

EAPC - Aprofundim en el procediment administratiu i en el funcionament de les administracions públiques



Precisions jurisprudencials sobre la formalització dels expedients administratius quan han de ser remesos a l'òrgan judicial

14-12-2023

En un [apunt anterior](#) vàrem parlar de la inèdita regulació de l'expedient administratiu fins a la Llei 39/2015.

Recentment s'ha dictat una sèrie de resolucions judicials que incideixen sobre alguns aspectes sobretot formals dels expedients administratius en tant que han de ser remesos als òrgans judicials per al seu examen en els corresponents processos contenciosos administratius. A continuació parlarem del més destacat d'aquestes resolucions judicials.

La idea fonamental que ens transmet aquest conjunt de sentències és la necessitat, ja plasmada a la Llei, que l'expedient, que ha de ser electrònic, ha d'estar ordenat i que aquest ordre requereix un índex que ha de complir uns determinats requisits per ser veritablement útil.

Són molt gràfiques algunes sentències quan parlen del “mode amuntegament” per qualificar la tècnica emprada en algunes ocasions per les administracions -i fins i tot pel Consell General del Poder Judicial, com es pot veure en algunes de les sentències publicades- per formar els expedients que han de ser remesos als respectius òrgans judicials amb ocasió de la impugnació de l'acte administratiu resultant. Les sentències del Tribunal Suprem de [27 de juny](#), [3 de juliol](#) i [2 d'octubre de 2023](#) diuen a aquest respecte que “En lugar del modo de presentación al que debe responder un expediente digital, lo que facilita la consulta, se ha confeccionado bajo el modo amontonamiento, es decir mediante un simple escaneado de las hojas de papel del expediente administrativo original, impidiendo así la búsqueda ágil que es el objetivo último no solo de la Administración digital sino de la Administración de Justicia”.

Aquesta disposició de la documentació té com a conseqüència que “Ha obligado a visualizar todas y cada una de las hojas en la pantalla del ordenador cada vez que se consulta un documento”. I multiplica la feina dels operadors jurídics que han de treballar amb l'expedient administratiu, començant per l'equip jurídic de la persona demandant: “Si bien hay que agradecer a la parte

recurrente que debió consultar el expediente para formular su demanda y por tanto indica en su recurso las páginas en que fundamenta su argumento y el apartado de los distintos PDF que contiene el CD.”

El Tribunal Suprem considera tan greu el defecte que a vegades afirma que un expedient així “mal puede llamarse electrónico” (sentències de [13 i 24 de juny, de 15 de juliol de 2021](#) i de [6 de juliol de 2022](#)).

I fins i tot es diu a la Sentència del Tribunal Suprem de [14 de desembre de 2021](#) que “no puede llamarse electrónico [un expedient de tals característiques] aunque en lugar de en hojas de papel ha sido remitido en formato CD”.

El Tribunal Suprem insisteix en el caràcter essencial de l'índex perquè una agregació de documents pugui ser considerada un expedient administratiu. A les sentències de 27 de juny, 3 de juliol i 2 i [26 d'octubre de 2023](#), considera que “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”.

Es diu també que “Es preciso que los expedientes administrativos cumplan los parámetros necesarios para una consulta ordenada, rápida y eficiente”. A més a més, per raons de diligència i eficàcia a l'hora de permetre una consulta ordenada de tota la documentació que hi consta, “No puede reputarse índice al simple enumerado de documentos que al referirse a los recursos ni siquiera distingue el de alzada del de revisión, lo que es esencial en un índice” (sentències del Tribunal Suprem de 2 i 26 d'octubre de 2026); tot i que en “massa” ocasions -assenyala el Tribunal Suprem- els òrgans judicials accepten els expedients amb aquestes mancances per no causar perjudicis a la ciutadania.

Una concreció important dels aspectes formals de l'índex –a banda que l'expedient ha de ser remès als òrgans judicials d'acord amb l'establert a l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat i a les Normes Tècniques d'Interoperabilitat corresponents-, és que s'han d'incloure hipervincles als documents concernits. Assenyalen les sentències de 13 i 24 de juny de 2021, 27 de juny, 3 de juliol i 2 i 26 d'octubre de 2023, que “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)”.

La mateixa exigència –en aquest cas ja sota la forma de crítica- fa el Jutjat Contenciós Administratiu núm. 17 de Barcelona en la Sentència de 2 de març de 2023, en la qual es posa en relleu el següent:

“Antes de analizar las alegaciones de las partes, conviene hacer una referencia al expediente administrativo remitido, que no cumple las previsiones de la LPAC ni de la LJCA. En efecto, además de que no está foliado, se ha fraccionado en diversos archivos pdf, pero ni siquiera en el

nombre de esos ficheros se indican los folios del expediente que se contienen en ese fragmento (lo que dificulta su consulta), y el índice no contiene hipervínculos (lo que permitiría acceder fácilmente a aquellos documentos que se quieren consultar) [...].”

I és que, com assenyala el Tribunal Suprem en la Sentència de [8 de maig de 2015](#), correspon a l'autoritat judicial -i no al secretari o secretària judicial, actualment, lletrats de l'Administració de Justícia- decidir sobre el contingut i les circumstàncies de l'expedient administratiu:

“[...] aun cuando la Ley Jurisdiccional 29/1998 atribuye a los Secretarios Judiciales numerosas e importantes funciones de ordenación e impulso de los procedimientos, siempre queda en manos del Juez o Tribunal reconsiderar o reconducir esa tramitación si considera que es necesario para conformar debidamente el debate procesal que culminará en la sentencia. Y si esto es así, más aún lo ha de ser en cuanto concierne a la formación del expediente administrativo, que en el contexto de la naturaleza revisora inherente a esta Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se erige como una esencial fuente de conocimiento de los datos y elementos de juicio necesarios para resolver el litigio. Resulta, en definitiva, equivocado sostener que la plasmación del expediente en soporte papel o en soporte informático es algo que sólo corresponde decidir al Secretario y en lo que el Juez no tiene nada que decir. Más bien al contrario, es el Juez quien tiene la última y definitiva palabra tanto sobre el contenido e integración del expediente como sobre su ordenación y confección.”

Hem d'insistir en la importància d'una configuració i una ordenació correctes de l'expedient administratiu, que ha de ser electrònic en totes les seves parts, i ha de ser excepcional l'escaneig de documents en paper per les unitats instructores, les quals durant la tramitació del procediment administratiu han de ser especialment curoses perquè la documentació que reflecteix el que s'ha actuat resti correctament inclosa, identificada i ordenada a l'expedient, sens perjudici, si escau, de la verificació ulterior per les unitats que fan la tramesa a l'òrgan judicial. I aquestes exigències no són en absolut aplicables en exclusiva als supòsits en què l'expedient ha de ser remès a l'autoritat judicial, perquè una configuració correcta de l'expedient té també projecció interna, especialment en els casos en què una unitat diferent ha de resoldre un recurs administratiu i també quan s'ha de donar audiència a les persones interessades, i una projecció externa, quan l'expedient ha de ser posat de manifest o és objecte de consulta en aplicació de la legislació de transparència.

Per acabar, hem de fer referència a la doctrina establerta per la Sentència del Tribunal Suprem de [27 de novembre de 2023](#), en la qual es pronuncia sobre l'enviament de l'Administració a l'òrgan judicial d'un complement d'expedient de forma extemporània per iniciativa pròpia i sense haver estat sol·licitat en un procediment economicoadministratiu, fins i tot quan ja havia transcorregut el termini d'un any pel fet d'entendre que s'havia desestimat la reclamació economicoadministrativa per silenci administratiu. El contingut interpretatiu de la Sentència als efectes de l'article 93.1 de la Llei de la jurisdicció contenciosa administrativa és el següent:

“El órgano administrativo que haya dictado el acto reclamable tiene la obligación de remitir al órgano económico-administrativo el expediente administrativo completo en el plazo del mes al que se refiere el apartado tercero del art. 235 de la Ley General Tributaria, plazo de remisión que tiene naturaleza preclusiva para la Administración Tributaria, de modo que no resulta posible la

remisión espontánea de complementos al expediente administrativo inicialmente remitido y que no hayan sido solicitados por el Tribunal Económico Administrativo, de oficio o a instancia de parte.”



Pablo Herráez Vilas

Director d'Assessoria Jurídica de l'Agència Catalana de l'Aigua, doctor en dret i llicenciat en filosofia