



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 470/2014

(Pleno)

La Laguna, a 30 de diciembre de 2014.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se regula la expedición de certificados, copias compulsadas, copias selladas y copias auténticas de documentos en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 436/2014 PD)**.

FUNDAMENTOS

I

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, por escrito de 21 de noviembre de 2014, con fecha de entrada en el Consejo Consultivo de Canarias de 25 de noviembre de 2014, solicita, al amparo del art. 11.1.B.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula la expedición de certificados, copias compulsadas, copias selladas y copias auténticas de documentos en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, tomado en consideración por el Gobierno en sesión celebrada el 20 de noviembre de 2014, según resulta del certificado del acuerdo gubernativo que acompaña a la petición de dictamen (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

La preceptiva solicitud ha sido cursada por el procedimiento ordinario.

2. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto (PD) se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación. Consta en el expediente, además del certificado del Acuerdo gubernativo antes citado, la siguiente documentación:

* Ponente: Sr. Millán Hernández.

- Informe de iniciativa reglamentaria, que incluye memoria económica, así como informe de impacto por razón de género, de la Inspección General de Servicios, de 25 de mayo de 2014 [normas vigésimoquinta.1.a) y vigésimosexta.1 del Decreto 20/2012, del Presidente, de 16 de marzo, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las Directrices sobre su forma y estructura, art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno. Y, en relación con el informe de impacto por razón de género, directriz tercera, apartado 1, letra d) del citado Decreto 20/2012].

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, de 10 de julio de 2014, [art. 2, apartado 2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestaria de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

- Certificación, de 14 de julio de 2014, acreditativa del cumplimiento del trámite de información pública, mediante la publicación del PD en el BOC nº 118, de 20 de junio, así como la documentación acreditativa del reparto del texto a los distintos departamentos [norma tercera, apartado 1, e), f) y h) del referido Decreto 20/2012], así como informe de la Inspección General de Servicios, de 30 de julio de 2014, de valoración de las observaciones realizadas en este trámite.

- Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, de 18 de septiembre de 2014, [art. 20.f) del Reglamento de ese Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero] e informe de la Inspección General de Servicios, de 3 de octubre de 2014, relativo a las observaciones formuladas por el Servicio Jurídico.

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 18 de julio de 2014 [art. 26.4.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda, aprobado por Decreto 12/2004, de 10 de febrero].

- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, de 3 de octubre de 2014 (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como en el art. 15.5ª del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de Organización de los Departamentos de la Administración Autonómica de Canarias).

- Informe de impacto empresarial, de 19 de noviembre de 2014 (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo autónomo y las PYMES en la Comunidad Autónoma de Canarias).

- Informe sobre las medidas de simplificación, reducción de cargas en la tramitación administrativa y mejora de la regulación del procedimiento administrativo, elaborado por la Inspección General de Servicios el 1 de agosto de 2014 (arts. 7 y 8 del Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa).

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 18 de noviembre de 2014 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

II

1. Estructura y contenido del PD.

El Proyecto de Decreto por el que se regula la expedición de certificados, copias compulsadas, copias selladas y copias auténticas de documentos en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias se estructura en una parte introductoria, en la que se justifica la norma proyectada, así como el ámbito normativo en el que se integra; una parte dispositiva, que contiene trece artículos distribuidos en cuatro capítulos; y una parte final, integrada por una disposición adicional única, relativa a las copias electrónicas; una disposición derogatoria, en la que se contempla la derogación de determinadas normas, y una cláusula general de derogación de todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo dispuesto en el PD; y dos disposiciones finales, en las que se regulan, respectivamente, la facultad para dictar normas de aplicación y desarrollo del PD, y la entrada en vigor, el día siguiente al de su publicación en el BOC.

Por su parte, el contenido de la parte dispositiva de la norma, es el siguiente:

- El Capítulo I, titulado "Disposiciones Generales", se refiere al "objeto y ámbito de aplicación de la norma (art. 1) y definiciones (art. 2).

Ha de destacarse que el referido art. 1, en su apartado 2, excluye de su regulación, tal como se advierte ya en la introducción de la norma, la certificación de actos presuntos del art. 43.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), al tratarse de una actividad que excede de la material de constatación de hechos o documentos obrantes en un expediente, propia de la certificación regulada en el PD, conllevando la realización de una previa actividad jurídica relativa

al cómputo de los plazos del procedimiento y sus posibles interrupciones para, finalmente, acreditar la producción el silencio administrativo.

- El Capítulo II, con la rúbrica "Del acto administrativo de certificación", regula el objeto de la certificación (art. 3), la competencia para la emisión de certificaciones (art. 4) y la expedición de certificados (art. 5).

- El Capítulo III, con el título "Del cotejo, compulsas y sellado simple de documentos", regula la aportación de copias compulsadas y obtención de copias selladas (art. 6), la competencia para el cotejo, compulsas y sellado simple de documentos (art. 7), la formalización de la compulsas y sellado simple de documentación (art. 8) y la validez de la copia compulsada y sellada (art. 9).

- El Capítulo IV, "De las copias auténticas de documentos públicos administrativos", regula la competencia para la expedición de copias auténticas (art. 10), la expedición de copias auténticas (art. 11), la formalización de la copia auténtica (art. 12) y la validez de las copias auténticas (art. 13).

2. Marco normativo en el que se inserta la norma proyectada y justificación de la misma.

La citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, atribuye a los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, entre otros, el derecho "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" [art. 35.c)].

Por su parte, en el apartado 5 del art. 38 LRJAP-PAC regula las copias de los documentos presentados junto con las solicitudes, escrito y comunicaciones y regula el previo cotejo con el original de las copias de documentos.

Cuando el original deba obrar en el procedimiento, se entregará al ciudadano la copia del mismo, una vez sellada por los registros (...) previa comprobación de su identidad con el original.

En el apartado 1 del art. 46 en relación con las copias auténticas se dispone que "cada Administración Pública determinará reglamentariamente los órganos que tengan atribuidas las competencias de expedición de copias auténticas de documentos públicos o privados".

Por su parte, el apartado 2 de este artículo preceptúa 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 el apartado 3 dispone: “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”.

A ello ha de añadirse lo dispuesto ya en el art. 45.5 LRJAP-PAC, específicamente referido a los documentos y sus copias que se expidan en soporte electrónico, donde se señala que “los documentos emitidos, cualquiera que sea su soporte, por medios electrónicos, informáticos o telemáticos por las Administraciones Públicas, o los que estas emitan como copias de originales almacenados por estos mismos medios, gozarán de validez y eficacia de 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”.

Pues bien, a partir de esta normativa básica, con posterioridad se han dictado distintas normas que inciden en la regulación de diferentes aspectos de aquella materia, entre las que pueden citarse, entre otras, las siguientes.

El Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa, dispone que no será exigible, entre otras, la aportación de originales y copias compulsadas de documentos salvo excepciones justificadas y en sentido similar el art. 17.3 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, por la que se transpone al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

Así mismo, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (en adelante, Ley 11/2007, de 22 de junio) regula en su art. 30 las copias electrónicas, que se desarrolló a nivel autonómico, en el Decreto 19/2011, de 10 de febrero, por el que se regula la utilización de los medios electrónicos en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Finalmente, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno, modifica el art. 35.h) LRJAP-PAC a los efectos de configurar de forma amplia el derecho de acceso a la información pública del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse, aunque no de forma ilimitada, sin necesidad de motivar la solicitud. Y la reciente Ley de Transparencia y de Acceso a la información pública, aprobada por el Parlamento de Canarias, en sus sesiones de 9 y 10 de diciembre de 2014 (art. 9).

En este contexto, el PD adquiere relevancia, por un lado, por el vacío existente normativo en el ámbito autonómico, respecto a órganos competentes para la expedición de copias auténticas de documentos públicos administrativos (entre los que se incluyen actualmente los propios órganos administrativos) y, por otro lado, sólo ha sido objeto de regulación parcial la expedición de certificados y el cotejo y compulsas de documentos (a través del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de Organización de los departamentos de la Administración autonómica de Canarias la Orden de la extinta Consejería de Trabajo y Función Pública, de 14 de octubre de 1991, por la que se dictan instrucciones sobre expedición de certificaciones por los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma, el Decreto 105/2000, de 26 de junio, por el que se regulan determinados aspectos del funcionamiento de los registros de la Administración Autonómica de Canarias y la Orden de la extinta Consejería de Presidencia e Innovación Tecnológica de 12 de agosto de 2002, que lo desarrolla).

Todo ello ha contribuido a la diversidad de formas en las que ha venido materializándose el ejercicio de las funciones de expedición de certificados, compulsas, sellados simples y copias auténticas de documentos por los distintos órganos administrativos. Por ello, se señala en la introducción del PD, como justificación del mismo, la necesidad de regular en una sola norma tales funciones para “evitar dispersiones, unificar criterios, resolver dudas, homogeneizar fórmulas para su ejercicio y dotar al mismo de mayor seguridad jurídica”.

III

Observaciones que se formulan al PD.

Artículo 1.

Debería incorporarse un tercer apartado en el que se exprese que “el régimen de uso de los certificados y copias será el que exija la normativa sectorial en cada caso”.

Así mismo se debería añadir la mención a las “copias electrónicas de documentos digitalizados”.

Artículos 7 y 8.

Debería unificarse en la rúbrica de ambos artículos el uso del término “documentos” o “documentación”.

Por otro lado, el art. 7 amplía los sujetos competentes para el cotejo, compulsas y sellado simple, siéndolo cualquier personal que ejerza actuación jurídica administrativa de gestión, destinado a las oficinas de registro, por lo tanto también el personal laboral contratado, como consecuencia de haberse adicionado un segundo párrafo al apartado 2 del art. 67 de la Ley 2/1987, a través de la Ley 9/2014, de 6 de noviembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Sociales de Canarias.

Como expresa el informe del Servicio Jurídico, ello conculca el art. 9.2, de carácter básico, del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por la Ley 7/2007, de 12 de abril, en el que se establece: “En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca”.

Se debería establecer que la compulsas de documentos por razón de la comprobación y por su manifestación sobre su coincidencia exacta con el original, lo que supone ejercicio de fé pública, se lleve a cabo por los funcionarios públicos de las unidades administrativas en la que obren los documentos o en los que se tramiten.

También en las diligencias de compulsas debe figurar la fecha de la misma así como la identificación del titular del órgano o persona que la efectúa.

Artículo 11.

En relación con el apartado 5, se observa que se establece: “En el plazo de quince días contados desde la recepción de la solicitud deberán expedirse las copias auténticas o notificarse a la persona interesada la resolución que deniegue las mismas”.

Mas se echa en falta la solución que ha de darse al silencio, ante la ausencia de resolución y de notificación de denegación de la solicitud.

A este respecto ha de tenerse en cuenta que, tras imponer el art. 42 LRJAP-PAC la obligación de la Administración de resolver de forma expresa y notificar en todos los procedimientos, el art. 43 LRJAP-PAC señala los efectos de la falta de resolución en plazo en los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados. Se establece en el apartado 1 de este artículo que el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado para entender su solicitud estimada por silencio administrativo, salvo que una norma con rango de ley de Derecho Comunitario establezca lo contrario.

Tratándose la norma proyectada de una norma de rango reglamentario, no podría imponer sentido desestimatorio al silencio. Sin embargo, tal sentido viene impuesto por el art. 20.4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno [en cuyos términos y condiciones puede cualquier persona pedir la expedición de copia auténtica, según la letra e) del apartado 1 de este art. 11], que establece: "Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada".

Por otra parte, sería conveniente separar con numeración propia en apartado diferente la previsión contenida en el segundo párrafo del apartado 2 del art. 11, referente al establecimiento de modelos normalizados, tal como señaló en relación con el art. 5.2, segundo párrafo, respecto a los modelos normalizados de solicitud de certificados, si bien en el caso del art. 11, además, debería el párrafo tercero del apartado 2 ser continuación inmediata del párrafo primero, pues aclara aquél al prever que la solicitud se curse al archivo central, general, histórico u organismo similar, en los supuestos en los que allí obre el original dado el tiempo transcurrido (regulación que encuentra ya su origen en el art. 19.4 de la Ley 19/2013, de Transparencia.)

Por último, podría completarse el apartado 3 de este art. 11 con las previsiones contenidas en la Ley 19/2013, de Transparencia, en cuyos arts. 12 y siguientes regula el derecho de acceso a la información pública, viniendo a establecer el art. 14 los límites a tal acceso, el art. 15 la protección de datos de carácter personal, así como con la posibilidad, contenida en el art. 16, del acceso parcial a los datos en los que no alcancen las limitaciones antes expresados.

CONCLUSIÓN

El Proyecto de Decreto por el que se regula la expedición de certificados, copias compulsadas, copias selladas y copias auténticas de documentos en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias se considera, con carácter general, conforme a Derecho.

Se formulan determinadas observaciones al art. 7 y otras, de carácter general, al resto del articulado del PD.