



TEMA 15

El expediente administrativo. Documentos administrativos. La expedición de copias y certificaciones de documentos

SUMARIO (I)

1. El expediente administrativo

1.1. Definición de expediente administrativo

1.2. Definición de expediente administrativo: art: 70.1 LPACAP

1.3. Formación del expediente: art. 70.2 LPACAP

1.4. Remisión del expediente administrativo: art. 70.3 LPACAP

1.5. Información auxiliar o de apoyo: art. 70.4 LPACAP

1.6. Unas notas sobre las Normas Técnicas de Interoperabilidad en la Comunidad Autónoma de Euskadi

SUMARIO (II)

2. La emisión de documentos por las Administraciones Públicas

2.1. Documentos públicos administrativos válidamente emitidos

2.2. No todos los documentos remitidos por la Administración requieren firma electrónica

2.3. Documentos en formato diferente al electrónico

3. Certificaciones, copias certificadas y copias auténticas de documentos

3.1. Las certificaciones: certificaciones en sentido estricto, copias certificadas y copias auténticas

3.2. El documento electrónico como objeto de certificación

3.3. Documento original y copia

SUMARIO (III)

3.4. El artículo 27 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

3.4.1. La copia auténtica

3.4.1.1. Requisitos de validez y eficacia de las copias auténticas de documentos (art. 47 RD 203/2021)

3.4.1.2. Emisión de copias de documentos aportados en papel por el interesado (art. 49 RD 203/2021)

3.4.1.3. Referencia temporal de los documentos administrativos electrónicos (art. 50 RD 203/2021)

3.4.2. Funcionarios habilitados para expedir copias auténticas y para otros cometidos

SUMARIO (IV)

3.4.3. ¿Qué es la digitalización?

3.4.4. Condiciones que garantizan en cada caso que cada copia es auténtica

3.4.5. La copia auténtica como derecho del ciudadano

3.4.6. Copias auténticas con legislación específica

3.5. Copias, certificaciones y legalizaciones en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi

3.5.1. Copias en tanto en cuanto persista la costumbre alegal del papel

3.5.2. Certificaciones

3.5.3. Copias y certificaciones electrónicas

1. EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

Definición de expediente administrativo

Hasta la [LPACAP](#), no existía en las normas de procedimiento una definición de qué debía entenderse por expediente administrativo.

El [art. 70.1 LPACAP](#) lo define como el [conjunto ordenado de documentos y actuaciones](#) que sirven de [antecedente y fundamento a la resolución](#) administrativa, así como las [diligencias encaminadas a ejecutarla](#).

Anteriormente existía una diferenciación entre expediente administrativo y expediente electrónico. [Tras la LPACAP, ya no hay más expediente que el electrónico](#). El contenido se divide en una clasificación tripartita: [documentos, actuaciones y diligencias](#).

El art. 70 LPACAP se divide en 4 apartados: [definición \(70.1\)](#), [formación \(70.2\)](#), [remisión \(70.3\)](#) e [información auxiliar o de apoyo \(70.4\)](#).

Formación del expediente: componentes

El [art. 70.2 LPACAP](#) establece que los expedientes tendrán formato electrónico, en coherencia con el [art. 36 LPACAP](#) (los actos se producen por escrito a través de medios electrónicos).

La Norma Técnica de Interoperabilidad (NTI) de Expediente Electrónico define sus componentes:

- Documentos electrónicos, que pueden incluirse directamente, en una carpeta funcional, o anidados en otro expediente.
- Índice electrónico, que garantiza la integridad del expediente y permite su recuperación; recoge los documentos asociados y su disposición en carpetas.
- Firma del índice electrónico por la AAPP u órgano actuante (en los términos de los arts. [9](#) y [10](#) LPACAP).
- Metadatos del expediente electrónico.
- Copia electrónica certificada de la resolución adoptada, con los metadatos que acrediten su condición de copia.

El CSV y el nodo NISAE en la CAE

El [Código Seguro de Verificación \(CSV\)](#) garantiza, mediante cotejo en la sede electrónica, la [integridad](#) del documento. Debe ser tratado con cautela por el destinatario, ya que permite acceder al contenido y realizar trámites electrónicos relacionados.

En la [CAPV](#), la [interoperabilidad](#) se presta a través de [NISAE](#) (Nodo de Interoperabilidad y Seguridad de las Administraciones de Euskadi), la plataforma común para todas las AAPP y entidades del sector público vasco, constituida como [nodo autonómico](#) para el [intercambio de datos electrónico](#) entre ellas y con el resto de AAPP (AGE y CCAA).

Funciones de NISAE: [gestionar cesionarios y requirentes](#); [asegurar la confidencialidad e integridad](#) de la información intercambiada; y mantener un [portal web informativo](#) con la documentación de la plataforma.

Remisión del expediente administrativo

El [art. 70.3 LPACAP](#) establece que, cuando una norma exija remitir el expediente, se hará conforme al [Esquema Nacional de Interoperabilidad \(ENI\)](#) y las NTI: [completo, foliado, autenticado y con un índice](#) también autenticado.

La autenticación del índice [garantiza la integridad e inmutabilidad](#) del expediente desde el momento de su firma, y un mismo documento puede formar parte de distintos expedientes electrónicos.

La [LPACAP](#) habla de [remisión del expediente](#) (no de mera puesta a disposición, como hacía la [derogada Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos](#)).

En el ámbito de la CAPV es de aplicación el Título III del [RD 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos](#) (aplicación supletoria en tanto no se desarrolle en la CAPV).

Documento y copias auténticas (RD 203/2021)

[Art. 46 RD 203/2021](#) — **Documento administrativo electrónico**: información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en soporte electrónico, generada, recibida o incorporada por las AAPP en el ejercicio de funciones sujetas a Derecho Administrativo.

[Art. 47 RD 203/2021](#) — Requisitos de las **copias auténticas**: conforme al [art. 27.2 LPACAP](#), tendrá tal consideración la realizada, cualquiera que sea su soporte, por el órgano competente que **garantice la identidad del órgano y su contenido**. Se expiden siempre a partir de un original u otra copia auténtica y **tienen la misma validez y eficacia** que el documento original.

Órganos competentes para expedir copias

Art. 48 RD 203/2021 — en el ámbito estatal, son competentes para expedir copias auténticas:

- Los órganos a los que corresponda la emisión de los documentos originales.
- Los órganos a los que corresponda la custodia y archivo de documentos.
- Los órganos que hayan previsto sus normas de competencia.
- Las oficinas de asistencia en materia de registros, respecto de los documentos que remitan a la unidad competente para su incorporación al expediente.

La expedición podrá realizarse mediante actuación administrativa automatizada o por personal funcionario habilitado inscrito en el correspondiente Registro de Funcionarios Habilitados.

Referencia temporal de los documentos

Art. 50 RD 203/2021 — todo documento administrativo electrónico debe llevar asociada una referencia temporal:

- **Marca de tiempo**: asignación por medios electrónicos de la fecha (y, en su caso, hora) a un documento electrónico.
- **Sello electrónico cualificado de tiempo**: asignación con intervención de un prestador cualificado de servicios de confianza que asegura la exactitud e integridad de la marca. Los no cualificados se asimilan a las marcas de tiempo.

La marca de tiempo se usa salvo que la norma reguladora exija sello cualificado; la relación de prestadores cualificados debe figurar en la «Lista de confianza de prestadores cualificados de servicios de confianza».

1. EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

Configuración y acceso al expediente electrónico

Art. 51 RD 203/2021 — el foliado se realiza mediante **índice electrónico autenticado, firmado por el titular del órgano o sellado electrónicamente** si el expediente se forma de manera automática. Un mismo documento puede formar parte de **distintos expedientes**.

Art. 52 RD 203/2021 — conforme al art. 53.1.a) LPACAP, el **derecho de acceso al expediente electrónico** (y a obtener **copia total o parcial**) se entiende **satisfecho con su puesta a disposición** en el Punto de Acceso General electrónico o en la sede electrónica correspondiente.

Conservación y destrucción de documentos

[Art. 53 RD 203/2021](#) — los documentos en papel o soporte electrónico presentados por el interesado que no puedan devolverse en el momento [se conservan](#) a su disposición durante [seis meses](#) para su recogida.

Transcurrido el plazo, la [destrucción](#) se rige por las competencias del [Ministerio de Cultura y Deporte](#) o el [órgano autonómico](#) competente, [salvo documentos con valor histórico o artístico](#).

En el ámbito estatal es de aplicación el [RD 1164/2002, de 8 de noviembre](#), sobre [conservación del patrimonio documental](#) con valor [histórico](#) y control de la eliminación de otros documentos de la AGE.

Conservación de documentos y archivo único

Art. 54 RD 203/2021 — conforme al art. 46 LRJSP, las **AAPP** deben **conservar** en **soporte electrónico todos los documentos** del expediente y los que tengan **valor probatorio**. La **copia electrónica auténtica** del art. 27 LPACAP tiene la consideración de **patrimonio documental** a efectos de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

Art. 55 RD 203/2021 — el **archivo electrónico único** es el conjunto de sistemas y servicios que sustenta la gestión, custodia y recuperación de documentos y expedientes tras finalizar los procedimientos; garantiza **autenticidad, integridad, confidencialidad, disponibilidad y** cadena de **custodia** conforme al ENI y al ENS.

Información auxiliar o de apoyo

El [art. 70.4 LPACAP](#) completa la [definición del expediente](#), ahora por exclusión: [no forma parte](#) del expediente [la información auxiliar o de apoyo](#) —aplicaciones, ficheros y bases de datos, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos, o juicios de valor— [salvo los informes preceptivos y facultativos](#) solicitados [antes de la resolución](#) final.

Estos documentos [no requieren firma electrónica](#), si bien deberá identificarse siempre su origen.

Otros artículos que enumeran documentos que sí forman parte del expediente: [art. 5](#) (representación); [art. 16](#) (documentos presenciales incorporados al expediente electrónico); [art. 26](#) y [art. 27](#) (documentos y copias auténticas).

Normas Técnicas de Interoperabilidad en la CAPV

Tras la [LPACAP](#) y [LRJSP](#), es esencial la referencia al [ENI](#), aprobado por [RD 4/2010, de 8 de enero](#), que según el [art. 156 LRJSP](#) comprende los criterios de [seguridad, conservación y normalización de la información](#).

En el ámbito de la CAPV, la NTI más relevante es [NISAE](#), plataforma común para todas las [AAPP y entidades del sector público vasco](#), cuyo diseño se adecúa a la realidad organizativa de las diferentes administraciones de Euskadi y se articula en torno a [izenpe](#) como agente sobre el que pivota el nodo.

2. LA EMISIÓN DE DOCUMENTOS POR LAS AAPP

Documentos públicos administrativos

El [art. 26 LPACAP](#) regula la emisión de documentos por las AAPP: son [documentos públicos administrativos](#) los [válidamente emitidos por los órganos](#) de las AAPP. Se emiten [por escrito, a través de medios electrónicos](#), salvo que su naturaleza exija otra forma.

La [LPACAP](#) sigue la estela de la [derogada Ley 11/2007, de 22 de junio](#), y su decreto de desarrollo, el [RD 203/2021, de 30 de marzo](#), especialmente a través del [ENI](#), [el ENS](#) y [las NTI](#).

2. LA EMISIÓN DE DOCUMENTOS POR LAS AAPP

Requisitos de validez del documento electrónico

Para ser considerados válidos, los [documentos electrónicos](#), conforme al [art. 26.2 LPACAP](#), deben:

- Contener [información en un soporte electrónico](#) con un formato determinado, [identificable](#) y de tratamiento [diferenciado](#).
- Disponer de [datos de identificación](#) que permitan su [individualización](#).
- Contar con [referencia temporal](#) del momento de [emisión](#).
- Incorporar los [metadatos mínimos obligatorios](#).
- Incorporar las [firmas electrónicas](#) que correspondan.

No todos los documentos requieren firma

Los [documentos electrónicos](#) solo tienen [naturaleza de documentos públicos](#) si están firmados por funcionarios con facultad de dar fe pública (judicial, notarial o administrativa); [o naturaleza administrativa](#) si los [expiden y firman funcionarios o empleados públicos](#) en el ejercicio de sus funciones.

El [apartado 3 del art. 26 LPACAP](#) introduce una segunda categoría: [documentos](#) que se publican con [carácter meramente informativo](#) o que [no forman parte de un expediente](#). Estos [no requieren firma electrónica](#), aunque [sí](#) debe [identificarse](#) su [origen](#).

Esto conecta con el [art. 70.4 LPACAP](#) sobre la [información auxiliar o de apoyo](#), que [tampoco](#) forma parte del [expediente](#).

Documentos en formato diferente electrónico

al

El [art. 26 LPACAP](#) consagra el [funcionamiento electrónico como único](#): las AAPP no pueden [producir documentos administrativos en papel](#), salvo que la propia naturaleza del documento exija otra forma de expresión y constancia.

En la misma línea, el [art. 36.1 LPACAP](#) establece que los [actos administrativos](#) se producirán [por escrito](#) a través de [medios electrónicos](#), salvo idéntica [excepción](#).

Existe cierta [flexibilidad](#) al no cerrar totalmente la puerta a otros soportes, pero se plantea en [términos muy excepcionales](#).

3. CERTIFICACIONES, COPIAS CERTIFICADAS Y COPIAS AUTÉNTICAS

**Certificaciones,
copias
certificadas y
auténticas**

Certificaciones, copias certificadas y copias auténticas las produce un funcionario público, pero se diferencian por la función de su autor o la forma adoptada.

- **Certificación en sentido estricto**: se crea un documento nuevo que transcribe total o parcialmente el contenido certificado.
- **Copia certificada**: se obtiene una copia y sobre ella se pone una diligencia de certificación.
- **Copia auténtica** ([art. 27 LPACAP](#)): la realizada, cualquiera que sea su soporte, por órganos competentes que garantizan la identidad del órgano y su contenido; misma validez y eficacia que el original.
- **Copia simple**: la no autorizada por funcionario público en el ejercicio de sus funciones.

El documento electrónico como objeto de certificación

Todos los documentos pueden ser objeto de certificación, sea cual sea su soporte. Las normas que regulan la materia están en los arts. [26](#) y [27](#) LPACAP y en la [Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza](#) (LRSEC).

Los documentos electrónicos públicos, administrativos y privados tienen el valor y eficacia jurídica que corresponda a su naturaleza (art. 3.1 LRSEC).

El [art. 27.3 LPACAP](#) exige que, para garantizar la identidad y contenido de las copias, las AAPP se ajusten al ENI, el ENS y sus normas técnicas de desarrollo.

3. CERTIFICACIONES, COPIAS CERTIFICADAS Y COPIAS AUTÉNTICAS

Documento original y copia

El documento que no es copia tiene siempre la condición de original, ya sea en soporte papel o electrónico.

La copia de un documento original, certificada o no, puede a su vez convertirse en objeto de copia o certificación, y ser “original” respecto de ellas: son conceptos relacionados, no absolutos.

3. CERTIFICACIONES, COPIAS CERTIFICADAS Y COPIAS AUTÉNTICAS

El art. 27 LPACAP: la copia auténtica

El art. 27 LPACAP reduce a las **copias auténticas** las **únicas válidas** a efectos **administrativos** (y, *a contrario sensu*, las **copias simples no** lo son).

Una copia auténtica es un **nuevo documento**, expedido por un órgano con competencia para ello, con el **mismo valor en todos los sentidos que el original**.

Con la LPACAP desaparece el requisito de que el original deba estar en poder de la AAPPP: las copias auténticas pueden generarse a partir de **otras copias auténticas**. **Desaparecen** también **el cotejo y la compulsa**.

3. CERTIFICACIONES, COPIAS CERTIFICADAS Y COPIAS AUTÉNTICAS

Requisitos de validez de las copias auténticas

Art. 47 RD 203/2021 — conforme al art. 27.2 LPACAP, tiene la consideración de **copia auténtica** la realizada por órganos competentes **garantizando identidad y contenido**; se expide siempre **a partir de un original u otra copia auténtica**.

Art. 49 RD 203/2021 — cuando el interesado presente en papel una copia, el **proceso de digitalización** generará **una copia electrónica** con el mismo valor que la copia en papel.

Art. 50 RD 203/2021 — **todo documento** debe llevar una **referencia temporal** (marca de tiempo o sello electrónico cualificado de tiempo).

3. CERTIFICACIONES, COPIAS CERTIFICADAS Y COPIAS AUTÉNTICAS

**Funcionarios
habilitados
para copias
auténticas**

El [art. 27 LPACAP](#) exige que existan [funcionarios habilitados](#) para [expedir copias auténticas](#), o bien que se haga mediante [actuación administrativa automatizada](#).

El [art. 12 LPACAP](#) obliga a las [AAPP](#) a disponer de un [registro u otro sistema equivalente](#) de [funcionarios habilitados, interoperable y conectado](#) entre AAPP.

La [disposición final 9.ª del Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia](#) ([derogada](#) y posteriormente tramitada como [Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia](#)), modificó la [disposición final séptima de la LPACAP](#), retrasando [la entrada en vigor](#) del [registro de apoderamientos](#), el [registro electrónico](#), el [registro de empleados habilitados](#) y el [archivo único electrónico](#) al 2 de abril de 2021.

¿Qué es la digitalización?

El [art. 27.3.b\) LPACAP](#) define la [digitalización](#) como el [proceso tecnológico](#) que [permite convertir un documento](#) en papel u otro soporte no electrónico [en un fichero electrónico](#) que contiene la [imagen codificada, fiel e íntegra](#) del documento.

Las [AAPP deben ajustarse al ENI](#), el [ENS](#) y sus normas técnicas de desarrollo ([NTI](#)), además de las reglas específicas del propio [art. 27 LPACAP](#).

Condiciones de autenticidad de una copia

El [apartado 3 del art. 27 LPACAP](#) fija las [condiciones](#) que garantizan que una [copia](#) es [auténtica](#):

- Ajustarse al [ENI](#), el [ENS](#) y sus normas técnicas de desarrollo ([NTI](#)).
- Incluir los [metadatos que acrediten su condición de copia](#) y que se visualicen al consultarla.
- Las copias en papel de documentos electrónicos deben incluir un [código generado electrónicamente u otro sistema de verificación](#) para contrastar su [autenticidad](#).
- Las [copias en papel](#) de originales en papel se proporcionan mediante [copia auténtica en papel o puesta de manifiesto electrónica](#).

3. CERTIFICACIONES, COPIAS CERTIFICADAS Y COPIAS AUTÉNTICAS

La copia
auténtica como
derecho del
ciudadano

El [art. 27.4 LPACAP](#) reconoce que los [interesados](#) pueden [solicitar en cualquier momento](#) la expedición de [copias auténticas de documentos públicos administrativos](#) válidamente emitidos. El órgano que emitió el original está obligado a expedirla en el plazo de [quince días](#).

Las excepciones derivan de las limitaciones y garantías de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#).

El [art. 53 LPACAP](#) reconoce además el [derecho](#) a obtener [copia de los documentos del expediente en tramitación](#), satisfecho mediante su puesta a disposición en el [Punto de Acceso General electrónico](#).

3. CERTIFICACIONES, COPIAS CERTIFICADAS Y COPIAS AUTÉNTICAS

**Copias
auténticas con
legislación
específica**

El [art. 27 LPACAP](#) [excluye](#) de su régimen general los [documentos con tratamiento jurídico propio](#): documentos [notariales, registrales y judiciales](#), así como los [diarios oficiales](#).
En estos casos, la [LPACAP](#) [remite a sus correspondientes legislaciones específicas](#) para la expedición de copias auténticas.

3. CERTIFICACIONES, COPIAS CERTIFICADAS Y COPIAS AUTÉNTICAS

Copias en la CAE: el Decreto 149/1996

En la CAE, el [Decreto 149/1996, de 18 de junio, sobre expedición de copias de documentos y certificaciones y legalización de firmas](#), ha quedado [desplazado en gran parte por la LPACAP y LRJSP](#), pues ya [solo](#) pueden emitirse [copias auténticas](#) y [copias simples](#).

De sus cuatro tipos de copia (simple, auténtica, autenticada y compulsada), [solo siguen vigentes](#) la copia [simple](#) y la [auténtica](#); las copias [autenticada y compulsada](#) están [derogadas](#).

Copia simple: mera [fotocopia sin diligencia](#), [valor solo informativo](#).

Copia auténtica: [reproduce literalmente el original](#); tras la [LPACAP](#) ya no [requiere](#) diligencia, solo [sello digital institucional o firma digital del funcionario](#).

3. CERTIFICACIONES, COPIAS CERTIFICADAS Y COPIAS AUTÉNTICAS

Certificaciones en la CAPV

La expedición de una certificación se realiza mediante firma electrónica (persona física) o sello electrónico (personas jurídicas, como las AAPP), conforme al [art. 6.1.b\) de la Ley 6/2020, de 11 de noviembre](#).

Tras la [LPACAP](#), la certificación solo debe llevar firma digital electrónica (antes exigía declaración formal con nombre, cargo y transcripción de los hechos).

Son competentes para certificar, entre otros: quienes sean titulares de los órganos que dictaron el acto; quien ocupe la secretaría de órganos colegiados; y quien dirija la Secretaría del Gobierno respecto de los acuerdos del Consejo de Gobierno.

3. CERTIFICACIONES, COPIAS CERTIFICADAS Y COPIAS AUTÉNTICAS

Copias y certificaciones electrónicas en la CAPV

El [Decreto 232/2007, de 18 de diciembre, de la Vicepresidencia del Gobierno, que regulaba la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos administrativos](#) fue **derogado** por el [Decreto 21/2012, de 21 de febrero, de Administración Electrónica](#), que a su vez ha sido **derogado por** el [Decreto 91/2023, de 20 de junio, de atención integral y multicanal a la ciudadanía y acceso a los servicios públicos por medios electrónicos](#), actualmente **vigente** en la CAPV.

Rige para **todo** el **sector público de la CAPV**, con **excepción de la Administración de Justicia y las actividades de seguridad de los Cuerpos de Policía** dependientes de la CAPV.

Regula la atención e información a la ciudadanía y su derecho a relacionarse con la Administración por medios electrónicos, incluyendo el **Sistema Integral de Atención a la Ciudadanía** y la **asistencia** mediante **personal funcionario habilitado**.

Tras la [LPACAP](#), se otorga valor de **copia auténtica** a las **copias electrónicas de documentos electrónicos**, aunque no mantengan el formato de origen, siempre que el original o una copia auténtica esté en poder de la AAPP y pueda comprobarse la coincidencia.