

# **LA REGULACIÓN DE LA RELACIÓN ELECTRÓNICA. EN PARTICULAR: EL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE RELACIONARSE ELECTRÓNICAMENTE Y LA VALIDEZ Y PRÁCTICA DE LAS NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS<sup>(\*)</sup>**

ALEJANDRO D. LEIVA LÓPEZ  
Profesor ayudante doctor  
Universidad de Málaga

*SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. LA E-ADMINISTRACIÓN: MARCO NORMATIVO, BENEFICIOS Y RETOS: 1. Precedente normativo y regulación actual. 2. Beneficios que reporta. 3. Retos por asumir. En especial: la Agenda España Digital 2025. 4. La relación electrónica.– III. DERECHO Y DEBER DE RELACIONARSE ELECTRÓNICAMENTE: 1. Garantías jurídicas. 2. El incumplimiento de la obligación de relacionarse electrónicamente: la subsanación electrónica.– IV. LAS NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS: 1. La validez de las notificaciones electrónicas. 2. La práctica de la notificación electrónica. 3. ¿Cuándo se entenderá cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos?– V. CONCLUSIONES.– VI. BIBLIOGRAFÍA.*

*RESUMEN:* El presente trabajo tiene por objeto analizar las principales novedades introducidas en materia de regulación de la Administración electrónica y la posible inexistencia de garantías suficientes para el ciudadano. Así, examinamos las consecuencias derivadas del incumplimiento de la obligación del administrado de relacionarse electrónicamente con la Administración, así como también analizamos el debate sobre la validez y efectos que tienen las notificaciones electrónicas. Cabe significar que se aborda el estudio de estas materias desde la perspectiva del nuevo Reglamento de Administración Electrónica, recientemente instituido a través del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medio electrónicos.

*Palabras clave:* e-Administración; notificaciones electrónicas; relación electrónica; subsanación electrónica.

## **Regulation of the citizen's electronic relationship with the administration in Spain**

*ABSTRACT:* The purpose of this work is to analyze the main novelties introduced on the regulation of e-Administration in Spain and the existence or not of sufficient gua-

---

(\*) Trabajo recibido en esta REVISTA con fecha 07/12/2021 y evaluado favorablemente para su publicación el 21/03/2022.

*rantees for the citizen. In this way, we examine the debate raised about the validity and the effects of electronic notifications, with special analysis of the consequences derived from the unfulfillment of the obligation to interact electronically with the Administration.*

*It should be noted that we study these matters from the perspective of the new Electronic Administration Regulation, recently created through Royal Decree 203/2021, of March 30, which approves the Regulation of action and operation of the public sector by electronic means.*

*Key words: e-Administration; electronic notifications; electronic relationship; administrative correction.*

## I. INTRODUCCIÓN

Desde finales del siglo XX venimos asistiendo a un intenso proceso de transformación de la sociedad hacia un modelo basado en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), las cuales han tenido distintas denominaciones en los últimos años (M. GRANDE DE PRADO, R. CAÑÓN y I. CANTÓN, 2016: 220-223). Entre los principales objetivos perseguidos por el Derecho Administrativo en los últimos años encontramos la modernización de los servicios públicos, lo que demanda la adopción de iniciativas dirigidas a impulsar el desarrollo de la administración electrónica en España. Así, se han activado un conjunto de servicios e infraestructuras comunes que buscan facilitar la implantación de la administración electrónica en las diferentes Administraciones Públicas. Así, las tecnologías de la información nacen para poner fin a las principales barreras que los ciudadanos han encontrado en sus relaciones con la Administración, y especialmente en lo relativo a la lentitud para la resolución de trámites y a la compleja burocracia exigida (A. RALLO, 2010: 61-62). En particular, en los últimos veinte años, los distintos Gobiernos han procurado la mejora de la Administración electrónica mediante la implementación de diversos programas de digitalización alineados con las hojas de ruta europeas definidas en la materia. La transformación digital, entre otras cuestiones, pasa por configurar una óptima Administración electrónica, lo que solo puede lograrse atendiendo las demandas de los ciudadanos y de las empresas acerca de la mejora de los servicios electrónicos.

Las Administraciones Públicas, en sus distintos ámbitos de actuación y niveles territoriales, deben hacer una inmersión en el actual proceso de tecnificación y globalización que afecta a toda la sociedad en su conjunto. Esta transformación no va a ser solo de carácter tecnológico, ya que tendrá implicaciones organizativas, jurídicas y culturales. Se trata de un proceso de modernización que va a incidir en sus relaciones para con los ciudadanos, así como también en sus propias relaciones internas. Las tecnologías son cada vez más maduras y deben ser capaces de dar respuesta a un nuevo paradigma basado en la

gestión de la información y en las nuevas relaciones de las Administraciones con las empresas y con los ciudadanos.

La satisfacción del ciudadano y de las empresas en el uso de los servicios públicos digitales es esencial para reconocer sus derechos y garantizar el cumplimiento de sus obligaciones para con la Administración. En este contexto, es necesario que nuestro ordenamiento jurídico siga construyéndose en torno a la consolidación de la Administración electrónica, de forma que se promueva con ello la utilización de las TIC por parte de la Administración, a la vez que se proporcione a los ciudadanos un conjunto de garantías y derechos que, en este nuevo escenario, les protejan en sus relaciones electrónicas con la Administración Pública. La relación electrónica del interesado con la Administración debe ser no discriminatoria, eficiente, intuitiva y efectiva, lo que implica disponer de servicios digitales fácilmente accesibles. En definitiva, la Administración electrónica nace para garantizar la seguridad jurídica a todos los intervinientes que utilizan los servicios digitales, promoviendo así una actuación administrativa transparente y eficiente, y haciendo efectiva una Administración totalmente interconectada y electrónica (1). Sin embargo, existen algunos elementos de la relación electrónica —como las notificaciones— que son objeto de controversia en la actualidad y que, por ello, justifican la necesidad de ser examinados en el presente trabajo.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP) incluyó en su redacción la obligación de algunos sujetos de relacionarse por medio electrónicos con las Administraciones Públicas. En este punto, se observa que, con la ley española de 2015, se ha pasado del derecho a la obligación de comunicarse de forma electrónica con la Administración, lo que ha generado indefensiones para el interesado, especialmente en relación con las consecuencias que tiene no cumplir con esta obligación. Así pues, el presente trabajo tiene por objeto analizar las novedades introducidas en materia de regulación de la Administración electrónica y la posible inexistencia de garantías suficientes para el ciudadano. En particular, examinamos las consecuencias derivadas del incumplimiento de la obligación del administrado de relacionarse electrónicamente con la Administración, así como también analizamos las cuestiones más controvertidas acerca de la validez y efectos que tienen las notificaciones electrónicas. Cabe significar que se aborda el examen de estas materias desde la perspectiva del nuevo reglamento de Administración electrónica, recientemente creado por medio del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medio electrónicos (en adelante, Reglamento de Administración electrónica).

---

(1) A mayor abundamiento sobre las ventajas que reportan las TIC a la Administración, véase (E.M. MENÉNDEZ, 2018: 459-475).

## **II. LA E-ADMINISTRACIÓN. MARCO NORMATIVO, BENEFICIOS Y RETOS**

### **1. Precedente normativo y regulación actual**

La Administración electrónica (e-Administración) hace alusión a los mecanismos electrónicos que van a permitir la prestación de servicios públicos de la Administración a las empresas y a los ciudadanos. Esta penetración de las TIC en las distintas Administraciones va a mejorar muy significativamente la productividad del servicio de atención dirigido tanto a empresas como a ciudadanos, lo que va a revertir positivamente en el crecimiento económico y en el aumento de competitividad de nuestro país. El derecho de acceso y uso de las TIC, reconocido a toda persona, se concibe como un servicio público universal, de calidad, económico y accesible (F.J. DURÁN, 2009: 124).

El proceso de digitalización administrativa de las Administraciones públicas encuentra su precedente en la ya derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC). La norma apostó por el fomento de las TIC's, en tanto éstas mejorarían los servicios existentes y reducirían los plazos de resolución y los trámites burocráticos. La LRJPAC incluía varias disposiciones relativas a las TIC's sobre: informatización de los registros administrativos (artículo 38 y disposición adicional segunda); técnicas automatizadas de la Administración en sus relaciones con el ciudadano (artículo 45); uso de medios electrónicos, telemáticos e informáticos (artículo 59); elección del medio preferente o del lugar a efectos de notificación por parte del ciudadano (artículo 70); y sobre presentación telemática de solicitudes y comunicaciones dirigidas a la Administración General del Estado y a sus organismos públicos (disposición adicional 18ª). Por su parte, el desarrollo reglamentario de las TIC's corrió a cargo del Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado y del Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, que regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales, así como el régimen de las oficinas de registro.

Por otro lado, la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (en adelante, LOFAGE) definió el principio de servicio a los ciudadanos, subrayando que estos iban a poder recibir información de interés general a través de medios informáticos, telemáticos y telefónicos. Asimismo, existieron otras normas sobre certificación electrónica y protección de datos, creadas para garantizar la eficacia y la seguridad de la emisión y recepción de comunicaciones y documentos, a través de medios electrónicos, telemáticos e informáticos. De estas normas, cabe destacar las siguientes: la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas

fiscales, administrativas y del orden social; el Real Decreto-ley 14/1999, de 17 de septiembre, sobre firma electrónica; la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal; y el Real Decreto 994/1999, de 11 de junio, por el que se aprueba el reglamento de medidas de seguridad en los ficheros automatizados que contengan datos de carácter personal.

Otro importante hito en materia de Administración electrónica tuvo lugar con la aprobación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (en adelante, LAESP). La LAESP fue la primera norma española, con rango de ley, que reconoció y garantizó a los ciudadanos el derecho a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas. La Administración pasaría de tener un derecho a relacionarse por medios electrónicos a estar obligada a ello. Esta nueva norma con rango de ley regulaba, por primera vez, instrumentos básicos sobre: registros electrónicos, sede electrónica, expedientes electrónicos, archivos electrónicos, comunicaciones electrónicas, así como sobre las formas de autenticación e identificación. Así, la LAESP otorgó un papel más activo al ciudadano en este proceso de transformación digital (L. COTINO, 2011: 19-22). Los derechos reconocidos a los ciudadanos, ex artículo 6 LAESP, se dividirían en dos bloques. De un lado, el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente, cuyo reconocimiento debe ser garantizado por la Administración a través de un canal habilitado para ello. De otro, los derechos jurídicos del administrado electrónicamente, que pasan por reconocer el derecho a no presentar documentos no exigidos por las normas de aplicación al procedimiento en cuestión o que ya obren en poder de la Administración, lo que es extensible a todas las administraciones, y no solo a la Administración actuante. Además, la propia LAESP admitía que por vía reglamentaria se estableciese la obligación de relacionarse electrónicamente para personas jurídicas o colectivos de personas físicas que pudieran acceder y disponer de medios tecnológicos suficientes por razón de capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos. Por su parte, la LAESP se desarrolló parcialmente a través del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, d acceso electrónico de lo ciudadanos a los servicios públicos (2).

En la actualidad, el marco jurídico sobre funcionamiento electrónico de las Administraciones Públicas aparece definido en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) (3) y en

---

(2) La norma reglamentaria desarrolló aspectos relativos a: *i)* sede electrónica y punto de acceso general a la AGE; *ii)* identificación y autenticación; *iii)* registros electrónicos; *iv)* comunicaciones y notificaciones; y *v)* documentos electrónicos y sus copias.

(3) BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015.

la LPACAP. Ambas leyes, en su intento de alcanzar mayor efectividad que la LAESP, consagran el mencionado derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las administraciones públicas. En aras de garantizar este derecho, se simplifica el acceso a los medios electrónicos y se refuerza el empleo de las TIC's. Así pues, la LRJSP y la LPACAP refuerzan el hecho de que la tramitación electrónica de los procedimientos administrativos debe representar la actuación habitual, y no especial, de las Administraciones Públicas. Asimismo, se establece la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración para las personas jurídicas, los entes sin personalidad jurídica y, en determinados casos, las personas físicas, sin perjuicio de que existan obligaciones fijadas reglamentariamente para otros colectivos. Por tanto, este marco normativo tiene como fin facilitar la utilización de medios tecnológicos a los distintos agentes implicados. Así, la estrategia española pasa por impulsar los instrumentos que garanticen una tramitación electrónica completa, así como por garantizar el desarrollo de servicios que puedan ser libremente utilizados por todas las Administraciones Públicas. Por su parte, el desarrollo reglamentario corre a cargo del Reglamento de Administración electrónica, que es examinado en el apartado correspondiente de este trabajo.

## 2. Beneficios que reporta

La Administración electrónica constituye un elemento clave en el continuo proceso de transformación al que está sometida, con carácter general, la gestión de la actividad pública. Se trata de una nueva forma de entender la Administración Pública basada en el uso de las TICs para la mejora de los procesos internos de gobierno y los servicios públicos, lo que va a revertir positivamente en la industria y en los ciudadanos (A. CERRILLO, 2005: 231-233).

Ofrecer un canal telemático a las empresas y ciudadanos va a permitirles llevar a cabo trámites administrativos sin necesidad de acudir de forma presencial al organismo en cuestión. La tramitación electrónica no va a ser concebida como un mero cambio de formato, ya que persigue unos objetivos ambiciosos dirigidos a la reducción de plazos, a la automatización de trámites y a los controles electrónicos. Con ello, se van a ahorrar recursos internos y se mejora la calidad y la eficiencia del servicio público (4). Además, la reducción de papel que lleva implícito este cambio de paradigma va a tener un efecto positivo en el medio ambiente.

Por otra parte, los ciudadanos se benefician de forma directa e indirecta como consecuencia de la tramitación electrónica, ya que ésta conduce a la simplificación de trámites, lo que implica que la documentación que se les

---

(4) Sobre esta materia véase (E. GAMERO, 2017: 499-517).

requiere minora notablemente. Además, estamos ante un procedimiento basado en la trazabilidad y en la seguridad del documento electrónico, que debe ser accesible en todo momento por exigencias de la normativa vigente sobre transparencia administrativa. El interesado va a poder acceder a la documentación administrativa por medio de la sede electrónica, del portal de transparencia o del perfil del contratante. Y todo ello redundará en una mayor calidad democrática de la tramitación administrativa, fomentando el concepto de buen gobierno (5). Destacadamente, la comunicación electrónica va a contener toda la información que, como mínimo, deben conocer las personas interesadas obligadas a relacionarse por medios electrónicos con la Administración. Este contenido mínimo ha sido desarrollado recientemente por el artículo 41 del Reglamento de Administración Electrónica.

### 3. Retos por asumir. En especial: la Agenda España Digital 2025

Las políticas públicas sobre e-Administración deben procurar la creación de nuevos canales de participación. Así, las TICs persiguen la mejora de la información y la comunicación con los ciudadanos, contribuyendo a la democratización de la sociedad en su conjunto. El acceso y uso de las TICs está llamado a convertirse en un servicio público universal, fácilmente accesible y de calidad (A. GARCÍA, 2011: 6-11).

En este contexto nace la estrategia España Digital 2025 (6), la cual incluye numerosas medidas agrupadas en diez ejes estratégicos por medio de los cuales se busca impulsar de forma efectiva el proceso de transformación digital en España en el horizonte 2025 (7). Esta estrategia española se ha definido de forma alineada con la estrategia digital de la Unión Europea (8). Esta transformación pretende lograrse por medio de la colaboración público-privada y con la participación los distintos agentes sociales y económicos. Destacadamente, la mayor parte de la inversión pública a los nuevos instrumentos europeos de financiación del Plan de Recuperación *Next Generation EU* (9).

Los objetivos de la estrategia España Digital 2025 se focalizan en la transformación digital como herramienta clave para el impulso del crecimiento

---

(5) A mayor abundamiento sobre el concepto de buen gobierno véase (J. RODRÍGUEZ, 2008: 113-121).

(6) Toda la información sobre la misma puede consultarse en: [https://portal.mineco.gob.es/ca-es/ministerio/estrategias/Pagines/00\\_Espana\\_Digital\\_2025.aspx](https://portal.mineco.gob.es/ca-es/ministerio/estrategias/Pagines/00_Espana_Digital_2025.aspx).

(7) A mayor abundamiento véase (B. ANDRÉS, 2020: 1-23).

(8) EUROPEAN COMMISSION (2020), *A European strategy for data*, Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 19.02.2020, COM (2020) 66 final, 34 pag.

(9) Véase [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es).

económico del país, el incremento de la productividad, la protección de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos y la reducción de las desigualdades. Son diez los ejes estratégicos en torno a los cuales pivota esta estrategia (10), entre los que destaca el impulso de la digitalización de las Administraciones Públicas, marcándose como meta el 50 % de los servicios públicos disponibles en app móvil. Destacadamente, la estrategia dota de una importancia mayúscula a los derechos digitales del ciudadano en sus relaciones con la Administración, definiéndose como meta la configuración de una carta nacional sobre derechos digitales, la cual fue presentada por el Gobierno en julio de 2021.

Así las cosas, la estrategia sigue reiterando cómo la utilización de las TIC consolida el marco de actuación de las Administraciones Públicas en su relación para con los ciudadanos, de forma que los procedimientos administrativos se van a poder sustanciar de manera más rápida, eficaz y barata. Los trámites y comunicaciones van a tener la misma validez legal que los que tradicionalmente han venido sustanciándose en papel, y los datos personales de los ciudadanos deben tratarse bajo las máximas garantías de confidencialidad y seguridad. En este orden de cosas, la Administración debe fortalecer el sistema de supervisión del cumplimiento de los cánones de la e-Administración, en aras de asegurar los derechos reconocidos a todos los usuarios. En definitiva, el sistema de administración electrónica debe proyectarse sobre todas las esferas de la actividad administrativa.

#### 4. La relación electrónica

El reconocimiento formal y específico del derecho a la relación electrónica vino introducido por la LAESP. Este reconocimiento venía recogido, con carácter general, en el apartado 1 del artículo 6, mientras que el apartado 2 definió una relación específica de derechos que el ciudadano podría ejercitar para la utilización de los medios electrónicos puestos a su disposición (11).

---

(10) MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL (2020), *España Digital 2025*, Informe España Digital 2025, p. 8. Los diez ejes son: i) Conectividad digital; ii) Despliegue de la tecnología 5G; iii) Refuerzo de las competencias digitales; iv) Ciberseguridad; v) Digitalización en la Administración; vi) Digitalización en las empresas: el objetivo es acelerar esta digitalización, especialmente en microPYMEs y en start-ups; vii) Digitalización del modelo productivo; viii) Producción audiovisual; ix) Economía del dato; y x) Derechos de los ciudadanos.

(11) «a) A elegir [...] el canal a través del cual relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones Públicas; b) A no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas, las cuales utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información siempre que, en el caso de datos de carácter personal, se cuente con el consentimiento de los interesados [...] salvo que existan restricciones conforme a la normativa de aplicación a



En la actualidad, la vigente LPACAP, en su artículo 13, define una serie de derechos para aquellos ciudadanos que tienen reconocida capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas. Entre estos derechos, se localiza el relativo a comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración (apartado a). Y derivado de ello, nace el derecho del ciudadano a ser asistido en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con la Administración (apartado b) o el derecho a la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica (apartado g), aunque también va a existir obligación de relacionarse electrónicamente en determinados casos. La LPACAP ha traído consigo un cambio de paradigma, el cual viene marcando el camino hacia la electronificación de la gestión pública. Así, en aras de lograr una mayor eficacia administrativa, se promueve la automatización de los datos y la tramitación en formato electrónico, en tanto ello va a facilitar la instrucción y resolución de los procedimientos. Por todo ello, en nuestra opinión, lo electrónico no debería suponer un recorte de los derechos a la notificación completa, legal y exacta (12). No estaría justificada la minoración de estos derechos como consecuencia de posibles abusos o errores que pudieran atribuirse a la notificación electrónica.

### III. DERECHO Y DEBER DE RELACIONARSE ELECTRÓNICAMENTE

#### 1. Garantías jurídicas

El artículo 13 de la LPACAP reconoce a todo aquel —persona física o jurídica— que tenga reconocida capacidad de obrar en su condición de administrado, derecho a comunicarse con las Administraciones Públicas de forma

---

*los datos y documentos recabados; c) A la igualdad en el acceso electrónico a los servicios de las Administraciones Públicas; d) A conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos en los que sean interesados, salvo en los supuestos en que la normativa de aplicación establezca restricciones al acceso a la información sobre aquéllos; e) A obtener copias electrónicas de los documentos electrónicos que formen parte de procedimientos en los que tengan la condición de interesado; f) A la conservación en formato electrónico por las Administraciones Públicas de los documentos electrónicos que formen parte de un expediente; g) A obtener los medios de identificación electrónica necesarios, pudiendo las personas físicas utilizar en todo caso los sistemas de firma electrónica del Documento Nacional de Identidad para cualquier trámite electrónico con cualquier Administración Pública; h) A la utilización de otros sistemas de firma electrónica admitidos en el ámbito de las Administraciones Públicas; i) A la garantía de la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas; j) A la calidad de los servicios públicos prestados por medios electrónicos; k) A elegir las aplicaciones o sistemas para relacionarse con las Administraciones Públicas siempre y cuando utilicen estándares abiertos o, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos».*

(12) Vid. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) núm. 2448/2016, de 16 de noviembre de 2016. Número de recurso 2841/2015. ES:TS:2016:4991.

electrónica, a través de un Punto de Acceso General Electrónico de la Administración; a diferencia de lo que ocurría en la regulación anterior (la extinta LAESP), que reclamaba de la Administración su consentimiento previo expreso a relacionarse de forma electrónica con el administrado. Además, este derecho podrá invocarse ante todas las Administraciones Públicas, y no solo ante la AGE (como venía estableciendo la LAESP). Desaparece, así, la excepción genérica al derecho a comunicarse electrónicamente para aquellos supuestos en los que por una ley se infiera que no es posible la utilización del medio electrónico —ex artículo 27.1º LAESP—. Con la LPACAP, la relación presencial o en papel es la que pasa ahora a convertirse en excepción. Asimismo, el citado precepto reconoce a la persona el derecho a modificar —en cualquier momento— el medio escogido para comunicarse con la Administración, lo que podría provocar ciertas disfuncionalidades, cargas administrativas innecesarias o, incluso, duplicidades. En este punto, se echa en falta una regulación estatal que establezca límites o que exija ciertas justificaciones en relación con estas modificaciones del medio escogido.

A la persona física se le reconoce el derecho a elegir y a cambiar el canal presencial o electrónico, de conformidad con lo establecido en el apartado primero del artículo 14.1 LPACAP (13), pero ello no impide que pueda presumirse esta elección en determinados casos. Así las cosas, este artículo 14, además de reconocer el derecho de elección, impone la relación electrónica entre el ciudadano y la Administración en determinados casos. Mientras que a las personas jurídicas se les va a obligar a relacionarse electrónicamente en todos los casos. Por tanto, se ha pasado del derecho a la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración (14).

En particular, el artículo 14.3 habilita a las Administraciones para que —reglamentariamente— puedan establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos en relación con determinados procedimientos y para ciertas personas físicas que pertenecen a colectivos que por razón de su capacidad económica y técnica, su especial dedicación profesional u otros motivos quede suficientemente acreditado que tienen disponibilidad y acceso a los medios electrónicos necesarios para que pueda sustanciarse la relación electrónica. Este mismo precepto, en su apartado segundo, contiene una relación de sujetos que van a estar obligados a relacionarse a través de

---

(13) «1. Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas. El medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento».

(14) Acerca de esta progresiva conversión del derecho a relacionarse electrónicamente en un deber, *vid.* (E. GAMERO, 2016: 15-27).

medios electrónicos con las Administraciones Públicas: *i)* las personas jurídicas; *ii)* las entidades sin personalidad jurídica; *iii)* quienes desempeñen una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, en relación con los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones en ejercicio de esta actividad profesional (incluyendo notarios y registradores de la propiedad y mercantiles); *iv)* quienes representen a un interesado que tenga la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración Pública; y *v)* los empleados públicos para aquellos trámites y actuaciones que realicen en su condición de empleados de la Administración, en la forma determinada reglamentariamente. Así pues, el precepto citado plantea varias cuestiones controvertidas.

En primer lugar, en relación con lo dispuesto en el artículo 14.3, lo relativo a la reserva de norma reglamentaria para establecer la obligación de relacionarse electrónicamente para determinados colectivos. Algunos autores han defendido la necesidad de establecer una reserva de ley, mientras que otros han considerado suficiente la reserva reglamentaria (15). En nuestra opinión, resulta suficiente la reserva reglamentaria, siempre y cuando se observe con diligencia que la norma presenta dicha naturaleza reglamentaria, ya que no son pocos los casos en que de la naturaleza del contenido y del procedimiento de aprobación de la norma no se desprende que estemos ante un reglamento administrativo. Por lo que en estos casos no podrá establecerse la obligación de relacionarse electrónicamente para determinados colectivos. Asimismo, cabe destacar que los tribunales no están siendo especialmente exigentes a la hora de pedir justificación sobre el cumplimiento de los requisitos legales que habilitan para imponer la relación electrónica (16) (esto solo podrá tener lugar cuando los obligados —por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados— tengan garantizada la disponibilidad y el acceso a los instrumentos tecnológicos que se precisen), lo que a nuestro juicio es mejorable y necesita de un mayor examen desde la perspectiva del control de la discrecionalidad.

Por otra parte, cabe significar que los obligados a relacionarse electrónicamente (ex artículo 14.2 y 14.3 LPACAP) no van a tener derecho a ser asistidos. La LPACAP establece que las Administraciones deben garantizar que los interesados puedan acogerse a la relación electrónica, para lo que va a poner a su disposición los canales de acceso, los sistemas y aplicaciones que sean necesarios en cada caso (artículo 12.1), a la vez que dispone que aquéllas deben asistir en el uso de medios electrónicos a los interesados —que

---

(15) A favor de la reserva de ley, véase (COTINO HUESO, 2004: 125-154), y en contra de la misma véase (GAMERO CASADO, 2016: 15-27).

(16) Destacadamente, véase la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 2012, Rec. Núm. 7/2011, ES:TS:2012:2182.

así lo soliciten— no incluidos en los apartados 2 y 3 del artículo 14 (artículo 12.2). Además, este derecho a ser asistido en el uso de medios electrónicos viene también reconocido en el artículo 13, letra a), de la LPACAP. Por tanto, no se estaría reconociendo el derecho a ser asistido a aquellos que más lo necesitan: los obligados a relacionarse electrónicamente. En este punto, la redacción de la norma es mejorable y necesita dar mayor cobertura técnica a estos colectivos que están obligados, siempre y en todo caso, a relacionarse electrónicamente con la Administración; pues lo contrario supondría admitir la existencia de una indefensión o discriminación injustificada para estos.

## **2. El incumplimiento de la obligación de relacionarse electrónicamente: la subsanación electrónica**

A diferencia de lo ocurría con derogada LAESP, la LPACAP va a obligar a la Administración a requerir al administrado para que subsane cuando éste no se comunica electrónicamente en los casos en que estuviese obligado a ello. El artículo 68.4 LPACAP dispone que si alguno de los sujetos obligados a relacionarse electrónicamente (ex artículo 14.2 y 14.3) presentase su solicitud de forma presencial, la Administración le requerirá para que subsane a través de la debida presentación electrónica. Además, el precepto dispone que, a estos efectos, se va a considerar como fecha de presentación de solicitudes aquella en la que se hubiese realizado la subsanación. En este punto, debemos entender que este régimen también se aplica a aquellos sujetos que, a pesar de no estar obligados a relacionarse electrónicamente, ejercitan su derecho a comunicarse por esta vía con la Administración. Así las cosas, el legislador ha dejado claro que si mediaba un plazo que ya hubiese precluido al momento de la subsanación, el interesado no habría cumplido con el mismo, lo que tendrá el efecto que corresponda en función de la naturaleza de cada procedimiento.

En este orden de cosas, existe una posición mayoritaria que apuesta por una interpretación más favorable al administrado, reconociéndole el derecho a subsanar en toda su extensión (17). Desde esta perspectiva, se estaría admitiendo que la nueva presentación se debe entender realizada dentro de plazo. Esta posición a favor de la persona física o jurídica se refuerza con aquella otra que apuesta por la necesaria regulación de la subsanación, así como de los efectos de las posibles comunicaciones no electrónicas o presentaciones de documentos en papel (18). Esto último parece más razonable, ya que sería aconsejable que en los casos en que el reglamento establece la obligación del administrado a relacionarse electrónicamente, sea el propio reglamento el que determine estos efectos de su incumplimiento. En nuestra opinión, esta interpretación a favor del

---

(17) GAMERO CASADO, 2016: 25-27.

(18) COTINO HUESO, 2018: 11.

administrado pudo ser admitida —con acierto— solo hasta la plena entrada en vigor de los preceptos relativos a la Administración electrónica —2 de abril de 2021—, ya que hasta esa fecha podía aplicarse el efecto favorable de la subsanación contenido en el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, el cual señalaba que si se subsana dentro de plazo —diez días—, la solicitud se entendería presentada desde el momento en que se realizó presencialmente —subsanación retroactiva—.

La realidad es que tenemos un precepto (artículo 68.4 LPACAP) muy claro e inequívoco —y plenamente aplicable desde el 2 de abril de 2021—, que no admite una interpretación *pro administrado*. Además, en nuestra opinión, la redacción de este precepto es acertada, en tanto estaría impidiendo que determinadas personas —de las que se puede presumir que son conocedoras de su obligación de relacionarse electrónicamente— presenten sus solicitudes de forma presencial con el propósito de obtener así una ampliación del plazo, lo que comporta agravios comparativos respecto de aquellos que cumplen con la mencionada obligación. En realidad, la subsanación tiene que concebirse para ser practicada dentro del plazo máximo de cada procedimiento, pero no debe en ningún caso dar una situación de ventaja a ciertas personas como consecuencia de que se les reabra un plazo material. Por tanto, el legislador —acertadamente— permite subsanar al administrado en estos supuestos, pero sin retrotraer los efectos a la primera solicitud (por existir una retroactividad *contra legem*), ya que ésta no adoptó una forma idónea. Así, este caso concreto no debe entenderse propiamente como una subsanación, ya que no se está reparando un defecto accesorio de la solicitud. De haberlo sido, la subsanación habría implicado que el plazo se computa desde la presentación de la solicitud. Por tanto, la solicitud no electrónica inicial debe tenerse por no realizada y la —mal denominada— subsanación, de ser extemporánea, dará lugar a una solicitud presentada fuera del plazo establecido. Eso sí, el legislador debería incluir alguna disposición que evite que la Administración espere al vencimiento del plazo para requerir la subsanación al administrado, ya que ello imposibilita que éste pueda subsanar en plazo. Una subsanación realizada en plazo nunca debería considerarse extemporánea, porque en ese caso nada se estaría subsanando. Por tanto, mantener este régimen supone dar una desigualdad de trato a los administrados, ya que el hecho de que la subsanación lleve aparejada la necesaria preclusión del plazo se hará depender de la fecha en que la Administración les requiera para subsanar.

Sobre esta materia se ha pronunciado el Tribunal Supremo en su sentencia núm. 954/2021, de 1 de julio de 2021 (19), para aclarar qué consecuencias

---

(19) Recurso de casación número 1928/2020. ES:TS:2021:2747.

se derivan del requerimiento de subsanación previsto en el artículo 68.4 LPACAP cuando no se cumple con la obligación de relacionarse electrónicamente. En el caso concreto, la sentencia que es objeto de recurso de casación (del TSJ de Castilla y León) admite que no puede decretarse la extemporaneidad del recurso de alzada —por tratarse de un procedimiento de revisión de actos, y no de un procedimiento iniciado a solicitud del interesado— cuando se interpone de forma telemática tras un previo requerimiento de subsanación, ya que lo contrario supondría atentar contra el principio de actos propios y el principio de confianza legítima. Así las cosas, el Tribunal Supremo, coincidiendo con el parecer del TSJ de Castilla y León, subraya que el trámite procedimental de subsanación específico contenido en el precepto citado está previsto solo para solicitudes presentadas ante la Administración de forma presencial, lo que implica admitir esta subsanación sin efecto retroactivo —o subsanación de carácter irretroactivo— solo en procedimientos iniciados a instancia de parte, y no en aquellos procedimientos iniciados de oficio (como, por ejemplo, los procedimientos de oposiciones y concursos o las convocatorias de subvenciones, donde es extendida la regulación reglamentaria de la obligación de relacionarse electrónicamente) ni en procedimientos de revisión de los actos administrativos (como el del caso enjuiciado). Lo contrario supondría una indefensión para al administrado, al vulnerarse los principios de confianza legítima, buena fe, así como el principio antiformalista, que rigen la tramitación de los procedimientos administrativos. Por tanto, el Tribunal Supremo confirma que la regla de la subsanación contenida en el artículo 68.4 LPACAP debe interpretarse en términos literales —ya que es un precepto claro, preceptivo e inequívoco— y quedará acotado a los procedimientos iniciados a solicitud de parte. Sobre este punto, coincidimos con el parecer del Tribunal Supremo, ya que el precepto en cuestión no admite una interpretación pro administrado, aunque entendemos que sería aconsejable establecer también la regla de la subsanación no retroactiva para los procedimientos de revisión de actos administrativos, ya que estos también son iniciados a instancia de parte (recursos de alzada o reposición), por lo que debería preverse esta regla de igual forma que sucede con los procedimientos iniciados a solicitud del interesado.

Por su parte, el Reglamento de Administración Electrónica reitera que en caso de que el obligado a relacionarse electrónicamente tenga que subsanar por haber presentado la solicitud presencialmente, se va a considerar como fecha de presentación de solicitudes aquella en la que se realiza la subsanación. Sin embargo, la norma reglamentaria define otros dos supuestos de subsanación para los que no se contempla esta eficacia irretroactiva, ya que no se contempla que la fecha de subsanación de los defectos vaya a tener la consideración de fecha de presentación de la solicitud. Por un lado, la posibilidad de subsanar el defecto consistente en haber presentado documentos no ajustados a los formatos y estándares determinados por la Administración, que

de no ser atendida por el interesado, se le tendrá por desistido de su solicitud o se entenderá que ha decaído en su derecho al trámite que corresponda. Por otro, se otorga al interesado la posibilidad de subsanar cuando la aportación de los documentos requeridos presente dificultades especiales y adolezcan de defectos subsanables, siempre que no se trate de procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva.

## IV. LAS NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS

### 1. La validez de las notificaciones electrónicas

Las notificaciones electrónicas van a lanzar importantes retos. Su importancia no radica tanto en el cumplimiento de las previsiones legales acerca de cómo se practican las mismas, sino en el hecho mismo de que las personas destinatarias de las notificaciones tengan un conocimiento cierto de éstas o, al menos, hayan podido tener conocimiento directo del contenido del acto administrativo notificado (20).

Las notificaciones electrónicas son entendidas como condición de eficacia de los actos administrativos, lo que abre camino a su ejecución forzosa (21). Destacadamente, ha existido una posición doctrinal en contra de la electrificación de las notificaciones, llegando a reivindicar su inconstitucionalidad, bajo el entendimiento de que éstas podrían afectar a las garantías esenciales de los ciudadanos. En este orden de cosas, en aras de seguir confirmando la legalidad de las notificaciones electrónicas obligatorias, tuvo lugar un importante pronunciamiento sobre el particular con la Sentencia núm. 47/2018, de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, de 17 de enero de 2018 (Rec. núm. 3155/2016) (22), que consideró que no procede plantear cuestión de inconstitucionalidad contra los artículos 27.6 y 28.1 y 3 de la LAESP. La parte recurrente aducía que estos preceptos eran inconstitucionales, en tanto vulneraban el derecho a la tutela judicial efectiva y la reserva de ley establecidos en la Constitución Española para la regulación de los derechos fundamentales.

---

(20) Véase STS núm. 2448/2016, de 16 de noviembre de 2016. Recurso núm. 2841/2015, p. 7.

(21) Sobre esta materia véase (S. RAMOS, 2017: 217-230), (F. PLEITE, 2017: 1-25) y (N. SOLAR, 2017: 359-376).

(22) Recurso número 3155/2016. ES:TS:2018:74. A la mercantil Ingersoll-Rand Holding, S.L. se le giró una liquidación de un importe determinado por el Impuesto sobre Sociedades de los ejercicios 2007/2008. Frente a esta liquidación, la mercantil planteó una reclamación económico-administrativa, que fue inadmitida por extemporánea a través de resolución del Tribunal Económico-Administrativo (TEAC). La mercantil promovió el proceso de instancia mediante un recurso contencioso-administrativo dirigido contra la resolución del TEAC, y la sentencia de la Audiencia Nacional desestimó el recurso. Finalmente, se recurre esta sentencia desestimatoria ante el Tribunal Supremo, cuyo fallo desestima el recurso de casación.

La Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo desestimó el recurso de casación (23), aduciendo que no existe reproche alguno a la constitucionalidad de los preceptos relativos a las notificaciones electrónicas. En relación con la posible afectación al ejercicio del derecho fundamental de tutela judicial efectiva, la sala entiende que se cumple el requisito de reserva de ley establecido para la regulación de dicho ejercicio en el artículo 53.1 de la Constitución Española, en tanto los dos preceptos de dudosa constitucionalidad (artículos 27.6 y 28.1 y 3 LAESP) formaban parte de una norma con rango de ley. Asimismo, señala el tribunal que la obligación de comunicarse por medios electrónicos, así como su régimen y efectos, encuentran una justificación proporcional y razonable. El fallo judicial incide en que es razonable establecer esta obligación en tanto ello permite alcanzar la máxima eficacia administrativa que ofrece la notificación electrónica, lo que va a revertir positivamente en las personas jurídicas y colectivos que tienen garantizado el acceso y la disponibilidad de medios tecnológicos precisos (24). Asimismo, también considera el Alto Tribunal que la obligación es proporcional, en tanto: *i)* ello se desprende de la mayor eficacia administrativa, y con ello mayor atención de los intereses generales; *ii)* se garantiza así que la información llega a su destinatario de forma exacta; y *iii)* no se aprecia que esta obligación vulnere intereses o derechos relevantes.

## 2. La práctica de la notificación electrónica

Mención especial merece la posibilidad que tiene cada administración u organismo de decidir si opta por la notificación electrónica a través de la Dirección Electrónica Habilitada Única (en adelante, DEHÚ), mediante comparecencia en la sede electrónica de la administración u organismo actuante o por medio de ambos sistemas (ex artículo 43.1 LPACAP). En este orden de cosas, el Reglamento de Administración Electrónica desarrolla varios aspectos relativos a la práctica de la notificación por medio de estos dos sistemas.

Así, la norma reglamentaria establece que, en caso de que se prevean ambos sistemas, para el cómputo de plazos se va a considerar la fecha y la hora de acceso al contenido o, en su caso, la del rechazo de la notificación por parte del interesado o de su representante en el sistema que haya tenido lugar en primer término. En este punto, hay que tener presente que si el órgano

---

(23) Recurso de casación núm. 3155/2016, interpuesto por Ingersoll-Rand Rodamientos Holding, S.L., contra la Sentencia de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 19 de julio de 2016 (dictada en el recurso núm. 573/2013).

(24) Sobre este carácter razonable también destacan la STS 1927/2017, de 11 de diciembre, en número de recurso 2436/2016 (ES:TS:2017:4323) y la STSJ de Castilla-La Mancha núm. 91/2020, de 12 de mayo, en número de recurso 1206/2019 (ES:TSJCLM:2020:207).



que dicta el acto es de la AGE, la notificación se va a poner a disposición del interesado por medio de la DEHú y, de forma complementaria, de la sede electrónica, incluso si la notificación que se pone a disposición del interesado es en papel. Así, la comparecencia voluntaria del interesado por medio de alguno de estos sistemas —accediendo o rechazando su contenido— tendrá pleno efecto jurídico y tendrá derecho a hacerla con independencia de que esté obligado o no a relacionarse electrónicamente. También se señala que para lo procedimientos que lo admitan, se establecerá una sucesión de personas físicas o jurídicas —*inter vivos* o *mortis causa*— a efectos de notificación electrónica.

En particular, en relación con la notificación practicada por medio de la DEHú, el reglamento de Administración Electrónica establece que todas las Administraciones y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculadas o dependientes deben colaborar para crear sistemas interoperables que permitan a los usuarios acceder a todas las notificaciones, con independencia de la Administración que se trate y de si se ha practicado la notificación en papel o de forma electrónica. Si existen incidencias técnicas que imposibilitan el normal funcionamiento de la DEHú, y siempre que éstas se puedan evidenciar, se reconocerá al ciudadano el derecho a ver ampliado el plazo no vencido para comparecer y acceder a las notificaciones. Antes de que el interesado acceda a la notificación que se pone a su disposición, se le debe informar de que se dará por efectuado este trámite y se continuará el procedimiento si rechaza la misma expresamente o si no accede a su contenido pasados diez días naturales, por lo que, para que pueda darse por efectuado el trámite de notificación, debe quedar constancia de ese momento de acceso o de su rechazo expreso o presunto. Asimismo, si además de la DEHú se utiliza la notificación en sede electrónica, el estado de trámite de la notificación se debe sincronizar automáticamente en ambos sistemas utilizados.

Todo ello provoca que existan numerosas sedes electrónicas, lo que —a nuestro juicio— complica en exceso las relaciones con el administrado, especialmente cuando se trata de una empresa de gran envergadura que recibe numerosas notificaciones de las distintas Administraciones Públicas. Así pues, debe caminar hacia una mayor simplificación de este entorno digital; esto es, hacia un modelo basado en un sistema de notificación electrónica definido a nivel nacional que permita al administrado contar con un buzón electrónico donde se centralicen todas las notificaciones.

### **3. ¿Cuándo se entenderá cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos?**

El apartado 4 del artículo 40 LPACAP establece que a los efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será necesario acreditar el intento de notificación, la

cual debe contener el texto íntegro de la resolución. Así las cosas, en el artículo 42.2 LPACAP se diseña un sistema que va a exigir un segundo intento de notificación, en hora distinta y dentro de los tres días siguientes, para el caso de que en un primer intento nadie se hiciera cargo de la notificación en cuestión.

En este orden de cosas, el artículo 43 LPACAP —relativo a la práctica de notificaciones a través de medios electrónicos—, en su apartado segundo, establece, como regla general, que la notificación llevada a cabo por medios electrónicos se entenderá realizada, y en consecuencia produce efectos, desde el momento en que se produce el acceso a su contenido. En relación con esto, cabe destacar que el Reglamento de Administración Electrónica (artículo 42.3) señala que la notificación por comparecencia en la sede electrónica o a través de la DEHú lleva aparejada la puesta a disposición del interesado de un acuse de recibo, lo que permite justificar el acceso al contenido de la notificación o el rechazo de la misma. Este acuse de recibo va a contener, como mínimo, la identificación del acto, de la persona destinataria, de la hora y fecha de la puesta a disposición y de la fecha y hora del acceso al contenido o del rechazo. Por otro lado, según dispone el tercer apartado del artículo 43, se define la siguiente regla especial: se entenderá cumplida la obligación de la Administración de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos (ex artículo 40.4 LPACAP) con la puesta a disposición de la notificación en la sede electrónica de la Administración u organismo actuante o en la DEHú. Cabe significar que esta puesta a disposición puede venir precedida de un aviso de puesta a disposición —que en ningún caso puede entenderse como sustitutivo de la notificación (STC 6/2019, de 17 de enero (25))—, referenciado en el artículo 43 del Reglamento de Administración Electrónica —en los mismos términos a que se refiere artículo 41.5 LPACAP—. La falta de aviso, como recuerda el reglamento citado, no va a impedir que la notificación electrónica sea considerada plenamente válida, pero, en nuestra opinión, ello podría determinar la nulidad de la notificación del acto si se dan circunstancias especiales que hubiesen generado al interesado cierta confianza legítima para entender que una notificación siempre va a ir precedida de un aviso. Específicamente, en relación con los obligados a relacionarse electrónicamente en procedimientos iniciados de oficio, el reglamento señala que cuando la Administración no disponga del contacto electrónico del destinatario para poder practicar el aviso de la puesta a disposición, la primera notificación la debe hacer en papel, poniendo en conocimiento del interesado que en lo sucesivo se van a practicar de forma electrónica y que puede identificar un contacto electrónico a los efectos de dirigir al mismo el aviso. Esto último ha constituido una aclaración muy acertada por parte del Reglamento

---

(25) El TC dispone que este aviso debe entenderse como un instrumento de ayuda, que permite facilitar el acceso a la notificación, pero que en ningún caso puede sustituirla.

de Administración Electrónica, ya que la LPACAP no decía nada al respecto, lo que provocaba una importante indefensión para el interesado. Hasta la fecha, solo existía algún pronunciamiento sobre el particular a favor de esta interpretación favorable al interesado (26), por lo que era muy necesaria esta aclaración reglamentaria, la cual, por su importancia, debería también verse reflejada en la LPACAP.

Así pues, en relación con estas reglas a que nos hemos referido *supra* —general y especial—, el Tribunal Supremo (sala 3ª), en su reciente sentencia núm. 1320/2021, de 10 de noviembre de 2021 (27), ha admitido que los preceptos que las regulan siguen la estructura que tenía el extinto artículo 58 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), para las notificaciones en papel. Así las cosas, debe distinguirse entre, de un lado, la «notificación», a los efectos de que el acto administrativo despliegue todos sus efectos —lo que permite abrir los plazos para la interposición del recurso administrativo o judicial— (artículo 43.2 LPACAP) y, de otro lado, el «intento de notificación», a los solos efectos de dar por cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos (Artículo 43.3 LPACAP). Por tanto, el TS —acertadamente— subraya que cuando la notificación sea electrónica, la puesta a disposición de la misma en la sede electrónica o en la DEHú será suficiente para dar por cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos. Además, cabe significar que esta regla especial se ha recogido en idénticos términos en el artículo 45.3 del Reglamento de Administración electrónica.

## V. CONCLUSIONES

**Primera.** Los procedimientos administrativos deben ser cada vez más eficaces, económicos y rápidos, lo que no debe ir en detrimento de las garantías de seguridad y confidencialidad de los datos personales de los ciudadanos. Por ello, las Administraciones deben caminar hacia un sistema de administra-

---

(26) Véase, entre otras, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia núm. 295/2020, de 04 de diciembre.

(27) Número de recurso 4886/2020. ES:TS:2021:4105. Esta sentencia fija doctrina casacional en relación con el *dies ad quem* en un procedimiento de revocación de subvenciones. La Sala 3ª del Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre el recurso de casación interpuesto por la Administración del Estado, representada y defendida por el Sr. Abogado del Estado, contra la sentencia de 30 de junio de 2020, dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso número 923/2017, sobre reintegro de subvención, en el que ha intervenido como parte recurrida GALEON SOFTWARE S.L.

ción electrónicamente plenamente integrado, productivo, eficiente y capaz de proyectarse sobre todas las esferas de la actividad administrativa. El impulso de la digitalización en las Administraciones debe ir acompañada de un reconocimiento adecuado de los derechos del ciudadano en el nuevo entorno digital. En este sentido, la Carta de Derechos Digitales ha sido bien recibida, aunque deberá ser adaptada a las circunstancias cambiantes de este escenario digital, ya que la implementación de la e-Administración como vector de crecimiento económico del país pasa por proteger los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos.

**Segunda.** Una amplia posición doctrinal se ha posicionado en contra de la electrificación de las notificaciones, en tanto éstas se conciben como condición necesaria de eficacia de los actos administrativos. Se ha planteado la posible inconstitucionalidad de las notificaciones electrónicas, bajo el entendimiento de que éstas afectan a las garantías esenciales de los ciudadanos y, en concreto, vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva. Sin embargo, en sintonía con lo aducido por los tribunales, entendemos que la implementación de las notificaciones electrónicas es necesaria y positiva para las personas jurídicas y colectivos con acceso y disponibilidad de medios tecnológicos, ya que reportan importantes beneficios en términos de eficacia administrativa. Los medios electrónicos permiten poner a disposición del administrado un contenido preciso del acto administrativo, lo que supone una mejor atención de los intereses generales.

**Tercera.** El Reglamento de Administración Electrónica (Real Decreto 203/2021) ha desarrollado varios aspectos relativos a la práctica de la notificación electrónica por medio de la DEHú y por comparecencia en la sede electrónica de la Administración u organismo actuante. La llegada de este reglamentario debe calificarse como positiva, pues son varias las cuestiones que necesitaban de desarrollo (sobre cómputo de plazos, efectos jurídicos, sucesión de personas físicas o jurídicas, interoperabilidad administrativa, adhesión, incidencias técnicas, avisos, acceso al contenido del acto y sincronización automática). Sin embargo, la existencia de numerosas sedes electrónicas va a complicar en exceso las relaciones de la Administración para con el interesado, especialmente cuando éste es una persona jurídica cuyo volumen de notificaciones es muy elevado. Así las cosas, es conveniente que se configure un entorno digital más simplificado, donde exista un sistema o buzón único y centralizado de notificación electrónico, definido a nivel nacional.

**Cuarta.** Sobre las reglas contenidas en los apartados 2 y 3 del artículo 43 de la LPACAP se ha pronunciado recientemente el Tribunal Supremo (sentencia núm. 1320/2021, de 10 de noviembre), confirmando —de forma acertada— que la puesta a disposición de la notificación en la sede electrónica o en la DEHú va a ser suficiente para dar por cumplida la obligación

de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos. Por tanto, debemos distinguir entre, de un lado, el despliegue pleno de efectos de la notificación tras el acceso a su contenido (regla general), lo que permite abrir plazos para interponer recursos, y, de otro, el intento de notificación con la puesta a disposición de la misma (regla especial), lo que tendrá los solos efectos de dar por cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos. Además, cabe subrayar que esta regla especial se ha recogido en idénticos términos en el actual Reglamento de Administración Electrónica.

**Quinta.** La falta de aviso, como recuerda el Reglamento de Administración Electrónica, no impedirá que la notificación electrónica sea considerada plenamente válida, pero, a nuestro juicio, esto podría determinar la nulidad de la notificación del acto si se diesen circunstancias especiales que pudieran haber generado confianza legítima al interesado para entender que la notificación debe ir precedida del aviso (como, por ejemplo, haber recibido avisos por parte de una misma Administración con anterioridad, para asuntos de idéntica naturaleza). El Reglamento de Administración Electrónica aclara que —en procedimientos iniciados de oficio y en relación con los obligados a relacionarse electrónicamente— cuando no hay contacto electrónico del administrado al que dirigir el aviso, se le hará una primera notificación en papel y se le pedirá que identifique un contacto electrónico para sucesivas notificaciones. Esta cuestión ha sido contemplada con acierto y sería aconsejable que se incluyese también en la LPACAP.

**Sexta.** En relación con el artículo 14.3 LPACAP, entendemos que resultaría suficiente la reserva reglamentaria —sin necesidad de exigir para ello una reserva de ley—, siempre que quede garantizado que la norma presenta la mencionada naturaleza reglamentaria, lo que en la práctica ha planteado numerosos problemas. De no presentar esta naturaleza, no podrá establecerse la obligación de relacionarse electrónicamente para determinados colectivos. Además, los tribunales deben realizar un examen más exhaustivo sobre el cumplimiento de los requisitos legales que habilitan para imponer reglamentariamente la relación electrónica .

**Séptima.** Los obligados a relacionarse electrónicamente (ex artículo 14.2 y 14.3 LPACAP) no tendrán reconocido el derecho a ser asistidos. La LPACAP (artículo 12.2) establece que las Administraciones deben asistir en el uso de medios electrónicos a los interesados que así lo soliciten, cuando estos no estén incluidos en los apartados 2 y 3 del artículo 14. Además, este derecho a ser asistido en el uso de medios electrónicos viene también reconocido en el artículo 13, letra a), de la LPACAP. Se observa cómo no se reconoce el derecho a ser asistido en el uso de medios electrónicos a aquellos que más lo necesitan: los obligados a relacionarse electrónicamente. Así las cosas, la

LPACAP debería reconocer este derecho, ya que la redacción actual supone una indefensión o discriminación injustificada para estos sujetos obligados a relacionarse electrónicamente.

**Octava.** Debemos sujetarnos a la literalidad del artículo 68.4 LPACAP, tal y como ha señalado con acierto el Tribunal Supremo, ya que éste no admite una interpretación pro administrado. El precepto —acertadamente— estaría impidiendo que determinadas personas —siendo conocedoras de su obligación de relacionarse electrónicamente— presenten sus solicitudes de forma presencial con el único propósito de lograr así una ampliación del plazo, lo que comporta agravios comparativos respecto de aquellos que cumplen con esta obligación. Pero debemos subrayar que la redacción del precepto es mejorable, porque podría estar provocando cierta indefensión al administrado, en tanto el hecho de que la subsanación lleve aparejada la preclusión del plazo se hace depender de la fecha en que la Administración emite el requerimiento. Además, en nuestra opinión, sería aconsejable establecer también la regla de la subsanación no retroactiva para los procedimientos de revisión de actos administrativos, ya que estos también son iniciados a instancia de parte (recursos de alzada o reposición).

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ANDRÉS SEGOVIA, Belén (2020): «Derecho e innovación en la Agenda España Digital 2025», en *Diario La Ley*, núm. 9743, pp. 1-23.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí (2005): «Administración electrónica», en Peguera Poch, Miquel (coord.), *Derecho y nuevas tecnologías*, Ed. Universitat Oberta de Catalunya (UOC), Barcelona, pp. 231-286.
- COTINO HUESO, Lorenzo (2004): «Derechos del ciudadano administrado electrónicamente e igualdad ante la implantación de la Administración electrónica», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 68, pp. 125-154.
- (2011): «Los derechos de la ciudadanía ante la Administración electrónica en la legislación española», en *Revista aranzadi de derecho y nuevas tecnologías*, núm. 26, pp. 19-45.
- (2018): «La obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración y sus escasas garantías», en *Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 26, pp. 3-14.
- DURÁN RUIZ, Francisco Javier (2009): «Retos y oportunidades de la administración y el gobierno electrónicos: Derecho a las TIC y alfabetización digital», en *Zona Próxima*, núm. 10, pp. 104-125.
- GAMERO CASADO, Eduardo (2017): «Administración electrónica e interoperabilidad», en MARTÍN DELGADO, Isaac (dir.), *La reforma de la administración*

- electrónica: una oportunidad para la innovación desde el derecho*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, pp. 499-517.
- GAMERO CASADO, Eduardo (2016): «Panorámica de la administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 175, pp. 15-27.
- GARCÍA GONZÁLEZ, Aristeo (2011): «Los retos de la nueva administración pública en el ejercicio del derecho de acceso a la información: una visión comparada», en *Derecho Comparado de la Información*, núm. 18, pp. 3-33.
- GRANDE DE PRADO, Mario, CAÑÓN RODRÍGUEZ, Ruth y CANTÓN MAYO, Isabel (2016): «Tecnologías de la información y la comunicación. Evolución del concepto y características», en *International journal of Educational Research and Innovation*, núm. 6, pp. 218-230.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva María (2018): «La contribución de las TIC a una Administración más eficaz», en PUNSET BLANCO, Ramón y ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo (coords.), *Cuatro décadas de una Constitución normativa (1978-2018): Estudios sobre el desarrollo de la Constitución Española*, Ed. Thomson Reuters-Civitas, pp. 459-475.
- PLEITE GUADAMILLAS, Francisco (2017): «¿La notificación electrónica es una auténtica notificación?», en *Actualidad Administrativa*, núm. 2, pp. 1-25.
- RALLO LOMBARTE, Artemi (2010): «La Administración electrónica y el derecho a la protección de datos personales», en *Serie Calves del Gobierno Local*, núm. 12, pp. 61-73.
- RAMOS ROMERO, Sara (2017): «El régimen jurídico de la notificación administrativa electrónica en la Ley 39/2015», en Martín DELGADO, Isaac (dir.), *La reforma de la administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el derecho*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 217-230.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime (2008): «El derecho fundamental al buen gobierno y a la buena administración de instituciones públicas», en *Anuario de derecho administrativo*, núm.15, pp. 113-121.
- SOLAR JIMENO, Natalia (2017): «¿El nuevo régimen de las notificaciones administrativas?», en *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 54, pp. 359-376.