

Escaneo no es digitalización

Impacto formal de la STS 1818/2021 en el expediente administrativo

VÍCTOR ALMONACID LAMELAS | @nuevadmon

En el presente artículo analizaremos la incidencia de la reciente y muy importante Sentencia del Tribunal Supremo, la 1818/2021, de 13 de mayo, en la formación del expediente administrativo (electrónico, el único posible)

O bviamente, debemos comenzar contextualizando con una breve explicación o recordatorio de cómo quedó configurado dicho expediente a partir de la Ley 39/2015 y el Real Decreto 203/2021. Un régimen jurídico que, por otra parte, prácticamente hereda tal cual lo estipulado en la Ley 11/2007, así como en el ENS y el ENI (2010). Vaya pues por delante que esta es una cuestión en la que desde hace tiempo que deberíamos tener las ideas mucho más claras.

El artículo 70 de la Ley 39/2015

Recordemos las siguientes ideas fuerza que caracterizan el "nuevo" expediente administrativo que define una Ley que ya nadie puede afirmar que no está en vigor:

– 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.

– 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.

– 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.

– No formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento.

– El procedimiento, sometido al principio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites y a través de medios electrónicos, respetando los principios de transparencia y publicidad (inciso que en este caso pertenece al artículo 71).

– De acuerdo con el principio de simplificación administrativa, se acordarán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan un impulso simultáneo y no sea obligado su cumplimiento sucesivo (art. 72).

Por tanto, el expediente administrativo se caracteriza en la Ley por las siguientes pa-

labras o conceptos clave: formato electrónico, medios electrónicos, índice (numerado), Esquema Nacional de Interoperabilidad, autenticidad, transparencia y simplificación. Otras palabras clave que me permiten añadir son integridad, inmutabilidad, trazabilidad, interconexión, automatización, accesibilidad, reutilización, protección de datos, Esquema Nacional de Interoperabilidad, e intermediación de datos. Pero si tuviera que quedarme con una de ellas, como la característica más propia de lo que es un expediente administrativo (electrónico), esta sería... **ÍNDICE**. Seguramente esta es la palabra clave de las palabras clave. Sí, el índice. Eso que solo elaborábamos cuando había que remitir el expediente al juzgado.

Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público

En el llamado "Reglamento de administración electrónica" destacamos a este respecto el art. 46, que regula el documento administrativo electrónico en los siguientes términos:

– Se entiende por documento administrativo electrónico la información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en un soporte electrónico, según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado admitido en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y normativa correspondiente, y que haya sido generada, recibida o incorporada por las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus funciones sujetas a Derecho administrativo.

– Cuando en el marco de un procedimiento administrativo tramitado por medios

electrónicos el órgano actuante esté obligado a facilitar al interesado un ejemplar de un documento administrativo electrónico, dicho documento se podrá sustituir por la entrega de los datos necesarios para su acceso por medios electrónicos adecuados.

Además, esta norma contiene reglas de desarrollo de la Ley en relación a las copias auténticas (arts. 47 y 48), el foliado electrónico (art. 51), y sobre el ejercicio del derecho de acceso al expediente electrónico (art. 52), entre otras.

La STS 1818/2021: una deliciosa colección de afirmaciones tan evidentes como necesarias

La Sentencia no es una maravilla técnica (ya están saliendo a criticarla los que se sienten más expertos en administración electrónica que el Tribunal Supremo, algo que a mi juicio tiene un escaso mérito), pero sí un grandísimo hito estratégico respecto a los proyectos de implantación, en tanto que marca la pauta o la tendencia, desde el nivel más alto de la doctrina jurisprudencial, de lo que debería ser el expediente administrativo. Precisamente, como bien adelantó Julio Cerdá en Twitter, el Tribunal explica de una manera muy gráfica lo que no es un expediente administrativo electrónico a través de la expresión “modo amontonamiento”. Esta Sentencia explica con sencillez el a-e-i-o-u del expediente electrónico. Sin perjuicio de que recomendamos, sin dudarlo, su lectura íntegra, nos hemos permitido reseñar las siguientes “perlas” de claridad conceptual:

– 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 admi-

nistrativo (...). 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 (...). 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.

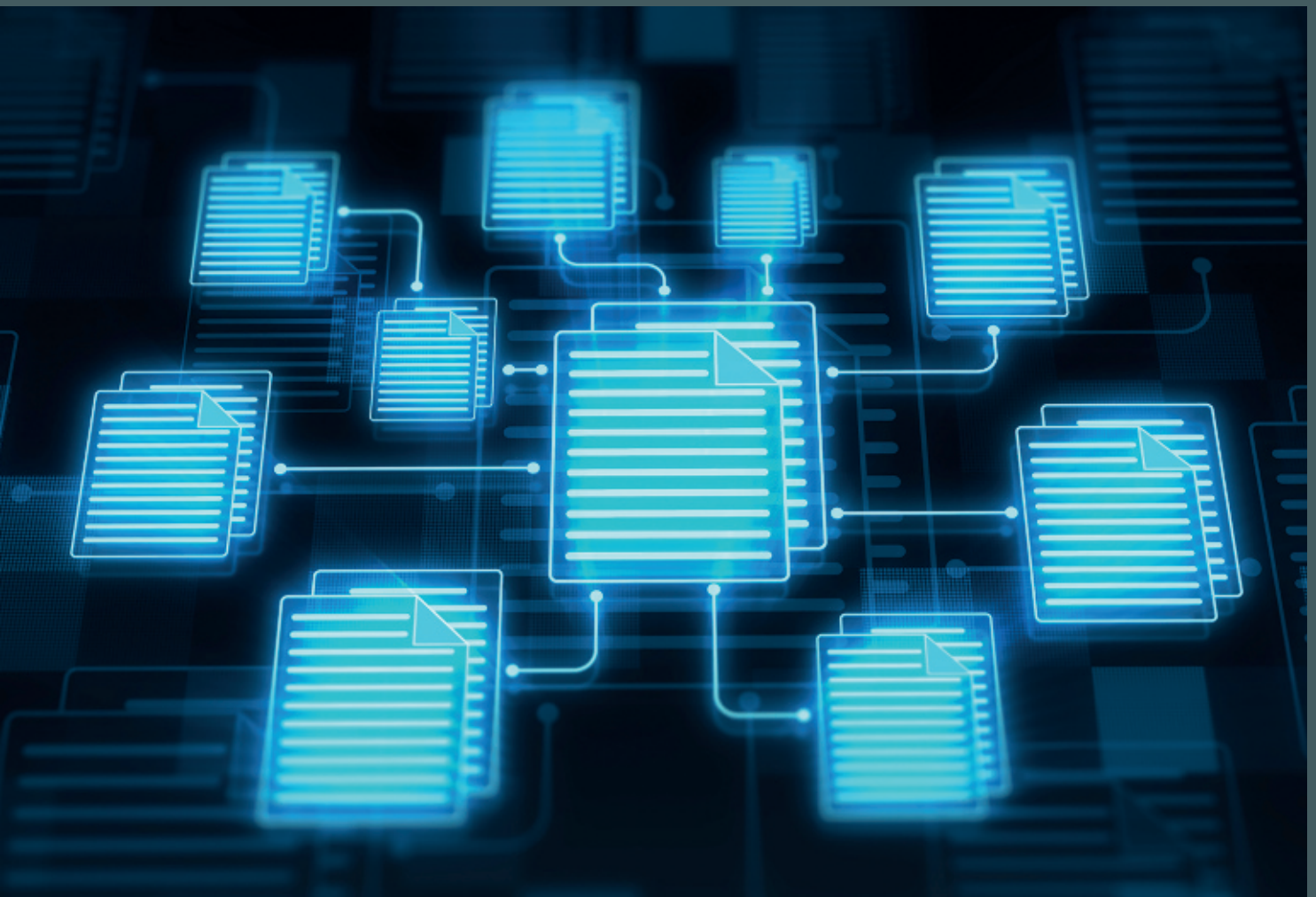
– En la antedicha situación de amontonamiento de escaneado de hojas se encuentra el archivo en CD denominado flóteres 2014, el archivo llamado



expediente matriz floter 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.

se sigue confundiendo la administración informática con la administración electrónica, escanear con digitalizar, "subir a internet" con publicar, la realización manual de cada trámite con la automatización, la remisión de datos en un CD con remitir esos mismos datos a través de una plataforma de intermediación, o simplemente acceder a ellos en un entorno cerrado... Estas cosas las explicaba un servidor hace quince

Tribunal Supremo deja claro, a los ojos del mundo, que un simple escaneado de las hojas de papel "en modo amontonamiento" no es en absoluto un expediente administrativo electrónico. Para serlo necesitaría un índice electrónico sobre el que se referencien todos y cada uno de los documentos (electrónicos) que lo forman, siendo estos consultables en línea, y todo ello cumpliendo escrupulosamente el Esquema



Inapelable, nunca mejor dicho. En 2021, y no será por falta de formación y de oportunidades prácticas de implantar estos mecanismos, aún vemos que se aplica la lógica mental del expediente en papel al electrónico, pensado que es lo mismo, pero en formato digital, cuando en realidad es otra cosa objetivamente distinta. Y aún vemos que

años, pero que conste que me parece fantástico que en 2021 las clarifique el Tribunal Supremo, para los que únicamente se pliegan ante la máxima *auctoritas*.

En resumen

Como indicamos en el artículo "Escaneo no es digitalización" (Revista Tecnología y Sentido Común nº10, julio de 2021), el

Nacional de Interoperabilidad, al que añadiríamos evidentemente el de Seguridad. En honor a la verdad, lo anterior es absolutamente correcto, pero al mismo tiempo una tremenda obviedad. Sin embargo, este es un hito importante, porque no es lo que dice, sino quién lo dice. Esta Sentencia marca un punto de inflexión. Bienvenida sea. ■