



**Jesús Villadóniga Gómez**

## **ALGUNOS ASPECTOS CONTROVERTIDOS EN LA PRÁCTICA DE LAS NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS**

**TRABAJO DE FIN DE MÁSTER**

**Dirigido por la Dra. Carmen de Guerrero Manso**

**Santiago de Compostela  
2024**

*“Se trata de la aparición de un acoplamiento inédito entre organismos fisiológicos y códigos digitales, que se teje induciendo una tensión inestable entre aptitudes y misiones otorgadas a lo humano, por un lado, y a las máquinas, por el otro”.*

SADIN, E. (2017), *La humanidad aumentada. La administración digital en el mundo*, Caja Negra, Buenos Aires, pág. 31.

*“Ni las tecnologías ni las decisiones políticas de aprovechamiento de las mismas son neutras; además, su implantación en la Administración puede tener consecuencias negativas si el Derecho no asegura el mantenimiento de las garantías jurídicas necesarias para la protección de los derechos de los ciudadanos”.*

MARTÍN DELGADO, I., (2017), *La reforma de la Administración electrónica. Una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, INAP, Madrid, pág. 9.

## Índice

1. Objetivos del presente estudio, metodología y estructura.....	4
2. Introducción.....	6
3. Breve historia de la administración electrónica en España.....	7
4. El procedimiento administrativo y la LPAC.....	9
5. La notificación administrativa.....	11
5.1. Régimen jurídico.....	11
5.2. Desarrollo jurisprudencial.....	12
6. Las notificaciones electrónicas.....	14
6.1. Práctica de las notificaciones electrónicas.....	14
6.2. Notificaciones electrónicas que desconocieron formalidades de carácter sustancial .....	17
6.3. Notificaciones que quebrantan formalidades de tipo secundario.....	20
6.4. Falta de notificación de la inclusión en una dirección electrónica habilitada.....	21
7. Sujetos obligados a la notificación electrónica.....	22
8. Imposición de la obligación de la relación electrónica vía reglamentaria.....	27
9. Actos excluidos de la notificación electrónica.....	33
10. Avisos al dispositivo electrónico de puesta a disposición de la notificación.....	35
11. Cumplimiento de la obligación de notificación por parte de la administración.....	38
12. Doble notificación a efectos de cómputo de plazos.....	40
13. Acceso voluntario a notificaciones electrónicas por parte de sujetos no obligados .....	41
14. Primera notificación a sujetos obligados en procedimientos iniciados de oficio.....	42
15. Rechazo de la notificación en sujetos obligados.....	43
16. Notificación en papel a sujetos obligados.....	46
17. Notificaciones mediante otros medios electrónicos.....	47
18. Notificación electrónica, brecha digital y accesibilidad.....	50
18.1. El concepto de brecha digital. Datos estadísticos.....	50
18.2. Medidas implementadas por el ordenamiento jurídico.....	53
18.3. Medidas necesarias para la erradicación de la “brecha digital” .....	55
19. Administración electrónica, ¿un fin en sí misma o un medio para mejorar la actividad administrativa?.....	56
21. Bibliografía.....	63

## **1. Objetivos del presente estudio, metodología y estructura**

En el presente trabajo nos hemos propuesto analizar las principales controversias jurídicas que traen causa de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (a la que en adelante nos referiremos como LPAC), en el ámbito de las notificaciones electrónicas. Este asunto se incardina plenamente dentro del Derecho administrativo y presenta un carácter novedoso y vivo, en cuanto la práctica de las notificaciones electrónicas preferentes en nuestro ordenamiento es relativamente reciente. No debemos olvidar, en este orden de cosas, que la regulación anterior a la que luego nos referiremos introdujo el derecho de la ciudadanía a relacionarse por medios electrónicos, pero no fue hasta la aprobación de la LPAC en su artículo 14.2 cuando se fija la notificación electrónica con carácter general y por primera vez se establece una nómina de colectivos a los que se les exige entablar relaciones con las administraciones de forma electrónica. Nuestra pretensión es dar respuesta, con la normativa, la jurisprudencia y la doctrina en la mano, a algunos de los interrogantes que plantea esta ley en la órbita de las notificaciones electrónicas, como los que se enuncian a continuación:

- ¿Cuándo se entiende practicada la notificación electrónica?
- Si una persona es notificada por distintos cauces, ¿cuál de las notificaciones se debe tener en cuenta a efectos de cómputo de plazos?
- ¿Cuándo y cómo puede la administración imponer la notificación electrónica?
- ¿Es válida una notificación si a la persona destinataria no se le anuncia su puesta a disposición?
- ¿Es válida la notificación en papel a los sujetos obligados del artículo 14.2 de la LPAC?
- ¿Cuándo se puede considerar defectuosa una notificación electrónica y cuándo a pesar de ser defectuosa se puede estimar válida?
- En el caso de notificaciones practicadas a sujetos obligados, ¿puede considerarse que el plazo de diez días naturales es suficiente para poder presumir

rechazada la notificación en caso de que estos no accedan a su contenido?

¿Existe alguna situación que exceptúe la aplicación de dicha presunción?

- ¿Es válida la práctica de una notificación por llamada telefónica, SMS, correo electrónico o aplicaciones de mensajería instantánea (Whatsapp, Telegram...) o redes sociales (Facebook, X...)?

Al lado de estas cuestiones, nuestro análisis pretende afrontar con rigor algunos debates jurídicos aparecidos con la LPAC, que cuestionan la filosofía de esta ley, habida cuenta de que, con la pátina de crear un nuevo modelo de administración moderna y respetuosa con los derechos de la ciudadanía, se ha diseñado un modo de relación electrónico que sitúa en una posición de inferioridad a muchas personas. Algunas de las polémicas que abordaremos en este ámbito son las siguientes:

- ¿La relación electrónica con las administraciones es una mejora tecnológica o un germen de indefensión para muchas personas interesadas?
- ¿La notificación electrónica es un aval de derechos o una licencia para legitimar su vulneración flagrante?
- ¿La notificación electrónica es un sistema de garantías para las administraciones públicas y para la ciudadanía o una asimetría de obligaciones atribuidas a los dos actores?
- ¿La administración electrónica es un fin en sí mismo o un medio para la mejora de la actuación administrativa?

A mayor abundamiento, la notificación electrónica plantea numerosos conflictos de cariz social, que serán sometidos a revisión en este estudio, como es el caso de la brecha digital de determinados colectivos a la hora de relacionarse electrónicamente con las administraciones públicas (en particular, personas mayores o con bajo nivel de instrucción, personas con discapacidad o en situación de vulnerabilidad...). No cabe duda de que la administración electrónica posee enormes utilidades, pero una parte de la ciudadanía padece a diario la indefensión como consecuencia de esta nueva realidad, dado que debe desafiar las colosales barreras de este nuevo paradigma, que atentan contra la predicada democratización y proximidad.

Para ello, iniciaremos nuestro estudio con los preceptos constitucionales que sientan los fundamentos de la nueva ley y el contexto legislativo en el que surge y nos detendremos en la reflexión sobre la noción de procedimiento administrativo común, su desarrollo competencial y su estructura. Continuaremos desgranando los aspectos más polémicos de las notificaciones electrónicas que alumbría la LPAC, trayendo a colación sus principales preceptos, así como textos jurisprudenciales y doctrinales que glosen las problemáticas medulares que plantea esta ley. Para la búsqueda de jurisprudencia nos serviremos de las plataformas Aranzadi y del Centro de Documentación Judicial (CENDOJ) y para la obtención de textos científicos nos apoyaremos en Dialnet, en Tirant lo Blanc y en el Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación (CRAI) de la Universitat Rovira i Virgili (URV).

En la regulación de los aspectos más controvertidos, intentaremos adoptar una postura crítica, manifestando nuestro parecer y poniendo en práctica la locución *de lege ferenda*. Finalmente, estableceremos unas conclusiones con los principales hallazgos de nuestra investigación.

## **2. Introducción**

En las últimas décadas han surgido corrientes dentro de la ciencia política como la Nueva Gestión Pública que propugnan la necesidad de situar a la ciudadanía en el centro de la toma de decisiones, desde la dimensión de una reinvención de las administraciones públicas, en la que se busca “aproximarse al cliente, dar la voz al cliente o poner al cliente al volante” (Cotino Hueso 2021:1). Emerge así el gobierno electrónico, cuyo principal cometido es afianzar en la ciudadanía su derecho a la buena administración.

La Comisión Europea define la administración electrónica como “la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las administraciones públicas, asociada a cambios en la organización y nuevas aptitudes del personal. El objetivo es mejorar los servicios públicos, reforzar los procesos democráticos y apoyar a las políticas públicas”<sup>1</sup>. Se ha insistido con asiduidad en que el surgimiento de esta nueva administración, equiparable a otras transacciones como la banca o el comercio electrónico, redunda en la prestación de servicios públicos más eficientes y dotados de

---

<sup>1</sup> Comunicación de la Comisión, de 26 septiembre 2003, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa [COM (2003) 567 final - no publicada en el Diario Oficial].

mayor calidad. Así, se ha esgrimido su carácter pragmático *semper et ubique*, accesible desde cualquier lugar, las 24 horas del día y los 365 días de año, evitando desplazamientos a las personas administradas y su condición plenamente interoperable con el resto de administraciones públicas. Este giro copernicano en la configuración de la gestión pública persigue favorecer el pleno ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones a los sujetos privados, así como la instauración de procedimientos provistos de celeridad, en los que se simplifican y racionalizan los trámites y en los que se diseñan actuaciones automatizadas que no precisan la intervención de personal funcionario público.

No obstante, como tendremos ocasión de examinar en este estudio, no son pocas las rémoras que operan en el ámbito de la e-administración, pese a que se ha intentado en los últimos años ir afinando estas disfunciones exorbitantes, como la leonina desigualdad en el acceso a estas herramientas y plataformas, como quiera que existen sectores significativos de la sociedad que acusan las consecuencias de la llamada “brecha digital”, que quedan excluidos *de facto* de las exaltadas bondades de esta nueva realidad. Al lado de estas vicisitudes, existen otras de carácter técnico, que se materializan en la falta de compatibilidad entre sistemas operativos, la presencia de servidores caídos o con escasa capacidad, la deficiente interconexión de los sistemas de información o la ausencia o deficiente conexión a las redes de telecomunicaciones en algunas partes de nuestro territorio.

### **3. Breve historia de la administración electrónica en España**

La vigente Constitución Española en su artículo 105 c) atribuye a una norma con rango legal la codificación del procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos y la garantía de la audiencia de las personas interesadas. En aplicación de este precepto se aprobó la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC), cuyo objeto era la regulación de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, el procedimiento administrativo común y el sistema de responsabilidad de las administraciones públicas. Esta ley fue el primer texto legislativo que abordó en nuestro derecho objetivo la utilización de medios electrónicos en la tramitación del procedimiento administrativo. En el apartado primero de su artículo 45 se proclama la incorporación a las administraciones públicas de medios electrónicos y en el apartado

segundo de este mismo precepto se invoca el derecho de la ciudadanía a relacionarse con las administraciones a través de medios electrónicos, aunque, sin embargo, este derecho se condiciona a la existencia de una compatibilidad con los medios técnicos de los que disponga cada administración.

Por otra parte, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (LAE), vigente hasta la entrada en vigor de la LPAC, asume la responsabilidad de contribuir a la realidad de la sociedad de la información y, en este sentido, en su artículo 6 hace hincapié en el reconocimiento de un catálogo de derechos a la ciudadanía en sus vínculos electrónicos con la administración, con una dicción muy similar al actual artículo 53 de la LPAC. Entre estos derechos se pueden resaltar la elección del canal de comunicación con las administraciones, la emisión de copias auténticas, la obtención de los sistemas de identificación y de firma electrónicas y la confidencialidad de los datos personales. Paralelamente, la LAE regula por primera vez la notificación electrónica, para aquellas personas interesadas que la hayan solicitado, pudiendo tal petición ser revocada en cualquier momento.

Con fecha 02/10/2015 se publican en el BOE la LPAC, que tiene como cometido regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las administraciones públicas, así como los principios a los que se ha de someter el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (LRJSP), que establece las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, los principios del sistema de responsabilidad y de la potestad sancionadora, así como la organización y el funcionamiento de la Administración General del Estado y de su sector público institucional.

Estas dos leyes se enmarcan dentro de un proceso de reforma de la administración pública española que tiene como punto de partida la creación de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), que elaboró un informe en junio de 2003, en el que abogaba por la necesidad de simplificar los procedimientos adaptando las nuevas tecnologías, para reducir cargas administrativas y evitar solapamientos y duplicidades con otras Administraciones”<sup>2</sup>. Con el fin de subsanar

<sup>2</sup> La exposición de motivos de la LPAC muestra una serie de anomalías que han ido surgiendo con el tiempo en la actividad administrativa y plantea una serie de reformas: “los defectos que tradicionalmente se han venido atribuyendo a las Administraciones españolas obedecen a varias causas, pero el ordenamiento vigente no es ajeno a ellas, puesto que el marco normativo en el que se ha desenvuelto la

estas deficiencias, se optó por legislar estableciendo una división, para algunos autores fragmentaria y disfuncional, entre las relaciones administrativas *ad extra* (orientadas al procedimiento administrativo y a las relaciones con la ciudadanía) y *ad intra* (con un enfoque más centrado en la organización administrativa y las relaciones entre administraciones).

La LPAC refunde una parte de la hoy derogada LRJPAC y la LAE, diseñando de manera sistemática en un único cuerpo legal todo el procedimiento administrativo común y asentando los fundamentos jurídicos de la administración electrónica, a la que luego nos dedicaremos. La nueva ley, desarrollada reglamentariamente por el 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 lo sucesivo, RFSP), prevé que únicamente por ley y cuando resulte necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, se puedan incluir trámites adicionales o distintos a los contemplados en la LPAC<sup>3</sup>.

#### **4. El procedimiento administrativo y la LPAC**

Nuestra Carta Magna en su artículo 149.1.18 atribuye al Estado la competencia para regular el procedimiento administrativo común y en su artículo 97 somete la actividad de la administración a la dirección del Gobierno, a quien corresponde liderar la administración civil y la militar. El procedimiento administrativo adquiere, así, un matiz uniforme para todas las administraciones, de modo que este título competencial no puede ser contradicho en sus afirmaciones esenciales por ninguna otra regulación, ya sea sectorial o de ámbito autonómico o local. En este sentido, la STC 227/1988, de

---

actuación pública ha propiciado la aparición de duplicidades e inefficiencias, con procedimientos administrativos demasiado complejos que, en ocasiones, han generado problemas de inseguridad jurídica. Para superar estas deficiencias es necesaria una reforma integral y estructural que permita ordenar y clarificar cómo se organizan y relacionan las Administraciones tanto externamente, con los ciudadanos y empresas, como internamente con el resto de Administraciones e instituciones del Estado”.

3 La LPAC deroga, entre otras disposiciones, la LRJPAC, la LAE, el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora y la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE). La LPAC y la LRJSP han entrado en vigor el 2 de octubre de 2016. No obstante, a tenor de lo establecido en la disposición final séptima las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la administración y archivo único electrónico producirían efectos a los dos años de entrada en vigor de la ley. Esta fecha fue pospuesta por el Real Decreto Ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, que amplía el plazo en seis meses más (hasta el 02/04/2021).

29 de noviembre, se pronuncia sobre la atribución de competencias en relación con el procedimiento administrativo común, aclarando que el adjetivo “común” implica que el Estado debe determinar los principios o normas que definen la estructura general del *ítem* procedural que ha de seguirse para la realización de la actividad de la administración.

La LPAC en su exposición de motivos nos ofrece una precisa definición de procedimiento administrativo, como el “conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración”. El procedimiento administrativo común se erige, pues, como un haz de normas, principios y reglas que plantean unas garantías mínimas que deben ser respetadas, cuyo fin es satisfacer el interés general y afianzar los derechos de la ciudadanía.

Habitualmente, se distinguen cinco fases en el procedimiento administrativo. En la primera se produce su iniciación, ya sea de oficio o a solicitud de parte. En la segunda, la ordenación, se recogen una serie de principios que gobiernan la tramitación, como el impuso de oficio, la contradicción o la concentración de trámites. En la tercera fase, de instrucción, el órgano al que le corresponda elaborar la propuesta de resolución realiza una serie de actuaciones encaminadas a la determinación de los hechos (mediante la solicitud de informes o la realización de pruebas) y a la posterior puesta de manifiesto del expediente a las personas interesadas (trámite de audiencia) o a cualquier persona física o jurídica (información pública) para que formulen alegaciones o aporten documentos, concluyendo esta fase con la emisión de la propuesta de resolución. En la cuarta etapa se produce la terminación del procedimiento por resolución, pacto o acuerdo, caducidad, desistimiento, renuncia o desaparición sobrevenida de su objeto. Finalmente, en la quinta fase, la ejecución, se da cumplimiento a lo acordado por la resolución y, en los casos en los que las personas interesadas se resistan a obedecer voluntariamente el mandato de ésta, se arbitran varios medios para compelir a su cumplimiento forzoso.

El procedimiento de formación de los actos administrativos sirve en buena medida a la satisfacción del principio de buena administración emanado del derecho europeo que fue importado en algunas de las resoluciones de nuestros tribunales. Así, la STS

361/2021, de 15 de marzo (recurso de casación 526/2020), se refiere a este principio en su fundamento jurídico tercero en los siguientes términos:

“[...] no consiste en una pura fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones Pùblicas, de suerte que el conjunto de derechos que de aquel principio derivan (audiencia, resolución en plazo, motivación, tratamiento eficaz y equitativo de los asuntos, buena fe) tiene -debe tener- plasmación efectiva y lleva aparejado, por ello, un correlativo elenco de deberes plenamente exigible por el ciudadano a los órganos públicos”.

De un modo más sintético, la STS de 3 de diciembre de 2020 (recurso de casación 8332/2019) esboza los parámetros sobre los que gravita este principio con las siguientes palabras: “la buena administración es algo más que un derecho fundamental de los ciudadanos, siendo ello lo más relevante; porque su efectividad comporta una indudable carga obligación para los órganos administrativos a los que se les impone la necesidad de someterse a las más exquisitas exigencias legales en sus decisiones, también en las de procedimiento...”.

Nos situamos, en definitiva, ante un nuevo exponente del Derecho del siglo XXI que orienta la gestión pública hacia el refuerzo de las garantías de la ciudadanía y eleva al más alto nivel el pleno respeto a sus derechos.

## **5. La notificación administrativa**

### **5.1. Régimen jurídico**

El artículo 21.1 de la LPAC configura como un deber jurídico de la administración el dictar resolución expresa en relación con todos los procedimientos, cualquiera que sea su forma de iniciación, y a notificarla, con la excepción de la terminación a causa de pactos, acuerdos o convenios o de los concernientes a los derechos que se confieran previa declaración responsable o comunicación a la administración.

Al soaire del artículo 40.2 de la LPAC, las notificaciones deberán ser cursadas en el plazo de diez días desde que el acto haya sido dictado. De acuerdo con este mandato, el contenido mínimo de las notificaciones está conformado por el texto íntegro de la resolución, con la mención de si es definitivo en vía administrativa o no, los recursos que procedan contra éste, tanto en vía administrativa como judicial, el plazo para su

interposición y el órgano ante el que deban sustanciarse. A los efectos de entender cumplida la imperatividad de la notificación de las resoluciones, se entenderá suficiente cuando éstas reúnan el texto íntegro y el intento de notificación acreditado.

El artículo 41.2 de la LPAC enuncia la práctica preferente de las notificaciones electrónicas y su carácter preceptivo cuando las personas interesadas estén obligadas a recibirlas por esta vía, conforme al artículo 14.2 de la ley. Las personas físicas, entretanto, a tenor del artículo 41.1 de la LPAC, podrán optar en cualquier momento por la práctica de la notificación en papel o electrónica.

La notificación se perfecciona como una diligencia mediante la cual se pone en conocimiento de las personas interesadas el contenido de los actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses legítimos, según el artículo 40.1 de la LPAC. Es, pues, un deber de la administración el notificar sus actos y una garantía para las personas administradas el recibir las notificaciones, para que puedan percatarse de su contenido y poner en práctica, en su caso, el derecho de defensa.

## **5.2. Desarrollo jurisprudencial**

La finalidad de la notificación, como anticipamos, no es otra que lograr la cognición del contenido del acto por parte de la persona destinataria, en toda su integridad sustancial y formal, en una fecha susceptible de iniciar el cómputo del plazo previsto para que ésta pueda actuar válidamente en defensa de sus derechos (STS 2307/1990, de 14 de octubre de 1992).

En otras palabras, siguiendo la SAN de 19 de julio de 2016 (recurso núm. 573/2013), estamos ante una garantía esencial que cumple con dos funciones: avalar que la persona destinataria tenga conocimiento del acto y pueda cumplirlo y garantizar que pueda impugnarlo si lo considera contrario a Derecho.

En este sentido, a través de la notificación se afianza la tutela judicial efectiva y la interdicción de la indefensión, derechos subjetivos fundamentales predicados en el artículo 24 de nuestra norma suprema, como quiera que posibilita que la persona interesada pueda conocer el contenido del acto y, en su caso, reaccionar contra él haciendo valer sus derechos en posición de igualdad y conforme al principio de contradicción recogido en el artículo 75.4 de la LPAC.

La notificación se constituye como presupuesto esencial para que los actos administrativos adquieran plena eficacia y sean susceptibles de desplegar sus efectos, otorgando derechos y consignando obligaciones. El artículo 39.1 de la LPAC proyecta la eficacia de los actos administrativos desde la fecha en que se dicten, salvo que dispongan otra cosa, y el inciso segundo de este mismo artículo demora su eficacia, entre otras coyunturas, a los casos en que deba practicarse la notificación.

En este orden de cosas, la notificación, con su doble haz de garantías para la administración y para las personas administradas, no opera como un requisito de validez de los actos administrativos, sino como un presupuesto de eficacia de los mismos, con lo cual las notificaciones que incurren en vicios formales no surten efectos, a menos que se aprecie que el contenido del acto llegó a conocimiento tempestivo de la persona destinataria y que ésta no se vio privada de sus derechos de defensa y contradicción (SAN 99/2010, de 17 de enero de 2013).

De no tener conocimiento del acto notificado las personas interesadas, nos situaríamos en el terreno de la indefensión, según la concepción que de este concepto jurídico fue forjando la jurisprudencia. La STS 821/2016, de 2 de noviembre, expone que esta noción supone una minoración del derecho de defensa y de los principios de contradicción e igualdad entre las partes cuando se impide a una de ellas que pueda alegar o replicar la posición contraria. Entretanto, la STC 185/2003, de 27 de octubre, precisa que para que se consume esta indefensión cumple que exista un menoscabo del derecho de defensa, con un perjuicio real y efectivo para los intereses de la persona afectada.

No cabe olvidar, por otro lado, que la materia que nos ocupa está revestida de un amplio casuismo, lo que dificulta la fijación de un criterio genérico y monolítico y conduce inevitablemente a tener que valorar cada caso de forma individual. Los parámetros que, a la luz de la jurisprudencia del Alto Tribunal, son determinantes para dilucidar si un acto administrativo notificado fue conocido tempestivamente por la persona destinataria tienen su acomodo en si se han asumido las responsabilidades que corresponden a la administración al cursar las notificaciones y a las personas interesadas a la hora de recibirlas, ya que se requiere de las dos partes una conducta diligente y expeditiva para que el acto de notificación no se vea abortado y llegue a buen término (STS 25/03/2021, de 25 de marzo, recurso de casación 6099/2019).

En paralelo a la diligencia exigible a la administración para que la notificación logre su menester, habría que añadir, en efecto, la necesaria cooperación de las personas interesadas. Así pues, la doctrina jurisprudencial ha insistido en que no podrán acogerse alegatos de indefensión cuando exista una actitud consentida voluntariamente por la persona destinataria de la notificación, por mor de su desinterés, pasividad o malicia (STS 864/2016, de 3 de marzo, recurso de casación 2745/2014).

Existe una tradición en la práctica judicial que ha postulado la necesidad de enjuiciar la validez de las notificaciones desde una posición antiformalista, alejada de cualquier rigorismo. Según esta regla, que se sitúa en una perspectiva eminentemente finalista y pragmática, lo significativo no es que la administración se ciña al severo cumplimiento de las disposiciones normativas en materia de notificaciones, sino que los actos que se pretendan trasladar puedan ser aprehendidos por las personas notificadas. En definitiva, siguiendo esta dialéctica, una notificación que incurre en una irregularidad no sustancial puede ser válida si despliega plenamente sus efectos y, *a sensu contrario*, una notificación correctamente practicada desde el punto de vista adjetivo puede devenir en ineficaz (STS 2448/2016, de 16 de noviembre).

El indicador que nos permitiría calibrar la eficacia de las notificaciones sería, pues, que, pese a que éstas adolezcan de defectos formales, sirvan a su cometido de revelar el contenido de un acto a sus personas destinatarias y que no se consume ninguna indefensión. Por ende, la condición esencial para que se materialice una notificación apropiada no es tanto la sujeción a los requisitos formales como que se alcance el fin de la misma que, como hemos señalado, es el dar noticia de un acto administrativo para que las personas interesadas puedan adoptar la postura procesal o administrativa que estimen oportuna en defensa de sus legítimos intereses.

## **6. Las notificaciones electrónicas**

### **6.1. Práctica de las notificaciones electrónicas**

Con el alumbramiento de la LPAC las notificaciones electrónicas se tornan en preferentes y se practican mediante su puesta a disposición en la sede electrónica o en la dirección habilitada única, o mediante ambos sistemas. Previamente al acceso al contenido de la notificación, se envía de modo facultativo a las personas interesadas un aviso de puesta a disposición de la notificación a la dirección de correo electrónico y/o

dispositivo electrónico que hubiesen comunicado. En todo caso, conforme al artículo 41.1 de la LPAC, deberá quedar constancia de las fechas y horas de las operaciones de puesta a disposición y acceso, de sus remitentes y personas destinatarias y del contenido del acto notificado.

La memoria del proyecto de la LPAC precisa que los objetivos de esta norma, reflejados en el antecedente segundo del dictamen del Consejo de Estado 275/2015, de 29 de abril, se concretan en mejorar la eficiencia administrativa mediante una administración totalmente electrónica e interconectada, enarbolando las funcionalidades que trae consigo lo que algunos autores perfilaron como un cambio de paradigma, como son la reducción de tiempo y de recursos para las personas administradas.

Habitualmente, se nos ha presentado la notificación electrónica como un instrumento de simplificación administrativa, que incide en la disminución de costes y en la celeridad en la tramitación de los procedimientos, contribuyendo a una mayor eficacia de la acción administrativa. Es un hecho apodíctico que este tipo de notificación no necesita la presencia física de la persona administrada, pudiendo practicarse, como ya ha quedado expuesto, en cualquier momento y en cualquier lugar, siempre que disponga de tecnologías de acceso a las redes. Sánchez Bravo (2007: 100) afirma que se pasa del “vuelva usted mañana” al “venga usted cuando quiera o pueda”. Sirviéndonos de las palabras de este autor, a nuestro modo de ver, con esta nueva realidad el “vuelva usted mañana” deja lugar, lamentablemente, a “este trámite lo debe realizar usted de forma electrónica”, cuestión que abordaremos con detalle más adelante.

En lo que afecta a la práctica de las notificaciones, Santamaría Pastor (2015:6) ha cuestionado la laberíntica regulación de los variopintos tipos de notificación recogidos en los artículos 41 a 44 de la LPAC (papel, electrónica, mediante agente o a través de publicación edictal), cada una de ellas con su propia casuística y régimen jurídico. En opinión de este autor, cada una de estas modalidades de notificación debería regularse separadamente, especificando en cada caso el modo de realizarla, el régimen aplicable en supuestos de rechazo y los efectos que despliega.

La LPAC exige, como señalamos, que la notificación electrónica se instrumente a través de la sede electrónica o de la dirección electrónica única o mediante ambos sistemas<sup>4</sup>. De acuerdo con la configuración de la nueva ley de procedimiento administrativo, la notificación se conforma a través de una estructura bifásica, integrada por un aviso potestativo de puesta a disposición a la persona interesada, ayudándose de un dispositivo electrónico o de un correo electrónico o de ambos de forma simultánea, por un lado, y por el acceso a la notificación propiamente dicha a través de los sistemas de identificación o de firma electrónica plasmados en los artículos 9 y 10 de la LPAC y en sus correlativos 26 y 29 del RFSP. La LPAC fija un sistema de notificación dual, en el que, al lado de la tradicional notificación en papel, que se nutre del mismo régimen que el de la anterior LRJPAC, se establece el carácter preferente de la notificación electrónica, circunstancia que se torna en preceptiva en el caso de los sujetos mencionados en el artículo 14.2 de su dicción.

Con respecto a la notificación en papel, la LPAC contempla la exigencia de que, al tiempo que se practica la misma, de forma complementaria, se ha de poner a disposición su contenido en la sede electrónica o dirección habilitada única para que las personas interesadas puedan acceder a la misma de forma voluntaria. En el supuesto de que se practiquen notificaciones por distintos canales, el artículo 41.7 de la LPAC dispone que se entenderá como fecha de notificación, a efectos de cómputo de plazos y términos, la que se hubiese producido en primer lugar.

Resulta esclarecedora la SAN 48/2016, de 7 de enero (recurso 158/2013), que infiere que la administración está compelida a acreditar que la notificación ha seguido los cauces normativamente establecidos, operando una presunción de validez *iuris tantum*

4 El artículo 38 de la LRJSP define la sede electrónica como una dirección electrónica, titularidad de una administración pública, a la que se puede acceder por medio de redes de telecomunicaciones. El artículo 45.2 del RFSP prescribe que para que el trámite de notificación en la sede electrónica posea plenos efectos jurídicos “deberá quedar constancia, con indicación de fecha y hora, del momento del acceso al contenido de la notificación, del rechazo expreso de la misma o del vencimiento del plazo previsto en el artículo 43.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre”. Por su parte, la dirección electrónica habilitada única aparece concretada en el artículo 44.1. del RFSP como un sistema de información para la práctica de notificaciones electrónicas, alojado en el Punto de Acceso General Electrónico de la Administración General del Estado, cuya gestión corresponde al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital en colaboración con el Ministerio de Política Territorial y Función Pública. El apartado tercero de este mismo artículo obliga a colaborar a todas las administraciones públicas y entidades de derecho público dependientes, mediante mecanismos de interoperabilidad, para que tanto las personas físicas como las jurídicas puedan acceder al contenido de sus notificaciones. Por su parte, el artículo 44.6 del RFSP dispone que para que el trámite de notificación en la DEH posea plenos efectos jurídicos “deberá quedar constancia, con indicación de fecha y hora, del momento del acceso al contenido de la notificación, del rechazo expreso de la misma o del vencimiento del plazo previsto en el artículo 43.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre”.

a propósito de esa justificación, por lo que las personas administradas que cuestionen su validez deberán asumir la carga probatoria de desvirtuar fehacientemente esta presunción.

Nos interesa ahora, en particular, la STS 513/2019, de 11 de abril (recurso 2112/2017), habida cuenta de que en ella se sienta una sistematización de la casuística de las notificaciones electrónicas, en función del grado de cumplimiento de los requisitos formales, con sus distintos efectos. Se podrían discernir, pues, siguiendo la fundamentación jurídica de esta sentencia, tres grandes grupos de notificaciones: las que respetan todas las formalidades establecidas (en las que opera la mencionada presunción *iuris tantum* de que el acto ha llegado tempestivamente a conocimiento de la persona interesada), las que vulneran formalidades sustanciales y, por lo tanto, carecen de validez (por haber sido cursadas a un tercero o en un lugar distinto al señalado, por ejemplo) y las que quebrantan formalidades de carácter secundario, que pueden calificarse como irregularidades no invalidantes.

Esta clasificación la aprovecharemos en este trabajo para intentar ofrecer en los siguientes epígrafes una sistematización de los tipos de notificaciones electrónicas en función del grado de cumplimiento de las normas sustantivas y examinaremos las decisiones que adoptaron los órganos judiciales que enjuiciaron su práctica, en cuanto a su validez y eficacia.

## **6.2. Notificaciones electrónicas que desconocieron formalidades de carácter sustancial**

Entre el enjundioso maremánum de sentencias que escudriñan notificaciones electrónicas hemos de mencionar aquellas que versan sobre el fallo en el sistema de notificación, la falta de comunicación de la inclusión obligatoria en el sistema, la realización de actos por parte de la administración que inducen a la persona administrada a adoptar una expectativa de confianza legítima de que la administración va a seguir obrando del mismo modo o la notificación por error a un tercero o en un lugar distinto del señalado por la persona interesada.

Un caso de error en la notificación achacable a la administración, lo encontramos en la STC 84/2022, de 27 de julio, donde este Tribunal tuvo ocasión de revisar un caso en el que la administración había mecanizado de forma incorrecta en sus aplicaciones

informáticas el correo electrónico de un empresario, motivo que condujo a la falta de recepción de los avisos de puesta a disposición de las notificaciones electrónicas verbo de todos los actos de un expediente sancionador iniciado contra su empresa. La sociedad interpuso un recurso de amparo y el garante de la Constitución reprochó a la administración que, siendo sabedora de que las notificaciones practicadas a la mercantil resultaban infructuosas, no hubiese indagado otra vía de comunicación, con el fin de que el interesado tuviese un conocimiento efectivo de los actos del expediente sancionador.

El Tribunal concluye, pues, que se han quebrantado los derechos a la defensa y a ser informado de la acusación formulada, consagrados en el artículo 24 del texto constitucional. En definitiva, según este razonamiento, la administración pudo haber pesquisado otras vías de comunicación con la empresa, toda vez que sus datos de contacto (entre ellos, el correo electrónico) eran públicos y accesibles a través de los buscadores de internet.

Un supuesto de cambio de modo de notificación en papel a electrónico lo encontramos en la reciente SAN 2011/2020, de 9 de febrero de 2024 (recurso 453/2020), en el que la AEAT realizó varias notificaciones en papel a la sociedad Inmobiliaria y Proyectos SL en su domicilio tributario durante la tramitación de un procedimiento de liquidación tributaria y, por el contrario, el acuerdo de liquidación, al que no accedió la sociedad, se le notificó por vía electrónica y, posteriormente, los actos emanados del procedimiento sancionador que se le había incoado a la mercantil se volvieron a notificar en el domicilio. La Audiencia Nacional evidenció que, a pesar de que la liquidación tributaria se había notificado de forma electrónica, de acuerdo con los requisitos formales recogidos en la ley, teniendo en cuenta que se trataba de una persona jurídica, la AEAT, al verificar que la empresa no había accedido a la notificación, no había desplegado una actividad expeditiva para dar cuenta del acto que pretendía notificar por otros medios. En el presente caso persiste una circunstancia adicional, como es que se aprecian actos de la administración (notificaciones en papel), que suscitaron en el administrado la confianza de que las notificaciones se iban a seguir sustanciando de un modo determinado.

En este sentido, el principio de confianza legítima implica que las actuaciones previas de la administración denotan una declaración de voluntad por su parte que crea una

vinculación que induce a pensar a las personas administradas que en un futuro va a observar la misma conducta que siguió en los actos anteriores. La Sala niega categóricamente que con ello esté exigiendo una “notificación de cortesía” a la empresa, aduciendo que la notificación electrónica no es un privilegio de la administración que pueda utilizar a su antojo y según le convenga, sino que se erige como un cauce de comunicación entre la administración y las personas interesadas, que redunda en una mayor seguridad jurídica.

Un incidente similar lo encontramos cuando la notificación electrónica se aparta de actuaciones precedentes y se practica a un interesado diferente. Así, la STSJ de Cantabria 295/2023, de 28 de septiembre (recurso 100/2023), examina un supuesto de hecho en el que la Tesorería General de la Seguridad Social desde el año 2013 venía notificando al Sr. José Francisco varias liquidaciones tributarias de las cotizaciones de las personas trabajadoras de su empresa. En el año 2021 la TGSS notifica una liquidación a la otra persona autorizada de la mercantil, el Sr. José Ignacio, que no accede a la misma y no realiza el pago, lo que da lugar a la incoación de un procedimiento de devolución de ingresos indebidos. La sentencia concluye que la actuación de la administración infringió el principio de confianza legítima. El tribunal cántabro advierte, pues, que al practicar las notificaciones al Sr. José Ignacio, en lugar de hacerlo a don José Francisco, como había procedido durante años, se quebró la confianza legítima que la sociedad había depositado en la administración, al suponer que ésta actuaría conforme a sus propios actos, por lo que el fallo de esta sentencia enjuicia esas notificaciones como desprovistas de validez.

Existen otras sentencias en las que la notificación que se cuestiona se dirige fallidamente a un tercero, como ocurre en la STSJ de Cataluña 1656/2023, de 4 de mayo (recurso 2670/2021), en donde la administración cursó la notificación por medios electrónicos a la letrada de la recurrente, habiendo señalado la accionante expresamente un domicilio de notificación, sin que confiriese ninguna representación a su letrada para recibir las notificaciones. El tribunal declara la ineficacia de la notificación de la resolución objeto de impugnación, que no llegó al conocimiento de la interesada, y demora sus efectos al momento en que ésta interpuso el recurso en sede judicial.

No faltan las notificaciones en las que no quedan acreditados los extremos exigidos por el artículo 41.1 de la LPAC. La jurisprudencia ha cuestionado con asiduidad que la administración, a la hora de realizar las notificaciones, no dejase constancia de su puesta a disposición, del acceso, así como de sus fechas y horas o, en su caso, del transcurso del plazo sin acceder a la misma. Este es el caso de la STSJ de Canarias 220/2023, de 4 de mayo (recurso 25/2023), en la que, no pudiendo acreditarse las citadas particularidades, el órgano judicial interpreta que no puede tenerse por atestiguada la notificación en legal forma y acuerda la retroacción de las actuaciones para que se pueda practicar ésta de acuerdo con las exigencias legales.

Dentro de la casuística jurisprudencial de las notificaciones electrónicas, en ocasiones se aprecia una concurrencia de falta de diligencia tanto por parte de la administración notificante como de la persona destinataria. Así, el Tribunal Supremo se vio obligado a adoptar un posicionamiento en un recurso de casación sobre la validez de una notificación cuyo texto contenía las dos primeras páginas en blanco en la STS 2448/2016, de 16 de noviembre (recurso de casación 2841/2015), coligiendo la Sala que existen dos conductas negligentes que se solapan: la de la administración, que remite una notificación que induce a error, y la de la mercantil recurrente, que no se cercioró debidamente de que el texto notificado contenía más de dos páginas y entendió equivocadamente que la notificación no contenía texto.

### **6.3. Notificaciones que quebrantan formalidades de tipo secundario**

Por otra parte, encontramos en ocasiones sentencias que someten a su consideración notificaciones que, pese a que vulneran normas formales, en cuanto al modo de practicarlas, no se evalúan como inválidas, dado que no concurre la circunstancia de indefensión material en la persona destinataria, al quedar acreditado que la misma fue sabedora del contenido de la resolución, lo que denota que despliegan plenos efectos jurídicos. En esta línea orbita, por ejemplo, la STS 1540/2022, de 22 de noviembre (recurso de casación 1388/2021), que versa sobre un procedimiento sancionador incoado a Wolswagen, en el que todos sus actos se notificaron en papel. El accionante arguyó en vía judicial la invalidez de esas notificaciones por no haberse realizado de modo electrónico, al tratarse de una persona jurídica, y el tribunal calificó la notificación como irregularidad no invalidante, avalando su decisión en la

circunstancia de que el sancionado tuvo cognición de los actos dimanantes de este procedimiento, sin que se consumase una indefensión material.

A nuestro modo de ver, cualquier incertidumbre que surja en relación con la validez de una notificación debe dirimirse en atención al principio *in dubio pro actione*, lo que implica optar por la interpretación más favorable a los derechos de las personas interesadas, por encima de cualquier obstáculo formal que pueda deducirse. La jurisprudencia mayoritaria apuesta por criterios antiformalistas, confiriendo prioridad a las cuestiones de fondo (conocimiento real del acto notificado), sobre las meramente procedimentales (medio de notificación), adoptando un enfoque pragmático que prescinde de cualquier exceso formal y se oriente hacia la realidad material.

#### **6.4. Falta de notificación de la inclusión en una dirección electrónica habilitada**

Una de las grandes dificultades a la hora de enfrentarnos al análisis de la jurisprudencia en materia de notificaciones electrónicas reside en el hecho de que nos hallamos, con frecuencia, con decisiones judiciales que, ante una misma situación fáctica, aplican consecuencias jurídicas divergentes. De ahí surge una maraña de interpretaciones contrapuestas e incoherentes, que revelan que la doctrina no ha sido cristalizado definitivamente, que iremos desgranando a continuación.

Uno de los ámbitos controvertidos aparece residenciado en la falta de notificación de inclusión obligatoria en una dirección habilitada para la práctica de notificaciones electrónicas a los sujetos que deben relacionarse por esta vía con las administraciones. En efecto, la STC 147/2022, de 29 de noviembre, otorga amparo a una persona jurídica que, debiendo actuar por medios electrónicos con la AEAT, no accedió a las notificaciones puestas a disposición por el organismo tributario, al entender el intérprete de la Constitución que dichas comunicaciones no podían adjetivarse como válidas cuando a la mercantil contribuyente no se le había notificado su incorporación a una dirección electrónica habilitada y, al mismo tiempo, la AEAT era consciente que la administrada no había accedido a las notificaciones. El Tribunal Constitucional achaca a la AEAT que, al verificar que la sociedad no tenía conocimiento de los requerimientos practicados de forma electrónica, no explorase otros canales alternativos de notificación.

En un sentido diametralmente opuesto se expresa la STSJ de Madrid 261/2023, de 22 de marzo (recurso 1255/2020), en la que la entidad recurrente alega como aserto para enervar la presunción de validez de la notificación electrónica de la AEAT que nunca se le notificó la inclusión en el sistema de dirección electrónica habilitada, a lo que el tribunal replicó que la AEAT no tenía el deber jurídico de notificar a la sociedad que estaba compelida a recibir notificaciones por medios electrónicos, al tratarse de una persona jurídica, por lo que la Sala dictamina que no concurre ninguna infracción en cuanto al modo de actuar del órgano notificante.

A nuestro modo de entender, nos hallamos ante una palmaria inseguridad jurídica, que dificulta notablemente no sólo la aplicación del Derecho por los operadores jurídicos, sino también la actividad de las administraciones, que en ocasiones no saben de qué forma notificar para que sus resoluciones no acaben ante la jurisdicción contenciosa o ante la justicia constitucional. En este caso, parece evidente que la actuación que debería seguir cualquier órgano administrativo es la plasmada en la STC 147/2022, de 29 de noviembre, notificando a la persona obligada su adhesión al sistema de notificaciones electrónicas e informándola de que todas las notificaciones que se le practiquen a partir de ese momento revestirán la forma electrónica.

## **7. Sujetos obligados a la notificación electrónica**

El artículo 14.1 de la LPAC prescribe que las personas físicas poseen la facultad de decidir en cualquier momento a la hora de establecer vínculos con las administraciones públicas si lo hacen por medios electrónicos o no. En cualquier caso, ello no obsta para que éstas puedan interesar la modificación de ese medio elegido y así, en virtud del artículo 3.2 del RFSP, las personas físicas que posean la voluntad de interactuar de forma digital con las administraciones públicas deberán comunicarlo al órgano competente para la tramitación del procedimiento, surtiendo efectos esta comunicación a partir del quinto día hábil desde que dicho órgano tenga constancia de la misma.

En contraposición a esta libertad para elegir el canal de comunicación con las administraciones de las personas físicas, el inciso segundo del artículo 14 de la LPAC generaliza la obligatoriedad de relación digital con las administraciones a varios colectivos heterogéneos en cuanto a la disponibilidad y acceso a los medios electrónicos y a la posesión de los conocimientos informáticos necesarios, entre los que

se encuentran las personas jurídicas, las entidades sin personalidad jurídica, las personas que ejerzan una actividad profesional para la que se exija una colegiación (en todo caso, los notarios, registradores de la propiedad y mercantiles), las personas que representen a un sujeto obligado a la relación electrónica y los empleados públicos con relación a los trámites que realicen con motivo de su condición de servidores públicos.

Con respecto a estos colectivos que deben interactuar electrónicamente con las administraciones, la LPAC les exceptúa del derecho a ser auxiliados en el uso de los medios electrónicos en su artículo 12.2, dado que esta asistencia, en cuanto a la utilización de los sistemas de identificación y firma electrónica, presentación se solicitudes a través del registro general y obtención de copias auténticas, está configurada exclusivamente para los sujetos no obligados a la relación electrónica.

Este precepto parece contradecir, desde nuestra perspectiva, la literalidad del artículo 13 de la LPAC, cuya letra b) confiere a la ciudadanía el derecho a ser subvenida en el uso de medios digitales en sus transacciones con las administraciones. Parecería sensato que si esta facultad se otorga a la ciudadanía se incluya en esta noción tanto las personas físicas como a los sujetos obligados del artículo 14.2 de la LPAC. No deja de ser cuanto menos paradójico que esta ley deje al margen de la asistencia en el manejo de las herramientas electrónicas a los mismos colectivos a los que obliga a establecer relaciones de este cariz con las administraciones.

Algunos juristas como Martín Delgado (2017: 172-173) enjuician de modo desfavorable la extensión del mandato de la comunicación electrónica a todas las personas jurídicas, coligiendo que el mero hecho de poseer dicha condición no garantiza la disponibilidad de medios ni la posesión de habilidades técnicas.

Por su parte, Santamaría Pastor (2015:4) emplea el término “electronización” para conceptualizar el deseo del legislador de implantar a toda costa la administración electrónica de modo súbito, deficientemente planificado y con la utilización de técnicas *manu militari*, motivo por el cual defiende que estas modificaciones de amplio espectro deberían haber estado precedidas de un período de transición.

Sánchez Lamelas (2023:217) asegura que con la imposición de la relación electrónica se produce una minoración de derechos de los colectivos en los que concurre una insuficiencia de conocimientos electrónicos.

La propia jurisprudencia del Alto Tribunal confirma y valida en muchas de sus decisiones la presunción *iuris et de iure* de existencia de disponibilidad de acceso a los medios electrónicos y de posesión de las aptitudes necesarias para su utilización referidas a las personas jurídicas. Así, la STS 74/2018, de 17 de enero (recurso de casación 3155/2016), considera razonable esta presunción sobre la que se fundamenta el artículo 14.2 de la LPAC, que defiende la capacidad económica y técnica de las personas jurídicas, motivo por el cual se les impone *ex lege* el mandato de relacionarse de forma digital con las administraciones.

La LPAC parte de la premisa, a nuestro modo de entender errada, de que las personas jurídicas, *per se*, están dotadas de los conocimientos técnicos y la capacidad económica idónea para poder interactuar con las administraciones por cauces digitales. No obstante, la realidad de las personas jurídicas en nuestro país, como creación del Derecho, no es homogénea y dista mucho de la lógica que subyace a la LPAC, dado que dentro de esta personificación se engloba un amalgama de realidades muy dispares. En efecto, bajo el dosel de las personas jurídicas no sólo se albergan las grandes multinacionales o empresas del Ibex, sino que se subsumen también comunidades de propietarios, pequeñas asociaciones, comunidades de montes vecinales en mano común, sociedades agrícolas de transformación, comunidades de regantes, pymes... Estas entidades, con la entrada en vigor de la LPAC, se han visto obligadas a realizar todos sus trámites con las administraciones de forma electrónica.

Consideramos que no se puede establecer una ecuación entre persona jurídica, por un lado, y capacidad económica y técnica y dedicación profesional, por el otro. Existe un amplio sector dentro de las personas jurídicas (ya no digamos de las entidades sin personalidad jurídica) que no cuentan con esa aptitud ni dedicación, que no están instruidas en las nuevas tecnologías y que con la LPAC pasan a depender de terceros para poder poner en práctica sus derechos o asumir sus obligaciones.

En nuestro análisis no cuestionamos la operatividad de la aplicación de las nuevas tecnologías a la administración, pero entendemos que introducir, por la vía de la imposición legal, el deber de realizar trámites con las administraciones de un modo exclusivamente electrónico (léase, la notificación electrónica) a sujetos carentes de los instrumentos y de los conocimientos técnicos para poder hacerlo en condiciones exitosas, implica que estos queden inmersos en una situación de indefensión, teniendo

que recurrir a terceros como gestoras, asesorías, despachos de abogados... (sin duda, las grandes beneficiarias de la LPAC) para que les realicen esos trámites electrónicos, con las consiguientes repercusiones económicas.

En muchos casos, estos trámites se cumplimentan por estos terceros sirviéndose del instituto de la representación preceptuada en el artículo 5 de la LPAC, pero otras veces, y ello nos parece más preocupante, las personas interesadas les ceden sus certificados digitales o las contraseñas de sus sistemas de clave concertada para que actúen directamente, con la inseguridad que conlleva que una persona ajena sea depositaria de un sistema de identificación o de firma electrónica.

El gran error del que partió la *intentio legis* de la LPAC es pretender a toda costa introducir la administración electrónica sin ponderar que nuestra sociedad no estaba preparada, ni lo está hoy en día, para asumir de un modo tan súbito el tránsito de una administración en papel a una administración cien por cien digital. Con la LAE se implementó en nuestro ordenamiento jurídico la administración electrónica, si bien su configuración no pasaba de ser un derecho conferido a la ciudadanía que voluntariamente optase por este modo de vínculo. En su artículo 28 se disponía que para que se pudiese cursar una notificación electrónica se requería que la persona interesada hubiese señalado dicho medio como preferente o bien consintiese su utilización. Ni que decir tiene que esta ley precursora de la LPAC no obligaba a la actuación electrónica con las administraciones a ningún colectivo. Fue, precisamente, con la aprobación de la LPAC cuando la notificación utilizando herramientas electrónicas se diseña como la norma general y cuando se fija una relación de sujetos a los que se exige establecer relaciones con las administraciones de modo electrónico en su artículo 14.2.

No cabe duda de que los objetivos de la LPAC en cuanto a la comunicación normalizada de la ciudadanía con las administraciones a través de las herramientas electrónicas, se conseguirán con el tiempo, pero en nuestros días no puede pretenderse ilusoria e ingenuamente que mediante las TIC queden salvaguardados los derechos de todas las personas administradas, teniendo en cuenta la falta de alfabetización digital de muchos grupos sociales, cuestión que abordaremos más adelante.

Debemos focalizar nuestra atención en las vicisitudes que la ciudadanía media ha de soportar a la hora de comunicarse con las administraciones mediante las nuevas tecnologías, insistiendo en que los textos normativos que regulan el procedimiento administrativo electrónico adolecen del necesario contacto con la realidad de la ciudadanía de a pie y desconocen las problemáticas que emanan del contacto entre administraciones públicas y personas administradas. Dicho lisa y llanamente, “el papel lo aguanta todo”.

Cualquier persona al servicio de las administraciones públicas podría testimoniar que existe una parte nada desdeñable de la ciudadanía que se dirige a las dependencias administrativas, sobre todo a las oficinas de asistencia en materia de registros, con avisos de puesta a disposición de notificaciones en los teléfonos móviles que no consiguen abrir o con la pretensión de iniciar trámites electrónicos que no saben cómo realizar (informes de vida laboral, certificados de estar al corriente de obligaciones tributarias...). Y lo más desalentador es que muchas de esas personas que acuden urgiendo una solución para su problema (la notificación que no consiguen abrir, la solicitud que no logran presentar por el registro electrónico...), se sitúan dentro de los sujetos obligados a comunicarse por medios digitales con las administraciones, lo que no deja de ser un intolerable oxímoron, a nuestro modo de ver.

En efecto, las personas que realizan sus trámites electrónicos con las administraciones deben enfrentarse a llenar formularios complejos, con *check-list* o campos desplegables, anexar documentos en distintos formatos, en muchos casos con una capacidad muy limitada (en número de archivos, en tamaño o ambos), lo que les obliga a presentar varias entradas de registro para poder incorporar todos esos documentos a las solicitudes o a los requerimientos de subsanación de documentación. Al final, deben firmar electrónicamente la solicitud, valiéndose de los sistemas de firma electrónica, para lo que previamente se requiere la instalación de aplicaciones como Java o Autofirma, y luego no deben olvidarse de presentar la solicitud o escrito de remisión de documentación en el registro electrónico correspondiente.

Se podría decir que las operaciones electrónicas con las administraciones se muestran como una carrera de obstáculos que los ciudadanos que no poseen pericia en el uso de estos medios (e incluso los que sí la poseen) deben ir sorteando. Cotino Hueso (2021:10) se refiere a estas interacciones como una *gymkhana* de obstáculos en la que

las personas administradas deberán resolver las incidencias que vayan surgiendo como buenamente puedan y, si no siguen todos los pasos, se ven condenadas a la pérdida de sus derechos, lo que el autor ilustra con la frase hecha “agárrate como puedas”.

Algo similar ocurre con el acceso a las notificaciones electrónicas, en las que las personas interesadas deben acceder a las sedes electrónicas o DEH con sus certificados digitales, que deberán haber instalado con anterioridad, al igual que las aplicaciones Autofirma y Java, o claves concertadas, para luego entrar en el sistema propiamente dicho, activar uno o varios *check list* de aceptación de la notificación y, en su caso, de las prescripciones relativas a la normativa de protección de datos personales, señalar la notificación que pretenden abrir, de existir varias, seguir todos los pasos y descargarla. (para lo que deben tener operativa la aplicación Adobe Acrobat). Durante el proceso surgen ventanas emergentes, casillas de verificación y en ocasiones avisos en otras lenguas, sobre todo en inglés, o mensajes de error, todo lo cual para personas con conocimientos medios o bajos en nuevas tecnologías opera como una sucesión de escollos informáticos, que conduce a que con frecuencia no lleguen a culminar el ítem de acceso a la notificación.

## **8. Imposición de la obligación de la relación electrónica vía reglamentaria**

La ley rituaria del procedimiento administrativo en su artículo 41.1 dictamina que de forma reglamentaria las administraciones pueden exigir a algunos colectivos de personas físicas y en determinados procedimientos la utilización de medios electrónicos cuando consideren que éstas poseen capacidad económica y técnica y disponen de acceso a esos medios.

A propósito de este asunto, el Consejo General del Poder Judicial sometió a su consideración la imperatividad de fijar la relación electrónica por vía reglamentaria a las personas físicas en el informe emitido el 05/03/2015, con ocasión de la tramitación del anteproyecto de la LPAC. El órgano de gobierno de la judicatura defiende que esta restricción se debe ajustar a los principios de necesidad, proporcionalidad e igualdad. En particular, nos interesa la introducción del principio de igualdad, que, a nuestro modo de entender, es el que resulta más sacrificado como consecuencia de la imposición mediante la forma del reglamento de la vinculación electrónica con las administraciones a determinados colectivos:

“Pero la imposición *ex lege* de esta obligación no parece que pueda hacerse a espaldas de los principios de necesidad y proporcionalidad que proclama el artículo 1.2 del Anteproyecto, como tampoco soslayando las exigencias del principio de igualdad, de carácter constitucional e integrador del acervo del Derecho de la Unión Europea, no se olvide; principio que, junto con el de proporcionalidad –entre otros-, consagra el artículo 4 de la Ley 11/2007 al establecer aquellos que han de regir en el ejercicio del derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración”.

La doctrina científica ha ponderado de modo adverso en su mayor parte la oportunidad y necesidad de la imposición de la relación electrónica por vía reglamentaria, incidiendo en que la previsión de la relación electrónica como único vehículo de comunicación con las administraciones públicas es una fuente de desigualdad e indefensión para aquellas personas que no poseen las habilidades técnicas para sortear las obstrucciones que a menudo presentan las plataformas y aplicaciones informáticas empleadas por las administraciones.

Desde nuestra perspectiva, parece existir en la LPAC un prurito por imponer irreflexiva y compulsivamente la digitalización, sin ponderar la labilidad tecnológica y la deficiente alfabetización digital de nuestra sociedad. Fondevila Antón (2021:89) sostiene con ironía que estamos en presencia de un nuevo “despotismo ilustrado electrónico”.

Algunos autores han cuestionado que la instauración de la relación electrónica obligatoria pueda definirse en virtud de una norma reglamentaria, apoyando la necesidad de que exista una reserva de ley. Así, Fernández Rodríguez (2015:364) opina al respecto que imponer la obligación de relación electrónica a una persona física es una carga que trasciende lo que una norma reglamentaria puede hacer.

Por el contrario, autores como Leiva López (2022: 301) consideran suficiente la reserva reglamentaria, siempre que no revista la forma de acto administrativo y que presente la debida motivación con relación al cumplimiento de las exigencias de necesidad y proporcionalidad a las que aludiremos más adelante.

Se ha objetado que, dado que cada administración pública puede establecer el círculo objetivo de la ciudadanía que posee el deber jurídico de comunicarse por cauces

electrónicos, no sería infrecuente que a una persona en una administración se le exija realizar trámites de forma digital y en otra no. Como guinda del pastel, algunas Comunidades Autónomas han aprobado leyes en materia de administración electrónica que agravan aún más esta configuración dispar. Así, la Ley 4/2019, de 17 de julio, de administración digital de Galicia, en su artículo 10, a mayores de los sujetos mencionados en el artículo 14.2 de la LPAC, fija la imperatividad de entablar vínculos de forma digital con las administraciones a las personas trabajadoras autónomas en el ejercicio de su actividad profesional y al estudiantado universitario. En este caso, al igual que ocurría con las personas jurídicas, otro tanto se puede afirmar de las personas trabajadoras autónomas, régimen de la Seguridad Social en el que, en paralelo a grandes empresarios y comerciantes, profesionales liberales o banqueros, cotizan también albañiles, electricistas o agricultores con escasos ingresos. No podemos dejar de advertir que esta ley gallega es aún más gravosa que la LPAC para ciertos colectivos a los que se exhorta a la relación electrónica sin que muchos de ellos cuenten con las necesarias competencias digitales.

Una cuestión que llama poderosamente la atención es de qué modo se puede calibrar que un colectivo de personas físicas está provisto de disponibilidad y habilidades para el acceso a los medios electrónicos. Desde nuestra perspectiva, no deja de ser una decisión fruto de la discrecionalidad, como quiera que ni la LPAC ni el RFSP establecen umbrales, indicadores o variables objetivas cuantificables que denoten la disponibilidad de los medios electrónicos y la posesión de las capacidades para su manejo.

La jurisprudencia ha acometido la reflexión sobre los presupuestos que deben persistir para que una administración pueda reglamentar la condición de actuar por medios digitales a colectivos de personas físicas, aduciendo que tal decisión, en contra del criterio que hemos defendido con anterioridad, no es, en ningún caso, discrecional, debiendo obedecer a un juicio de razonabilidad. Así lo expresa la STS 74/2018, de 17 de enero (recurso de casación 3155/2016).

La STS 610/2022, de 25 de mayo (recurso 163/2021), en el apartado b) de su fundamento jurídico segundo, niega la invocada privación o merma de garantías a la ciudadanía, alegada con respecto al establecimiento del deber de relación electrónica, arguyendo que este hecho otorga una mayor efectividad a la actividad administrativa.

Este texto jurídico aborda los juicios de idoneidad (exploración de otras medidas para lograr el fin), razonabilidad (ponderación de si la medida puede servir a la consecución de una mayor eficacia administrativa) y proporcionalidad (beneficios que se pueden obtener y posibles lesiones a otros bienes) que, de acuerdo con su criterio, deben seguirse a la hora de determinar la obligatoriedad de la relación electrónica a través de reglamentos.

Esta exigencia ha de ser, pues, motivada, correspondiendo a la administración la carga probatoria, y sólo puede establecerse por Decreto, tal y como dictamina la STS 635/2021, de 6 de mayo, en su fundamento jurídico séptimo, que aborda la exigencia de presentar las solicitudes de participación en procesos selectivos de la Administración del Estado por medios electrónicos, pese a que se trata de personas que aún no ostentan la condición de empleadas públicas y, en consecuencia, no deberían estar constreñidas a interactuar electrónicamente con las administraciones, siguiendo el dictado literal del artículo 14.2 de la LPAC.

Esta STS 635/2021 argumenta que el órgano convocante no ha verificado la capacidad económica, técnica y dedicación profesional ni la disponibilidad de acceso a los medios electrónicos por parte de las personas aspirantes del proceso selectivo que legitime imponerles el mandato de formular las solicitudes de participación de modo electrónico. Asimismo, colige el Alto Tribunal que la relación electrónica sólo puede establecerse en este caso mediante la forma jurídica de Decreto del Gobierno y no por medio de una orden ministerial.

Pese a lo anterior, la relación electrónica obligatoria a sujetos no incluidos en el artículo 14.2 de la LPAC en ocasiones se ha llegado a acordar mediante órdenes ministeriales. Sirvan como ejemplo la Orden PCI/1255/2019, de 26 de diciembre (pruebas de evaluación de aptitud profesional para el ejercicio de las profesiones de la abogacía y de la procura), la Orden TFP/510/2019, de 30 de abril (procesos selectivos para el ingreso a los cuerpos o escalas de funcionarios cuya selección corresponde al Ministerio de Política Territorial y Función Pública) o la Orden EFP/103/2022, de 11 de febrero (programas de movilidad y formación del profesorado de la acción educativa exterior).

Asimismo, la interacción por medios electrónicos a las personas físicas se ha extendido a todos los procesos selectivos de la Administración General del Estado, según la disposición adicional primera del RFSP. A este respecto, la STS 610/2022, de 25 de mayo (recurso 163/2021), avala que la exigencia de interactuar de forma digital con la administración a las personas físicas se pueda acordar mediante una orden ministerial cuando no se exija la aprobación previa de un Real Decreto por el Gobierno.

Resulta significativa la decisión adoptada por la STS 3295/2023, de 11 de julio (recurso 6391/2021), que dispone la disconformidad a derecho de la relación por medios electrónicos a todos los contribuyentes incorporada en la Orden HAC/277/2019, de 4 de marzo, sin que, según la fundamentación jurídica del tribunal, se evidencien en el subtexto de la norma, en el caso de las personas físicas, los requisitos de capacidad económica, técnica o dedicación profesional. La sentencia que nos ocupa echa en falta que la Orden HAC/277/2019 no motive las características y condiciones que deben reunir las personas físicas para que se les pueda exhortar a la relación electrónica y la delimitación de los supuestos y condiciones de alcance de esa obligación, convirtiendo lo que es el derecho de las personas físicas a establecer vínculos de forma electrónica con las administraciones en un deber.

Queda patente, pues, que la positivización del deber de realizar actuaciones con la administración por medios digitales mediante el instrumento normativo del reglamento, con carácter general o para determinados trámites concretos, lleva aparejada la necesidad de motivar adecuadamente el tipo de colectivos sujetos a esta prescripción y de acreditar que, efectivamente, los mismos tienen acceso y disponibilidad a esos medios por su capacidad económica y técnica.

A modo de ejemplo de la práctica abusiva del empleo de disposiciones de carácter general para obligar a la relación electrónica con las administraciones, sin apelar a ningún razonamiento de los mencionados (idoneidad, proporcionalidad y razonabilidad), podemos traer a colación el Decreto 73/2020, de 24 de abril, aprobado por el Consejo de la Xunta de Galicia, por el que se regulan los aprovechamientos madereros y leñosos en montes o terrenos forestales de gestión privada en la Comunidad Autónoma de Galicia. Esta norma disciplina la presentación de declaraciones responsables o comunicaciones por medios electrónicos para realizar talas de árboles en Galicia a todos los sujetos, sean personas físicas o jurídicas. La

única motivación que ofrece para esa imposición es la agilización de los plazos de resolución y la celeridad en cuanto a la comprobación y control de los extremos objeto de declaración, según se expresa en su exposición inicial:

“[...] la simplificación administrativa dispuesta en la Ley 5/2017, que ya adelantaba en parte la Ley 7/2012, obliga inexorablemente a acudir a los medios que proporciona la administración electrónica, de manera exclusiva, para poder dar satisfacción a los plazos de resolución, al régimen del silencio, de carácter estimatorio, y al hecho de que la presentación de una declaración responsable habilita para la realización del aprovechamiento desde el mismo momento de su presentación, por lo que las administraciones deben tener la capacidad de comprobación y control desde dicho momento para evitar el menoscabo de los bienes e intereses públicos que se pretenden proteger. Por dicha razón, este decreto establece la obligatoriedad de que las solicitudes de autorización, las declaraciones responsables y comunicaciones de aprovechamientos forestales se realicen exclusivamente por medios electrónicos”.

Si nos detenemos en las personas destinatarias de este decreto, comprobamos que quienes pretenden realizar talas de árboles no son en exclusiva empresas del sector maderero sino que, en su mayor parte, nos encontramos ante personas físicas que viven en el medio rural, con un perfil sociológico de edad avanzada, en el que predomina la deficiencia de conocimientos en nuevas tecnologías. Estas personas si pretenden realizar aprovechamientos forestales (talas para leña, entresacas, podas...), de acuerdo con esta norma reglamentaria, únicamente se les permite presentar las declaraciones responsables a través de medios electrónicos, bajo el aparente argumentario de conseguir una mayor celeridad procedural. Teniendo en cuenta la jurisprudencia a la que hemos hecho mención y, señaladamente, la STS 3295/2023, las prescripciones de este decreto que rigen el modo de presentación de las declaraciones responsables deberían declararse nulas.

En nuestra opinión, la habilitación reglamentaria para la exigencia de establecer relaciones electrónicas con las administraciones no puede en ningún caso constituirse como una potestad ilimitada para el gobierno o los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas, en cuanto que es necesario que se fundamente en el triple juicio de idoneidad, necesidad y proporcionalidad y que quede suficientemente

justificado en el expediente de tramitación de la disposición que los colectivos a los que se pretende compelir a la relación electrónica poseen las habilidades, los conocimientos y los medios necesarios para poder cumplimentar de modo satisfactorio los trámites de forma electrónica.

## **9. Actos excluidos de la notificación electrónica**

A la luz del artículo 41.1 de la LPAC, las administraciones podrán de manera facultativa cursar notificaciones por medios no electrónicos cuando concurran alguna de las dos siguientes circunstancias: la comparecencia espontánea de la persona interesada o, en su caso, de su representante en las oficinas de asistencia en materia de registros o la entrega directa del acto notificado por parte de un empleado público al servicio de la administración que dictó el acto.

La comparecencia espontánea tiene lugar cuando el interesado o quien ejerza su representación se personan en las oficinas de asistencia en materia de registros y solicitan que les sea practicada la notificación, produciendo plenos efectos desde dicha comparecencia. Para la efectividad de esta notificación en soporte no electrónico, aplicando analógicamente el artículo 12.2 de la LPAC, será necesario que la persona interesada, o su representante, asista a una oficina de asistencia habilitada, se identifique ante el personal funcionario y firme un documento en el que declare prestar su consentimiento para realizar esta operación, del que deberá quedar constancia en los casos que exista discrepancia o litigio.

Se ha discutido si las personas obligadas a la relación electrónica consignadas en la nómina del artículo 14.2 de la LPAC podían acudir a este medio de notificación no electrónico. A este respecto, la STSJ de Galicia 5513/2020, de 11 de septiembre, concluye respaldando la validez de una notificación por comparecencia espontánea cursada a una persona jurídica en una oficina de asistencia en materia de registros, interpretando que las notificaciones se consideran válidas con independencia del medio por el que se practiquen, siempre que cumplan con la constancia de su envío y recepción y la identidad de la persona remitente y destinataria.

La notificación a través de una persona al servicio de las administraciones públicas fue refrendada, entre otras, por la STS 1984/2017, de 8 de mayo (recurso de casación 4820/2016), proceso en el que la parte recurrente, sr. Luis Enrique, invocaba la

infracción del derecho a la tutela judicial efectiva, por mor de una notificación practicada por un funcionario de la administración de justicia, al no ser posible efectuar el trámite de notificación en papel. Ello condujo a que el órgano judicial hubiese de explorar otras formas de notificación como la entrega mediante agente público, con el objeto de que no se consumase una obstrucción a la tramitación del procedimiento iniciado contra el accionante. Como corolario de su exposición, el Tribunal finaliza aseverando que no existe violación del derecho a la tutela judicial efectiva del sr. Luis Enrique, aducida por éste, como quiera que la notificación a través de agente público permitió al interesado la comunicación de la resolución y la impugnación de la misma.

Por otra parte, el artículo 41.2 determina la interdicción de efectuar por medios electrónicos las notificaciones en las que al acto se adjunten elementos no susceptibles de digitalización (CD, DVD, libros ...) o cuando incluya medios de pago (cheques, talones...). No cabe duda de que si un órgano administrativo posee la voluntad de notificar un acto en el que se incluya, a modo ejemplificativo, una tarjeta (tarjeta sanitaria), un carnet (permiso de conducción), un libro del que se ha solicitado el diligenciado... no podrá utilizar el cauce electrónico, pese a que la persona destinataria de tal notificación esté obligada a realizar los trámites con la administración de esta forma. En este caso, la administración procederá a la notificación en papel, siguiendo el procedimiento detallado en el artículo 42 de la LPAC, norma que configura este modo de notificación no electrónica como potestativo en estos supuestos (acto en el que se añaden elementos no susceptibles de digitalización), aunque con un simple análisis *prima facie* resulta fácil percatarse de que la notificación de los anteriores actos sólo puede realizarse en papel. La práctica administrativa nos permite aseverar que en estos casos la notificación no electrónica debería normarse como obligatoria, ante la imposibilidad de efectuarla por medios digitales.

La notificación no electrónica se torna en preceptiva, según la dicción del referido artículo 41.2, únicamente cuando se pretendan notificar medios de pago. Así, por ejemplo, un cheque bancario (nominativo, al portador...) no puede ser presentado al cobro por medios digitales, requiriéndose que esta acción se realice con el documento en soporte papel. En estos supuestos la administración debería realizar la notificación en papel, conforme al artículo 42 de la LPAC.

Seguramente, con el paso del tiempo todos estos documentos se conformen exclusivamente de modo electrónico, lo que acabará invalidando la eficacia del artículo 41.2 de la LPAC.

## **10. Avisos al dispositivo electrónico de puesta a disposición de la notificación**

El artículo 41.6 de la LPAC positiviza que las administraciones remitirán un aviso al dispositivo electrónico y/o correo electrónico comunicado por la persona interesada, en el que le informarán de la puesta a disposición de las notificaciones en la sede electrónica o dirección electrónica habilitada única, sin que la omisión de este aviso pueda en ningún caso invalidar la notificación.

Debemos resaltar la contradicción en la que incurre la elocución de este artículo, en cuanto por una parte parece apremiar a las administraciones al envío del aviso de puesta a disposición a modo de deber jurídico (“enviarán un aviso”), pero al final del artículo lo que parecía ser un acto preceptivo se desdibuja y se codifica que su omisión no acarreará consecuencias jurídicas ni comprometerá la validez de la notificación. Esta antinomia se hace aún más patente si acudimos al artículo 43.1 del RFSP, que conceptúa este aviso como “de carácter meramente informativo”.

Una parte de la doctrina científica ha cuestionado el acierto de este precepto, a la que nos adherimos en el presente estudio, ya que, al margen de la deficiente técnica normativa que alienta esta prescripción, al no configurarse como preceptivo el aviso de puesta a disposición de la notificación electrónica, sus personas destinatarias no pueden saber que ésta se ha practicado y, expirado el plazo de diez días naturales de que disponen para el acceso, opera la presunción *iuris et de iure* de rechazo tácito.

El hecho de que el aviso de puesta a disposición de la notificación en el dispositivo o dirección de correo electrónico indicado por la persona interesada posea una naturaleza facultativa implica que los sujetos obligados a la relación electrónica deban estar hiperconectados de forma casi continua a las sedes electrónicas o DEH para verificar si poseen notificaciones a las que no hayan accedido, habida cuenta de que, transcurrido el plazo de diez días naturales desde su puesta a disposición, interviene la presunción *iuris et de iure* de rechazo, con las posibles consecuencias jurídicas desfavorables.

El peregrinaje de la ciudadanía por la multiplicidad de sedes electrónicas y DEH de los distintos organismos notificantes ya había sido vaticinada por el Consejo de Estado en el Dictamen 275/2015, de 29 de abril, emitido al aprobarse el anteproyecto de la LPAC:

“La primera cuestión que suscita la lectura de este artículo, aparte de la ya mencionada inviabilidad práctica de asegurar a todas las personas físicas el derecho a elegir el medio de comunicarse con las Administraciones Públicas según lo analizado en las observaciones generales, es la de cómo conciliar la multiplicidad de Administraciones Públicas potencialmente notificadoras con los derechos de los interesados que, si no quieren ver rechazadas las notificaciones que se les practiquen, se ven abocados a acceder a sus direcciones electrónicas al menos cada diez días”.

Cotino Hueso (2021:26) pone en duda la constitucionalidad del precepto que invoca la plena validez de las notificaciones en las que no se envíen avisos de puesta a disposición a las personas interesadas, dado que, según su criterio, este extremo es embrión de indefensión, quiebra el principio de confianza legítima y aboca a las personas administradas obligadas a la relación electrónica a asumir la carga de revisar de forma regular las plataformas de notificación.

En algunas sentencias se ha puesto en entredicho la falta de aviso por detectarse que concurría una expectativa legítima de su persona destinataria. Bástenos citar la STSJ de Cataluña 7633/2018, de 15 de junio (recurso 613/2015), que concluye que es contraria a los principios de seguridad jurídica y confianza legítima la actuación de la administración tributaria al no efectuar un aviso de puesta a disposición de una notificación a un contribuyente cuando durante toda la tramitación del procedimiento se habían enviado avisos de otras notificaciones, lo que había generado una expectativa en el interesado de que la administración le iba a seguir remitiendo avisos.

No obstante, la jurisprudencia del Alto Tribunal ha admitido la validez de las notificaciones en las que se omite el aviso de puesta a disposición. En efecto, la STS 610/2022, de 17 de mayo (recurso núm. 163/2021), discurre que la omisión del aviso de puesta a disposición de una notificación a las personas interesadas, que preceptúa el artículo 41.6 de la LPAC, no produce indefensión, considerando que se trata de un mero recordatorio de la pendencia de una notificación administrativa que no exime a la

administración de la obligación legal de notificar el acto con todas las garantías de constancia de la remisión y la recepción previstas en la LPAC.

Por último, debemos mencionar la STC 6/2019, de 17 de enero, dictada dentro de la cuestión de constitucionalidad 3323/2017, en cuyo fundamento jurídico quinto analiza los motivos por los que, según su interpretación, el aviso de puesta a disposición en las notificaciones judiciales no puede caracterizarse como preceptivo. Entiende el Tribunal que estos avisos al dispositivo electrónico o al correo electrónico carecen de la necesaria huella electrónica, en el sentido de que no existe un registro digital de las operaciones efectuadas que permita acreditar irrefutablemente el momento en que se envían, se reciben y se leen por las personas destinatarias, no estando dotadas, pues, de las garantías técnicas necesarias para justificar su exigencia. Frente a estas deficiencias de los avisos, el intérprete supremo de la Constitución opone la efectividad de la notificación a través del sistema Lexnet, que opera en el seno de la administración de justicia, en el que sí queda constancia de todas las fases de la comunicación electrónica (envío, recepción y lectura).

Teniendo en cuenta estos asertos, el Tribunal finaliza declarando en esta sentencia que la ausencia del aviso de puesta a disposición de una notificación en el ámbito procesal no menoscaba el derecho a la tutela judicial efectiva de los justiciables y manifiesta que el aviso y la notificación responden a dos regímenes diferentes, contando el primero con un carácter accesorio del segundo, siendo la notificación la que verdaderamente está provista de autenticidad. La finalidad del aviso no es otra que facilitar el traslado del hecho que se pretende comunicar, pero en ningún caso se puede calificar como coadyuvante a la notificación.

Cotino Hueso (2021: 26) defiende que esta sentencia no es susceptible de aplicación al ámbito administrativo. No obstante, según nuestro parecer, aunque se circumscribe a la esfera de las notificaciones electrónicas judiciales, sí se podría defender una aplicación analógica al caso que nos ocupa y sus razonamientos jurídicos podrían trasvasarse a la notificación administrativa, toda vez que esta última comparte con la judicial su estructura bifásica: aviso de puesta a disposición y notificación, por lo que se podría inferir que existe una identidad de razón.

Por otra parte, no podemos menos que discrepar del pronunciamiento del Tribunal Constitucional, puesto que, como ya tuvimos ocasión de exponer, el aviso de puesta a disposición, ciñéndonos al ámbito administrativo, ha de conformarse jurídicamente como un trámite ineludible para que el receptor de la notificación electrónica tenga plena cognición de dicha entrega en la sede electrónica o DEH, motivo por el cual postulamos que debería conceptualizarse normativamente como un acto preceptivo, cuya inexistencia impediría la eficacia del acto.

En cuanto a la necesidad de hiperconexión incessante de las personas interesadas a las diferentes sedes electrónicas para verificar si les pende alguna notificación, autores como Leiva López (2022:310) apoyaron la necesidad de crear un buzón único de carácter estatal que recabase las notificaciones de todas las administraciones.

El artículo 44.3 del RFSP intenta poner coto a la disfuncionalidad de diseminación de las notificaciones en múltiples sedes electrónicas, titularidad de las múltiples administraciones territoriales e institucionales, desarrollando la Dirección Habilitada Única (DEHÚ), cuyo cometido es agrupar las notificaciones de todas las administraciones públicas, determinando que éstas y sus entidades de derecho público deben colaborar para el establecimiento de sistemas interoperables que posibiliten que tanto las personas físicas como las jurídicas puedan acceder a todas las notificaciones a través de la misma. El artículo 65 de esta norma reglamentaria aborda la adhesión de las distintas administraciones a la plataforma de la DEHÚ.

A nuestro modo de ver, el sistema DEHÚ posee una extraordinaria utilidad, toda vez que en él se concentran las notificaciones de las distintas administraciones, evitando la dispersión de las sedes electrónicas. Pese a ello, no consta que en el momento actual estén adheridas todas las administraciones a este sistema de notificación, por lo que cabe objetar que los objetivos de la DEHÚ a la fecha no se han logrado en su totalidad.

## **11. Cumplimiento de la obligación de notificación por parte de la administración**

El art. 43.3 de la LPAC preceptúa que en el caso de las notificaciones electrónicas se entenderá satisfecha la obligación de la administración de resolver y notificar en plazo con la puesta a disposición de la notificación en la sede electrónica de la administración que corresponda o en la dirección electrónica habilitada única.

Esta prescripción ha sido ratificada por la STS 1320/2021, de 10 de noviembre (recurso de casación 4886/2020), en un recurso de casación que traía causa de un procedimiento de reintegro de una subvención concedida a una sociedad. Aplicando la normativa vigente en materia de subvenciones, una vez transcurrido el plazo para dictar resolución y notificar sin que ésta tenga lugar, se produce la caducidad del expediente de reintegro. En este caso, la administración notificó en plazo la resolución de reintegro, pero la sociedad beneficiaria accedió a la notificación electrónica fuera del plazo de resolución.

Surge, pues, en el núcleo de este proceso el interrogante de cuál es el plazo en el que se considera que la notificación produjo sus efectos: la de la puesta a disposición, postura defendida por la Abogacía del Estado, o la del acceso a la notificación, que llevaría aparejada la caducidad del procedimiento, tesis esgrimida por la sociedad. Así las cosas, el Alto Tribunal sentencia que el deber jurídico al que se refiere el artículo 40.4 de la LPAC con respecto a la notificación dentro del plazo establecido, se entiende materializado con la puesta a disposición de la notificación en la sede electrónica de la administración actuante que corresponda o en la dirección electrónica habilitada única.

A decir del profesor Boix Palop (2019: 351) el nuevo sistema de notificación deja a una parte de la ciudadanía en una situación de vulnerabilidad jurídica y, en contraposición, la administración se beneficia de éste, al ser prácticamente imposible que no se notifiquen los actos administrativos, siendo ejecutivos con mucha más facilidad que con la legislación anterior.

Desde nuestra perspectiva, con la eclosión de la notificación electrónica se consolida una reducción de cargas para la administración, que cuando antes practicaba la notificación en papel, en caso de que no se hiciese cargo de la misma ninguna persona, debía proceder a un segundo intento y, de no ser posible tras éste, tenía que acudir a la notificación mediante publicación edictal. Todos estos trámites se omiten ahora con la notificación por medios electrónicos a los sujetos obligados y se reducen a la simple puesta a disposición de ésta en la sede electrónica o DEH, actuación con la cual la administración pone fin a sus deberes legales y deja en manos de las personas interesadas el desarrollo del resto del proceso de notificación.

En consecuencia, existe una manifiesta desigualdad entre las obligaciones dimanantes de las notificaciones electrónicas exigidas a la administración pública y a la ciudadanía. Mientras que esta última debe asumir la carga de adoptar un celo excesivo a la hora de acceder a las notificaciones, aplicando presunciones que pueden resultar muy gravosas para sus derechos, a las administraciones públicas les basta sólo con la puesta a disposición de la notificación, sin que sea preciso el segundo intento ni la publicación edictal para que ésta despliegue con plenitud sus efectos jurídicos.

## **12. Doble notificación a efectos de cómputo de plazos**

El art. 41.7 de la LPAC positiviza que cuando las personas interesadas fuesen notificadas por distintos cauces se tomará como fecha de notificación la de aquélla que se hubiera producido en primer lugar. Esta previsión se complementa con el artículo 42 del RFSP, que codifica que en caso de que se ponga a disposición una notificación por varios sistemas, a efectos de cómputo de plazos, se tomará la fecha y hora de acceso al contenido o del rechazo de la notificación que aconteciese en primer lugar.

Estos dos preceptos contrarían la pacífica jurisprudencia del Alto Tribunal anterior a la LPAC, que en aras de la seguridad jurídica y del respaldo de los derechos de la ciudadanía, de acuerdo con los principios de buena administración e *in dubio pro actione*, establecía que en los casos de notificación y publicación o doble notificación, se entendía que el inicio del cómputo de plazos operaba a partir de la segunda notificación, interpretación más favorable para las personas administradas, que sigue, entre otras, la STS 349/2011, de 7 de febrero de 2011 (recurso de casación 599/2007).

Con la entrada en vigor de la LPAC, el Tribunal Supremo, siguiendo la literalidad del artículo 41.7 de la LPAC, se alejó de esa doctrina *favor civis* y apostó por una nueva línea jurisprudencial, en la que defiende que en supuestos de dobles notificaciones se deberá estar a la primera de ellas. Baste citar la STS 16/2020, de 12 de febrero (recurso de casación 2587/2016).

A nuestro juicio, los derechos de las personas interesadas en el procedimiento administrativo deben interpretarse de conformidad con el principio *favor civis*, de forma que resulten más provechosos para éstas, considerando que la administración ya de por sí actúa desde una posición de supremacía (*imperium*), frente a las personas administradas, que se sitúan en una relación de sujeción especial, de modo que se

puede evaluar como un franco retroceso la introducción en la LPAC del inicio del cómputo de plazos desde la primera notificación cuando concurran varias notificaciones.

### **13. Acceso voluntario a notificaciones electrónicas por parte de sujetos no obligados**

Una cuestión singular dentro de la notificación electrónica la encontramos cuando la persona interesada que, de acuerdo con la LPAC y la normativa reguladora del procedimiento en cuestión, no se le asigna el deber de recibir notificaciones electrónicas, accede voluntariamente al contenido de una notificación a través de la sede electrónica o DEH. El artículo 42.2 del RFSP disciplina que la comparecencia voluntaria de la persona interesada o, en su caso, de quien la represente en la sede electrónica o DEH y el acceso al contenido de la notificación o su rechazo expreso producirá plenos efectos jurídicos.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia admiten unánimemente que la fecha del acceso libre es la que debe tenerse en cuenta en cuanto al cómputo de plazos. Así lo expresa, por ejemplo, la STSJ de Murcia, de 12 de julio de 2021 (recurso 141/2020).

Dentro de unas premisas similares se mueve la STSJ de Galicia 757/2023 (recurso 277/2023), de 25/10/2023, que desestima el recurso de apelación planteado por doña Araceli, contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Pontevedra, que confirmaba una resolución de inadmisión de un recurso de reposición por extemporaneidad, dictada por la Subdelegación del Gobierno en Pontevedra. La sentencia se asienta en que doña Araceli, pese a no estar obligada a establecer vínculos por medios digitales con la administración, accedió voluntariamente a una notificación electrónica que se le había puesto a disposición y, a mayor abundamiento, se dio de alta en el servicio DEHú, por lo que entiende el Tribunal que debe decaer su aserto de indefensión, coligiendo que lo relevante en este caso es que el contenido de la notificación llegase al conocimiento de doña Araceli, fuese por vía electrónica o postal, como así ocurrió.

Esta postura muestra una solución coincidente con muchas otras sentencias, como la STSJ de Madrid 73/2023, de 31 de enero (recurso 798/2020), que sostiene que no puede acoger el descargo del recurrente, persona física, según el cual accedió por error

a una notificación en la sede electrónica. Ese acceso implica, según el discernimiento del tribunal, que aunque exista una notificación posterior por correo postal, el cómputo del plazo a efectos de recursos se inicia a partir de la fecha de la primera notificación, que en este caso es la de la notificación electrónica voluntaria.

En nuestra opinión, este precepto no merece ningún reproche, como quiera que si una persona interesada no obligada a la relación electrónica accede voluntariamente a una notificación en esta modalidad, en ningún caso se produce indefensión material, en el sentido de que sus derechos no se ven quebrantados, al poseer una cognición del acto y permitirle su impugnación si está en desacuerdo con éste. Lo que sí es censurable, según nuestro criterio, es exhortar a una persona que no dispone de medios o habilidades en las nuevas tecnologías a realizar trámites con las administraciones de forma digital.

#### **14. Primera notificación a sujetos obligados en procedimientos iniciados de oficio**

Las notificaciones cursadas a sujetos obligados a comunicarse de forma digital con las administraciones en el caso de los procedimientos iniciados de oficio presentan la particularidad de que la administración no cuenta con los datos relativos al dispositivo electrónico o del correo electrónico con el fin de enviar los avisos de puesta a disposición.

El artículo 43.2 del RFSP, en respuesta a esta problemática, contempla que en los procedimientos iniciados de oficio cuyas personas interesadas deban establecer vínculos con las administraciones de forma electrónica, cuando la administración no posea datos para la práctica del aviso de puesta a disposición, la primera notificación que se curse, se realizará en papel y en ella se le indicará que las sucesivas notificaciones revestirán la forma electrónica. En este mismo artículo se enuncia la posibilidad de que la persona interesada pueda poner en conocimiento de la administración un dispositivo electrónico o una dirección de correo electrónico (o ambos) para que la práctica de los avisos.

En el ámbito procesal el Tribunal Constitucional ha estimado varios recursos de amparo que traen causa de la falta de acceso de las personas interesadas a los primeros actos de notificación realizados en el ámbito judicial a personas jurídicas a través de la dirección electrónica única. Así, en la STC 47/2019, de 08 de abril, el intérprete supremo de la Constitución colige que no procede la utilización de esta herramienta en

las primeras comunicaciones, por lo que la falta de acceso a ésta a través de la dirección electrónica en ningún caso puede calificarse como actitud desidiosa de la persona justiciable, sino al contrario, como un paradigma de indefensión, dado que se le estaría exigiendo a la persona destinataria una conducta diligente desorbitada. Las conclusiones de esta sentencia podrían trasladarse, a nuestro modo de ver, al ámbito de las notificaciones electrónicas en los procedimientos administrativos iniciados de oficio.

Consideramos que esta regulación es compatible con los derechos de las personas administradas, habida cuenta de que en ningún momento éstas sufren ningún género de indefensión material si en un procedimiento iniciado de oficio se les comunica en papel su inclusión en el sistema de notificaciones electrónicas para que puedan poder en conocimiento de la administración un dispositivo electrónico y/o dirección de correo electrónico, con el fin de practicar los avisos de puesta a disposición de las notificaciones electrónicas. Con esa primera notificación en papel quedaría asegurado el conocimiento de la persona interesada de que los restantes actos del procedimiento se van a notificar por medios digitales, para que pueda acceder a su contenido y no se vea privada de sus derechos.

## **15. Rechazo de la notificación en sujetos obligados**

A tenor del artículo 43.2 de la LPAC si la notificación electrónica es obligatoria o fuese elegida por la persona interesada se reputará rechazada cuando transcurran diez días naturales desde su puesta a disposición sin que ésta accediese a su contenido. Esta prescripción incorpora una presunción *iuris et de iure*, por la que se equipara a efectos jurídicos la falta de acceso a un rechazo de la notificación, sin que quepa la posibilidad de enervar dicha presunción.

Algunos juristas como Martín Delgado (2018: 41) estiman que tras el vencimiento de este plazo, que califica como “breve”, el acto que se pretendió notificar debería permanecer en la sede electrónica o DEH para que las personas interesadas pudiesen informarse de los fundamentos fácticos y jurídicos que conforman la motivación de la decisión, así como los recursos que pueden interponerse contra ésta y el órgano y plazo para hacerlo.

Frente a la caracterización como “breve” del plazo de diez días naturales postulado por Martín Delgado, podemos oponer de adverso la STS 74/2018, de 17 de enero (recurso de casación 3155/2016), en cuyo fundamento jurídico quinto pondera, apelando al artículo 28.3 de la derogada LAE, que la concesión de un plazo de diez días desde la puesta a disposición para acceder al contenido es razonable.

Desde la doctrina científica se ha planteado a propósito de las notificaciones en papel si puede equipararse el rechazo expreso al que hace mención el artículo 41.5 de la LPAC con el rechazo tácito especificado a modo de presunción en las notificaciones electrónicas en el artículo 43.2 de la misma ley. Solar Jimeno (2017: 371) valora que las consecuencias jurídicas de los rechazos expreso y tácito de ambos tipos de notificaciones son idénticas.

La falta de acceso a una notificación puede tener su génesis en tres circunstancias: dificultades técnicas o materiales, falta de diligencia por parte de la persona administrada o, finalmente, conducta dolosa de ésta, con la intención de demorar el procedimiento o intentar equivocadamente provocar la ineficacia del acto. Con relación a la primera de las razones, discrepamos con la regulación del artículo 43.2 de la LPAC, al no contemplar como excepción a la presunción de rechazo de la notificación la acreditación por parte de la persona destinataria de la imposibilidad de acceder por motivos técnicos o materiales. Pensemos, por ejemplo, en una empresa en la que se produce la inoperatividad de todos sus servidores el último día del plazo de diez días naturales para acceder a una notificación y, al no poder hacerlo, esta comunicación se reputa como rechazada, sin que se observe que concurre una actitud desidiosa por parte de la sociedad, con las consecuencias jurídicas derivadas que indica el artículo 41.5 de la LPAC: se tendrá por efectuado el trámite, dejando constancia del mismo en el expediente, y continuará el procedimiento.

El artículo 59.3 de la derogada LRJAPC, según la redacción dada con anterioridad a la entrada en vigor de la también derogada LAE, normaba la posibilidad de excepcionar de la presunción de rechazo de la notificación cuando, de oficio o a instancia de la persona destinataria, se evidenciase la imposibilidad técnica o material del acceso a la misma.

Este artículo, ciertamente, recogía una apropiada previsión, que fue eliminada por la actual LPAC, consistente en que la presunción de rechazo de no acceder a una notificación electrónica, adquiría una dimensión *iuris tantum*, toda vez que admitía salvedades en el caso de que se acreditase la falta de acceso a la misma por motivos técnicos o materiales. Con el artículo 43.2 de la LPAC se produce una metamorfosis de esta presunción *iuris tantum* en otra *iuris et de iure*, que no acoge ninguna circunstancia que exceptúe su aplicación.

El artículo 32.4 de la LPAC reza que cuando por causa de una incidencia técnica los sistemas de notificación no funcionen adecuadamente, la administración puede acordar una ampliación de los plazos no vencidos y, con tal fin, se publicará esa incidencia y la ampliación en la sede electrónica correspondiente. Si contrastamos el artículo 32.4 de la LPAC con el artículo 59.3 de la LRJPAC, reparamos una asimetría de regímenes jurídicos, como quiera que con la ley de 2015 si existen disfunciones en los sistemas informáticos de las administraciones, sí podría materializarse una ampliación del plazo de diez días naturales para acceder a la notificación. Empero, no se prevé como eventualidad que pueda destruir la presunción de rechazo de la notificación electrónica el surgimiento de incidencias técnicas o materiales en las aplicaciones de las personas interesadas (como podría ser, por ejemplo, la caída de los servidores de una empresa el último día para acceder a una notificación).

Se consuma, de este modo, una desigual configuración normativa que, ante el mismo supuesto de hecho (deficiencias en el funcionamiento de las aplicaciones y sistemas), las consecuencias jurídicas divergen en función de si la incidencia se imputa a la administración o a las personas interesadas, situando a estas últimas en una posición más desfavorable.

La práctica jurisprudencial se ha mostrado reticente a anular la presunción de rechazo de las notificaciones cuando existan dificultades técnicas para acceder a las mismas no imputables a las administraciones públicas. Así, la STSJ Extremadura 311/2016, de 31 de marzo (recurso 326/2015), aborda un caso en el que una empresa no pudo acceder a una notificación de la AEAT debido a fallos en sus sistemas informáticos. Esta circunstancia acreditada en el expediente, a juicio del tribunal, no impide que actúe la presunción de rechazo *iuris et de iure* y que, en consecuencia, la notificación cursada adquiera eficacia.

La STS 864/2016, de 3 de marzo ( recurso de casación 2745/2014), en su fundamento jurídico tercero, refleja la necesidad de establecer límites cuando la persona destinataria de una notificación se resista a recibirla, justificando, en cierto modo, la presunción que glosa el artículo 43 de la LPAC, por el hecho de que, de no aplicarla, se podría dar cobertura legal a que las personas interesadas se negasen a recibir maliciosamente las notificaciones, en contra de las exigencias de la buena fe. A tenor de la fundamentación jurídica de esta sentencia, existe un límite en el deber de diligencia de la administración a la hora de poner en práctica las notificaciones, que no es otro que la negativa a recibirlas por parte de sus personas destinatarias. En estos casos, debe modularse este deber, para no dar cabida a actuaciones inútiles, ineficaces, contrarias a la buena fe o a la adecuada gestión de los recursos públicos.

En definitiva, nuestra valoración de la introducción de la presunción *iuris et de iure* de rechazo de las notificaciones electrónicas al no acceder a su contenido en el plazo de diez días naturales es palmariamente negativa, ya que entendemos que si las plataformas de la administración pública pueden dejar de funcionar adecuadamente, también lo pueden hacer las de las personas interesadas, no procediendo que se arbitren soluciones jurídicas distintas, según nuestro convencimiento, dado que si las personas destinatarias justifican fehacientemente la imposibilidad de acceso a las aplicaciones de las administraciones por deficiencias en sus sistemas, tal circunstancia debería ser suficiente para desactivar la presunción de rechazo.

## **16. Notificación en papel a sujetos obligados**

Como vimos, las personas relacionadas en el artículo 14.2 de la LPAC deben recibir las notificaciones de forma electrónica. Nos cuestionamos en este apartado qué consecuencias jurídicas acarrearía el empleo de la notificación en papel a estos sujetos.

La STSJ de Canarias 395/2019, de 25 de octubre (núm. de recurso 66/2019), negó la validez a una notificación en papel realizada a un empleado de un establecimiento farmacéutico, cuyo titular, de acuerdo con el artículo 14.2 de la LPAC debía interactuar de forma electrónica con las administraciones. El órgano judicial canario, desde una perspectiva formalista, razona que la administración no es libre para decidir cuándo notificar en papel o cuando hacerlo electrónicamente, ya que se trata de una cuestión ex lege. Por este motivo, si la administración no practica la notificación por el cauce legal,

estaría transgrediendo el artículo 41 de la LPAC, argumento que lleva al tribunal a concluir que la notificación adolece de invalidez, al haberse efectuado en papel en lugar de por medios electrónicos.

En un caso similar se sitúa la STS 1522/2022, de 18 de noviembre, que se alinea, *a sensu contrario*, con la doctrina jurisprudencial antiformalista del Alto Tribunal, que enjuicia que lo significativo en la práctica de la notificación es que ésta llegue a conocimiento de las personas interesadas, con independencia de que se haya cursado siguiendo todas las formalidades o no. Según el criterio teleológico de este tribunal, la notificación en papel a una persona jurídica en el marco de un procedimiento sancionador debe ser calificada como una irregularidad no invalidante cuando dentro del mismo procedimiento se hayan realizado más notificaciones empleando este mismo medio.

Resulta irrelevante, pues, para el tribunal que la notificación se practicase en papel, pese a que su destinataria fuese una persona jurídica, dado que quedó acreditado en el expediente que ésta tuvo conocimiento efectivo de los distintos actos que se fueron dictando durante la tramitación del procedimiento, mediante su notificación en papel, sin que se opusiese a dicha práctica, motivo por el que la Sala falla que no puede acogerse el aserto de la mercantil interesada que sostiene la invalidez de la notificación.

De nuevo, nos encontramos con una desavenencia en la práctica jurisprudencial no resuelta, dado que en ocasiones los órganos jurisdiccionales abrazan una posición formalista, declarando que el empleo de un modo de notificación que no se ajuste al dictado de la LPAC puede determinar la invalidez de ésta, mientras que en otras admite como válidas notificaciones que no se ajustan al medio formal recogido por la ley, considerando que lo decisivo es que la persona destinataria conozca el acto notificado, posición que, como hemos señalado con anterioridad, es la más razonable por corresponderse fielmente con el espíritu antiformalista que inspira la LPAC.

## **17. Notificaciones mediante otros medios electrónicos**

Debemos en este momento efectuar un recordatorio de la normativa anterior a la entrada en vigor de la LPAC en este ámbito. Así, de acuerdo con el artículo 28.1 de la LAE se requería que para que la notificación se pudiese practicar por canales

electrónicos la persona interesada hubiese señalado dicho medio como preferente o hubiese consentido su utilización.

Conforme al artículo 38.1 del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la LAE se perfilan como válidas las notificaciones a través de correo electrónico, dentro de la sede electrónica correspondiente. La LPAC revoca la anterior regulación en el apartado segundo, letra g) de la disposición única derogatoria y descarta el empleo de otros medios de notificación como el correo electrónico o cualquier otra aplicación informática o de mensajería instantánea. Así, su artículo 43.1 prevé como instrumentos de notificación la comparecencia en la sede electrónica de la administración, en la dirección electrónica habilitada única o mediante ambos sistemas. Alternativamente, el artículo 41.1 de la misma ley, al referirse a la información que se deberá hacer constar en los escritos de iniciación, realiza una mención expresa a la identificación de un dispositivo electrónico y/o dirección de correo electrónico, exclusivamente para los efectos de recibir los avisos complementarios de puesta a disposición de las notificaciones, matizando de forma expresa que no se emplearán para la práctica de las notificaciones.

Con la nueva ley de procedimiento administrativo se ha zanjado la posibilidad de que se cursen notificaciones usando otras herramientas, como el correo electrónico, en cuanto el meritado artículo 43 contempla únicamente que la práctica de la notificación se materializará a través del acceso a dos sistemas no excluyentes; a saber, sede electrónica y DEH.

Autores como Gamero Casado (2005: 115) postulan que en los sistemas de correo electrónico es necesaria la intermediación de empresas prestadoras de servicios de mensajería electrónica, en las que a menudo los servicios de entrada y de salida se llevan a cabo por diferentes operadores, sin que sea posible determinar los nodos por los que debe circular en redes abiertas un correo hasta llegar a la persona destinataria. Asimismo, estos sistemas adolecen de una extrema heterogeneidad y muchos poseen una capacidad muy restringida, por lo que existe la posibilidad de que el correo no llegue al destino. Tampoco permite el correo electrónico garantizar la autenticidad del remitente al no ser posible verificar su firma electrónica y, debido a que los servicios son prestados por empresas privadas (a diferencia, por ejemplo, de los servicios de

firma electrónica de la FNMT), las comunicaciones no gozan del valor probatorio privilegiado de los documentos públicos administrativos.

El artículo 41.6 de la LPAC recoge que las administraciones públicas enviarán un aviso al dispositivo electrónico y/o dirección de correo electrónico que la persona interesada haya comunicado para informarle de la puesta a disposición de la notificación. Lo que nos interesa, en particular, de este precepto es que no concreta expresamente a qué tipo de “dispositivo electrónico” se han de remitir los avisos de puesta a disposición. Hasta el momento ha sido una práctica consuetudinaria en las administraciones públicas enviarlos al teléfono móvil de la persona interesada mediante SMS. No obstante, la LPAC no empece el empleo de otros dispositivos electrónicos, sea el caso de aplicaciones de mensajería instantánea (Whatsapp, Telegram...) o de redes sociales (Facebook, X...).

Son muchas las sentencias que han reconocido como medio de prueba los mensajes procedentes de estas aplicaciones para constatar la existencia de negocios jurídicos (contratos de arrendamiento, compraventa...), conductas constitutivas de delito (acoso sexual, violencia de género...) o controversias en el ámbito laboral (despidos improcedentes, abandonos del puesto de trabajo...). Bástenos con mencionar, por ejemplo, la STS 300/2015, de 19 de mayo (recurso 2387/2014), en la que el Alto Tribunal admite como prueba una conversación mantenida entre Ana María y Constancio a través de la red social Tuenti, en la que la primera da cuenta de los malos tratos que sufre a manos de su pareja sentimental. El propio Tribunal es consciente del carácter endeble de este elemento probatorio, toda vez que sus mensajes son susceptibles de sufrir manipulaciones y suplantaciones de identidad, lo que conlleva que se vea comprometida su autenticidad e integridad. Como medio de constatación de su carácter fidedigno, el Tribunal Supremo introduce en esta sentencia la necesidad de que estos extremos deban ser corroborados dentro del proceso judicial por parte de un perito informático.

De todo lo anterior, se infiere que el correo electrónico, las aplicaciones de mensajería instantánea y las redes sociales, pese a que son utilizadas con asiduidad por las administraciones públicas con fines informativos, participativos o de interlocución con la ciudadanía, no son admisibles como medios de notificación administrativa, dado que no permiten acreditar el envío o puesta a disposición, la recepción, sus fechas y horas y

las identidades del emisor y del receptor, extremos exigidos por el artículo 41.1 de la LPAC. Sin embargo, esta ley, como indicamos, no rehúsa la posibilidad de que los avisos de puesta a disposición se puedan formalizar a través de aplicaciones de mensajería instantánea o redes sociales. Se trata de una cuestión de tiempo que, con toda seguridad, se acabará introduciendo en el futuro en la práctica de las notificaciones.

Por su parte, la STS 6384/2016, de 17 de noviembre, admitió como válida la comunicación del órgano convocante de un proceso selectivo a través de una llamada al teléfono móvil del aspirante, en la que se le daba traslado de una resolución por la que se le confería trámite de audiencia con relación a la finalización del plazo de veinte días naturales para la presentación de la documentación requerida en la convocatoria a quienes superasen el proceso selectivo. Finaliza el Alto Tribunal aseverando que la administración no ha infringido los preceptos que disciplinan la notificación de los actos administrativos, en cuanto ésta no ha de realizar ninguna operación detectivesca para averiguar el domicilio o el medio a efectos de notificaciones y, en el caso que nos ocupa, no se le puede reprochar una falta de diligencia.

A nuestro juicio, en el momento actual la tecnología no está preparada para la práctica de las notificaciones a través de correo electrónico, aplicaciones de mensajería instantánea o redes sociales. Para ello se deberían introducir en estos sistemas y aplicaciones los mecanismos necesarios para garantizar la autenticidad, integridad, seguridad, conservación de la información y confidencialidad en la realización de estas operaciones electrónicas. No obstante, nada impide que los avisos de puesta a disposición se realicen mediante aplicaciones de mensajería o redes sociales, puesto que, como ya tuvimos ocasión de ver, los avisos no llevan asociada una huella electrónica, a diferencia de las notificaciones que sí cuentan con todas las garantías referidas.

## **18. Notificación electrónica, brecha digital y accesibilidad**

### **18.1. El concepto de brecha digital. Datos estadísticos**

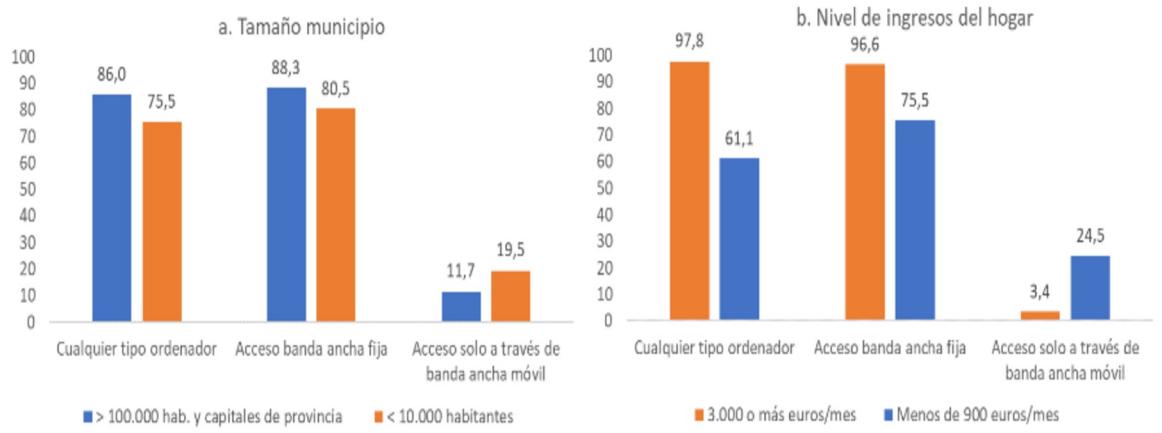
El concepto de “brecha digital” fue acuñado en los países anglosajones (*digital divide*) para hacer referencia a la desigualdad en el acceso y en el uso de las nuevas tecnologías. Serrano y Martínez (2003: 8) definen esta realidad como “la separación

que existe entre las personas (comunidades, estados, países...) que utilizan las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) como una parte rutinaria de su vida diaria y aquellas que no tienen acceso a las mismas y que aunque las tengan no saben cómo utilizarlas”.

La doctrina científica ha explorado las causas de esta realidad, de dimensiones poliédricas, que abarcan desde la carencia de recursos hasta la falta de cultura tecnológica y que se muestra sensible a variables como el sexo, la edad, el grupo étnico o social o la renta *per cápita*.

La existencia de la brecha digital atenta flagrantemente contra la igualdad, consagrada en el artículo 1 de la Constitución Española como un valor superior del ordenamiento jurídico y en el artículo 9.3 como un principio que incide desde sus dos vertientes de igualdad formal (artículo 14) e igualdad real y efectiva (artículo 9.2). Así lo revela Fernández Rodríguez (2007: 68) al indicar que la existencia de una brecha digital compromete la igualdad de oportunidades de la ciudadanía.

La encuesta sobre Equipamiento y uso de las TIC en los hogares realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en el año 2022 revela que el 95,9% del total de hogares españoles con al menos un miembro de 16 a 74 años disponían de acceso a Internet. Pese a ello, se aprecia que el acceso a los dispositivos digitales disminuye en los hogares situados en municipios pequeños (80,5%, frente al 88,3%), que son, asimismo, los que deben soportar deficiencias significativas con la cobertura, circunstancia que se intenta paliar recurriendo a la banda ancha móvil (un 19,5% sólo disponen de conexión a través de banda ancha móvil). En paralelo, los hogares con menores ingresos (inferiores a 900 €/mes) cuentan con un menor acceso a banda ancha fija (75,5% frente al 96,6%).



El estudio del INE partió de la metodología fijada para el DESI por Eurostat, que distingue cinco tipos de habilidades digitales (*overall skills*): habilidades de información y alfabetización de datos, habilidades de comunicación y colaboración, habilidades para la creación de contenidos digitales, habilidades de seguridad y habilidades de resolución de problemas, llegando a la conclusión de que el nivel de ingresos y de estudios, así como la edad, son variables decisivas para la posesión de las habilidades digitales.



En otro orden de cosas, el Defensor del Pueblo en su último informe publicado, correspondiente al año 2022, se hizo eco en su apartado 9 de la repercusión de la brecha digital en los servicios de atención a la ciudadanía, propugnando el carácter perentorio de la habilitación de canales alternativos no excluyentes para aquellas personas que acusan la vulnerabilidad tecnológica:

“no obstante, en cualquier ámbito de gestión, la brecha digital genera personas vulnerables digitalmente, y ello hace necesario concienciar a los empleados públicos y a los ciudadanos en general de que la existencia de medios electrónicos en el funcionamiento administrativo es solo un canal alternativo, no excluyente ni obligatorio, de las relaciones con las Administraciones Públicas, conforme a lo dispuesto en el artículo 14.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.

Para ello, estima el alto comisionado que la administración debe garantizar una atención presencial a través de las oficinas de asistencia de registro, sin necesidad de solicitar cita previa, con atención preferente a las personas mayores de 65 años y con el empleo de mecanismos de seguimiento dirigidos a la ciudadanía afectada por la brecha digital.

## **18.2. Medidas implementadas por el ordenamiento jurídico**

El ordenamiento jurídico ha instrumentado algunas previsiones legales y reglamentarias para afrontar las desigualdades de la ciudadanía en el acceso (“brecha de acceso”) y en el uso (“brecha de uso”) de las nuevas tecnologías en sus vínculos con la administración. Buena muestra de ello es el artículo 12.2 de la LPAC, que prevé que los trámites de las personas que no estén obligadas a la relación electrónica puedan ser realizados por una persona funcionaria pública habilitada. Además, para estos sujetos que no están compelidos a actuar de forma electrónica se les otorga el derecho a ser asistidos en el uso de medios electrónicos (artículo 13.b de la LPAC).

Paralelamente, el artículo 2 del RFSP incorpora como principios de actuación de la administración en sus actuaciones y relaciones electrónicas la accesibilidad, entendida como las técnicas que se deben respetar al diseñar o construir los servicios electrónicos para asegurar la igualdad y la no discriminación en el acceso, en particular de las personas con discapacidad y de las personas mayores y la facilidad de uso, que implica

que el diseño de los servicios electrónicos se centre en las personas que los van a emplear y minimice los conocimientos necesarios para su utilización.

La Directiva (UE) 2016/2102 del Parlamento y del Consejo de 26 de octubre de 2016, sobre accesibilidad en sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público codifica la previsión de incluir en los portales de internet titularidad de las administraciones públicas declaraciones de accesibilidad y mecanismos para la comunicación de errores y de contenidos no accesibles y de supervisión encargados a organismos específicos. Esta directiva fue traspuesta a nuestro ordenamiento jurídico a través del Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público.

En cuanto a la accesibilidad a los medios electrónicos por parte de las personas con discapacidad, el apartado k) del artículo 2 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, nos ofrece una clarificadora definición de la noción de “accesibilidad universal”, que se constituye como una condición de los entornos, bienes, productos y servicios para que puedan ser utilizados y comprendidos por todas las personas de la forma más autónoma posible. En esta línea, el artículo 28.1 de este texto legal aboga por la implementación de unas condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación en el ámbito de las relaciones de la ciudadanía con las administraciones públicas, en sus oficinas públicas y servicios de atención a la ciudadanía.

Por otra parte, la Carta de Derechos Digitales se configura como un documento sin valor normativo que pretende servir de apoyo a la aplicación e interpretación de los derechos relativos al entorno digital e introducir sugerencias de principios y políticas apropiadas en este ámbito. En sus consideraciones previas nos parece especialmente relevante la noción de “digitalización humanista”, mediante la que se persigue que se ponga a las personas en el centro, por encima de los propios instrumentos tecnológicos. En la consideración VIII, se proclama la igualdad de todas las personas en los entornos digitales, así como la necesidad de que los poderes públicos garanticen la efectividad de este derecho.

La consideración XI se ocupa de la accesibilidad universal de estos entornos, en particular referida a las personas con discapacidad, tanto desde el punto de vista del diseño tecnológico como respecto de sus contenidos, prescribiendo que la información sea accesible y comprensible. En la consideración XII se aborda la “brecha digital” y se pondera la necesidad de capacitar a todos los colectivos para la utilización de los medios digitales, removiendo los posibles sesgos discriminatorios, con el fin de garantizar la plena ciudadanía digital y la participación en los asuntos públicos.

Por último, el apartado primero del considerando XVI de la Carta se centra en el derecho de igualdad en el acceso a los servicios públicos y en las relaciones digitales con las Administraciones públicas.

A nuestro modo de ver, se echa en falta en nuestro ordenamiento jurídico lo que podríamos denominar una ley de la plena ciudadanía digital, en la que se incluyesen todas estas previsiones y se arbitrasen medidas para favorecer las relaciones electrónicas con las administraciones públicas en condiciones de igualdad.

### **18.3. Medidas necesarias para la erradicación de la “brecha digital”**

Autores como Sánchez Valle (2023:230) se han referido a los desafíos que plantea la administración electrónica a las personas mayores con la expresión “ansiedad tecnológica”, entendida como el malestar sufrido por este colectivo ante la falta de tangibilidad en los trámites *on line* y la desconfianza hacia los medios electrónicos, lo que dificulta su vida autónoma.

Es necesaria la introducción de políticas públicas que estimulen la capacitación de las personas mayores y en riesgo de exclusión social en el uso de las nuevas tecnologías, mediante programaciones de acciones formativas de alfabetización digital, organizadas por las diferentes administraciones públicas, con el fin de que éstas se impliquen activamente en el *e-government* y ejerzan sus derechos de participación, transparencia o defensa de sus legítimos intereses. Todo ello redundará, en el caso de las personas mayores, en el desarrollo de un envejecimiento activo y una mejora de sus habilidades psicosociales y, en el caso de las personas vulnerables, en el desarrollo de su inclusión social.

En cuanto a las personas con discapacidad, autores como Díaz Carnerero (2017:28-29) han insistido en que los documentos digitales deben respetar una serie de

condicionantes para que sean totalmente accesibles para este colectivo, tanto desde el punto de vista de su diseño visual como de su estructura interna. Entre estas características se sitúan textos claros, con correcta utilización de la tipografía, color y fondos, tablas bien estructuradas, enlaces de navegación correctos (hipervínculos, referencias cruzadas...), gráficos accesibles y elementos multimedia situados debidamente, ayudas para la navegación y campos de formulario interactivos.

En todos los casos anteriores, es necesario apostar por plataformas y sistemas accesibles, neutrales desde el punto de vista tecnológico, de manejo sencillo e intuitivo, sin que exijan excesivos requerimientos formales (como la instalación previa de softwares), con herramientas de identificación y firma electrónica de utilización fácil.

En este entorno digital nos parecen esenciales las funciones de apoyo de las oficinas de asistencia en materia de registros, que cuentan con funcionarios públicos que, aparte de recibir documentos de forma presencial y proceder a su digitalización y su envío a las unidades destinatarias, desarrollan funciones de información sobre localización de dependencias administrativas, procedimientos, documentación asociada a los mismos, plazos de presentación y de resolución, ayuda en la cumplimentación de trámites y en la utilización de medios de identificación y firma electrónica. Estas oficinas de configuración presencial alcanzan una extraordinaria relevancia para aquellos colectivos que presentan dificultades para relacionarse de forma electrónica con las administraciones públicas.

## **19. Administración electrónica, ¿un fin en sí misma o un medio para mejorar la actividad administrativa?**

El Consejo de Estado, a través de su Dictamen 45/2021, de 18 de marzo, evacuado con ocasión de la aprobación del Proyecto de Real Decreto por el que se desarrollan la LPAC y la LRJSP, en materia de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, introdujo una interesante reflexión sobre la aplicación de las reglas del derecho administrativo a la administración digital. A decir del supremo órgano consultivo, la imperiosa preocupación de las administraciones por implementar los nuevos soportes electrónicos no debe, en ningún caso, justificar una merma de garantías para los administrados:

“El uso de los nuevos soportes electrónicos constituye -como se ha dicho- un medio ideal para agilizar el procedimiento administrativo, y así lo reconocieron, sucesivamente, las leyes 30/1992 y 39/2015. Este proceso de racionalidad y eficiencia debe ser respetuoso con los derechos y las garantías de los ciudadanos.

Aunque la norma proyectada es, en líneas generales, garantista -especialmente con los derechos de los interesados que no están obligados a relacionarse con la Administración por medios electrónicos- se advierte una tendencia a excepcionar algunas normas básicas del Derecho administrativo [...]”.

El profesor Valero Torrijos (2000: 2955) recogió en uno de sus artículos, al respecto de las relaciones entre el Derecho y las nuevas tecnologías, que las tecnologías de la información y la comunicación debían adaptar las garantías que el derecho administrativo tradicional otorgaba a la ciudadanía para que ésta pudiese ejercitar sus derechos y cumplir sus obligaciones en el nuevo contexto surgido.

Esta filosofía sedimentó especialmente en la jurisprudencia reciente, en la que, siguiendo la senda de situar los derechos de la ciudadanía por encima de cualquier requerimiento tecnológico, se defiende la necesaria adaptación de las aplicaciones y los soportes electrónicos a las exigencias del Derecho. Citaremos, al respecto, la STS 652/2022, de 22 de febrero (recurso de casación 806/2020), cuyo fundamento jurídico segundo expone lo siguiente: “la Administración no puede escudarse en el modo en que ha sido diseñado el correspondiente programa informático para eludir el cumplimiento de sus deberes frente a los particulares, ni para erosionar las garantías del procedimiento administrativo [...]”.

Lo anterior lleva a sostener que los instrumentos de que se sirve la e-administración no pueden, de ninguna manera, condicionar la aplicación de las leyes o establecer requisitos o restricciones no previstos por éstas, ya que estas herramientas deben situarse en una posición instrumental de subordinación con respecto a las leyes.

Parece existir un marcado utopismo tecnológico en la LPAC, ya que la digitalización de las administraciones se nos ha presentado como un avance técnico que incidiría en la eficacia y la eficiencia, la simplificación y reducción de trámites, la agilidad procedural y la creación de derechos *ex novo* a favor de la ciudadanía. Solanilla (2021: 59) ha enfatizado que estos beneficios se ven contrarrestados con “el riesgo de

caer en manos de una gobernanza algorítmica, incontestable, poco transparente y discriminatoria sin un verdadero control democrático”. Esta opinión es compartida por autores como Sánchez Bravo (2007: 96), al aseverar que las nuevas tecnologías se deberán adaptar a las necesidades de las personas y no a la inversa.

En definitiva, la administración electrónica no puede convertirse en un fin en sí misma, como así parece desprenderse de la exposición de motivos de la LPAC. Al contrario, se trata de un mecanismo para la consecución de los objetivos perseguidos por el derecho administrativo de un modo más ágil y eficiente, que no son otros que la satisfacción del interés general y el ejercicio pleno de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones por parte de la ciudadanía.

La STS 39/2024, de 15 de enero (recurso 1905/2021), dirimió un caso en que el recurrente se había presentado a una bolsa de trabajo de profesorado convocada por la Junta de Andalucía. Pese a que éste abonó la tasa de inscripción por vía electrónica, no llegó a firmarla y registrarla correctamente, lo que determinó su exclusión del proceso selectivo. El Tribunal Supremo considera que el aspirante sí realizó actos con el fin de formular la solicitud de participación y que la administración incumplió su deber de velar por el buen funcionamiento de los medios digitales al no requerir al interesado la enmienda de la falta de la firma de la solicitud, por lo que declara el derecho de éste a que se le confiera un plazo de diez días para dicha subsanación. El *leit motiv* de esta decisión judicial se compendia en las siguientes palabras que compartimos íntegramente y que condensan a la perfección la filosofía de nuestro estudio:

“Ello significa que la Administración no puede fundar sus actos desfavorables para los particulares en la mera falta de pericia de estos para el manejo de medios telemáticos. Debe, por el contrario, demostrar que ha hecho lo razonablemente posible para facilitarles el correcto uso de los mismos, así como la subsanación de errores y omisiones; algo que, en el presente caso, no consta que hiciera”.

No obstante, en las antípodas de este fallo podemos oponer la STSJ de Cataluña 4061/2023, de 13 de diciembre (recurso 2848/2022), que considera válida una notificación que el destinatario no recibió por olvidarse de marcar un “*check de aviso*” en la plataforma de notificaciones correspondiente. El Tribunal refrenda la actuación de la administración y no aprecia ninguna razón de excepcionalidad en la eficacia del

acto, que atribuye a la injustificable falta de habilidad y proactividad del destinatario de la notificación.

De nuevo, nos movemos en el terreno de la inseguridad jurídica, al constatar dos pronunciamientos jurisdiccionales antitéticos: uno, que sigue una estela antiformalista que podríamos calificar de benevolente con la falta de habilidad de las personas interesadas en el uso de los medios electrónicos, que aquí compartimos en su integridad, y otra mucho más inflexible, que enjuicia con severidad los errores cometidos por las personas administradas a la hora de realizar trámites electrónicos con las administraciones, defendiendo su invalidez.

## **20. Reflexiones finales**

El vínculo entre el derecho y las nuevas tecnologías es cada vez más intenso, lo que convierte en caducas a muchas de las actuaciones jurídicas tradicionales y conlleva la necesidad de diseñar nuevos instrumentos para hacer frente a los desafíos de una sociedad en continua transformación. Nos situamos ante una nueva revolución tecnológica que algunos expertos han denominado “cuarta revolución industrial”, la cual implica una transformación en el modo de funcionamiento de las administraciones y en sus relaciones con la ciudadanía. En palabras de Solanilla (2021: 141) se trataría de “afrontar la digitalización desde una perspectiva ética, y no caer en los riesgos de una gobernanza algorítmica”. La digitalización en las administraciones es hoy un proceso imparable que viene acompañado de herramientas como la inteligencia artificial, la robótica o el aprendizaje automático y que nos sitúa en un contexto de permanente cambio. En este sentido, Martín Carretero (2021) se plantea con razón si la digitalización es una nueva cornucopia de la prosperidad o el camino hacia una distopía.

En un Estado social las administraciones públicas deben garantizar la existencia de una posición igualitaria de las personas administradas que se comuniquen de forma electrónica con las mismas con relación a las que lo hacen por cauces presenciales (igualdad formal) y, de modo simultáneo, deben eliminar cualquier obstáculo que pueda impedir el derecho de la ciudadanía a elegir o emplear el canal de comunicación de su preferencia con éstas (igualdad material). Se trata, a nuestro modo de entender, de una obligación de resultados que requiere el empleo de herramientas eficaces para

asegurar el cumplimiento de estos mandatos. En este sentido, el artículo 12 de la LPAC dispone que las administraciones públicas adoptarán las medidas para asegurar que las personas interesadas puedan relacionarse electrónicamente con ellas y establece que deberán poner a disposición los canales de acceso, sistemas y aplicaciones necesarias. Este precepto ha de llevarse a su máxima expresión y dotar a las administraciones de redes de comunicaciones y servidores más potentes, con capacidad idónea, así como de aplicaciones de manejo más sencillo e intuitivo, que empleen estándares libres, y que sean plenamente accesibles a la ciudadanía.

El desarrollo de la e-administración debe implicar que las administraciones públicas pongan en marcha planes de formación dirigidos a la alfabetización digital de los colectivos que acusan en mayor medida la brecha digital, debiendo velar porque en ningún caso se pueda imponer reglamentariamente el interactuar de forma electrónica a grupos que no poseen los conocimientos ni las habilidades electrónicas idóneas. Esta obligatoriedad, a nuestro modo de ver, debe aplicarse de modo muy restrictivo y con una sólida motivación, sin que pueda producir indefensión material.

Paralelamente, las oficinas de asistencia en materia de registros se dibujan como un cauce idóneo para que las personas que presentan mayores dificultades al tratar vínculos electrónicos con las administraciones, puedan disponer del oportuno apoyo presencial para cumplimentar los trámites que requieran los procedimientos administrativos, ya sea para la suministración de información sobre plazos, documentos que deben aportar o utilización de los sistemas de identificación y firma electrónica o ya sea para poder practicar las notificaciones cuando reciban avisos de puesta a disposición de notificaciones y no tengan los conocimientos para acceder a las mismas. En este ámbito se debe dotar de protagonismo dentro de estas oficinas al personal funcionario habilitado, que realiza trámites en representación de las personas interesadas no compelidas a actuar de forma electrónica.

Las personas obligadas a entablar relaciones de forma electrónica con las administraciones deberían contar con el derecho de asistencia a la utilización de los medios electrónicos reconocido por el artículo 12.2 de la LPAC a las personas físicas. Parece una contradicción que, precisamente, aquellos a los que se les impone este modo de relación sean los que quedan excluidos de la asistencia. Debería introducirse en la normativa reguladora del procedimiento administrativo algún mecanismo que

permitiese discernir entre las personas jurídicas que cuentan con una adecuada capacidad económica y técnica y aquellas cuyos medios son claramente precarios, mediante el establecimiento, sea el caso, de un umbral de patrimonio neto anual por debajo del cual a estas entidades no se les impondría el deber de relación electrónica. En todo caso, consideramos que las entidades sin personalidad jurídica no deberían figurar en la nómina de sujetos obligados del artículo 14.2 de la LPAC.

No parece lo más lógico que las personas interesadas que estén obligadas a recibir comunicaciones electrónicas hayan de estar permanentemente conectadas a las sedes electrónicas o DEH para comprobar si han recibido una notificación, teniendo en cuenta que la falta de aviso a los dispositivos electrónicos, según se ha expuesto, no compromete la validez de la notificación. Ello puede invalidar el recientemente proclamado derecho a la desconexión digital y crear un entorno de inseguridad jurídica. Por este motivo, debería contemplarse en la LPAC el carácter preceptivo de los avisos de puesta a disposición y, en consecuencia, sería necesario que estos contasen con una huella digital, mediante la que quedase constancia de la operación de puesta a disposición de la notificación y del acceso, para que puedan poseer plena validez jurídica.

El régimen vigente en relación con las notificaciones electrónicas es mucho menos beneficioso para los derechos de las personas administradas que el propio de las notificaciones en papel. Asimismo, en las notificaciones electrónicas obligatorias se aplican presunciones de rechazo *iuris et de iure* excesivamente gravosas, sin que existan circunstancias que permitan excepcionar la presunción de rechazo de las personas interesadas cuando concurren circunstancias materiales o técnicas ajenas a su voluntad, como ocurría con la normativa anterior (LRJPAC y LAE).

Por otra parte, tal y como reconoce Fondevila Antolín (2021:89) “el uso de medios electrónicos puede convertirse en un trampantojo, olvidando que lo digital es un instrumento o medio, pero no un fin en sí mismo”. Del utopismo tecnológico que ha gobernado nuestras normas reguladoras de la notificación electrónica hasta ahora, totalmente desvinculadas de la realidad social y carentes de perspectiva “sobre el terreno”, debemos pasar a un humanismo tecnológico, que sitúe a las personas en el centro, por encima de las plataformas, de los sistemas y de las aplicaciones informáticas y que aborde los problemas jurídicos con una orientación hacia los

derechos de la ciudadanía. Las nuevas tecnologías no pueden operar como un privilegio a favor de las personas con mayor nivel de instrucción o con más recursos económicos, sino que han de ser accesibles y comprensibles por todas las personas, de acuerdo con las exigencias del principio de igualdad.

En la esfera de las notificaciones electrónicas coincidimos con la fundamentación jurídica de la STS 4991/2016, de 16 de noviembre (recurso de casación 2841/2015), que refuta la idea que abanderaron algunos autores de que con la entrada en vigor de la LPAC se consolidaba un cambio de paradigma en cuanto al régimen de las notificaciones administrativas. Desde nuestra perspectiva, no debe existir tal cambio de paradigma, habida cuenta de que los fundamentos sobre los que pivota la nueva regulación no han variado. Lo que se persigue con la notificación, sea en papel o electrónica, es dar a conocer los actos administrativos que afecten a las personas interesadas, con el fin de que, si lo estiman oportuno, puedan impugnarlos y no se consume una infracción de la tutela judicial efectiva. Siendo los mismos fines, entendemos que no cabría tampoco introducir una mengua de las garantías de las personas administradas, que deberían estar asistidas por los mismos derechos que en la normativa anterior y, en todo caso, las aplicaciones y medios electrónicos siempre deberían estar al servicio de la tramitación procedural y no a la inversa, sin que puedan suponer restricciones innecesarias. La aplicación de las nuevas tecnologías en la esfera de la administración pública no podría legitimar en ningún caso la indefensión de las personas interesadas ni la privación de derechos consolidados con la normativa precedente.

Para terminar, no podemos dejar de hacer referencia a que en ningún caso los medios electrónicos en la administración deben reemplazar la atención personalizada a la ciudadanía, que ha de seguir contando con los cauces de información presencial y telefónica que permitan una comunicación fluida con los empleados públicos, pudiendo servirse de algunas soluciones que ofrece hoy en día la IA, que permiten la resolución que dudas o problemas en tiempo real a la ciudadanía, con el fin de que todas las personas puedan actuar ante las administraciones en condiciones de igualdad y puedan ser conocedoras de sus derechos y obligaciones. La digitalización es un proceso imparable que necesita de políticas públicas que promuevan una transición digital justa, que no deje en el camino a nadie. Es necesario, pues, una apuesta del sector

público para favorecer una administración electrónica garantista con los derechos de la ciudadanía, que impulse la cohesión social, que remueva las brechas digitales existentes y que no pierda nunca el objetivo de lograr la plena ciudadanía digital.

## 21. Bibliografía

- CIRCO SIEIRA, C. (2011), “La Administración Electrónica al servicio de la simplificación administrativa: luces y sombras”, *Revista aragonesa de Administración Pública*, núm. 38, pp. 155-217.
- COTINO HUESO, L. (2016), “Derechos de las personas y derechos de los interesados en sus relaciones con las Administraciones Públicas: una visión en paralelo”, *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*, Wolters Kluwer.
- COTINO HUESO, L. (2017), “El derecho y el deber de relacionarse por medios electrónicos (art. 14 LPAC). Asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados (art. 12 LPAC)”, Tratado de procedimiento administrativo común y el régimen jurídico básico del sector público”, *Tirant lo Blanch*, pp. 475-531.
- COTINO HUESO, L. (2021), “La preocupante falta de garantías constitucionales y administrativas en las notificaciones electrónicas”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 57, pp. 1-28.
- COTINO HUESO, L. (2023), *La digitalización en las administraciones públicas en España*, Fundación Alternativas, núm. 228.
- CUBERO MARCOS, J. I. (2017), “¿Son válidas las notificaciones practicadas mediante correo electrónico?”, *Revista de Administración Pública*, núm. 204, septiembre-diciembre, pp. 133-163.
- DÍAZ CARNERERO, E. (2018), “El reto de la accesibilidad universal en la administración electrónica”, *Revista Ceflegal CEF*, núm. 205, pp. 9-32.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J. J. (2007), “Acceso de los ciudadanos a las administraciones públicas y la brecha digital”, *Administración y ciudadanía*, vol. 2, núm. 3, pp. 63-80.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. (2015), “Una llamada de atención sobre la regulación de las notificaciones electrónicas en la novísima ley de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas”, Madrid, *Revista de Administración Pública* (septiembre-diciembre), pp. 361-367.

FONDEVILA ANTOLÍN, J. (2021), “La obligación de utilización de medios electrónicos en los procesos selectivos: ciudadanos o súbditos, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, pp. 89-111.

GAMERO CASADO, E. (2016), “Panorámica de la Administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica”, *Tribuna Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 175, pp. 15-27.

GAMERO CASADO, E. (2021), “Cambio de tendencia en la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre administración digital”, *Revista Andaluza de Administración Pública* núm. 110, pp. 163-182.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (2006), *Curso de derecho administrativo*, Civitas, Madrid.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. (2000), *Manual de procedimiento administrativo*, Civitas, Madrid.

KELSEN, H. (1933), *La teoría pura del derecho. Método y conceptos fundamentales*, (trad. de L. Legaz y Lacambra), *Revista de Derecho Privado*, Madrid.

MARTÍN CARRETERO, J. M. (2021), ¿Es la digitalización una nueva cornucopia de la prosperidad o el camino hacia una distopía?, *Tiempo de Paz*, pp. 59-66.

MARTÍN DELGADO, I.. (2009), “La gestión electrónica del procedimiento administrativo”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 21, pp. 84-101.

MARTÍN DELGADO, I. (2016), “El impacto de la reforma de la Administración electrónica sobre los derechos de los ciudadanos y el funcionamiento de las Administraciones Públicas”, *La actualización de la Administración electrónica*, Andavira, Santiago de Compostela, pp. 21-69.

MARTÍN DELGADO, I. (2017), “Una panorámica general del impacto de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común en las relaciones de los ciudadanos con la Administración Pública”, Martín Delgado, Isaac (dir.), *La reforma de la Administración Electrónica: Una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, Madrid, INAP, pp. 172-173.

MARTÍN DELGADO, I. (2017), “Una panorámica general del impacto de la nueva Ley de procedimiento administrativo común en las relaciones de los ciudadanos con la administración pública”, *La reforma de la administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el derecho*, INAP, pp. 159-196.

MARTÍN DELGADO, I. (2018), “Algunos aspectos problemáticos de la nueva regulación del uso de los medios electrónicos por las administraciones públicas”, *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, pp. 1-47.

MARTÍN REBOLLO, L. (2015), “Análisis de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”, *Aranzadi Digital*.

MAYOR GÓMEZ, R. (2015), “La notificación administrativa en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas: Novedades y cuestiones jurídicas controvertidas”, *Gabilex*, núm. 4, diciembre, pp. 1-19.

MÍGUEZ MACHO, L. (2016), “La notificación en clave electrónica: Análisis del modelo a la luz de las garantías del procedimiento”, *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*, Wolters Kluwer España, pp. 347-374

RANDO BURGOS, E. (2023), “La validez de las notificaciones en papel a las personas jurídicas”, *RVAP* núm. 126, Universidad de Málaga, pp. 289-328.

SÁNCHEZ BRAVO, A. (2007), “La administración electrónica en España”, *Revista do Direito* núm. 28, *Santa Cruz do Sul*, pp. 83-111.

SÁNCHEZ LAMELAS, A. (2023), “La reciente jurisprudencia sobre la obligación de utilizar medios electrónicos en las relaciones administrativas”, *Revista de Administración Pública*, núm. 220, pp. 183-217.

SÁNCHEZ VALLE, M. (2023), “Desafíos de la administración electrónica para la inclusión de personas mayores en la sociedad digital”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 16, pp. 217-243.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (2009), *Principios de Derecho Administrativo General*, Vol. II, Iustel, 2<sup>a</sup> ed., Madrid.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (2015), “Los proyectos de ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y del régimen jurídico del sector público: una primera evaluación”, *DA* núm. 2, enero-diciembre, pp. 1-15.

SERRANO SANTOYO, A. & Martínez Martínez, E. (2003), *La brecha digital: mitos y realidades*, México, UABC.

SERVON, LISA J. (2008), *Bridging the digital divide: Technology, community and public policy*, John Wiley & Sons.

SOLANILLA, P. (2021), “Ética pública y digitalización: hacia un nuevo humanismo tecnológico”, *Tiempo de Paz*, núm. 141, pp. 59-66.

SOLAR JIMENO, N. (2017), “El nuevo régimen de las notificaciones electrónicas”, *Revista Galega de Administración Pública (REGAP)* núm. 54, pp. 359-376.

SORIANO BAUTISTA, P. (2021), *El tránsito de la administración papel a la administración electrónica; antecedentes, regulación actual, organización e implantación de procedimientos*, Universidad de Córdoba, Instituto de Estudios de Postgrado.

VALERO TORRIJOS, J. (2000), “Administración pública, ciudadanos y nuevas tecnologías”, en Sosa Wagner (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI: Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tirant lo Blanch, Valencia.

VALERO TORRIJOS, J. (2016), “La tramitación del procedimiento administrativo por medios electrónicos”, *La actualización de la Administración Electrónica*, pp. 175-216.