

ANEXO I

La JUNTA SECTORIAL DE JUECES DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE SEVILLA celebrada con fecha 22 de abril de 2025 ha abordado la cuestión relativa a la defectuosa remisión por parte de las distintas Administraciones Públicas de los expedientes administrativos que deben ser trasladados a los órganos judiciales en virtud del artículo 48 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Con carácter general se viene apreciando una deficiente confección y remisión de los mismos por parte de las distintas Administraciones Públicas, que, sistemáticamente, infringen la normativa aplicable a este esencial trámite del procedimiento contencioso.

Es por ello que por unanimidad la Junta Sectorial ha resuelto remitir el presente escrito a las distintas Administraciones Públicas, en aras a poner atención a que, con carácter general, los expedientes remitidos no se ajustan a lo dispuesto en los artículos 48.4 y 48.11 de la citada Ley, ni a lo establecido en el artículo 70 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ni a las normas de interoperabilidad aplicables. Asimismo, se acuerda solicitar a aquellas que, en lo sucesivo, procedan al estricto acatamiento de lo dispuesto de los citados preceptos.

Se recuerda que el artículo 48.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, dispone que *el expediente se enviará completo, en soporte electrónico, foliado, autenticado y acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga. Al remitir el expediente, la Administración deberá identificar al órgano responsable del cumplimiento de la resolución judicial.*

Por su parte, el artículo 48.11 del mismo texto legal establece que *la Administración remitirá el expediente electrónicamente, utilizando, a tal efecto, los sistemas de interoperabilidad que resulten aplicables, al objeto de que el expediente administrativo en soporte electrónico así remitido quede automáticamente integrado en los sistemas de gestión procesal correspondientes*

Por otro lado, el artículo 70 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común 39/2015, sobre el expediente administrativo, en sus tres primeros apartados dispone lo que sigue:

"1. Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.

2. Los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica

certificada de la resolución adoptada.

3. Cuando en virtud de una norma sea preciso remitir el expediente electrónico, se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad, y se enviará completo, foliado, autenticado y acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga. La autenticación del citado índice garantizará la integridad e inmutabilidad del expediente electrónico generado desde el momento de su firma y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos."

Se hace preciso subrayar la importancia de la adecuada elaboración formal y material del expediente administrativo. Como indicaba la STS 680/2021, de 13 de mayo, rec. 5011/2019: "El expediente digital tiene por objeto agilizar su consulta a través del índice y no se entiende cumplido con el mero escaneado de los folios físicos. El art. 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, nos dice lo que se entiende por expediente administrativo, esto es un conjunto ordenado de documentos que sirven de antecedente a la resolución administrativa o en el caso de impugnación de disposiciones generales los antecedentes de aquellas. El mismo precepto nos indica en su apartado segundo que tendrá formato electrónico con un índice de todos los documentos en línea con las previsiones de la derogada Ley 11/2007, de 22 de junio, sobre Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos. Añade que, cuando en virtud de una norma— en lo que a la jurisdicción contencioso administrativa concierne el art. 48 LJCA—, sea preciso remitir el expediente electrónico se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad y acompañado de un índice que garantiza su integridad e inmutabilidad. El art. 48 de la LJCA en su apartado cuarto exige también un índice, lo que resulta razonable a la hora de permitir una consulta ordenada de toda la documentación obrante. Ese índice lateral izquierdo cuando el expediente es electrónico ha de permitir su consulta desplegando las hojas sin necesidad de visualizar todas las páginas cada vez que se opte por comprobar o contrastar un dato. Lo anterior es lo que permiten los documentos digitalizados en PDF con el servicio de índice, es decir, al colocar el cursor sobre el apartado correspondiente se abre en la página buscada, aunque el documento en PDF tenga miles de páginas (un ejemplo el código electrónico COVID-19 Derecho Europeo y Estatal del Boletín Oficial del Estado). A continuación, la Sala Tercera analiza el caso concreto examinado, poniendo hincapié en los puntos que considera del todo irregulares: Tal situación no se cumple en el expediente remitido, que mal puede llamarse electrónico, en el que en lugar del modo presentación que facilita la consulta, se ha confeccionado con el modo amontonamiento, es decir un simple escaneado de las hojas de papel del expediente administrativo original, impidiendo así la búsqueda ágil que es el objetivo último de la Administración digital, obligando, en cambio, a visualizar todas y cada una de las hojas en la pantalla del ordenador cada vez que se consulta un documento. En la antedicha situación de

amontonamiento de escaneado de hojas se encuentra el archivo en CD denominado floterios 2014, el archivo llamado expediente matriz floterios 2184-13 y el archivo que afecta al aquí recurrente, expediente NUM000 cuyo índice viene constituido por la imagen de las páginas tres a cinco de un expediente de 622 páginas escaneadas que obstaculiza la búsqueda de cada uno de los elementos del expediente si no se visualizan todas y cada una de las páginas. Es decir que no cumple las exigencias del expediente electrónico”.

Más adelante, en la más reciente STS 1724/2023, de la Sección 4ª de Sala de lo Contencioso TS, con fecha 18 de diciembre de 2023 -recurso núm. 8217/2021-, incidía en lo establecido en la Sentencia anterior –así como en otras que analizaban este mismo trámite-, cuando afirmaba que: *“Este Tribunal en la reciente sentencia de 2 de octubre de 2023, recurso ordinario 109/2022, recordó su anterior sentencia de 3 de julio 2023 (la parte demandada en ambos recursos era el CGPJ) en el sentido de que se había pronunciado en varias ocasiones, unas referidas a la Administración Local y otras a la Administración General del Estado, sobre el expediente administrativo y el deficiente modo de presentación mediante el amontonamiento de hojas que se produce cuando se escanean documentos (entre otras, SSTs 15 de marzo de 2021, 24 de junio de 2021, recurso casación 1559/2020, 14 de diciembre de 2021, recurso ordinario 112/2020, 6 de julio de 2022, recurso casación 6577/2020) aunque la Administración remitente lo denomine en ocasiones "expediente digital" por el hecho de remitirlo en un soporte CD.*

Una transformación de documentos en formato papel a un formato digital no es simplemente proporcionar una imagen escaneada sino que la imagen ha de poder identificarse para su eficaz y rápida consulta mediante el correspondiente índice.

Conviene recordar que el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, nos dice lo que se entiende por expediente administrativo, esto es un conjunto ordenado de documentos que sirven de antecedente a la resolución administrativa, o en el caso de impugnación de disposiciones generales, los antecedentes de aquellas

El mismo precepto nos indica en su apartado segundo que tendrá formato electrónico con un índice de todos los documentos en línea con las previsiones de la derogada Ley 11/2007, de 22 de junio, sobre Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.

Añade que, cuando en virtud de una norma -en lo que a la jurisdicción contencioso-administrativa concierne el artículo 48 LJCA-, sea preciso remitir el expediente electrónico se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad y acompañado de un índice que garantiza su integridad e inmutabilidad. El que pueda editarse un documento no significa que pueda ser mutado. Aquí incluso se indica la referencia a un algoritmo que impide tal conducta.

El artículo 48 de la LJCA en su apartado cuarto exige también un índice, aunque los tribunales de justicia en demasiados casos para no causar perjuicios al ciudadano acepten los expedientes remitidos por las Administraciones sin el precitado índice. No puede reputarse índice al simple enumerado de documentos del CD que se complementa con el índice en formato papel más arriba referenciado.

Ha de insistirse en que la exigencia legal del índice en las condiciones establecidas en la norma legal resulta no solo razonable sino también por cuestión de diligencia y eficacia a la hora de permitir una consulta ordenada de toda la documentación obrante.

Ese índice lateral izquierdo cuando el expediente es electrónico o de la Administración digital ha de permitir su consulta desplegando las hojas sin necesidad de visualizar todas las páginas cada vez que se opte por comprobar o contrastar un dato. Lo anterior es lo que permiten los documentos digitalizados en PDF con el servicio de índice, es decir, al colocar el cursor sobre el apartado correspondiente se abre en la página buscada, aunque el documento en PDF tenga miles de páginas (un ejemplo el código electrónico COVID-19 Derecho Europeo y Estatal del Boletín Oficial del Estado y los demás códigos electrónicos editados por el Boletín Oficial del Estado, otro ejemplo es la Memoria del Tribunal Supremo 2022, recientemente repartida a los Magistrados en un dispositivo pen drive). ”.

Conforme a la Jurisprudencia expuesta, se pueden sintetizar, como elementos que, según la Sala Tercera del Tribunal Supremo resultan ser imprescindibles en la remisión de los expedientes administrativos por las Administraciones, los que siguen:

1.- Rechazo del expediente escaneado sin más, esto es, confeccionado a través del modo amontonamiento:

El TS reitera que no es admisible la remisión de expedientes administrativos en soporte electrónico que consistan únicamente en el escaneado desordenado de documentos físicos, sin índice funcional ni estructura navegable. Este tipo de remisión, asevera, infringe los artículos 70 de la Ley 39/2015 y 48 de la LJCA, así como los principios del Esquema Nacional de Interoperabilidad.

2.- Exigencia de índice electrónico funcional:

El expediente ha de ir acompañado de un índice electrónico, que:

- Garantice la integridad e inmutabilidad del expediente.
- Permita una consulta eficaz y ordenada de los documentos.

- Funcione como índice lateral navegable (ej. índice interactivo en PDF), que facilite el acceso directo a cada documento sin necesidad de revisar todas las páginas.

3.- Normas técnicas aplicables:

El artículo 48.11 LJCA remite al cumplimiento de las Normas Técnicas de Interoperabilidad (NTI), que fueron desarrolladas al amparo del Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI), aprobado por el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, en desarrollo de la Ley 11/2007 (actualmente derogada, pero sustituida por la Ley 39/2015 y Ley 40/2015), normas que siguen siendo obligatorias para las Administraciones Públicas. La remisión que efectúa el citado artículo 48.11 LJCA conlleva entender exigibles, en síntesis, las siguientes particularidades en la remisión de expedientes administrativos:

- Uso de formato electrónico estructurado, que permita búsquedas automatizadas y consulta eficiente por los órganos jurisdiccionales, con un Índice electrónico firmado, con Documentos ordenados y foliados digitalmente y garantía de integridad, autenticidad y conservación.
- No resulta admisible el envío de expedientes en CDs o Pendrive. Dichas remisiones mediante estos formatos no cumplen los principios del Esquema Nacional de Interoperabilidad ni las Normas Técnicas de Interoperabilidad por varias razones:
 - No garantizan necesariamente la integridad ni la inmutabilidad del contenido.
 - No permiten el intercambio automatizado y telemático de información, como exige el artículo 48.11 de la LJCA.
 - Dificultan la verificación de la autenticidad de la remisión y su trazabilidad.
 - Pueden carecer de índice navegable o funcional.

El Tribunal Supremo, como se ha expuesto, es taxativo, asevera que el mero escaneado de documentos y su almacenamiento en CD o pendrive no configura un expediente electrónico válido, aunque esté en soporte digital.

4.- Aceptación judicial de expedientes defectuosos no valida su forma:

El Tribunal Supremo advierte que el hecho de que los órganos jurisdiccionales acepten, en ocasiones, expedientes deficientemente confeccionados para evitar perjuicios al ciudadano no exime a la Administración del cumplimiento de la norma.

5.- Ejemplos de remisión correcta:

Se citan como ejemplos válidos los PDFs con índice funcional como los códigos electrónicos del BOE o la Memoria del Tribunal Supremo, que permiten navegación directa por secciones.

6.- Advertencia final del Tribunal Supremo:

Se insiste en que la exigencia legal del índice no es una mera formalidad, sino una cuestión de diligencia y eficacia, imprescindible para una administración judicial ordenada y respetuosa con los principios del procedimiento electrónico.

Pues bien, como antes se adelantó, se ha convertido en habitual la remisión defectuosa de los expedientes administrativos por las AAPP, con disfunciones similares a las expuestas por el Tribunal Supremo en las dos sentencias antes invocadas. Esta anomalía resulta ser especialmente preocupante, en tanto entorpece gravemente la labor jurisdiccional, conllevando una notable pérdida de eficiencia en el desarrollo de la misma. Resulta esencial que los expedientes administrativos cumplan los parámetros necesarios para una consulta ordenada, rápida y eficiente, y, aunque es evidente que hay excepciones, la mayoría de expedientes remitidos vulneran los presupuestos que en su elaboración se han relacionado antes.

Por otra parte, no está de más recordar lo dicho en el fundamento octavo de la STS de 8 de mayo de 2015, recurso 422/2014 respecto a que: "es el Juez quien tiene la última y definitiva palabra tanto sobre el contenido e integración del expediente como sobre su ordenación y confección."

Es por todo ello por lo que, por unanimidad, los Magistrados titulares de los Juzgados de lo Contencioso- Administrativo de Sevilla acuerdan que las Administraciones Públicas en cuanto a la remisión de los expedientes administrativos, deberán sujetarse estrictamente a lo dispuesto en los artículos 48.4 y 48.11 de la LJCA, así como en el artículo 70 de la Ley 39/2015 y en las Normas Técnicas de Interoperabilidad (NTI) aplicables. En consecuencia, se concreta, inexcusablemente deberán respetar las siguientes premisas conforme a las previsiones legales:

1. Remitir el expediente en formato electrónico estructurado, no mediante escaneado de documentos físicos.
2. Incorporar un índice electrónico firmado que permita la navegación directa por los documentos.
3. Incluir todos los documentos del expediente ordenados cronológicamente.
4. Foliar digitalmente y de manera correlativa todos los documentos integrados en el expediente.

5. Utilizar exclusivamente formatos electrónicos interoperables conforme a la NTI de Documento Electrónico (por ejemplo, PDF/A).
6. Firmar electrónicamente el expediente administrativo y los documentos que lo integran con certificados válidos.
7. Garantizar la integridad, autenticidad e inmutabilidad del expediente mediante el uso de metadatos y técnicas adecuadas de preservación.
8. Utilizar un sistema de índice lateral que permita desplegar y localizar rápidamente cada documento o sección del expediente.
9. Remitir el expediente únicamente a través de canales telemáticos seguros y habilitados, conforme a la NTI de Requisitos de Conectividad.
10. Abstenerse de remitir expedientes mediante soportes físicos como CD o pendrive.
11. Evitar la inclusión de índices en formato papel o listados de archivos como sustituto del índice electrónico interactivo.
12. Asegurar que el expediente se ajusta a los estándares técnicos exigidos por el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI).

En virtud de todo lo expuesto, y atendiendo a la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo así como a lo previsto expresamente en los artículos 48.4 y 48.11 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el artículo 70 de la Ley 39/2015 y el conjunto normativo derivado del Esquema Nacional de Interoperabilidad, la Junta Sectorial de Jueces de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla comunica a todas las Administraciones Públicas que, en lo sucesivo, los expedientes administrativos que no se ajusten a dichas premisas serán devueltos a la Administración de origen a fin de que se proceda a una nueva remisión en legal forma. Todo ello sin perjuicio de las demás responsabilidades que puedan derivarse del incumplimiento de las obligaciones legales que corresponde a la Administración en esta materia.

En Sevilla, a 22 de abril de 2025.

Firmado por TASCÓN GARCÍA ALEJANDRO -
30795720P el día 18/05/2025 con un
certificado emitido por AC FNMT Usuarios