

# **INCORPORACIÓN DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO AL PROCESO JUDICIAL.**

**José María Delgado Báidez.**

## **ÍNDICE**

### **1.- INTRODUCCIÓN.**

**1.1 Entorno normativo de la e-Administración y la brecha digital “interna”.**

**1.2 Marco normativo de la e-Justicia.**

### **2.- LA COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.**

**2.1.- Cooperación entre las Administraciones con competencias en materia de Administración de Justicia.**

**2.2.- Interoperabilidad y Administración de Justicia.**

### **3.- LA RECLAMACIÓN Y REMISIÓN DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO AL ÓRGANO JUDICIAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

**3.1.- El Expediente administrativo.**

**3.2.-El Expediente judicial electrónico.**

**3.3.- Reclamación del Expediente electrónico.**

**3.4.- ¿Es posible la puesta a disposición del expediente o es imperativa la remisión del mismo al órgano judicial?**

### **4.- TRAMITACIÓN ELECTRÓNICA ENTRE ADMINISTRACIONES.**

**4.1.-Herramientas y plataformas para la remisión de expedientes administrativos a la Administración de Justicia. Principio de neutralidad tecnológica.**

**4.2.- LexNET.**

**4.3.- Inside.**

### **5.- CONCLUSIONES.**

**ABREVIATURAS.**

**BIBLIOGRAFÍA.**

## 1.- INTRODUCCIÓN.

Les propongo un sencillo ejercicio mental. Imaginemos que hemos sido testigos del momento histórico de la invención de la imprenta. Supongamos que esta innovación ha tenido lugar hace unos pocos años, un par de décadas a lo sumo, y que estamos viviendo el instante en que su uso se ha popularizado y extendido por toda Europa. Hemos pasado en este breve lapso de tiempo de la documentación manuscrita a los libros impresos. Tenemos ahora la posibilidad de producir, casi sin esfuerzo, miles de volúmenes y estamos comenzando a poder tener acceso a una cantidad de información inabarcable. La producción bibliográfica ya no requiere la inversión de tiempo ni el esfuerzo material y humano que ha precisado durante siglos.

Un cambio cultural y social de esta magnitud sería causa de un lógico entusiasmo, pero sin duda también despertaría las habituales resistencias al cambio. Aquellos que llevaran toda una vida haciendo las cosas como las venían haciendo desde tiempo inmemorial seguro que criticaron los inconvenientes de esa tremenda innovación. Seguro que hubo quien prefería el mimo y el cuidado de la escritura artesanal a la producción de libros en masa, y quien consideraría peligroso que ideas de todo tipo pudieran difundirse sin control. Sin embargo, el cambio de época era imparable.

Pues bien, algo muy parecido es lo que está ocurriendo con las TICs y la Administración electrónica. En este preciso momento de la Historia y en tiempo récord estamos siendo testigos de la irrupción de tecnologías que están cambiando la manera de relacionarnos entre nosotros, pero también la forma de gestionar los intereses públicos. Ello requiere reglas jurídicas totalmente nuevas y un notable despliegue de medios técnicos y humanos.

Como consecuencia de ello, no se está produciendo tan solo un cambio esencial de los procedimientos, sino también -y principalmente- el alumbramiento de unas nuevas Administraciones Públicas, reinventadas y adaptadas a la nueva sociedad a la que sirven y cuyos intereses tutelan. La ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC) convierte el procedimiento electrónico en el procedimiento habitual y único de las administraciones públicas españolas. Es decir, consagra la **Administración sin papeles**.

Aunque la ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (LAE) reguló el **expediente electrónico**, hasta la ley 39/2015 el Derecho Administrativo común español no disponía de una definición legal de expediente administrativo. La doctrina, a falta de esa definición legal, consideraba el expediente como la “materialización del procedimiento administrativo”, como el “**procedimiento hecho papel**”. Esta configuración no estaba exenta de lógica. Durante siglos hemos acumulado papel, lo hemos registrado, ordenado y archivado.

La citada Ley de Procedimiento Administrativo Común, tras definir qué se entiende por expediente administrativo, afirma de manera tajante que el éste tendrá **formato electrónico**. En coherencia con ello determina, asimismo, que los actos administrativos se producirán por escrito a través de medios electrónicos.

Esta obligatoriedad pone de manifiesto la voluntad del legislador de acabar con la percepción que existía, reconozcámoslo, entre gran parte de los operadores jurídicos de que la Administración electrónica constituía un ámbito material accesorio y secundario. Un asunto más técnico que propiamente jurídico. Con la entrada en vigor de la nueva Ley de Procedimiento la Administración electrónica deja de estar regulada en una ley especial para integrarse de lleno en el mismo núcleo del Derecho administrativo común. La Administración electrónica forma ya parte del cuerpo principal del Derecho administrativo.

Ahora bien, en el momento de redactar estas líneas se cumplen dos años de la entrada en vigor de las leyes que iban a suponer la transformación radical de la Administración electrónica en nuestro país, y quizás sea un buen momento para comenzar a hacer balance sobre cuál ha sido, hasta el momento, el alcance real de la reforma. Lamentablemente, como se apunta desde algunos sectores doctrinales en lo que respecta a la Administración electrónica seguimos teniendo, dos años después, una realidad muy semejante a la de 2015.<sup>1</sup>

Es harto frecuente escuchar invocaciones a la “modernización” de la Administración a través de las nuevas tecnologías y de la denominada e-Administración. No obstante, ni el legislador ni los operadores jurídicos deberían perder de vista que, en realidad, ello no hace necesariamente referencia a ningún tipo de vanguardismo tecnológico sino a lo que más modestamente podríamos denominar como “ponerse a la altura de los tiempos”, incorporando herramientas TIC que permitan utilizar en la gestión de los procedimientos administrativos formas de trabajo, rutinas y conductas que ya se encuentran incorporadas a los métodos de trabajo cotidianos de muchas empresas privadas y a la vida cotidiana de los ciudadanos.

Se trataría de hacer normal en la Administración pública una forma de interrelacionarse, eficiente, inmediata y cómoda que ya es habitual en lo que podríamos denominar sociedad civil. La sociedad establece hoy sus relaciones interpersonales, económicas y el tráfico económico y jurídico con unas herramientas tecnológicas que han modificado de forma paulatina, pero si lo observamos con cierta perspectiva, también vertiginosa, sus pautas convencionales de relacionarse y actuar.

### **1.1 Entorno normativo de la e-Administración y la brecha digital “interna”.**

El proceso de implementación de las nuevas tecnologías en el procedimiento administrativo ha necesitados adaptaciones y modificaciones normativas que han ido habilitando la inserción de las TICs en la actuación administrativa.

El ya remoto artículo 45 de la Ley 30/1992, de 16 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), supuso un voluntarioso –aunque aún abstracto e indeterminado- impulso a la introducción de las nuevas tecnologías en la Administración pública española, “terminando así con un evidente fenómeno de disociación entre normativa y realidad: la Administración había integrado los medios y técnicas automatizadas en su funcionamiento, pero la falta de

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, J. VALERO TORRIJOS en “<http://modernadministracion.blogspot.com.es/>”, entrada de fecha 6 de octubre de 2017 (Última consulta el 17 de octubre de 2017).

reconocimiento formal de su validez les confería tan solo un valor instrumental e interno”.

2

El desarrollo de dicho artículo 45 de la Ley 30/1992 fue abordado por el *Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado*, norma que pretendía delimitar, en el ámbito de la Administración General del Estado, las garantías, requisitos y supuestos de utilización de las técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas.

Sin embargo, es imprescindible destacar la gran aportación que supuso la aprobación de la *Ley 11/2007 de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (LAE)*, norma que convivió desde su publicación con la LRJPAC hasta que ambas fueron derogadas por las actuales leyes de Procedimiento Administrativo y de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas.

La LAE ya no pretendía tanto fomentar el empleo de las nuevas tecnologías por parte de la Administración Pública, sino que partía de la aceptación de esa realidad tecnológica ya existente e intentó establecer una regulación sobre los derechos y deberes de los ciudadanos, las reglas de la organización electrónica y las formas de garantía común, como pueden ser los Esquemas Nacionales de Seguridad e Interoperabilidad.<sup>3</sup>

No obstante, como se ha apuntado anteriormente, aunque la LAE era en realidad una norma muy avanzada, lo cierto es que era percibida por gran parte de los operadores jurídicos como una norma más técnica que propiamente jurídica, como un elemento extraño al corpus jurídico principal del Derecho Administrativo, como una norma instrumental y subordinada a la LRJPAC.

Este recelo convirtió a la LAE, si no en una norma fallida, sí de aplicación y conocimiento mucho más limitado que el de su ambicioso articulado parecía anunciar. Las causas de esta frustrada aplicación son numerosas y exceden el ámbito del presente trabajo. No todas ellas tienen un carácter exclusivamente jurídico o técnico, pero sí apuntaremos de forma apresurada algunas causas que pueden parecer banales, pero que conocemos de primera mano los empleados públicos de algunas Administraciones de tamaño mediano o pequeño. Por un lado, la falta de recursos en un contexto de crisis económica, que ha sido un problema real, pero a la vez ha servido de oportuna excusa para justificar el frenazo tecnológico sufrido durante más de un lustro.

Pero a juicio del que escribe estas páginas, un obstáculo no menor ha estado relacionado con la propia naturaleza humana, con el miedo a los cambios y con la resistencia a abandonar la zona de confort.

Existen numerosos estudios sobre brecha digital y Administración electrónica, así como sobre los factores que inciden en la mayor o menor demanda de servicios públicos

---

<sup>2</sup> Exposición de Motivos del *Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado*

<sup>3</sup> Con carácter general; E. GAMERO CASADO y J. VALERO TORRIJOS (Coord.), *La Ley de Administración Electrónica: comentario sistemático a la Ley 11/2007 de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos*, Aranzadi, Pamplona, 2008.

electrónicos<sup>4</sup>, que se ha asociado con las características sociodemográficas de los individuos.

No obstante, ha sido relativamente frecuente observar cómo empleados públicos no afectados por la denominada *brecha digital*, que se relacionaban con las nuevas tecnologías con naturalidad para satisfacer objetivos específicos en su vida privada, que leían periódicos digitales, realizaban compras *online*, compraban billetes de avión por Internet, utilizaban las redes sociales, realizaban transferencias mediante banca electrónica y remitían correos electrónicos a diario, recelaban con vehemencia o con dejadez de la posibilidad de integrar la misma realidad tecnológica que ya era habitual en otros ámbitos de sus vidas en su quehacer cotidiano en la Administración pública.

Esta falta de voluntad o incluso resistencia, a veces tácita, a asumir el compromiso de ofrecer a los ciudadanos las ventajas y posibilidades que tiene la sociedad de la información, y que podríamos denominar *brecha digital interna*, ha sido una causa de importancia no menor en la insuficiente implantación de los servicios electrónicos en las Administraciones españolas. La percepción que se tiene, no del todo injusta, sobre la Administración pública española es la de un elefante burocrático que se ha resistido y se resiste a modernizarse y a abandonar el papel.

Obviamente, han existido otras razones que explican las insuficiencias en la implantación de la Administración electrónica hasta la aprobación de las leyes 39/2015 y 40/2015, como la ya apuntada escasez de recursos económicos para aplicar correctamente la normativa, la falta de herramientas adecuadas para imponer su cumplimiento, así como la complejidad y diversidad de la regulación existente, así como la dispersión normativa que la publicación de estas normas ha pretendido solventar.

Por otra parte, existe unanimidad en la Doctrina en que el principal defecto de la LAE fue la previsión contenida en su Disposición Final Tercera, en el sentido de que, respecto de las Comunidades Autónomas y los entes locales, los derechos en ella contenidos serían exigibles en relación con todos sus procedimientos “siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias”.

Ni la LPAC ni la LRJSP contienen una previsión similar, lo cual ha de ser valorado muy positivamente. Sin embargo, se corre el riesgo con estas nuevas leyes de repetir la situación de inactividad de algunas CC. AA. y de los entes locales que derivaría en la continuidad de su inoperancia como Administración electrónica.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> A título de ejemplo, J.I. CRIADO y D.F. BARRERO, *Estudio de la brecha digital y la demanda de administración electrónica. Análisis empírico del caso español*. Ponencia del XI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración. Sevilla, 18-20 de septiembre de 2013. Documento disponible en <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/11/papers/953.pdf> (Última visita: 15 de octubre de 2017).

<sup>5</sup> I. MARTÍN DELGADO, “La Reforma de la Administración Electrónica: Una panorámica general del impacto de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común en las relaciones de los ciudadanos con la Administración Pública”, en F. LÓPEZ MENUDO (Dir), *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público*, Universidad de Sevilla, 2016.

## 1.2 Marco normativo de la e-Justicia.

La LPACAP y la LRJSP han ampliado el ámbito subjetivo de aplicación de la normativa básica de régimen jurídico, extendiéndolo al sector público configurado por:

- La Administración General del Estado.
- Las Administraciones de las comunidades autónomas.
- Las entidades que integran la Administración local.
- El sector público institucional.

No obstante, es importante recordar que las disposiciones relativas a la administración electrónica son aplicables solamente a las Administraciones públicas.

La *Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia*, es la norma que regula el uso de las nuevas tecnologías en la Administración de Justicia. El Preámbulo de esta Ley ya declaraba que “la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, no es plenamente aplicable a la Administración de Justicia y es necesaria una regulación específica”, lo cual supone toda una declaración de principios, si bien es cierto que inmediatamente reconocía que ello no quiere decir, no obstante, que no se hayan adoptado idénticos principios y valores en muchos aspectos.

El Preámbulo de la Ley 18/2011 justificaba esta necesidad de establecer una distinta regulación ya que “la Administración de Justicia presenta características que la diferencian de las restantes Administraciones públicas. En primer lugar, por la propia naturaleza de la función que la Administración judicial tiene atribuida, ya que se trata de un poder del Estado distinto del poder ejecutivo, en el que se encuadran las Administraciones públicas que, además, debe satisfacer un derecho fundamental que a su vez es clave para sostener el Estado de Derecho. En segundo lugar, la relación de los ciudadanos con los órganos judiciales se establece casi siempre a través de profesionales, cosa que no suele suceder en el caso de las Administraciones públicas” (Preámbulo Ley 18/2011).

De forma genérica, se entiende por e-Justicia la utilización de las nuevas tecnologías por parte de la Administración de Justicia. Justicia en línea o Justicia en red han sido otras expresiones utilizadas por las instituciones europeas para referirse a este fenómeno.

La Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo “Hacia una estrategia europea en materia de e-Justicia (Justicia en línea)”, de 30 de mayo de 2008 COM (2008) ha definido la e-Justicia como “el recurso a las tecnologías de la información y la comunicación para mejorar el acceso de los ciudadanos a la justicia y para la eficacia de la acción judicial entendida como toda actividad consistente en resolver un litigio o en sancionar penalmente una conducta”. Por su parte el Parlamento Europeo, en su resolución de 18 de diciembre de 2008 con recomendaciones a la Comisión en materia de e-Justicia [2008/2125(INI)] afirmó que “e-

Justicia posee una amplia definición que incluye, en general, el uso de las tecnologías electrónicas en el campo de la Justicia”.<sup>6</sup>

En todas estas definiciones subyace la intención de poner el foco sobre el elemento electrónico, sobre la utilización de las TIC en la ejecución de una actividad concreta, de tipo instrumental. Es primordial por tanto, recordar que la partícula “e-“ de “e-Justicia” (apócope del término “electrónico”) hace referencia al “cómo” de una actividad, pero no al contenido material de la misma. En consecuencia, no hace referencia a un tipo diferente de Justicia, o a un contenido distinto del Poder Judicial, sino que como recuerda Gascón Inchausti, “*la e-Justicia no ha dejado de ser la Administración de Justicia ordinaria, sin más, pero aprovechando las herramientas propias de las TIC en la organización y desarrollo del trabajo por órganos jurisdiccionales*”.<sup>7</sup>

Así, siguiendo con Gascón Inchausti, convenimos que la naturaleza y función de los órganos jurisdiccionales no cambia con por el hecho de servirse de nuevas herramientas, “lo único que es distinto es la configuración externa de la actividad que se desarrolla de forma electrónica, es decir, la configuración externa de determinados actos procesales (...) que se realizan por medio de alguna herramienta propia de las TIC.”

En cualquier caso, que la e-Justicia sigue siendo la Justicia ordinaria con herramientas adaptadas al nivel actual de la tecnología no deja de ser una obviedad, y lo mismo cabe afirmar respecto a la propia Administración electrónica. “Aunque sea una forma común de hablar, la «administración electrónica» en realidad no existe, igual que no existía antes la «administración mecanográfica» o telefónica. Sólo existe la Administración, que en cada momento utiliza los medios que están a su alcance para prestar los servicios públicos lo mejor posible. La Administración del s. XXI debe utilizar los medios electrónicos, como el resto de la sociedad.”<sup>8</sup>

No obstante, si bien es cierto que la implantación de las TIC no debe afectar la naturaleza de la función jurisdiccional ni mucho menos poner en riesgo o menoscabar las garantías del proceso judicial en aras de la mayor celeridad, eficiencia o inmediatez que proporcionan las nuevas tecnologías, no es menos cierto, a nuestro entender, que entender la e-Justicia desde un punto de vista meramente instrumental limita las posibilidades de mejora en la garantía de los derechos y tutela del ordenamiento que pueden proporcionar las herramientas tecnológicas.

Más bien, el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia debe servir como un instrumento de capital importancia en la salvaguarda de los derechos de los ciudadanos y la tutela judicial efectiva reconocida en el artículo 24.1 de la Constitución Española; así como muy especialmente el derecho a un juicio sin dilaciones indebidas.

---

<sup>6</sup> T.del A. “*e-Justice has a broad definition including, in general, the use of electronic technologies in the field of Justice*”.

<sup>7</sup> F. GASCÓN INCHAUSTI, “La e-Justicia en la Unión Europea: Balance de situación y planes para el futuro (en diciembre de 2009)”, en *Presente y futuro de la E-Justicia en España y la Unión Europea* (dir. Carmen Senés Motilla), Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2010, págs. 83-125.

<sup>8</sup> B. ADSUARA VARELA, “A modo de epílogo, nuevas perspectivas de la Administración electrónica”, en I. MARTÍN DELGADO (Dir.), *La reforma de la Administración electrónica: Una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, INAP, Madrid, 2017.

En efecto, como reza el Preámbulo de la Ley 18/2011, “en este contexto de modernización, uno de los elementos de mayor relevancia es, precisamente, la incorporación en las oficinas judiciales de las nuevas tecnologías. Su uso generalizado y obligatorio contribuirá a mejorar la gestión en las oficinas judiciales, actualizando su funcionamiento e incrementando los niveles de eficiencia. Las nuevas tecnologías permiten igualmente abaratar los costes del servicio público de justicia, pero también suponen una mejora de la confianza en el sistema, lo que se traduce en mayor seguridad. Ello incide de manera directa e indirecta en el sistema económico, pues los cambios generan nuevas perspectivas en las relaciones económicas, acrecentando la seguridad y la fluidez de las mismas”.

Celeridad en los trámites procesales, reducción de costes e incremento de la eficiencia, de la transparencia y de la seguridad son objetivos materiales al alcance de la Administración de Justicia mediante la aplicación de las nuevas tecnologías en el desarrollo de su actividad, sin que ello vaya en perjuicio – como han temido tradicionalmente algunos sectores de la judicatura – de las garantías propias de los procedimientos judiciales. Sino, como se ha dicho, todo lo contrario.

## **2.- LA COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.**

La relación entre las Administraciones públicas constituye un presupuesto elemental en el desarrollo de la Administración digital. Ello es especialmente cierto en un país con un elevado grado de descentralización como España y con una notable atomización del sector público. Establecer los mecanismos de colaboración y cooperación entre las diferentes Administraciones públicas es un presupuesto no sólo deseable, sino imprescindible para el funcionamiento del sector público español.

La LRJSP establece en su Título III un régimen completo de las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas. Las diferentes Administraciones Públicas deberán actuar y relacionarse con otras Administraciones y entidades u organismos vinculados o dependientes de éstas de acuerdo con una serie de principios enumerados en el artículo 140 de la LRJSP entre los que destacamos los principios de cooperación, colaboración o coordinación.

Cabe apuntar asimismo que las obligaciones que se derivan del deber de colaboración se harán efectivas a través de las siguientes técnicas descritas en el artículo 142 de la citada norma:

- a) El suministro de información, datos, documentos o medios probatorios que se hallen a disposición del organismo público o la entidad al que se dirige la solicitud y que la Administración solicitante precise disponer para el ejercicio de sus competencias.
- b) La creación y mantenimiento de sistemas integrados de información administrativa con el fin de disponer de datos actualizados, completos y permanentes referentes a los diferentes ámbitos de actividad administrativa en todo el territorio nacional.



c) El deber de asistencia y auxilio, para atender las solicitudes formuladas por otras Administraciones para el mejor ejercicio de sus competencias, en especial cuando los efectos de su actividad administrativa se extiendan fuera de su ámbito territorial.

d) Cualquier otra prevista en una Ley.

Una de las principales novedades que introduce la LRJSP es la obligación de que las Administraciones Públicas se relacionen entre sí por medios electrónicos, previsión que se desarrolla mediante una regulación específica de las relaciones electrónicas entre las Administraciones. Para ello, también se contempla como nuevo principio de actuación la interoperabilidad de los medios electrónicos y sistemas y la prestación conjunta de servicios a los ciudadanos.

Del mismo modo, las distintas Administraciones adoptarán las medidas necesarias e incorporarán en sus respectivos ámbitos las tecnologías precisas para posibilitar la interconexión de sus redes con el fin de crear una red de comunicaciones que interconecte los sistemas de información de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, con la entrada en vigor de la LRJSP las relaciones entre las Administraciones públicas para intercambiar expedientes o recabar documentos únicamente se podrán realizar por medios electrónicos. No obstante, es necesario avanzar en la consecución de la interoperabilidad, pues a pesar de todo lo que indudablemente se ha conseguido en el ámbito normativo, es indudable que no se ha hecho a la velocidad que hubiera sido deseable, ni se ha alcanzado la interconexión de sistemas y servicios de manera integral.

## **2.1.- Cooperación entre las Administraciones con competencias en materia de Administración de Justicia.**

El Título V de la Ley 18/2011 aborda los aspectos básicos sobre los que debe asentarse la necesaria cooperación y colegiación de esfuerzos entre las Administraciones con competencias en materia de justicia. Se constituye el Comité técnico estatal de la Administración judicial electrónica con importantes competencias en orden a favorecer la compatibilidad y a asegurar la interoperabilidad de los sistemas y aplicaciones empleados en la Administración de Justicia, así como para asegurar la cooperación entre las distintas Administraciones.

Esta Ley define el contenido del Esquema judicial de interoperabilidad y seguridad, 2al considerarse dichas cualidades como esenciales para un eficaz y eficiente funcionamiento del sistema”, estableciéndose que deberá tenerse presente y acomodarse al mismo todos los servicios, sistemas y aplicaciones utilizados en la Administración de Justicia a lo largo de su ciclo de vida.

Asimismo, establece los principios generales a los que deberán responder tanto la interoperabilidad entre las distintas aplicaciones como la seguridad de la información contenida en ellas.

Cabe destacar, conforme reza la Exposición de Motivos del *Real Decreto 1065/2015, de 27 de noviembre, sobre comunicaciones electrónicas en la Administración de Justicia en el ámbito territorial del Ministerio de Justicia y por el que se regula el sistema LexNET*, que en la redacción de las bases de interoperabilidad y seguridad de la Administración de Justicia se tomó en cuenta lo establecido en los Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y de Seguridad, así como las recomendaciones de la Unión Europea, la situación tecnológica de las diferentes Administraciones competentes en materia de justicia y los servicios electrónicos e infraestructuras ya existentes.

Durante los últimos años, se han puesto en marcha una serie de iniciativas para permitir que los sistemas usados en la Administración de Justicia compartan información y se comuniquen con otros sistemas: con los otros órganos judiciales, con los profesionales del Derecho, con otras personas y entidades que colaboran con la Administración de Justicia, así como con el propio ciudadano.

## **2.2.- Interoperabilidad y Administración de Justicia.**

La Decisión (EU) 2015/2240, del Parlamento europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2015 definió la interoperabilidad como “La capacidad de que organizaciones diversas y dispares interactúen con vistas a alcanzar objetivos comunes que sean mutuamente beneficiosos y hayan sido acordados conjuntamente, recurriendo a la puesta en común de información y conocimientos entre las organizaciones, a través de los procesos empresariales a los que apoyan, mediante el intercambio de datos entre sus respectivos sistemas TIC”.

El Anexo de la LAE definía la interoperabilidad como la “capacidad de los sistemas de información, y por ende de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos”.

La importancia de la interoperabilidad se comprende mejor leyendo la expresiva descripción de Gamero Casado: “La interoperabilidad es un imperativo en un Estado políticamente descentralizado: permite que cada poder político ejerza su competencia abatiendo las eventuales barreras que en otro caso representa para la ciudadanía su segmentación entre diferentes poderes públicos. Exige la alineación de factores muy diversos (implica, por ejemplo, procesos de normalización técnica, tanto de hardware como de software), y para ello es fundamental que alguien establezca las reglas del juego, siquiera sea mediante procedimientos que integren la participación y sensibilidades de todos los actores implicados. Su carácter estratégico es tal que yo mismo llegué a calificarlo como «el desafío más importante que se plantea a la gestión administrativa en la primera mitad del siglo XXI»”<sup>9</sup>

Es preciso asimismo recordar muy brevemente las cuatro dimensiones de la interoperabilidad:

---

<sup>9</sup> E. GAMERO CASADO, “Administración electrónica e interoperabilidad” en I. MARTÍN DELGADO (Dir.), *La reforma de la Administración electrónica: Una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, INAP, Madrid, 2017.

- Interoperabilidad organizativa: es relativa a la capacidad de las entidades y de los procesos a través de los cuales llevan a cabo sus actividades para colaborar al objeto de alcanzar logros mutuamente acordados relativos a los servicios que prestan. Se refiere, en cierto modo, a los cambios que debe sufrir una organización para poder intercambiar información con otros sistemas. En la dimensión organizativa de la interoperabilidad hacemos referencia a los diferentes sujetos y usuarios, públicos o privados, que pueden verse implicados en la necesidad de ser interoperables. Ha de ser interoperable un determinado órgano administrativo con el resto de órganos y entidades de la Administración y han de ser interoperables unas Administraciones Públicas con otras.
- Interoperabilidad técnica: viene determinada por la relación entre sistemas y servicios de tecnologías de la información, incluyendo aspectos tales como las interfaces, la presentación de la información, la interconexión, la integración de datos y servicios, la presentación de la información, la accesibilidad y la seguridad.
- Interoperabilidad semántica: hace referencia a que la información intercambiada pueda ser interpretable de forma automática y reutilizable por aplicaciones que no intervinieron en su aplicación.
- Interoperabilidad jurídica (o legal): es la sincronización adecuada de la legislación de un determinado ámbito político para que los datos electrónicos originarios del mismo sean conformes al Derecho aplicable en otros, y se reconozcan recíprocamente cuando ello sea necesario para su utilización en ámbitos distintos del originario.

El artículo 156.1 de la LRJSP establece que “el Esquema Nacional de Interoperabilidad comprende el conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones Públicas para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad”. De esta redacción se deriva que el ENI es un conjunto de normas de obligado cumplimiento para todas las Administraciones públicas y un presupuesto fundamental para garantizar la interconexión de los archivos electrónicos y de las redes de intercambio de datos, así como de las plataformas de tramitación electrónica.

El Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica se regula en el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, cuyo artículo 1,2 determina que “el Esquema Nacional de Interoperabilidad comprenderá los criterios y recomendaciones de seguridad, normalización y conservación de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones públicas para asegurar un adecuado nivel de interoperabilidad organizativa, semántica y técnica de los datos, informaciones y servicios que gestionen en el ejercicio de sus competencias y para evitar la discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica”.

En el ámbito de la Administración de Justicia, ésta utilizará las tecnologías de la información aplicando medidas informáticas, tecnológicas, organizativas y de seguridad que aseguren un adecuado nivel de interoperabilidad técnica, semántico-jurídica y

organizativa entre todos los sistemas y aplicaciones que prestan servicios a la Administración de Justicia.

La Ley 18/2011 regula la Interoperabilidad y el Esquema judicial de interoperabilidad y seguridad en los artículos 46 y siguientes, afirmando que el citado Esquema judicial de interoperabilidad y seguridad será aplicado en la Administración de Justicia para asegurar el acceso, integridad, disponibilidad, autenticidad, confidencialidad, trazabilidad y conservación de los datos, informaciones y servicios utilizados en medios electrónicos que gestionen en el ejercicio de sus competencias.

El Esquema judicial de interoperabilidad y seguridad comprenderá:

- a) El conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación, normalización y volcado de datos de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las distintas instituciones y Administraciones competentes para la toma de decisiones tecnológicas que aseguren la interoperabilidad.
- b) La política de seguridad en la utilización de medios electrónicos en el ámbito de la presente Ley y el establecimiento de los principios básicos y requisitos mínimos que permitan una protección adecuada de la información.

### **3.- LA RECLAMACIÓN Y REMISIÓN DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO AL ÓRGANO JUDICIAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

#### **3.1.- El Expediente administrativo.**

El artículo 70 de la LPAC constituye, como se ha dicho en la Introducción, una notable novedad por cuanto ofrece una definición del expediente administrativo, ya que la derogada Ley 30/92 no recogía norma alguna en relación con esta cuestión. Si lo hacía el artículo 32.1 de la LAE de forma más esquemática.

El párrafo 2º del citado artículo 70 de la LPAC comienza con la afirmación taxativa de que el expediente administrativo tendrá necesariamente formato electrónico. La inclusión de esta previsión de carácter imperativo en la norma básica del procedimiento común ha puesto a los operadores jurídicos ante la *sorpresa* de que ha llegado a nuestra Administración la tan anunciada, y en ocasiones temida, desaparición de los expedientes en papel. Este mandato normativo queda reforzado por las previsiones del artículo 26.1 de la misma norma que, despejando cualquier atisbo de duda sobre las pretensiones del legislador, determina que las Administraciones Públicas emitirán los documentos administrativos por escrito, a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia.

Los componentes de un expediente electrónico, conforme lo establecido en el apartado III de la Norma Técnica de Interoperabilidad de Expediente Electrónico son:

- a) Documentos electrónicos, que cumplirán las características de estructura y formato establecidas en la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento electrónico.

Los documentos electrónicos podrán incluirse en un expediente electrónico bien directamente como elementos independientes, bien dentro de una carpeta, entendida ésta como una agrupación de documentos electrónicos creada por un motivo funcional, o bien como parte de otro expediente, anidado en el primero.

b) Índice electrónico, que garantizará la integridad del expediente electrónico y permitirá su recuperación siempre que sea preciso.

El índice electrónico recogerá el conjunto de documentos electrónicos asociados al expediente en un momento dado y, si es el caso, su disposición en carpetas o expedientes.

c) Firma del índice electrónico por la Administración, órgano o entidad actuante de acuerdo con la normativa aplicable.

d) Metadatos del expediente electrónico.

### **3.2.-El Expediente judicial electrónico.**

El artículo 26.1 de la Ley 18/2011 define el expediente judicial electrónico como “el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento judicial, cualquiera que sea el tipo de información que contenga”; mientras que el artículo 28.1 de la misma Ley establece que “tendrán la consideración de documentos judiciales electrónicos las resoluciones y actuaciones que se generen en los sistemas de gestión procesal, así como toda información que tenga acceso de otra forma al expediente, cuando incorporen datos firmados electrónicamente en la forma prevista en la Sección II del Capítulo II del Título III de la presente Ley”

De los preceptos transcritos se deriva que el expediente judicial electrónico supone que toda la información necesaria para la tramitación y resolución de un procedimiento se encuentre en formato digital, tanto la emitida por la misma oficina judicial como la aportada por las partes o por terceros que se relacionen o colaboren con la Administración de Justicia. Ello incluye, por lo tanto, el expediente administrativo del que traiga causa un procedimiento contencioso-administrativo y que deba ser aportado (remitido) por una Administración pública. Ello, por otra parte, no podría ser de otra manera desde la identificación de expediente administrativo con expediente electrónico y la desaparición del papel, al menos en teoría, de las Administraciones públicas de nuestro país.

### **3.3.- Reclamación del Expediente electrónico.**

Como cuestión previa, es preciso señalar que la remisión del expediente administrativo es una de las garantías fundamentales del demandante en el seno del proceso contencioso administrativo puesto que permite conocer con detalle y de modo correlativo y ordenado el camino procedimental a través del que se ha producido el acto o disposición impugnada en sede jurisdiccional.

La preocupación del legislador de 1998 se centraba en que la remisión del expediente fuera rápida y completa. La propia Exposición de Motivos de la LJCA pone de manifiesto

que la cuestión de la remisión del expediente administrativo era un asunto azaroso, pues la norma se preocupaba de vencer las tradicionales reticencias de la Administración a hacerlo en tiempo y forma. Que el expediente fuera remitido al órgano jurisdiccional puntualmente y completo parecía un presupuesto básico tanto del derecho a la tutela judicial efectiva como del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas.

La estrecha relación de la remisión del expediente administrativo al derecho a la tutela judicial efectiva ha sido destacada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 21 de diciembre de 2004, citada a su vez por la STS de 24 de junio de 2008:

*«La relevancia que la aportación del expediente administrativo al procedimiento contencioso-administrativo en la nueva regulación procesal del orden contencioso-administrativo, como medida tendente a reforzar el derecho de defensa de los ciudadanos frente a la actuación de los poderes públicos administrativos y a favorecer el derecho a un proceso con todas las garantías, posibilitando al órgano jurisdiccional, que de modo efectivo puede ejercer plenamente el control jurisdiccional de la actividad de la Administración Pública, se expresa en la propia Exposición de Motivos de la Ley 29/1998, de 13 de julio».*

En términos más contundentes se expresa la Sentencia del tribunal Constitucional 24/1981, de 14 de julio:

*«El derecho de la parte a examinar el expediente administrativo en el procedimiento contencioso-administrativo, cuando resulta inexcusable su conocimiento para poder formalizar el escrito de demanda y poder exponer las alegaciones que considere pertinentes para fundamentar la pretensión anulatoria del acto o la disposición impugnados, se vincula en la doctrina constitucional fundacional como garantía procesal inscrita en el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, que garantiza el artículo 24 de la Constitución, de modo que tiene un contenido instrumental del ejercicio del derecho de defensa y a la vez constituye un medio de asegurar la efectiva realización de los principios de igualdad de armas y de contradicción en el proceso, al no poder la Administración, arbitrariamente, sustraer al conocimiento de la parte los documentos que configuran el expediente administrativo, causando limitaciones o restricciones indebidas del derecho de defensa que pueden originar materialmente un resultado de indefensión.»*

Por tanto, la reclamación del expediente es la petición, al órgano administrativo de las actuaciones practicadas y que se corresponden con la disposición, acto, inactividad o actuación constitutiva de vía de hecho objeto de impugnación.

La obligación de facilitar y poner a disposición del proceso el expediente recae en el órgano autor del acto o disposición o al que se haga responsable de la inactividad o vía de hecho (art. 48.1 de la LJCA). El órgano administrativo al que se le imputa la actuación es, por tanto, el obligado a la remisión del expediente.

Esta obligación genérica decae en los supuestos en los que el procedimiento se inicia por demanda por tratarse de una disposición general, acto, inactividad o vía de hecho en que no existan terceros interesados (arts. 45.5 y 48.2, LJCA) lo cual no es óbice para que,

conforme a lo previsto en el art. 48.5, LJCA pueda solicitarse el expediente, de oficio o a instancia de la parte demandante, si se estimara conveniente.

- **Plazo.**

La obligación de remisión del expediente debe de cumplirse en un plazo de tiempo que el art. 48.3, LJCA establece, de manera general, en veinte días que se habrán de contar desde aquél en el que la comunicación judicial tiene entrada en el registro del órgano requerido, siendo un plazo de tiempo improrrogable.

Hay supuestos en los que este plazo se reduce, como es el caso del procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de las personas en los que se requerirá con carácter urgente al órgano administrativo correspondiente para que, tal y como establece el art. 116.1, LJCA se remita el expediente administrativo en el plazo máximo de cinco días.

- **Contenido.**

El art. 48.4, LJCA determina la forma en la que el órgano administrativo tiene remitir al órgano jurisdiccional el expediente administrativo, para lo cual se establecen como requisitos que el expediente:

- Se enviará completo.
- Tendrá que estar foliado.
- Será el original o una copia autenticada.
- Se adjuntará un índice que también estará autenticado.

El objetivo es garantizar la remisión de la integridad material de todo lo actuado y que se cumpla con el deber impuesto a la Administración actuante de remitir la totalidad de los elementos que componen el procedimiento.

La LJCA es un producto de su época, que pretendía resolver los problemas que en aquel tiempo presentaba la remisión en tiempo y completa de los expedientes administrativos. Pero el tenor de sus disposiciones está adaptadas a los expedientes en papel, por ello es preciso acudir a lo que dispone el artículo 70.3 de la LPAC que regula la remisión de los expedientes electrónicos: “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.”

Así, podrá remitirse el expediente original o una copia del mismo, y corresponde a cada Administración determinar los órganos que tienen atribuidas las competencias de expedición de copias auténticas de documentos públicos y privados, tal y como establece el art. 27.1 de la LPAC.

### 3.4.- ¿Es posible la puesta a disposición del expediente o es imperativa la remisión del mismo al órgano judicial?

De la redacción de la LPAC ha desaparecido la previsión que establecía el artículo 32.2 de la LAE, que permitía que la remisión de expedientes pudiera ser sustituida, a todos los efectos legales, por la puesta a disposición del expediente electrónico.

Si bien es cierto que la LJCA no fue modificada tras la entrada en vigor de la LAE, y que el tenor literal del artículo 48 de la citada LJCA seguía imponiendo la obligación de remisión del expediente, ninguna duda existía en la Doctrina sobre la posibilidad de sustituir la remisión del expediente electrónico por su puesta a disposición del órgano jurisdiccional. Ello resultaba evidente, dado que la LAE era una norma con rango suficiente para modificar implícitamente, o acaso “interpretar”, la LJCA, entendiendo sustituida la obligación de remisión del expediente por su puesta a disposición.

Más aún, la LAE es posterior a la LJCA, por lo que parece inobjetable que el legislador de 2007, al conocer una realidad tecnológica que el de 1998 apenas podría atisbar, sería normal entender que pretendió abrir esa posibilidad a propósito al dar por supuesto que todas las garantías que implica la remisión del expediente pueden ser satisfechas por la directa puesta a disposición del expediente sin necesidad de remitirlo previamente al órgano jurisdiccional.

Por otra parte, el hecho de que la LAE mantuviera el término “foliado” para el expediente electrónico (término que, a su vez, conserva la LPAC de 2015), parece confirmar que la LAE pretendía salvaguardar las garantías del artículo 48 de la LJCA al ser consciente de que lo estaba modificando. Es evidente que el “foliado” constituye actualmente una *fiction iuris*, ya que un expediente electrónico no puede ser “foliado” en el sentido tradicional del término.

Ello no obstante, la Abogacía del Estado recomendó la modificación del artículo 48 de la LJCA y prever expresamente en esta Ley la puesta a disposición del expediente electrónico para evitar dudas interpretativas.<sup>10</sup>

Con la desaparición de la referencia expresa a esta posibilidad en la actual Ley de Procedimiento, cabe preguntarse si existe hoy fundamento legal para sustituir la remisión del expediente administrativo por su puesta a disposición del órgano judicial.

El artículo 53.1.a *in fine* de la LPAC afirma que se entenderá cumplida la obligación de la Administración de facilitar copias de los documentos contenidos en los procedimientos mediante la puesta a disposición de las mismas en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración competente o en las sedes electrónicas que correspondan. No obstante, parece claro que esta previsión no le exime de la obligación de remisión de expedientes a los órganos jurisdiccionales, por cuanto se refiere exclusivamente a la obligación de entregar copias de documentos contenidos en los expedientes y, además, dicha previsión se encuentra ubicada en el artículo que regula los derechos de los interesados, sin vinculación alguna con las relaciones interadministrativas.

No parece, pues, que exista habilitación legal para entender cumplida mediante la puesta a disposición del expediente administrativo la obligación legal de remisión del mismo.

---

<sup>10</sup> Informe 56/09. *Anales de la Abogacía del Estado 2009*, B.O.E., Madrid, 2010.



Tampoco parece que la desaparición de esta posibilidad de nuestras normas de procedimiento haya sido casual. Ello sólo puede ser entendido como un paso atrás. La obligación de remisión, aunque sea por medios electrónicos, de los expedientes administrativos recuerdan al trasladado físico a la Administración de Justicia de los expedientes en papel. Ni por la naturaleza actual del expediente electrónico, ni por las posibilidades que nos brinda la tecnología actual, se entiende fácilmente la razón de que se mantenga esta carga sobre las Administraciones Públicas.

También se refiere a la “remisión del expediente” la Ley 18/2011, que establece que “los expedientes y demás actuaciones que deban ser remitidos por otras Administraciones y organismos públicos deberán realizarse en todo caso por vía telemática a través de la correspondiente sede judicial electrónica. El expediente administrativo electrónico habrá de cumplir los requisitos previstos en la LAE, y deberá remitirse debidamente foliado mediante un índice electrónico que permita la debida localización y consulta de los documentos incorporados” (artículo 37.,4).

Parece especialmente llamativo, no obstante, que la Ley 18/2011 sí prevea para la Administración de Justicia que, cuando se trate de expedientes judiciales electrónicos, la remisión de dichos expedientes se sustituirá a todos los efectos legales por la puesta a disposición de los mismos, teniendo derecho a obtener copia electrónica del mismo todos aquellos que lo tengan conforme a lo dispuesto en las normas procesales (artículo 26.4).

Resulta chocante esta manifestación de la “ley del embudo” en el que la *parte ancha* es para la Administración de Justicia, porque lo lógico habría sido mantener la misma posibilidad para las Administraciones Públicas, especialmente porque ya estaba prevista en una norma de rango legal antes de que desapareciera de nuevo del ordenamiento jurídico.

No obstante, parece claro que la propia evolución tecnológica acabará obligando, más pronto que tarde, a que la puesta a disposición de los expedientes administrativos pueda sustituir a su remisión a los órganos judiciales. Al fin y al cabo, los beneficios que conllevaría en términos de impulso a los procedimientos, celeridad en la tramitación de los mismos y al derecho a un proceso sin dilaciones indebidas acabarían por superar a las reticencias o recelos que han ocasionado su desaparición.

La posibilidad de implementar una actuación administrativa automatizada (esto es, sin necesidad de intervención de un funcionario en cada actuación singular) en el ámbito de meros actos de comunicación, como podría ser la puesta a disposición de expedientes, hace más difícil de entender la obligación legal de la remisión del expediente.

#### **4.- TRAMITACIÓN ELECTRÓNICA ENTRE ADMINISTRACIONES.**

La reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil introdujo la obligación por parte de tribunales y operadores jurídicos de comunicarse por medios electrónicos desde el 1 de enero de 2016, y estableció la fecha del 1 de enero de 2017 para la remisión de expedientes administrativos electrónicos a los órganos judiciales.

Como se ha expuesto previamente, la Ley 18/2011 dice que los expedientes administrativos y demás actuaciones que deban ser remitidos por otras Administraciones y organismos públicos deberán realizarse en todo caso por vía telemática.

Las Normas Técnicas de Interoperabilidad de Documento electrónico y Expediente electrónico del Esquema Nacional de Interoperabilidad definen esquemas XML (XSD) como herramienta para la interoperabilidad en el intercambio de documentos y expedientes electrónicos.

La estructura a aplicar para el intercambio de documentos electrónicos será de forma general un fichero XML que incluirá los tres componentes del documento electrónico identificados, esto es:

- i. Fichero de contenido: que alberga el fichero que contiene los datos o contenido del documento.
- ii. Bloque de metadatos: en el que siguiendo el esquema XML correspondiente, se integran los metadatos definidos como mínimos obligatorios asociados al fichero de contenido anterior, salvo 'Valor CSV', y 'Regulación generación CSV' que se integrarán en el elemento de firma.
- iii. Firma/s: ya sean firmas electrónicas basadas en certificados y/o CSV asociadas al fichero de contenido del documento, así como los metadatos de la firma.

El Ministerio Justicia ha desarrollado el *cargador de expedientes*, herramienta que permite la remisión de un expediente administrativo electrónico a los órganos judiciales. La Administración de Justicia y el Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas han logrado la integración del cargador con INSIDE, que es una herramienta que, como después se verá, permite a todo tipo de Administraciones españolas conformar electrónicamente los expedientes administrativos y remitirlos posteriormente donde corresponda, en este caso a la Administración de Justicia.

Por otra parte, el artículo 8.1 del *Real Decreto 1065/2015, de 27 de noviembre, sobre comunicaciones electrónicas en la Administración de Justicia en el ámbito territorial del Ministerio de Justicia y por el que se regula el sistema LexNET*, determina que la presentación de escritos y documentos, el traslado de copias y la realización de comunicaciones y notificaciones por medios electrónicos se efectuaran a través del sistema LexNET o mediante la sede judicial electrónica correspondiente.

El artículo 9.1 del mismo Real Decreto establece que Los órganos y las oficinas judiciales y fiscales, así como los profesionales de la justicia, remitirán sus escritos y documentos a través del sistema LexNET. Las Administraciones y organismos públicos y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad también podrán usar los servicios de la sede judicial electrónica que se habiliten expresamente para ellas.

LexNET es un sistema informático de telecomunicaciones para la presentación de escritos y documentos, el traslado de copias y la realización de actos de comunicación procesal por medios telemáticos cuya implantación en la Administración de Justicia se produjo mediante Real Decreto 84/2007, de 26 de enero y que actualmente se encuentra regulado en el mencionado Real Decreto 1056/2015.

#### **4.1.-Herramientas y plataformas para la remisión de expedientes administrativos a la Administración de Justicia. Principio de neutralidad tecnológica.**

En consecuencia, las distintas Administraciones están poniendo a disposición de Comunidades Autónomas, entidades locales y resto del sector público una serie de herramientas interoperables para la remisión de expedientes y documentos a la Administración de Justicia.

No obstante, el desarrollo y puesta a disposición de estas herramientas debe respetar el principio de neutralidad tecnológica, en virtud del cual la Administración Pública no puede decantarse por un determinado sistema operativo o por una concreta aplicación a la hora de desarrollar sus sistemas de información, y por ende, a la hora de relacionarse con otras Administraciones y con los ciudadanos.

Es preciso, llegados a este punto, recordar lo dispuesto en la Disposición Adicional Segunda de la LPAC, “Adhesión de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado”.

Según esta disposición, “para cumplir con lo previsto en materia de registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, archivo electrónico único, plataforma de intermediación de datos y punto de acceso general electrónico de la Administración, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales podrán adherirse voluntariamente y a través de medios electrónicos a las plataformas y registros establecidos al efecto por la Administración General del Estado. Su no adhesión, deberá justificarse en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En el caso que una Comunidad Autónoma o una Entidad Local justifique ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que puede prestar el servicio de un modo más eficiente, de acuerdo con los criterios previstos en el párrafo anterior, y opte por mantener su propio registro o plataforma, las citadas Administraciones deberán garantizar que éste cumple con los requisitos del Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de Seguridad, y sus normas técnicas de desarrollo, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se realicen en sus correspondientes registros y plataformas”.

Desde algunos sectores doctrinales se ha entendido que este precepto (de dudosa constitucionalidad) podría vulnerar el principio de neutralidad tecnológica, por cuanto supone una “estandarización a la fuerza”<sup>11</sup> de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales mediante la utilización de los instrumentos de la Administración General del Estado.

De hecho, la libertad de elección real de las Administraciones Públicas es más que cuestionable y el carácter voluntario de la adhesión a las plataformas y registros aportados

---

<sup>11</sup> “Problemática Jurídica de la Disposición Adicional Segunda de la LPAC”, en E. GAMERO CASADO (Dir.), S. FERNÁNDEZ RAMOS y J. VALERO TORRIJOS (Coord.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público. Tomo II*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017.

por la Administración General del Estado parece un brindis al sol, por cuanto que la Administración que decida libremente *no pasar por el aro* de la Administración General del Estado tiene la carga de justificar su no adhesión en los exigentes términos descritos en la Disposición Adicional Segunda de la LPAC previamente transcrita.

El Esquema Nacional de Interoperabilidad impone a las Administraciones Públicas la obligación de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, así como de remover los obstáculos que impidan o dificulten el ejercicio pleno del principio de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, garantizando con ello la independencia en la elección de las alternativas tecnológicas por los ciudadanos, así como la libertad de desarrollar e implantar los avances tecnológicos en un ámbito de libre mercado (*Exposición de Motivos del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica*).

Además, el artículo 11.1 del citado RD 4/2010, señala que las Administraciones públicas usarán estándares abiertos, así como, en su caso y de forma complementaria, estándares que sean de uso generalizado por los ciudadanos, al objeto de garantizar la independencia en la elección de alternativas tecnológicas por los ciudadanos y las Administraciones públicas y la adaptabilidad al progreso de la tecnología y, de forma que (...) los documentos, servicios electrónicos y aplicaciones puestos por las Administraciones públicas a disposición de los ciudadanos o de otras Administraciones públicas serán, según corresponda, visualizables, accesibles y funcionalmente operables en condiciones que permitan satisfacer el principio de neutralidad tecnológica y eviten la discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica.

#### **4.2.- LexNET.**

El sistema LexNET se define en el artículo 13 del *Real Decreto 1065/2015, de 27 de noviembre, sobre comunicaciones electrónicas en la Administración de Justicia en el ámbito territorial del Ministerio de Justicia y por el que se regula el sistema LexNET*, como un medio de transmisión seguro de información que mediante el uso de técnicas criptográficas garantiza la presentación de escritos y documentos y la recepción de actos de comunicación, sus fechas de emisión, puesta a disposición y recepción o acceso al contenido de los mismos.

Conforme lo dispuesto en el artículo 14 de la misma disposición, el sistema LexNET presta las siguientes funcionalidades:

- a) La presentación y transporte de escritos procesales y documentos que con los mismos se acompañen, así como su distribución y remisión al órgano u oficina judicial o fiscal encargada de su tramitación.
- b) La gestión del traslado de copias, de modo que quede acreditado en las copias la fecha y hora en que se ha realizado efectivamente el traslado a los restantes Procuradores personados y la identidad de éstos, de conformidad con lo previsto en las leyes procesales.

- c) La realización de actos de comunicación procesal conforme a los requisitos establecidos en las leyes procesales.
- d) La expedición de resguardos electrónicos, integrables en las aplicaciones de gestión procesal, acreditativos de la correcta realización de la presentación de escritos y documentos anexos, de los traslados de copias y de la remisión y recepción de los actos de comunicación procesal y, en todo caso, de la fecha y hora de la efectiva realización.
- e) La constancia de un asiento por cada una de las transacciones electrónicas a que se refieren los números anteriores, realizadas a través del sistema, identificando cada transacción los siguientes datos: identidad del remitente y del destinatario de cada mensaje, fecha y hora de su efectiva realización proporcionada por el sistema y, en su caso, proceso judicial al que se refiere, indicando tipo de procedimiento, número y año.

Consecuentemente, en principio, puesto que el sistema envía y recibe documentos, sería teóricamente apto para la remisión de expedientes administrativos a los órganos jurisdiccionales del orden contencioso administrativo.

Es preciso, admitir que a lo largo de la implantación de LexNET se han puesto de manifiesto graves deficiencias en el sistema. Las incidencias en forma de interrupciones del servicio y fallos de conexión han sido más habituales de lo que sería deseable, e incluso, recientemente, un enorme fallo de seguridad puso en evidencia las deficiencias del sistema y ocasionó su cierre temporal. Durante el verano de 2017 se descubrió una vulnerabilidad que permitía a los usuarios acceder a las carpetas de otros abogados y usuarios y visualizar su contenido. A raíz de este escándalo se descubrió un servidor de Justicia conectado a Internet sin contraseña. Como se reveló posteriormente podía accederse mediante un *click* a casi once mil documentos con, entre otra información, el código fuente de LexNET, certificados de seguridad y mapas de topología de LexNET de gran valor para planificar intromisiones en el sistema.

Parece, pues, los problemas de LexNET son de tipo estructural, y que este incumplimiento flagrante de los Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y Seguridad han minado la confianza de una gran parte de los operadores jurídicos en un sistema cuyas deficiencias han sido expuestas a la luz de forma demasiado grosera.

#### **4.3.- INSIDE.**

INSIDE (Infraestructura y Sistemas de Documentación Electrónica) responde a una naturaleza distinta. Es un conjunto de herramientas para la gestión completa de documentos y expedientes electrónicos, para que ambos puedan almacenarse y obtenerse según el ENI, esquema que establece las normas básicas para el intercambio y almacenamiento de documentos y expedientes electrónicos. Supone la gestión documental íntegramente electrónica de los documentos de la gestión viva del expediente, como paso previo al archivado definitivo de la documentación en un formato interoperable y duradero.

Además, integra servicios de Interconexión con la Administración de Justicia y en general, con otras administraciones.

Como complemento a INSIDE se añaden funcionalidades relacionadas con la gestión de documentos electrónicos con CSV, como la generación, consulta o el almacenamiento de documentos, teniendo en cuenta los aspectos de interoperabilidad de las Administraciones Públicas.

INSIDE permite, pues, funcionar como punto único de intercambio de expedientes no sólo con la Administración de Justicia, sino también entre dos administraciones o unidades cualesquiera.

Para ello, dispone de un servicio denominado Remisión en la nube mediante el cual se permite generar unas credenciales de acceso a un expediente electrónico, el cual puede estar previamente cargado en INSIDE, o recogido directamente del origen, a través de un sistema de comunicación que de manera automática permite compartir e intercambiar documentos y expedientes electrónicos.

“INSIDE funciona también como punto único para la remisión de expedientes a Justicia, permitiendo que cualquier expediente almacenado sea enviado al órgano judicial que lo haya requerido simplemente pulsando un botón. Esta integración permite el envío del expediente al Cargador de Expedientes del Ministerio de Justicia. Una vez en su destino, el expediente administrativo enviado se integra en el expediente judicial correspondiente, de forma que, tanto el juez, como el magistrado y la oficina judicial disponen de una visión única e integrada de toda la información electrónica a analizar.”<sup>12</sup>

## **CONCLUSIÓN**

Cuando sea preciso remitir el expediente administrativo a la Administración de Justicia deberá hacerse de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad, tal y como dispone el artículo 70.3 de la Ley 39/2015. No obstante, el envío del expediente administrativo para su incorporación a un proceso judicial deberá coordinarse con las específicas condiciones del artículo 48 de la LJCA, norma que a pesar de no haber cumplido aún veinte años, pertenece a otra época y parece responder a un espíritu totalmente diferente al que inspira la Administración electrónica. La LJCA pretendía solucionar el problema que suponían las reticencias de la Administración a remitir los expedientes en tiempo y forma y parece pensar en un expediente de papel que precisa ser copiado, compulsado y en cualquier caso trasladado físicamente. Una Administración aún basada en documentación física y comparecencia presencial.

Sin embargo, esta aparente discordancia normativa en realidad no es tal, puesto que los sistemas informáticos puestos al servicio de la Administración de Justicia serán de uso obligatorio en el desarrollo de la actividad de los órganos y oficinas judiciales y de las fiscalías por parte de todos los integrantes de las mismas. Además, las Administraciones

---

<sup>12</sup> Revista Justicia Digital, nº 14, Diciembre de 2014. Disponible en <http://lexnetjusticia.gob.es/documents/20181/185646/Revista+Justicia+Digital+n%C2%BA14.pdf/93bc3065-0f48-4ef8-88ee-a8194bee6c08>). Última consulta el 16 de octubre de 2017.

competentes en materia de Justicia asegurarán el acceso de los profesionales a los servicios electrónicos proporcionados en su ámbito a través de puntos de acceso electrónico, tal y como determina la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia.

No obstante, parece lógico suponer que siguen existiendo ciertos recelos hacia las relaciones electrónicas entre Administraciones, puesto que la redacción de la Ley 39/2015 no recoge la previsión que establecía el artículo 32.2 de la LAE, que permitía que la remisión de expedientes pudiera ser sustituida, a todos los efectos legales, por la puesta a disposición del expediente electrónico.

Tras la desaparición de la citada previsión del artículo 32,2 de la LAE no parece que exista habilitación legal para la puesta a disposición de la Administración de Justicia del expediente administrativo. Tampoco parece que la desaparición de esta posibilidad de nuestras normas de procedimiento haya sido casual. Ello sólo puede ser entendido como un paso atrás, puesto que la obligación de remisión de los expedientes, aunque sea por medios electrónicos, evocan el trasladado físico de los expedientes en papel. Ni por la naturaleza actual del expediente electrónico, ni por las posibilidades que nos brinda la tecnología actual, se entiende fácilmente la razón de que se mantenga esta carga sobre las Administraciones Públicas.

Sin embargo, resulta especialmente llamativo que la Ley 18/2011 sí prevea para la Administración de Justicia la sustitución de la remisión de los expedientes por la puesta a disposición de los mismos.

Como se ha expresado en esta Comunicación resulta, como mínimo, curiosa esta manifestación de la “ley del embudo” en el que la parte ancha es para la Administración de Justicia, y no se haya mantenido, como hubiera sido lógico, la misma posibilidad para las Administraciones Públicas.

No obstante, parece claro que la propia evolución tecnológica acabará obligando, más pronto que tarde, a que la puesta a disposición de los expedientes administrativos pueda sustituir a su remisión a los órganos judiciales. Resultaría difícil de entender lo contrario, puesto que los beneficios que conllevaría en términos de impulso a los procedimientos, celeridad en la tramitación de los mismos y al derecho a un proceso sin dilaciones indebidas acabarían por superar a las reticencias o recelos que han ocasionado su desaparición.

## **ABREVIATURAS.**

- LPAC: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- LAE: Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.
- LJCA: Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.
- LRJPAC: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.
- ENI: Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.
- ESI: Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

E. GAMERO CASADO (Dir.), S. FERNÁNDEZ RAMOS y J. VALERO TORRIJOS (Coord.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público. Tomos I y II*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017.

I. MARTÍN DELGADO (Dir.), *La reforma de la Administración electrónica: Una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, INAP, Madrid, 2017.

F. LÓPEZ MENUDO (Dir.), *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público*, Universidad de Sevilla, 2016.

E. GAMERO CASADO y J. VALERO TORRIJOS (Coord.), *La Ley de Administración Electrónica: comentario sistemático a la Ley 11/2007 de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos*, Aranzadi, Pamplona, 2008.

A: CERRILLO I MARTÍNEZ (Coord.), *A las puertas de la Administración digital. Una guía detallada para la aplicación de las Leyes 39/2015 y 40/2015*, INAP, Madrid, 2017.

C. SENÉS MOTILLA (Dir.), *Presente y futuro de la e-Justicia en España y la Unión Europea*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2010.

*José María Delgado Báidez.*

*Murcia, 19 de octubre de 2017.*