

El TS establece las consecuencias del incumplimiento de los requisitos de los documentos electrónicos que sustentan la motivación de un acto administrativo

25/09/2025

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección 5.ª

Sentencia 565/2025, de 14 de mayo de 2025

RECURSO DE CASACIÓN Núm: 3616/2023

Ponente Excmo. Sr. ANGELES HUET DE SANDE

En Madrid, a 14 de mayo de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. 3616/2023 interpuesto por doña Rebeca y doña Rosalia, representadas por el procurador don Vicente Ruigómez Ortiz de Mendivil, bajo la dirección letrada de don César Pinto Cañón, frente a la sentencia de 11 de abril de 2023 de la Sala Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional -Sección Segunda- recaída en el procedimiento ordinario 1008/2021, en materia de protección internacional.

Es parte recurrida la Administración del Estado, representada y dirigida por la Abogacía del Estado.

Ha sido ponente la Excmo. Sra. D.ª Ángeles Huet De Sande.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. En el recurso contencioso-administrativo núm. 1008/2021, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Segunda), con fecha 11 de abril de 2023, dictó sentencia cuyo fallo es del siguiente tenor:

“Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador D. Vicente Ruigómez Ortiz de Mendivil, en nombre y representación de D.ª Rosalia y D.ª Rebeca, contra la Resolución denegando el derecho de asilo y la protección subsidiaria, la cual confirmamos por ser ajustada a Derecho. Con imposición de costas en los términos del Fundamento de Derecho Tercero”.

SEGUNDO. Contra la referida sentencia la representación procesal de doña Rosalia y doña Rebeca preparó recurso de casación que por la Sala de instancia se tuvo por preparado mediante auto de 12 de mayo de 2023, que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento a las partes.

TERCERO. Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, con fecha 16 de noviembre de 2023, dictó auto en cuya parte dispositiva se acuerda:

“1.º) Admitir el recurso de casación n.º 3616/2023, preparado por la representación procesal de D.ª Rosalia y D.ª Rebeca, contra la sentencia de 11 de abril de 2023, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso contencioso-administrativo n.º 1008/2021.

2.º) Declarar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en:

Determinar la aplicabilidad de los artículos 26 y 80 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas a los procedimientos de asilo y, en su caso, la trascendencia del incumplimiento de los requisitos establecidos en dicho precepto respecto de los documentos administrativos electrónicos.

3.º) Identificar como normas que, en principio, serán objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia pudiera extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, las mencionadas en el Razonamiento Jurídico Cuarto, apartado 2, de este auto.

4.º) Ordenar la publicación de este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5.º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6.º) Remitir las actuaciones para su tramitación y decisión a la Sección Quinta de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto”.

CUARTO. La representación procesal de doña Rosalia y doña Rebeca interpuso recurso de casación en el que ejercitó las siguientes pretensiones y solicitud de un pronunciamiento en el sentido de:

“1.º. Declarar haber lugar, y, por tanto, estimar el recurso de casación interpuesto por esta representación procesal de doña Rosalia y doña Rebeca contra la Sentencia de 11 de abril de 2023 de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo (Sección Segunda) dictada en el Procedimiento Ordinario: 1008/2021.

2.º. Casar y anular esta Sentencia de 11 de abril de 2023 de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo (Sección Segunda) dictada en el Procedimiento Ordinario: 1008/2021.

3.º. Y, en su lugar, declare que procede estimar este recurso contencioso-administrativo, declare no conformes a derecho y anule las resoluciones administrativas objeto de este recurso y los procedimientos administrativos a fin de retrotraerlos al momento anterior a la emisión de los Informes en los que no consta su autoría ni firma a fin de que procede a elaborarse unos nuevos Informes fin de instrucción y elevación del expediente al estudio de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio en los que se haga constar por el funcionario o personal al servicio de la Oficina de Asilo y Refugio su identidad, competencia y firma y a continuación, la Administración Pública proceda a la tramitación de los correspondientes procedimientos hasta su resolución”.

QUINTO. El Abogado del Estado se opuso al recurso de casación interpuesto de contrario, ejercitando las siguientes pretensiones:

“De acuerdo con lo expuesto, se solicita de esa Sala que se dicte sentencia desestimatoria del presente recurso de casación en cuanto que:

Entendemos aplicables los artículos 26 y 80 de la Ley 39/ 2015 a los documentos que se emitan electrónicamente en los procedimientos de Asilo pero, tratándose de Informes previos y si la concreción del expediente y tramitación permiten sin dificultad la identificación de los funcionarios actuantes (de solicitarse), entendemos que no debiera exigírseles mayor formalismo sin perjuicio de que en la Resolución final del expediente, frente a la que el interesado tendrá posibilidad de impugnación, se concreten lo más posible los datos identificativos concretos de la Autoridad firmante y, en su caso, un código seguro de verificación de identidad de esa Autoridad.

La consecuencia debiera ser la desestimación del Recurso de Casación y la confirmación de la sentencia de la Sala de la Audiencia Nacional que desestimó el recurso contencioso administrativo de las interesadas”.

SEXTO. Mediante providencia de 6 de marzo de 2025, se señaló el presente recurso para votación y fallo el día 23 de abril de 2025, fecha en que tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. La sentencia recurrida.

La sentencia recurrida, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Segunda) con fecha 11 de abril de 2023, desestima el recurso contencioso-administrativo formulado por doña Rosalia y doña Rebeca, nacionales de El Salvador, y aquí recurrentes en casación, contra las resoluciones de fecha 20 de febrero de 2021 que denegaron el derecho de asilo y protección subsidiaria.

La sentencia argumenta que:

“4.- La recurrente presume la falta de formación del entrevistador, no constando prueba alguna de la que pueda inferirse tal falta de información. El funcionario está perfectamente identificado mediante número. Las críticas que se realizan a la instrucción no tienen base fáctica alguna e, insistimos, el relato contenido en la demanda es sustancialmente idéntico al formulado en su día.

No es necesaria la identificación del instructor que se limita a elaborar un informe interno sin capacidad decisoria alguna. En todo caso, al constar el número del informe sería sencilla su identificación de ser necesaria.”.

SEGUNDO. El auto de admisión del recurso.

Precisa que la cuestión en la que aprecia interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en:

“Determinar la aplicabilidad de los artículos 26 y 80 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas a los procedimientos de asilo y, en su caso, la trascendencia del incumplimiento de los requisitos establecidos en dicho precepto respecto de los documentos administrativos electrónicos.”

E identifica como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación los artículos 26 y 80 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA.

TERCERO. El escrito de interposición.

Argumenta que en las páginas 43 y 62 del expediente administrativo pueden verse los dos Informes fin de instrucción y elevación del expediente a estudio de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio. El primer informe, de fecha 26 de noviembre de 2020, es el relativo a doña Rosalia y el segundo informe, de fecha 30 de noviembre de 2020, el que corresponde a la solicitud de protección internacional de doña Rebeca y ambos son desfavorables.

Señala que ninguno de los informes está firmado y que no consta su autoría con lo que se desconoce el cargo o función desempeñados por la persona que los realiza.

Apunta que la propia sentencia de la Audiencia Nacional confirma la falta de identificación de los funcionarios actuantes. Igualmente, destaca que el Abogado del Estado no ha negado este extremo.

La recurrente sostiene que los informes emitidos se rigen por los artículos 26 y 80 de la Ley 39/2015 y que, en consecuencia, deben considerarse como no válidamente emitidos porque:

- no contienen información de cualquier naturaleza archivada en un soporte electrónico según un formato determinado susceptible de identificación y tratamiento diferenciado.

- los únicos datos de identificación que permiten su individualización son el número de expediente, la fecha de emisión y el nombre de cada recurrente.

- no contiene incorporados los metadatos mínimos exigidos.

- no incorpora las firmas electrónicas que correspondan de acuerdo con la normativa aplicable, es decir, la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

Lo anterior exige como consecuencia la declaración de nulidad derivada de la letra b) del apartado 1 del artículo 47 LPACAP que determina como causa de nulidad la de haber sido dictados los actos por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia. Expresamente destaca que, aplicado este precepto a este caso concreto, no se conoce quién ha elaborado los informes que han sido esenciales y determinantes en la resolución de cada procedimiento y, además, teniendo en cuenta la materia de la que trata el procedimiento que son cuestiones vinculadas con la protección de derechos fundamentales.

Pone de relieve el recurrente que los informes no son meros documentos de apoyo o auxilio, sino que son el fundamento de las decisiones adoptadas y la Oficina de Asilo y Refugio así lo ha considerado al incorporarlos al expediente administrativo.

Igualmente aduce que con la ausencia de identificación de los autores de los informes se han vulnerado los siguientes preceptos:

- la letra b) del apartado 1 del artículo 53 de la LPACAP que reconoce a los interesados el derecho a identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramitan los procedimientos.

- la letra c) del apartado 1 del artículo 3 de la Ley 40/2015, recoge el principio de transparencia de la actuación administrativa que queda quebrado si se desconoce quién ha elaborado los correspondientes informes, así como otros como el de buena fe y confianza legítima y el de la responsabilidad por la gestión pública recogidos, respectivamente, en las letras e) o f) del mismo precepto.

- igualmente, conforme al artículo 5.2 de la Ley 40/2015 el ciudadano afectado por la actuación administrativa tiene derecho a conocer que el personal que ha actuado lo hace dentro de su competencia y está adscrito a la unidad administrativa preceptiva.

En contra de lo decidido por la sentencia recurrida, señala el recurrente que la cuestión no estriba en si es posible identificar al personal autor de los informes, sino que, de acuerdo con los preceptos de aplicación procede que el propio documento administrativo, para ser válido, contenga la información de identificación, lo que no es el caso.

También invoca el considerando 16 de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional: “Es esencial que las decisiones relativas a todas las solicitudes de protección internacional se tomen sobre la base de los hechos y, en primera instancia, por las autoridades cuyo personal tenga el conocimiento adecuado o reciba la formación necesaria en el ámbito de la protección internacional”. Trae a colación, igualmente, los artículos 4.1, 4.3 y 10.3 de la Directiva.

CUARTO. El escrito de oposición.

El Abogado del Estado señala que aun cuando los informes no figuren firmados con nombres y apellidos por el funcionario actuante, su identificación es posible si se solicita ya que está determinado el número del expediente administrativo y este expediente consta en el archivo del Ministerio del Interior con identificación de los funcionarios intervinientes.

En todo caso, señala que la letra b) del artículo 26.2 de la LPACAP exige que los documentos dispongan de los datos de identificación que permitan su individualización y ello sin perjuicio de su posible

incorporación a un expediente electrónico y al respecto destaca el Abogado del Estado que esos datos constan en el propio documento ya que figura el expediente y su identificación.

Concluye que los documentos a los que achaca los defectos son informes sin que frente a las resoluciones administrativas se haya planteado ninguna objeción formal.

QUINTO. La cuestión que presenta interés casacional objetivo.

A.- La cuestión en la que el auto de admisión ha apreciado la existencia de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar la aplicabilidad de los artículos 26 y 80 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a los procedimientos de asilo y, en su caso, la trascendencia del incumplimiento de los requisitos establecidos en dicho precepto respecto de los documentos administrativos electrónicos.

La cuestión que se nos plantea es doble ya que, en primer término, debemos pronunciarnos sobre la aplicabilidad de los artículos 26 y 80 de la Ley 39/2015, a los procedimientos de asilo y, si la respuesta es positiva, el examen ha de profundizar sobre las consecuencias de un incumplimiento de los requisitos enumerados en el art. 26 al que el art. 80 se remite.

B.- Nos centraremos, en primer término, en considerar la aplicación de los artículos 26 y 80 de la Ley 39/2015 al procedimiento de asilo.

La Ley 39/2015, al igual que sus precedentes desde la vieja ley de 1958, no establece un procedimiento unitario de obligado seguimiento en todos los casos, sino que se limita a regular unos tipos de actuaciones que podrán darse o no en cada caso, según la naturaleza y exigencias propias del procedimiento de que se trate, y en respuesta a esta finalidad de la norma su Título IV contiene “las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común”, pero no regula un procedimiento de obligado seguimiento íntegro en todos los casos.

La vocación de la LPACAP es la de configurar el procedimiento común en cumplimiento del mandato constitucional del artículo 149.1.18 y así lo ha declarado el TC en su sentencia 166/2014 al dictar:

“Esta es, en general, nuestra doctrina desde la STC 227/1988, de 27 de noviembre, FJ 32 (reiterada luego, entre otras, en las SSTC 98/2001, de 5 de abril, FJ 8, y 130/2013, de 4 de junio, FJ 7), donde ya dijimos que “[e]l adjetivo 'común' que la Constitución utiliza lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento. Ahora bien, sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del 'procedimiento administrativo común', que en la actualidad se encuentran en las Leyes generales sobre la materia -lo que garantiza un tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones públicas, como exige el propio art. 149.1.18-, coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratione materiae*.”

Estas especialidades *ratione materiae* son reconocidas también la Exposición de Motivos de la Ley 39/2015 y se articulan en su disposición adicional primera, en cuyo apartado segundo se hace específica referencia al procedimiento de asilo:

“2. Las siguientes actuaciones y procedimientos se regirán por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en esta Ley:

a) Las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos en materia tributaria y aduanera, así como su revisión en vía administrativa.

- b) Las actuaciones y procedimientos de gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión en materia de Seguridad Social y Desempleo.
- c) Las actuaciones y procedimientos sancionadores en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería.
- d) Las actuaciones y procedimientos en materia de extranjería y asilo”.

Esta aplicación supletoria del procedimiento administrativo común también se contempla en la disposición adicional séptima de la Ley 12/2009: “en lo no previsto en materia de procedimiento en la presente Ley, será de aplicación con carácter supletorio la Ley 30/1992, de 26 de noviembre”.

La aplicación supletoria supone que, en lo no previsto en los procedimientos especiales, regirá el procedimiento administrativo común y nada se prevé en la Ley 12/2009 sobre los documentos electrónicos o sobre la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración, con lo cual, los artículos 26 y 80 de la Ley 39/2015 se aplican al procedimiento de asilo.

C.- No obstante, la exigencia de responder a la cuestión casacional nos lleva a cuestionarnos sobre la naturaleza del “informe de fin de instrucción” que obra en el expediente administrativo de los dos procedimientos de asilo que aquí analizamos.

La Exposición de Motivos de la Ley de 1958 ya anunciaba que “entre los actos de instrucción están los informes tanto preceptivos como facultativos”. Del mismo modo la Exposición de Motivos de la Ley 30/1992 explicaba que:

“La instrucción del procedimiento se recoge en el capítulo III mediante la regulación de las alegaciones, medios de prueba e informes. Recibe tratamiento específico el supuesto, cada vez más frecuente, de emisión de informes por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento, previendo que su no evacuación no paralizará necesariamente el procedimiento, a fin de evitar que la inactividad de una Administración redunde en perjuicio de los interesados.”

La actual LPACAP, igual que la ley de 1958 y que la Ley 30/1992, regula los informes en los artículos 79 y 80; preceptos que se insertan en el Capítulo IV dedicado a la “Instrucción del procedimiento”, remitiéndose el art. 80, a su vez, al art. 26 LPACAP.

Revisada la ley de asilo (Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria) y su reglamento de desarrollo (Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero), no se prevé ningún trámite específico de informe ya que lo que se prevé en los artículos 23 y siguientes de la ley de asilo es un procedimiento bifásico dividido en fase de instrucción, atribuida a la Oficina de Asilo y Refugio, y un trámite de decisión, en el que la propuesta de resolución corresponde a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio y, la resolución, al Ministerio del Interior. En el mismo sentido, el Real Decreto 203/1995, refleja una fase de instrucción, que su artículo 24 pone en manos de la Oficina de Asilo y Refugio, y una fase de resolución del expediente.

Así pues, ni la ley de asilo ni su reglamento contemplan que la instrucción del procedimiento de asilo concluya con un “informe fin de instrucción”, sin que, obviamente, nada impida que el órgano instructor, como aquí ocurre, emita su parecer en un informe en el que se reflejen los hechos y datos necesarios para que el órgano que deba resolver emita la correspondiente resolución y, fundamentalmente, las circunstancias que concurren en el solicitante y en el país del que proviene que considere relevantes en relación con su solicitud de protección internacional.

D.- Lógicamente, este “informe fin de instrucción”, como documento elaborado por la Administración en un expediente electrónico debe reunir todos los requisitos de los documentos electrónicos establecidos en el art. 26 de la Ley 39/2015, pues responde a la definición de documento electrónico que se contiene en el art. 46 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, en cuyo

Preámbulo se destaca que el reglamento persigue los cuatro grandes objetivos incorporados por el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025 y que se identifican con: mejorar la eficiencia administrativa, incrementar la transparencia y participación, garantizar servicios digitales fácilmente utilizables y mejorar la seguridad jurídica.

Y así, de conformidad con el citado art. 46 del Real Decreto 203/2021:

“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”.

Por lo tanto, estos preceptos, el artículo 26 de la Ley 39/2015 y el 46 del Real Decreto 203/2021, nos conducen a reputar el llamado “informe de fin de instrucción” como un documento administrativo electrónico y la consecuencia es que, como tal documento electrónico, ha de reunir los requisitos del artículo 26 de la Ley 39/2015. No obstante, adelantamos, las consecuencias del incumplimiento de las exigencias del artículo 26 no son las impetradas por la recurrente.

E.- No es objeto de esta sentencia -y resulta del todo prescindible para la decisión de este recurso de casación- un estudio detallado de los objetivos del funcionamiento de la Administración electrónica y del Esquema Nacional de Interoperabilidad, sin embargo, consideramos preciso efectuar un breve repaso del origen de estos requisitos o exigencias del artículo 26 de la Ley 39/2015.

El artículo 156 de la Ley 40/2015 se refiere al Esquema Nacional de Interoperabilidad, sustituyendo así al artículo 42.1 de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Es el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero el que regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad, y el Preámbulo de esta norma explica que la interoperabilidad es la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos. Este Real Decreto encomienda un ulterior desarrollo mediante normas técnicas de interoperabilidad en su disposición adicional que serán de obligado cumplimiento por parte de las Administraciones Públicas y, en concreto, la letra b) manda la elaboración de la Norma Técnica de Documento Electrónico que “tratará los metadatos mínimos obligatorios, la asociación de los datos y metadatos de firma o de sellado de tiempo, así como otros metadatos complementarios asociados; y los formatos de documento”.

Cumple este fin de desarrollo la Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico. El Preámbulo de dicha Resolución nos confirma que sirve para establecer los componentes del documento electrónico, incluyendo contenido, firma electrónica y metadatos mínimos obligatorios, y su formato, así como las condiciones de su intercambio y reproducción. Para facilitar la aplicación de la Norma Técnica existe también una Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico -emitida por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas- que, en su apartado cuarto, ofrece una definición de documento electrónico, de documento administrativo electrónico, señala también los destinatarios de la Norma Técnica y, en su punto 26, define los componentes y dimensiones del documento electrónico: el contenido, la firma electrónica y los metadatos, y, en su punto 38 (también del apartado cuarto de la Guía Práctica), establece unas condiciones generales para los formatos de los ficheros, las firmas y los metadatos para garantizar la interpretación y el acceso a toda la información contenida en un documento electrónico.

Consideramos de interés, como decíamos, esta breve referencia a la normativa en materia de Esquema Nacional de Interoperabilidad para poner de relieve que los requisitos y exigencias del artículo 26 de la Ley 39/2015 lo son a los efectos de cumplir con los objetivos de la Administración electrónica y,

concretamente, permitir la interoperabilidad o transmisión de los documentos entre administraciones y entre éstas y los administrados, y permitir la autenticación, autenticidad y la integridad del documento y la identificación.

Así, aunque el artículo 26 emplee hasta en dos ocasiones el término validez, esta noción de validez no puede equiparse a la validez del acto administrativo que manejamos para considerar la adecuación del contenido del acto administrativo al ordenamiento jurídico ex artículo 34 de la Ley 39/2015. Y tampoco el documento administrativo electrónico es equivalente con el acto administrativo -o, más precisamente, con su soporte-, ya que el documento electrónico es una categoría más amplia que no se limita únicamente a reflejar la actuación decisoria de la Administración, sino que abarca cualquier documento, valga la redundancia, que sirva a los efectos de transmisión (como pueden ser las comunicaciones, notificaciones, publicaciones o acuses de recibo), documentos de constancia (como las actas, certificados o diligencias), documentos de juicio (como los informes) y documentos de ciudadano (como las solicitudes, denuncias, alegaciones, recursos, comunicaciones, facturas) y otros. Así se refleja en el punto 17 de la Guía Práctica antes mencionada.

Los requisitos del artículo 26 incorporan, por tanto, exigencias formales, fundamentalmente, para cumplir con fines específicos de la Administración electrónica, requisitos que, a pesar de la dicción literal del precepto, más que a la “validez” o “invalidez” de su contenido, hacen referencia a su configuración material para facilitar su interoperabilidad en el funcionamiento de la Administración y verificar su integridad y autenticidad, es decir, a su “validez” a efectos de autenticación, individualización, referencia temporal e identificación de su emisor. Y, tal como tiene ya asentado esta Sala “en Derecho la forma por la forma no tiene valor jurídico” por lo que la ausencia de alguno de los presupuestos marcados por dicho precepto dará lugar, como cualquier vicio de forma, en su caso, a la anulabilidad, pero siempre que el acto carezca de los requisitos formales para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados - artículo 48 de la Ley 39/2015-.

SEXTO.- La interpretación que fija esta sentencia.

Tras estas consideraciones, podemos ya dar respuesta a la cuestión que nos plantea el auto de admisión por haber apreciado en ella interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en el siguiente sentido:

Los arts. 26 y 80 de la Ley 39/2015, son de aplicación al procedimiento de asilo regulado en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

El incumplimiento de los requisitos establecidos en el art. 26 para los documentos electrónicos dará lugar a aplicar la doctrina general sobre los vicios de forma en el procedimiento administrativo: como regla general, la anulabilidad (art. 48 de la Ley 39/2015), siempre que el acto carezca de los requisitos formales para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados

SÉPTIMO.- Aplicación de los anteriores razonamientos a la sentencia recurrida.

La sentencia recurrida se adecúa a la doctrina que acabamos de fijar al no haber apreciado en este caso vicio de forma con eficacia invalidante -la anulabilidad del acto administrativo, no la nulidad de pleno derecho que solicita el recurrente- ya que, si bien el denominado “informe fin de instrucción” que obra en el expediente no reúne los requisitos del art. 26, se trata de un trámite no previsto expresamente en la ley de asilo y, además, en ningún momento se ha cuestionado su contenido, posteriormente asumido, además, en la propuesta de resolución y, luego, en la resolución misma, actuaciones éstas a las que ninguna irregularidad formal, desde la perspectiva de dicho precepto, se imputa.

Por tanto, no habiendo determinado dichas irregularidades formales la indefensión material del recurrente, no cabe sino rechazar la invalidez por esta causa pretendida por la parte, debiendo por ello declararse no haber lugar al recurso de casación por ella interpuesto.

OCTAVO.- Pronunciamiento sobre costas.

No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el art. 93.4 LJCA, cada parte abonara las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Primero. Fijar como criterio interpretativo aplicable a la cuestión que precisó el auto de admisión el reflejado en el fundamento de derecho sexto de esta sentencia.

Segundo. No haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de doña Rosalia y doña Rebeca contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Segunda), de fecha 11 de abril de 2023.

Tercero. Sin imposición de las costas causadas en este recurso de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.