos los órganos de contratación del sector público los requisitos de capacidad y solvencia de los licitadores inscritos, pero dicha exigencia no es extensible con carácter general para concurrir a los procedimientos administrativos de contratación, cuya normativa no exige la aportación por los licitadores de documentos originales.

Mención aparte exige el documento acreditativo de la constitución de la garantía provisional, cuando ésta se exija de acuerdo con el artículo 103 del TRLCSP. La garantía provisional responde del mantenimiento por los licitadores de sus ofertas hasta la adjudicación del contrato. Conforme a lo dispuesto en el artículo 62 del RGLCSP, «si algún licitador retira su proposición injustificadamente antes de la adjudicación, o si el adjudicatario no constituye la garantía definitiva o, por causas imputables al mismo, no pudiera formalizarse en plazo el contrato, se procederá a la ejecución de la garantía provisional y a su ingreso en el Tesoro Público o a su transferencia a los organismos o entidades en cuyo favor quedó constituida». Y con arreglo al artículo 63 del RGLCAP «la Caja General de depósitos, o la caja o establecimiento público equivalente de la Comunidad Autónoma o Entidad Local, ejecutará las garantías a instancia del órgano de contratación de acuerdo con los procedimientos establecidos en su normativa reguladora». El artículo 103 del TRLCSP (y, en igual sentido, el artículo 65 del RGLCAP) exige que la Administración contratante conserve la garantía provisional que los licitadores hayan constituido a su favor hasta el momento de la adjudicación, a partir de la cual dichas garantías se extinguirán automáticamente y serán devueltas a los licitadores distintos del adjudicatario.

En la medida en que se trata de una garantía específicamente afecta a un contrato administrativo en cuya ejecución la Ley concede preferencia a la Administración sobre cualquier otro acreedor, cualquiera que sea la naturaleza y título del que derive su crédito (artículo 101.1 del TRLCSP), ejecución que, además, se sujeta a la normativa reguladora de la Caja General de Depósitos, resulta necesario que la Administración, como ejecutante, disponga del resguardo original acreditativo de su constitución (y no de simple copia compulsada) para, de acuerdo con la normativa de la Caja General de Depósitos, acordar la ejecución o cancelación de la garantía. En definitiva, razones de seguridad jurídica exigen que una consecuencia tan gravosa como la que se deriva de la ejecución de una garantía sólo pueda instarse por quien acredite su derecho como acreedor a través del título correspondiente, sin que a estos efectos sean admisibles simples copias compulsadas.

En este sentido, la disposición adicional cuarta del Real Decreto 161/1997, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de la Caja General de Depósitos, establece su aplicación supletoria respecto a la normativa de contratos de las Administraciones Públicas. Y los apartados

**23/13** 8, 13, 19 y 25 de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 7 de enero de 2000, por la que se desarrolla el Real Decreto 161/1997, modificada por la Orden ECO/2120/2002, de 2 de agosto, contemplan que cuando acuerde la cancelación de los distintos tipos de garantía (en efectivo, valores, aval o seguro de caución), la Administración contratante se dirigirá por escrito a la Caja, ajustándose la orden de cancelación al modelo recogido en el anexo B de la Orden, si bien cuando la cancelación sea por el importe total la misma podrá efectuarse «mediante diligencia al dorso del resguardo original de constitución destinado a la Autoridad.»

La garantía provisional será devuelta a todos los licitadores salvo al adjudicatario, que podrá constituir una nueva garantía definitiva o aplicar el importe de la garantía provisional a la definitiva (artículo 103.5 del TRLCSP y 64.2 del RGLCAP). En este último caso, dispone el apartado 35.1 de la Orden de 7 de enero de 2000 que el órgano de contratación no dará orden de cancelación de la garantía provisional, y que cuando proceda la cancelación de la garantía definitiva dará la orden de cancelación «acompañada de los resguardos de constitución de la garantía provisional, el documento de aplicación del importe de esta garantía a la definitiva y el resguardo de constitución de la garantía definitiva».

De lo expuesto se desprende que la efectividad de las garantías constituidas por los licitadores a favor de la Administración contratante exige la aportación a favor de ésta de los documentos originales de constitución de las garantías, y que cuando la legislación de contratos (artículo 103 del TRLCSP y 65 del RGLCAP) dispone que la garantía provisional no se devuelva por la Administración a los licitadores hasta la adjudicación del contrato está previendo, de acuerdo con la normativa reguladora de la Caja General de Depósitos y con la naturaleza y finalidad de la propia garantía, que los licitadores acompañen el documento de constitución de la garantía original, que es el título que permite a la Administración instar la ejecución o, en su caso, acordar la cancelación o devolución de la garantía.

A modo de recapitulación, cabe concluir que la normativa reguladora del procedimiento administrativo de contratación no exige a los licitadores la aportación de documentos originales (o copias auténticas de los mismos), bastando la presentación de copias debidamente compulsadas por el órgano competente, excepto en lo que se refiere a la garantía provisional, cuya constitución, cuando sea exigible, deberá acreditarse mediante el resguardo original.

Todo ello sin perjuicio de que, conforme al artículo 96.3 del TRLCSP, sobre el que posteriormente se volverá, el pliego pueda prever la acreditación de la constitución de la garantía por medios electrónicos, informáticos o telemáticos.

**III.** La segunda de las cuestiones sobre las que el INGESA solicita informe se refiere a la posibilidad de que, con base en el artículo 35.2 de la

LAECSP, los documentos que los interesados aporten a los procedimientos administrativos de contratación sean digitalizados por los mismos. **23/13**

El artículo 35.2 de la LAECSP, bajo la rúbrica de «Iniciación del procedimiento por medios electrónicos», dispone que:

«Los interesados podrán aportar al expediente copias digitalizadas de los documentos, cuya fidelidad con el original garantizarán mediante la utilización de firma electrónica avanzada. La Administración Pública podrá solicitar del correspondiente archivo el cotejo del contenido de las copias aportadas. Ante la imposibilidad de este cotejo y con carácter excepcional, podrá requerir al particular la exhibición del documento o de la información original. La aportación de tales copias implica la autorización a la Administración para que acceda y trate la información personal contenida en tales documentos.»

Por su parte, el artículo 48 del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, de desarrollo parcial de la LAECSP, incluido en el Capítulo II, relativo a las «Normas específicas relativas a los documentos electrónicos aportados por los ciudadanos», dispone lo siguiente:

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

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

3. La presentación documental que realicen los interesados en cualquiera de los lugares de presentación establecidos en el artículo 2.1.a), b) y d) del Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, podrá acompañarse de soportes conteniendo documentos electrónicos con los efectos establecidos en el artículo 35.2 de la Ley 11/2007, de 22 de junio.

4. Será de aplicación a las solicitudes de cotejo de las copias aportadas, previstas en el artículo 35.2 de la Ley 11/2007, de 22 de

junio, lo establecido en relación con la transmisión de datos en el artículo 2 del presente Real Decreto.»

Los preceptos transcritos permiten a los interesados aportar a los expedientes administrativos imágenes electrónicas de documentos a través de un proceso de digitalización.

Sobre el alcance del artículo 35.2 de la LAECSP, y con anterioridad a la aprobación del Real Decreto 1671/2009, se pronunció este Centro Directivo en el informe de 14 de julio de 2008 (Ref. A.EH Intervención General 1/08), en el que se señalaba lo siguiente:

«2.1. Las copias digitalizadas a que se refiere el artículo 35.2 ¿son copias auténticas o copias compulsadas de las previstas en el artículo 35.c) de la LRJ-PAC?

El artículo 35.2 de la LAECSP permite a los interesados aportar al expediente copias digitalizadas de documentos, garantizando su fidelidad con el original mediante el empleo de firma avanzada. En tales casos, la Administración podrá solicitar del correspondiente archivo el cotejo del contenido de las copias digitalizadas aportadas por el interesado o, excepcionalmente, requerir al particular la exhibición del documento original.

Los documentos a los que se refiere el precepto pueden ser tanto administrativos (cuyos originales obren en los correspondientes archivos) como privados (que pueden también haber sido incorporados a un expediente administrativo, o encontrarse en poder del particular, a quien la Administración podrá requerir la exhibición del documento original).

En ambos casos, el artículo 35.2 sólo alude a documentos digitalizados (conversión en imagen electrónica del documento en papel) cuya fidelidad con el original se garantice mediante la utilización de firma electrónica avanzada y, en su caso, mediante el cotejo por la Administración del original incorporado a un archivo o en poder del particular.

Así las cosas, parece que el supuesto previsto en el artículo 35.2 de la LAECSP se aproxima al de las copias compulsadas, en la medida en que el particular presenta una copia (digitalizada) de un documento cuya coincidencia o fidelidad con el original puede comprobar la Administración a través de la exigencia de firma electrónica avanzada y, en su caso, mediante el cotejo de la copia con el documento original. El criterio que aquí se mantiene queda confirmado por otra consideración. El concepto de copia auténtica presupone necesariamente, según se ha dicho antes, la intervención de quien está investido de potestad certificante, de autenticación o de dación de fe pública (lo que, en el caso de documentos administrativos, corresponde al órgano que

lo emitió o al encargado del archivo público en que se encuentra el original), potestad que en modo alguno corresponde a un particular.»

El criterio expuesto ha sido confirmado por lo dispuesto en el artículo 48.1 del Real Decreto 1671/2009, con arreglo al cual «las mencionadas imágenes electrónicas carecerán del carácter de copia auténtica» (artículo 48.1 del Real Decreto 1671/2009).

En la medida en que, como se ha indicado, en el ámbito de la contratación administrativa, y salvo lo indicado respecto a la garantía provisional, la normativa aplicable no exige la aportación por los licitadores de documentos originales (o copias auténticas de los mismos), resultando admisibles las copias compulsadas, los licitadores podrán presentar documentos digitalizados, sin perjuicio de la facultad que asiste a la Administración de instar su cotejo o de, excepcionalmente, solicitar al interesado la exhibición del documento original.

**IV.** Al hilo de lo anterior, formula consulta el INGESA sobre la posibilidad de que la digitalización a que se refiere el artículo 35.2 de la LAECSP comprenda cualquier tipo de documento (público, privado o administrativo) o si alcanza sólo a estos dos últimos tipos de documentos, pero no a los públicos.

En el mencionado informe de 14 de julio de 2008 se indicó a este respecto lo siguiente:

«2.2. ¿Se está refiriendo (el artículo 35.2 de la LAECSP) a cualquier tipo de documento, público o privado?»

Esta cuestión queda respondida afirmativamente en el anterior apartado: en la medida en que el precepto no distingue expresamente, aludiendo tan sólo a “documentos”, cabe entender que los interesados pueden aportar al expediente tanto documentos públicos como privados, conclusión que resulta avalada por el hecho de que el cotejo pueda solicitarse del archivo en el que se encuentre el documento original (que normalmente será administrativo, aunque puede también ser un documento privado incorporado a un expediente administrativo), o al propio particular (en cuyo caso se tratará normalmente de documentos privados).»

Cabe añadir que, dado que el artículo 48.1 del Real Decreto niega expresamente a estas digitalizaciones el carácter de copias auténticas, la digitalización de un documento público por parte del interesado no plantearía mayores problemas, pues su valor nunca sería el de una copia auténtica (siendo así que la normativa sobre Administración electrónica no regula la expedición de copias auténticas de documentos públicos, que se rigen por su normativa específica, tal y como se indicó en los informes de 14 de julio de 2008 y de 29 de junio de 2012), sino el de una copia digital que la Administración puede cotejar exigiendo al licitador la exhibición del original.

V. Por último, plantea el INGESA si el licitador puede aportar a los procedimientos de contratación, con el valor de documento original, aquellos documentos públicos administrativos (por ejemplo, la clasificación) o privados (aval) que estén en su poder en soporte electrónico y firmados electrónicamente por su emisor.

Puesto que en el escrito de consulta se alude, en primer término, a documentos públicos administrativos que obran en poder del licitador en soporte electrónico y firmados electrónicamente por su emisor, debe entenderse que se trata de copias electrónicas realizadas por la Administración de documentos electrónicos generados por ella. Así las cosas, deben tenerse en cuenta las previsiones recogidas en los apartados 1 a 3 del artículo 43 del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, con arreglo a los cuales:

«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 copias electrónicas auténticas siempre que se observen los requisitos establecidos en los apartados anteriores.»

A la vista de estas reglas, deben distinguirse dos hipótesis:

a) Que la copia electrónica (el documento público administrativo que obra en poder del licitador en soporte electrónico y firmado electrónicamente por su emisor a que se refiere la consulta) no comporte cambio de formato ni de contenido. En esta primera hipótesis, la copia electrónica de que se



trata podrá aportarse al procedimiento de contratación por el interesado con el mismo valor que el documento (electrónico) original. **23/13**

b) Que la referida copia electrónica comporte cambio del formato original. En esta segunda hipótesis, y por aplicación de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 43 del citado Real Decreto 1671/2009, para que el interesado pueda aportar al procedimiento de contratación la copia electrónica de que se trata con el mismo valor que el documento (electrónico) original, deberán cumplirse los requisitos exigidos por dicho precepto legal.

Alude, en segundo término, el escrito de consulta a documentos privados que obran en poder del licitador en soporte electrónico y firmados electrónicamente por su emisor. En relación con estos documentos (electrónicos) privados con firma reconocida de su emisor, de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 3.4 de la Ley 59/2003 («la firma electrónica reconocida tendrá respecto de los datos consignados en forma electrónica el mismo valor que la firma manuscrita en relación con los consignados en papel») cabe concluir que el documento electrónico privado con firma reconocida del emisor podrá aportarse al expediente de contratación con el mismo valor que el documento original, si bien, en el caso de la garantía (vgr. aval) ha de tenerse en cuenta la previsión contenida en el artículo 96.3 del TRLCSP («cuando así se prevea en el pliego, la acreditación de la constitución de la garantía podrá hacerse mediante medios electrónicos, informáticos o telemáticos»), por lo que en este supuesto será necesario, además, la expresa previsión de admisibilidad de la constitución de la garantía por medios electrónicos en el correspondiente pliego de cláusulas administrativas.

Todo ello sin perjuicio del valor que la disposición adicional decimonovena.1 del TRLCSP atribuye a la firma electrónica reconocida del órgano administrativo encargado de recibir los documentos de los licitadores:

«(...)

h) Las referencias de esta Ley a la presentación de documentos escritos no obstarán a la presentación de los mismos por medios electrónicos. En los procedimientos de adjudicación de contratos, el envío por medios electrónicos de las ofertas podrá hacerse en dos fases, transmitiendo primero la firma electrónica de la oferta, con cuya recepción se considerará efectuada su presentación a todos los efectos, y después la oferta propiamente dicha en un plazo máximo de 24 horas; de no efectuarse esta segunda remisión en el plazo indicado, se considerará que la oferta ha sido retirada. Las copias electrónicas de los documentos que deban incorporarse al expediente, autenticadas con la firma electrónica reconocida del órgano administrativo habilitado para su recepción surtirán iguales efectos y tendrán igual valor que las copias compulsadas de esos documentos.»

## CONCLUSIONES

**Primera.** De acuerdo con las consideraciones efectuadas en el fundamento jurídico II del presente informe, la normativa reguladora del procedimiento de contratación administrativa no exige a los licitadores la aportación de documentos originales (o copias auténticas de los mismos), bastando la presentación de copias debidamente compulsadas por el órgano competente, excepto en lo que se refiere a la garantía provisional, cuya constitución, cuando sea exigible, deberá acreditarse mediante el resguardo original, que quedará en poder de la Administración contratante hasta la adjudicación del contrato.

**Segunda.** Al amparo de lo dispuesto en los artículos 35.2 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, y 48 del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, de desarrollo de la anterior, los licitadores podrán aportar al expediente de contratación documentos públicos, administrativos o privados digitalizados que no tendrán el valor de copia auténtica, sin perjuicio de la facultad que asiste a la Administración de instar su cotejo o de, excepcionalmente, solicitar al interesado la exhibición del documento original.

**Tercera.** En cuanto a la posibilidad de que el licitador puede aportar a los procedimientos de contratación, con el valor de documento original, aquellos documentos públicos administrativos (por ejemplo, la clasificación) o privados (aval) que estén en su poder en soporte electrónico y firmados electrónicamente por su emisor, deberán tenerse en cuenta las consideraciones efectuadas en el fundamento jurídico V del presente informe.