



FACULTAD DE DERECHO

**AVANCES Y DESAFÍOS DE LAS NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS EN EL
PROCESO DE PROGRESIVA INCORPORACIÓN DE LAS NUEVAS
TECNOLOGÍAS EN LAS RELACIONES ADMINISTRATIVAS**

Autor: Ángel de Martín Maurer

5º E5

Derecho Administrativo

Tutor: Prof. Dr. Clara Martínez García

Madrid

Junio 2019

RESUMEN

El presente trabajo versa sobre las derivaciones que tiene, en el procedimiento administrativo, la incorporación de las distintas Administraciones Públicas a los medios electrónicos. Las Leyes 39 y 40/2015 aparecieron de sorpresa para buena parte del mundo jurídico, implicando un cambio sintético más que de contenido, salvo en lo relativo a la administración electrónica, por la introducción de figuras como el registro electrónico general, el de apoderamientos, de forma conjunta al punto de acceso general a los mismos, y, sobre todo, a la práctica de notificaciones electrónicas. La aparición de estas figuras va a suponer un cambio sustancial en la relación de los interesados (o al menos, de parte considerable de ellos) con la Administración, si bien habrá que esperar hasta 2020 para su imposición real en el procedimiento.

El objetivo del trabajo es, por un lado, analizar el régimen jurídico de la administración electrónica, comparando las novedades entre sí, y diferenciándolas de otras figuras similares y, por otro, servir de guía práctica para los interesados que se vean obligados a la relación electrónica con la Administración.

Palabras clave: procedimiento administrativo | administración electrónica | e-Administración | representación del interesado | presentación de escritos | notificación electrónica

ABSTRACT

The present work deems the derivations that the incorporation of the different Public Administrations to the electronic media has in the administrative procedure. Laws 39 and 40/2015 came as a surprise to a large part of the legal world, implying a synthetic change rather than a change in content, except in relation to electronic administration, due to the introduction of figures such as the general electronic or the powers of attorney register, jointly to the general access point to them, and, above all, to the practice of electronic notifications. The appearance of these figures will entail a substantial change in the relationship between the interested parties (or at least a considerable portion of them) and the Administration, although it will be necessary to wait until 2020 for their actual imposition in the procedure.

The aim of the work is, on the one hand, to analyse the legal status of e-Government, comparing the new features with each other and differentiating them from other similar figures and, on the other hand, to serve as a practical guide for those interested who are obliged to have an electronic relationship with the Administration.

Key words: administrative procedure | electronic administration | e- Administration | representation of the interested party | presentation of written pleadings | electronic notification

ÍNDICE

LISTADO DE ABREVIATURAS	4
INTRODUCCIÓN.....	6
1. LA DIMENSIÓN ELECTRÓNICA DE LAS LEYES 39 Y 40/2015.....	8
1.1 COMUNICACIONES POR VÍA ELECTRÓNICA EN LAS RELACIONES DE LOS INTERESADOS CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	10
A. <i>El derecho a relacionarse por medios electrónicos con la Administración</i>	11
B. <i>El deber de relacionarse por medios electrónicos con la Administración</i>	12
C. <i>Inconstitucionalidad parcial de la LPAC: STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018</i> ...	14
1.2 IDENTIFICACIÓN Y FIRMA ELECTRÓNICA	16
A. <i>Sistemas de identificación electrónica</i>	18
B. <i>Sistemas de firma electrónica</i>	20
C. <i>Entidades de certificación</i>	21
D. <i>Tipos de certificado y firma</i>	21
2. LA REPRESENTACIÓN DEL INTERESADO EN EL PROCEDIMIENTO ELECTRÓNICO	22
2.1 APODERAMIENTO POR COMPARECENCIA ELECTRÓNICA Y REGISTRO ELECTRÓNICO	23
2.2 CUESTIONES PRÁCTICAS RELATIVAS A LA REPRESENTACIÓN	25
2.3 APODERAMIENTOS JUDICIALES	27
3. PRESENTACIÓN DE ESCRITOS ANTE LAS ADMINISTRACIONES POR MEDIOS ELECTRÓNICOS	27
1. OBLIGATORIEDAD DE LA PRESENTACIÓN ELECTRÓNICA DE ESCRITOS	27
A. <i>Principales riesgos derivados de la coexistencia temporal de una normativa dual: subsanación</i>	28
B. <i>Requisitos con respecto de las solicitudes que sean formuladas de forma electrónica</i>	29
2. PRESENTACIÓN DE ESCRITOS POR MEDIOS ELECTRÓNICOS	30
C. <i>Comprobaciones necesarias a la presentación de escritos</i>	30
D. <i>Operatividad práctica de la presentación de un escrito: Ministerio de Justicia</i>	31
E. <i>Cuestiones prácticas en la presentación de escritos de forma telemática</i>	36
3. CONCLUSIONES	38
4. LAS NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS	39
1. PREFERENCIA POR LAS NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS	40
2. PRÁCTICA DE LAS NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS	42
A. <i>El régimen de avisos como relativo aseguramiento a la recepción de la notificación por parte del interesado</i>	42
B. <i>Configuración del rechazo a la notificación electrónica</i>	46
C. <i>Nueva estructuración de la notificación infructuosa</i>	47
5. CONCLUSIONES	48

LISTADO DE ABREVIATURAS

AGE	Administración General del Estado
CE	Constitución española de 29 de diciembre de 1978
Ley 59/2003	Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica
Ley 11/2007	Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
PAe	Portal de la Administración electrónica
PAG	Punto de Acceso General
RD Ley 11/2018	Real Decreto Ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

RD 1671/2009	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
REA	Registro Electrónico de Apoderamientos
REC	Registro Electrónico Común
Reglamento eIDAS	Reglamento (UE) n ° 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014 , relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE
SIR	Sistema de Interconexión de Registros
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TC	Tribunal Constitucional
TRLEBEP	Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.
UE	Unión Europea

INTRODUCCIÓN

I. A partir de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC o LPACAP), reguladora del procedimiento administrativo y, por ende, del conjunto de las relaciones externas entre la Administración y el ciudadano, el legislador aspira a una reforma del procedimiento que derive en la implantación efectiva de una Administración electrónica. Es esta una novedosa estructuración de la correspondencia entre los entes públicos y la ciudadanía, con especial incidencia en las personas jurídicas, puesto que pasaban a estar obligadas, junto con sus representantes, a relacionarse de forma electrónica con las Administraciones Públicas. La LPAC busca, así, implementar un sistema en que la interconexión y transparencia se incorporen de forma profusa para, de forma consecuente, incidir en la mejora de la agilidad de los procedimientos administrativos. Con la configuración electrónica de parte del procedimiento administrativo se persigue también acabar con uno de sus principales inconvenientes, puesto que la LPAC persigue, en última instancia, la reducción de los tiempos de tramitación de los mismos.

Las previsiones referentes a la Administración electrónica son las relativas a la creación del registro electrónico general y uno particular de apoderamientos o de empleados públicos habilitados, al punto de acceso general al registro electrónico de la Administración y al archivo único electrónico, además de lo relativo a la nueva efectuada de las notificaciones a través de medios electrónicos. El cambio que supone la introducción de estas nuevas modalidades, sin embargo, dista aún de concluirse, ya que la Disposición final séptima de la LPAC estipula la producción de sus efectos a los dos años de su entrada en vigor, es decir, a 1 de octubre de 2018. La adaptación de los distintos niveles de la Administración y, en especial, de las entidades locales, a estos requisitos electrónicos se preveía tediosa y de larga duración. Precisamente por ello, el RD Ley 11/2018, entre diversas materias, modificó la LPAC en su Disposición final séptima para posponer este plazo a otros dos años más, por lo que la extensión temporal para la puesta en marcha de las relaciones electrónicas con la administración y, por ende, la implantación de estas disposiciones se prevé para el 1 de octubre de 2020, es decir, cuatro años después de su entrada en vigor.

II. El presente trabajo pretende abordar el estudio de la legislación española – eminentemente estatal, si bien tiene impacto en la autonómica- ante el nuevo desafío que

conlleva la aplicación de las disposiciones en materia de administración electrónica, observando para ello la regulación que se ha venido realizando de la figura de la notificación electrónica, uno de los pilares clave en el engranaje administrativo, a nivel del Derecho positivo y también de la jurisprudencia de los tribunales españoles.

III. Por este motivo, el trabajo se ha estructurado de la siguiente manera:

En primer lugar, analizaremos las principales novedades que, en materia de Administración electrónica, incorporan la LPAC y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), ya mencionadas, entre las que se encuentra el nuevo régimen aplicable a las notificaciones.

En segundo lugar, trataremos de poner en relieve los diferentes retos que conlleva la implantación de estas novedades legislativas, a fin de establecer un manual de referencia para el ciudadano que pueda dirigirse de forma eficiente en su relación electrónica con la Administración.

En tercer y último lugar, trataremos de exponer las distintas conclusiones que se derivan de esta nueva regulación, tratando de aunar sus incidencias sobre el interesado.

1. LA DIMENSIÓN ELECTRÓNICA DE LAS LEYES 39 Y 40/2015

Una de las novedades más destacadas de la reforma del procedimiento administrativo contenida en la LPAC es la relativa a la regulación de la Administración electrónica, y en particular, como ya hemos indicado, la obligación de determinados sujetos de relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones Públicas. Al determinar que la tramitación electrónica pase a ser el cauce habitual en su relación con los ciudadanos, la Administración avanza a satisfacer las necesidades del conjunto de la ciudadanía al respecto de los trámites que deban realizarse ante las distintas representaciones de las Administraciones Públicas. Recordemos que, en palabras de ALONSO TIMÓN, las demandas sociales respecto de servicios a las Administraciones Públicas son cada vez más exigidas, necesitando que el ordenamiento jurídico se adapte a las mismas¹. El procedimiento, a la luz de estas disposiciones normativas, confía en alcanzar unas cotas de agilidad y transparencia tales que conlleven una menor carga burocrática para el ciudadano y la propia Administración.

Considera GARCÍA MARTÍN la importancia creciente de la administración electrónica, como futuro y primordial vehículo para cualquier política pública, con lo que España pasa a incorporarse a las iniciativas que, al respecto, se están desarrollando en el exterior². Desde el marco comunitario, con un Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020 que busca servir de referente a los ordenamientos jurídicos de los Estados Miembro en su aplicación, a incluso el propio de Naciones Unidas, que ya en 2010 indicaba que tanto internet como las redes sociales pasaban a ser herramientas cotidianas de los políticos.

En la función amalgamadora de los distintos puntos referentes a la administración electrónica de la LPAC estriba su principal diferencia con la Ley 11/2007, que posibilitaba el acceso electrónico de los ciudadanos al conjunto de los servicios públicos. La LPAC recoge gran parte de la terminología enunciada ya por la Ley 11/2007 y por su ulterior desarrollo en el RD 1671/2009 en las disposiciones en materia electrónica, además de lo ya iniciado en las sucesivas redacciones de su precedente legislativo, la Ley

¹ ALONSO TIMÓN, A. J. (2015). Tema 8. Las Formas de Acción Administrativa. En A. J. Alonso Timón, A. Arévalo, M. Burzaco, J. M. Codes, R. M. Collado Martínez, M. Magide, C. Martínez . . . J. J. Jerez Calderón, Derecho Administrativo I (pág. 8)3. Madrid: Dykinson.

² GARCÍA MARTÍN, J. A. (2015). La administración electrónica al servicio de las políticas públicas. DA. Revista Documentación Administrativa nº 286-287, enero-agosto 2010, pp. 273-295 ISSN: 0012-4494, 273-295.

30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC). Fruto de todo ello es la dispersión normativa y la fragmentación de las normas relativas a la Administración electrónica, siendo otra de las notas características de la actual regulación.

La LRJSP, pese a regular de forma interna el funcionamiento de la Administración Pública, conlleva también la atomización de los preceptos referentes a la e-Administración, incluyéndolos en artículos tan dispares como el 17, respecto de los órganos administrativos colegiados, el 83, relativo a la inscripción en el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, o en el 144, relativo a la cooperación en las relaciones interadministrativas. La principal novedad estriba en dedicar por entero su Capítulo V a desarrollar el funcionamiento electrónico del sector público, siguiendo así la LRJSP lo recogido en su exposición de motivos, definiendo conceptos de la administración electrónica, como la sede electrónica, el portal de internet como punto de acceso electrónico y los sistemas de identificación y firma, preceptos que desarrollaremos más adelante.

Pese a ello, muchas son las voces críticas al respecto. La mayor parte de la doctrina, encabezada por SANTAMARÍA PASTOR, critica la reforma administrativa llevada a cabo por tanto LPAC como LRJSP por centrarse en los aspectos electrónicos de una forma que considera “hilarante”, en vez de en reformas que supongan una mejora en la eficacia de la actuación administrativa, y que como tal, eran necesitadas³. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ considera que la reforma era del todo innecesaria aun siendo, y la achaca a las pretensiones del legislador del momento de “pasar a la Historia”⁴.

³ SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2015), «Los proyectos de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de Régimen Jurídico del Sector Público: una primera evaluación», Documentación Administrativa, 2, donde el Catedrático en Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid, indica, respecto a los entonces Proyectos de Ley, “*la decepción que produce el que los proyectos (principalmente, el PLPAC) no aborden reformas reclamadas unánimemente por la generalidad de la doctrina desde hace muchos años; reformas sencillas, sin coste alguno, que mejorarían intensamente el status de garantías de los ciudadanos sin suponer ningún grave inconveniente para el correcto funcionamiento de las Administraciones Públicas, y que, dicho sea en términos crudamente pragmáticos, ayudarían a la “venta política” de los proyectos ante la opinión pública. Bien al contrario, muchas de las modificaciones que los proyectos introducen se mueven en la línea contraria de una reducción o restricción de aquel conjunto de garantías, sin que supongan ninguna mejora trascendental en la actuación eficaz de la Administración*”

⁴ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R. (2015). Una Llamada de Atención sobre la Regulación de las Notificaciones Electrónicas en la Novísima Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Revista de Administración Pública ISSN-L: 0034-7639, núm. 198, Madrid, septiembre-diciembre (2015), págs. 361-367, donde afirma que “*No era necesaria en absoluto una nueva Ley general reguladora del procedimiento administrativo para poner en marcha la era de la*

Por lo tanto, la opinión de la doctrina es prácticamente unánime en la desconsideración hacia la reforma administrativa, que sólo introduce los aspectos electrónicos y obvia la consideración de otros criterios que debiera haber introducido también. Sin embargo, otros autores, como VALERO IGLESIAS consideran que los esfuerzos llevados a cabo por la Administración Pública para reducir las cargas burocráticas mediante el uso de internet son del todo loable⁵, apartado que encuentra relativa aceptación, si bien la ejecución de la administración electrónica no es la más deseada.

Una de las cuestiones más relevantes a día de hoy consiste en que, hasta no producirse los efectos contenidos en la LPAC en octubre de 2020, se mantendrán en vigor los artículos referidos a dichas materias previstos en la LRJPAC, Ley 11/2007 y RD 1671/2009, con la inseguridad jurídica que conlleva la falta de unificación en este ámbito. Continuando con la crítica de gran parte del sector doctrinal, hay quien, como VIDAL SEONE, pasa a tildarlo de “esperpéntico”⁶. Es por ello por lo que se hace quizás más necesario el desarrollo reglamentario de la LPAC, si bien la falta de estabilidad política y la intermitencia del poder legislativo suponen un cierto obstáculo para el mismo.

1.1 Comunicaciones por vía electrónica en las relaciones de los interesados con las Administraciones Públicas

Las comunicaciones por vía electrónica son una de las principales novedades de la LPAC, determinando el modo en que la Administración y los interesados van a establecer su intercambio durante el procedimiento administrativo. Según COMPANYS i ALET, la LPAC introduce de forma transversal el empleo de medios electrónicos en la relación entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos⁷. Además, supone una de las

Administración electrónica. Para esto hubiera bastado con una Ley específica sobre este asunto acompañada de un plan estratégico de implantación progresiva de su contenido. Nos habríamos ahorrado así el mareo que supone el cambio de lugar y de numeración de los preceptos relativos al régimen de los actos administrativos, del silencio, de la revisión de oficio, de los recursos administrativos y de tantas otras cosas que siguen estando como estaban y que no hay razón para cambiar, pero esa atracción a la que me refería al comienzo es tan fuerte...”

⁵ VALERO IGLESIAS, J. (2010). Elementos para una reflexión sobre la Administración General del Estado DA. Revista Documentación Administrativa nº 286-287, enero-agosto 2010, 25-58, en la que este Administrador Civil del Estado destaca que “no debemos olvidar que la Administración Electrónica no se acaba en que los ciudadanos puedan realizar los trámites con la Administración a través de Internet, sino que debe constituir un elemento más que contribuya al desarrollo económico y social de los países, en nuestro caso España”

⁶ VIDAL SEONE, O. (2018). Notificaciones telemáticas (III). El esperpento de una tercera vacatio legis. El administrado, el gran olvidado. Lefebvre El Derecho.

⁷ COMPANYS i ALET, A. (2015). Principales novedades introducidas por las leyes 39/2015 y 40/2015 en materia de procedimiento administrativo y régimen jurídico de las administraciones públicas. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez* / 41-2015 /, pág 85.

primeras diferenciaciones impuestas por la ley en base a un *criterio personal*, puesto que se realiza según la condición personal del interesado. Ello conlleva que las comunicaciones puedan ser analizadas respecto a dos vertientes. Así lo estipulan los dos primeros artículos del Capítulo I del Título II de la ley, referente a las normas generales de actuación de la actividad de las Administraciones Públicas.

La enunciación de la LPAC al respecto es de “asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados” tal y como marca su art.12. Entre otras características, indica también que aquellos con capacidad de obrar (*ex art. 3 LPAC*) son titulares de los derechos de utilizar las lenguas oficiales en el territorio de cada Comunidad Autónoma o exigir la responsabilidad de las Administraciones Públicas cuando corresponda. En la incidencia de la normativa electrónica, se incardina también como prerrogativa del interesado la comunicación electrónica mediante un Punto de Acceso General electrónico o la obtención y uso de los medios de identificación y firma electrónica, supuestos que desarrollaremos a lo largo del trabajo.

Con ello, la norma parece indicar que, a priori, el uso de medios electrónicos parece una prerrogativa que se deja en manos del ciudadano, puesto que podrá valerse o no de dichos medios. Ahora bien, la propia ley continúa su desarrollo indicando que la comunicación electrónica es una posibilidad que pasa a tener el ciudadano a la hora de relacionarse con la Administración, estructurándose, por lo tanto, como un *derecho*. Sin embargo, en determinados supuestos el uso de medios electrónicos termina siendo una imposición sobre el ciudadano, por lo que la denominada asistencia de los mismos en el procedimiento pasa a suponer, a su vez, una *obligación*. A ello se refiere el art.14 LPAC, que regula el derecho y la obligación de relacionarse de forma electrónica con las Administraciones Públicas.

A. El derecho a relacionarse por medios electrónicos con la Administración

El derecho a relacionarse por medios electrónicos con la Administración se permite, como tal, al interesado en tanto que sea persona física. Así lo indica el art. 14.1 LPAC al establecer que:

“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.”

De ello, se derivan varias consideraciones. En primer lugar, fruto de esta enunciación de la relación electrónica, parece que toda persona física podrá optar por hacer uso de los medios electrónicos en los trámites que deba realizar con la Administración. Matiza el precepto al indicar que esta posibilidad al ciudadano admite excepciones, como veremos en el siguiente apartado. De esta manera se protege, a mi entender, al conjunto de la ciudadanía, puesto que puede elegir cómo realizar el ejercicio de sus derechos o el cumplimiento de sus obligaciones con las Administraciones Públicas.

Otra nota característica de esta consideración privilegiada del interesado-persona física se encuentra en un importante inciso que lleva a cabo la LPAC, a la hora de indicar que las personas físicas podrán elegir “en todo momento” cuándo llevar a cabo su comunicación electrónica con las Administraciones Públicas. Es decir, que el procedimiento administrativo pudiera realizarse por distintos medios, por lo general en papel o de forma electrónica. Ello conlleva que la comunicación entre el interesado-persona física y la Administración puede ser modificado, por tanto, cuando el ciudadano lo estime conveniente. Es esta característica un tanto dudosa, dado la importancia de las prerrogativas propias de la Administración en el mismo procedimiento, y poder suponer una contravención de los motivos de eficiencia que la propia ley pretende. Como comprobaremos más adelante, el cambio en la estructuración de la relación administrativa ya sea presencial o electrónica, deberá seguir un modelo normalizado.

B. El deber de relacionarse por medios electrónicos con la Administración

Por el contrario, el art. 14.2 LPAC indica que “en todo caso”, se obliga a determinados sujetos a operar de forma electrónica con la Administración, “para la realización de cualquier trámite en un procedimiento administrativo”. Con ello, esta imposición pasa a marcar la totalidad del mismo. Los obligados a la relación electrónica se enumeran en un listado *numerus apertus*. A efectos prácticos, a lo largo de este trabajo denominaremos a aquellos sujetos que deban relacionarse telemáticamente como interesado-obligado.

En primer lugar, esta obligación atañe a las personas jurídicas, según el art. 14.2.a), en lo que parece incluir, sin ambages, a todo sujeto dotado de personalidad jurídica. A efectos de la ley, carece de relevancia su dimensión, puesto que lo importante es el mero hecho de erigirse como tal. Por extensión, se torna también en una imposición a todas aquellas

entidades sin personalidad jurídica, enunciado por el art. 14.2.b). Así, se engloban aquí numerosos supuestos que pasan a verse obligados a la relación electrónica, como pueden ser desde una fundación a, incluso, una comunidad de vecinos.

En segundo lugar, por el art. 14.2.e), se impone la obligación de relacionarse electrónicamente también al personal funcional de las Administraciones Públicas, en el desempeño de su cargo, y en la forma que se recoja en disposiciones reglamentarias para cada Administración. Es este un supuesto que podríamos contemplar como dudoso. El funcionariado es el conjunto de los medios personales⁸ con que cuenta la Administración para hacer frente a las competencias que le son otorgadas por el ordenamiento jurídico. Por ello se entiende que los empleados públicos, en cuanto tales, son inherentes a cualquier apartado del procedimiento administrativo.

El precepto de la LPAC indica que la obligatoriedad de relacionarse de forma electrónica se extiende a los empleados públicos en los “trámites y actuaciones” que efectúen con la propia Administración Pública a la que sirvan derivados de su condición como tales. De ahí el derivarse que, atendiendo al carácter literal de la norma al enunciar esta imposición, se podría dejar sin efecto la enunciación de la relación electrónica como derecho para las personas físicas. Sin embargo, el art. 41 de la LRJSP indaga más al respecto, explicando que los actos administrativos dentro del procedimiento que se realicen sin la intervención directa de un funcionario, al serlo de forma íntegra por medios electrónicos se le denomina actuación administrativa automatizada. Esta automatización del procedimiento requiere que los requisitos técnicos de dichos medios sean establecidos de forma previa por el órgano competente, además de indicarse cuál será responsable a efectos de impugnación.

La exigencia de la relación electrónica con la Administración se extiende también al personal del funcionariado que no pertenece como tal a las Administraciones Públicas. Son los servidores públicos que ejercen de manera privada dichas funciones, tales como Notarios, Registradores de la Propiedad y Registradores Mercantiles, si bien la LPAC, en el art. 14.2.c), indica que en este supuesto se engloban todos los que ejerzan una actividad profesional que requiera colegiación obligatoria, en los trámites y actuaciones que

⁸ Al conjunto de todos los que desarrollan funciones públicas, aquellas que se retribuyen en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales, se les denomina empleados públicos. De acuerdo con el TRLBEP, en sus arts 8-10, se distingue entre los distintos tipos de empleados públicos: funcionarios de carrera, interinos, personal laboral (fijo, indefinido o temporal) y eventual, además de las especialidades del personal directivo.

realicen a la hora de ejercer dicha actividad. Para todos los supuestos de aquellos interesados obligados a relacionarse electrónicamente, la ley obliga también, *ex* 14.2.d) a sus representantes, siendo una figura de especial relevancia en el caso tanto de personas jurídicas como de entes sin personalidad jurídica.

Termina el art. 14.3 LPAC indicando que, por desarrollo reglamentario, las Administraciones podrán imponer la relación electrónica para “ciertos colectivos de personas físicas” con respecto de quienes, por su capacidad económica o técnica, dedicación profesional y por otros motivos, se acredite el acceso y disponibilidad de los medios electrónicos que son necesarios. Es esta una disposición que levanta suspicacias en parte de la doctrina, como veremos en lo relativo a la notificación electrónica. Se incluye también una moderación en torno a esta potestad reglamentaria, al enunciarse que se ampliará el concepto del interesado-obligado a dichos colectivos con respecto a determinados procedimientos, queriendo indicar que no será extensivo a la totalidad de los mismos.

Comprobamos así una cierta desigualdad en el tratamiento del interesado-obligado a relacionarse por medios electrónicos, pero que puede encuadrarse en la protección de que debe gozar el ciudadano frente a los poderes del Estado que, si bien debería ser extensible a estos supuestos, parece que el legislador dirime como necesario la inclusión de estas connotaciones, que tendrán gran importancia en la tramitación del procedimiento. Es lógico que a las personas físicas no se les imponga la obligación genérica de relacionarse por medios electrónicos con la Administración, puesto que todo parece indicar que lo usual es que, en el caso de las personas físicas, siempre existan trámites que requieran la presencialidad. Es precisamente esta nota la que diferencia a la gran mayoría que deberá regirse como interesado-obligado en el cumplimiento, ya que la tangibilidad no caracteriza, al menos fuera del ámbito jurídico, a las personas jurídicas. Como es de esperar, las disposiciones aplicables al interesado-obligado son también extensivas al interesado-persona física que consienta en relacionarse con la Administración electrónicamente.

C. Inconstitucionalidad parcial de la LPAC: STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018

En mayo del año pasado, se produjo una importante declaración del Constitucional con respecto a la LPAC, en un recurso de inconstitucionalidad, el 3628/2016, presentado por

la Generalitat de Cataluña. Pese a afectarle una inconstitucionalidad calificada por la doctrina como parcialísima, ya que estima dicho recurso de forma parcial. Sin embargo, es interesante ver la confirmación que el TC realiza sobre los demás preceptos de la ley, y en particular en lo referente a la competencia estatal al respecto, por lo estipulado en el art. 149.1.18ª CE, quizás uno de los preceptos con mayor número de pronunciamientos del Tribunal a la hora de advenir la Constitución. La Generalitat presentó la inconstitucionalidad centrándose en la iniciativa legislativa y potestad reglamentaria del Estado en lo referente a la Administración electrónica, y la aplicabilidad de los preceptos de la LPAC al resto de Administraciones, particularmente a las Comunidades Autónomas (CC.AA.).

Así, el TC admite la inconstitucionalidad de la norma en lo relativo a los formularios de poderes elaborados por la Administración General del Estado que recogía el art. 129, por afectar al régimen de competencias y no ser una competencia de carácter básico, quedando fuera de la calificación de “legislación”, al ser una cuestión “meramente procedimental”. Así, en dicho artículo se establecía la potestad reglamentaria atribuida con carácter general al Gobierno, como titular originario de la potestad reglamentaria según RODRÍGUEZ VILLAR⁹ o Consejo de Gobierno, así como la atribución directa a los titulares de departamentos ministeriales o consejerías de Gobierno, considerando el TC que lo referente al Consejo, y a las consejerías de Gobierno, contravenía la Carta Magna.

Estos modelos tenían incidencia en distintos apartados. Una de las más relevantes era en el caso de los registros electrónicos de apoderamientos, recogidos en el art. 6 y que serán objeto de análisis más adelante, puesto que se habilitaba al Estado a aprobar modelos de poderes imponibles en las CC.AA., y que el TC declara nulos. El TC dictamina, asimismo, la oposición al orden constitucional de competencias de los arts. 129, 130, 132 y 133 de la LPAC, siendo varios de los artículos finales de la LPAC, enmarcados dentro de su Título VI, referente a la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria. Aquí la ley busca limitar la excesiva reglamentación de la materia mediante la introducción de criterios unificadores al respecto, siendo una injerencia en las potestades de desarrollo reglamentario que se reservan a los Estatutos de Autonomía. Por lo tanto, el TC concluye

⁹ RODRÍGUEZ VILLAR, B. (2015). Tema 2. El Reglamento. En A. J. Alonso Timón, A. Arévalo, M. Burzaco, J. M. Codes, R. M. Collado Martínez, M. Magide, C. Martínez . . . J. J. Jerez Calderón, Derecho Administrativo I (pág. 8)3. Madrid: Dykinson.

que no son nulos al referirse a la iniciativa legislativa estatal, pero sí inaplicables a la autonómica. Es por ello por lo que en un futuro podríamos tener disparidad entre los reglamentos autonómicos que desarrollen el procedimiento electrónico, en lo que considero una inevitable fuente de inseguridad jurídica al ciudadano.

1.2 Identificación y firma electrónica

Otro de los puntos más relevantes dentro de la relación electrónica con las Administraciones Públicas es el relativo a los sistemas de identificación y firma electrónica, de que deberán disponer las personas jurídicas, puesto que han de ser los admitidos a tal efecto. Están recogidos en el Capítulo II de la LPAC, también referente a la identificación y firma de los interesados en el procedimiento administrativo presencial.

Tiene una enorme incidencia en este apartado de la reforma de la LPAC el Reglamento (UE) n ° 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE, conocido como Reglamento eIDAS, que establece un marco legal común para las firmas electrónicas en el marco comunitario, con objeto de promover el desarrollo de usos digitales dentro del mismo¹⁰. En nuestro ordenamiento jurídico, ya disponíamos de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, cuyos preceptos se recogen en parte en la LPAC. Como nota general de los mismos, cabe indicar que los artículos referentes a la identificación y firma son bastante concisos, y de un profundo carácter técnico.

En una primera aproximación al concepto, la LPAC diferencia entre ambos términos, identificación y firma, en lo que supone una característica fundamental. A grandes rasgos, según el art. 9 LPAC, la identificación consistirá en la acreditación de una determinada identidad del sujeto o interesado en el procedimiento administrativo, es decir, la verificación que de esta han de hacer las Administraciones Públicas. Con los sistemas o certificados de identificación se puede acceder a determinados espacios y con ello consultar aspectos determinados en el ámbito del procedimiento, como en las sedes electrónicas, que desarrollaremos más adelante. La Comisión Europea nos ofrece una definición del término basada en su seguridad, al considerar la e-Identificación (eID)

¹⁰ Ello responde a la iniciativa Europa 2020, para el crecimiento sostenible e inclusivo como formas de superar las debilidades estructurales de la economía europea, a fin de potenciar su competitividad y productividad y poder fijar una economía social de mercado sostenible.

como la herramienta para tanto asegurar el acceso a servicios online como para realizar transacciones electrónicas de forma más segura¹¹.

Por el contrario, con la *firma* electrónica, recogida en el art. 10 LPAC, se acredita la voluntad del interesado de realizar una actuación concreta, como puede ser la firma de un escrito o recurso administrativo. La firma debe emitirse a través de un medio que pueda autenticar la expresión de la misma y su consentimiento, que además deberá de ser por documento inalterable e íntegro, y que sustituye a la tradicional rúbrica en papel.

Podemos comprobar, de esta manera, que, siendo por medios electrónicos, el interesado ha de identificarse primero durante el procedimiento administrativo, para luego decidir en qué casos emitirá su consentimiento, conforme a la firma electrónica. Es por ello que se enumeran cinco supuestos en los que se requerirá la firma electrónica: para la formulación de solicitudes, la presentación de declaraciones responsables o comunicaciones o la interposición de recursos, independientemente del tipo que sean; además de necesitarse firmar de forma electrónica para desistir de acciones o renunciar a derecho. Vemos en primer lugar los supuestos referentes a la participación del interesado en el procedimiento, mientras que los dos últimos se enuncian para lograr la efectiva protección de su interés, valga la redundancia, de especial importancia en el caso de los representantes.

Es este uno de los apartados con mayor relevancia práctica dentro de las novedades regulatorias, por su incidencia en el interesado y la necesidad de efectuar su identificación y firma mediante los cauces predeterminados por la legislación, sin que sean válidos los de otro tipo. No obstante, conviene resaltar que es un tema más electrónico-tecnológico que jurídico en sí. Ello conlleva contar con la necesaria infraestructura al respecto, hecho que podrá plantear una mayor problemática no ya en aquellos interesados que estén obligados a la relación electrónica con la administración y tengan deficiencias técnicas a tal efecto, sino incluso a los propios organismos administrativos que por su tamaño o incidencia no gocen aún de dichos medios. Pienso, por ejemplo, en los ayuntamientos de municipios pequeños. Pudiéramos considerar que a ello se debe la demora en la aplicabilidad de las disposiciones sobre la administración electrónica, dada la lentitud con

¹¹ e-Identification, dentro de las Políticas del Digital Single Market <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/e-identification>

la que la Administración procesa una reforma tan acuciada del procedimiento, por todos los nuevos requisitos que ahora se solapan en el mismo¹².

Ahora bien, de la imposición de relacionarse electrónicamente con la Administración al conjunto de los interesados-obligados, que contemplábamos anteriormente, se deriva en una mayor onerosidad, puesto que deberán contar con los medios técnicos necesarios para ello (ordenadores y sistemas de firma e identificación electrónica acordes a los requisitos técnicos que exija cada procedimiento, como veremos más adelante). Para paliarlo, el art. 12.2 LPAC especifica que la identificación o firma electrónica podrán ser efectuadas por un funcionario público, debiendo identificarse ante el funcionario el interesado que “carezca de los medios electrónicos necesarios”, y preste consentimiento expreso para dicha actuación, debiendo constar ante cualquier discrepancia o litigio posterior.

A. Sistemas de identificación electrónica

Nos adentramos en lo que quizás es uno de los puntos más esotéricos dentro de esta reforma, y que quizás refleja la posible redacción de las disposiciones normativas por profesionales ajenos al sector jurídico, o que dispongan de conocimientos en el sector tecnológico, como indica BOTELLA¹³. La regulación comunitaria parte del establecimiento de unos sistemas de identificación y firma que cuenten con un mínimo de requisitos y que permita la extrapolabilidad de los documentos en el entorno comunitario, a fin de garantizar los principios de libre circulación en que se basa el entramado de Bruselas¹⁴. Es un objetivo principal del eIDAS dotar de plenas garantías técnicas y jurídicas a cualquier documentación que se firme de forma electrónica en la UE. Tal es la importancia del mercado único digital en el seno de Europa.

Así, en virtud del art. 9.2 LPAC, nos encontramos con que los certificados electrónicos de identificación pueden ser, en primer lugar, de firma electrónica, referente a los datos

¹² Aspecto que señala FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R. (2015). *Op. cit.*, pág. 363, al plantear precisamente este apartado como una de las principales preocupaciones en lo referente a la administración electrónica, *"tengo serias dudas de que la propia Administración, entendida en este caso como el mastodóntico complejo organizativo que forma la miríada de entidades y organismos públicos integrantes de la galaxia administrativa, esté realmente preparada para asegurar sus propias comunicaciones internas y para resolver en tiempo real los múltiples problemas que a diario plantean sus constantes e inevitables relaciones"*. De hecho, continúa con un rotundo juicio de valor: *"Mientras la Administración no tenga resuelto el problema de sus comunicaciones internas no debería exigir a ningún ciudadano que para relacionarse con ella utilice medios electrónicos. Es una cuestión de pura legitimación"*.

¹³ BOTELLA, J. (2018). Identificación, firma y representación electrónica. La Administración Electrónica, novedades para empresas. Madrid: Cuatrecasas.

¹⁴ No en vano, el Reglamento (UE) 910/2014, eIDAS, se enuncia como relativo a la identificación electrónica y los “servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior”

anexos o asociados en formato electrónico; o, en segundo, de sello electrónico, que es el sistema de firma que permite a las personas jurídicas autenticar una actuación administrativa automatizada. En la práctica, el funcionamiento de ambos es de enorme parecido. Además, como regla general, estos deben ser expedidos de forma necesaria por los prestadores que se incluyan en la Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación, regulados en torno al TSL por el Ministerio de Industria¹⁵, en función de una serie de parámetros de carácter técnico.

A parte de los sistemas de firma o sello electrónicos también son válidos, en tercer lugar, los sistemas de clave concertada, por el art. 9.2c). Quizás es el más relevante es el sistema CL@VE de la propia Administración General del Estado, utilizado en la práctica totalidad de sus procedimientos, si bien puede utilizarse cualquiera que el resto de Administraciones Públicas consideren. La diferencia del sistema de clave concertada con respecto de los dos anteriores es que, en vez de funcionar en torno a un dispositivo, ya sea por hardware o software con la introducción de un código o números de identificación personal como el PIN; es que exige una comunicación emitida por la Administración, que suele enviar un mensaje de tipo SMS al teléfono móvil, para posteriormente introducir el interesado o su representante dicha clave y así poder identificarse o firmar en el procedimiento.

Se puntualiza en el inciso final del art. 9.2 LPAC que cada Administración Pública puede determinar cuál de entre estos tres sistemas de identificación admitirá para cada trámite o procedimiento, si bien para los de clave concertada deberán admitir también todos los sistemas de firma o sello electrónicos, por lo que el interesado podrá optar por cualquiera de los tres sistemas, que es en la práctica lo más habitual. Y el art. 9.3 nos indica que, asimismo, la aceptación de estos sistemas de identificación que la AGE efectúe sirve para acreditar frente a toda Administración Pública, “salvo prueba en contrario”. El propio art. 40 LRJSP hace referencia a los sistemas propios de identificación de las Administraciones Públicas, puntualizando que se entiende identificada con respecto de la información que sea publicada en su propio portal de internet.

¹⁵ Este listado es un requisito del citado Reglamento de la UE, ya que cada Estado miembro debe establecer, mantener y publicar listas de confianza con información relativa a los prestadores cualificados de servicios electrónicos de confianza junto con la información relacionada con los servicios electrónicos de confianza cualificados prestados por ellos.

Un problema que ya puede plantearse es que haya sistemas de identificación divergentes, por la diversidad que caracteriza a nuestro ordenamiento jurídico, así como por la dispersión normativa en esta materia; con la consecuente inseguridad jurídica que ello provoca. Observamos ya la necesidad del desarrollo reglamentario de la LPAC, puesto que el carácter electrónico con el que se pretende dotar al procedimiento puede tornarse en un conjunto de requisitos técnicos discordantes y que desconcierten al ciudadano. Es por ello que cualquier sistema de identificación respecto del que la Administración General del Estado (AGE) acepte su validez será igualmente acreditativo frente a todas las Administraciones Públicas, un apartado sobre el que la STC de 24 de mayo de 2018 confirmó su constitucionalidad. Con ello se protege al interesado en el procedimiento frente a la cadencia propia de las Administraciones a establecer requisitos diferenciadores en los procedimientos administrativos que se satisfagan ante las mismas.

B. Sistemas de firma electrónica

En lo dispuesto respecto de los sistemas de firma electrónica admitidos, son de aplicación las mismas disposiciones en cuanto a los prestadores incluidos en la TSL, como ya indica el art. 10.2.a) de la LPAC, si bien las Administraciones Públicas pueden imponer cualquier otro que consideren válido, según los términos establecidos de forma reglamentaria. En cuanto al uso de la firma electrónica por las propias Administraciones Públicas, el art. 42 LRJSP estipula que puede ser o por sello electrónico o por código seguro de verificación vinculado a la Administración correspondiente. Observamos aquí un mayor margen de decisión que el planteado en el caso de la identificación electrónica, ya que cada Administración Pública, entidad u organismo podrá determinar el sistema de firma electrónica que admite para los trámites o procedimientos de su competencia. Ello es así porque, en la práctica, los sistemas de firma y de identificación coinciden.

Ahora bien, será lógico entender que la gran mayoría partirán, al menos desde el principio, de los estipulados como tal por la AGE, si bien el art.10.4 LPAC parece extenderlo a cualquiera que sea admitido por una Administración. Asimismo, cada Administración Pública, organismo o entidad puede limitar la admisión de según qué sistema de firma electrónica para determinados trámites o procedimientos de su competencia, en lo que supone un margen a las mismas mayor que el de la identificación¹⁶.

¹⁶ Frente al art. 9.3 que dispone que “la aceptación de alguno de estos sistemas por la Administración General del Estado servirá para acreditar frente a todas las Administraciones Públicas, salvo prueba en contrario, la identificación electrónica de los interesados en el procedimiento administrativo”, el 10.4, de

A tal efecto encontramos la Resolución de 14 de julio de 2017 de la Secretaría General de Administración Digital, que determina las condiciones de uso de la firma electrónica no criptográfica en las relaciones de los interesados con la AGE, fundamentalmente CL@VE. Con esta se regula la acreditación de la autenticidad en la voluntad y consentimiento expresados, y diversas garantías, como el no repudio o la integridad de los datos y documentos que se hayan firmado de forma electrónica.

C. Entidades de certificación

Las entidades de certificación que se reconocen a efectos de identificación y firma electrónicas son verificadas por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, siendo la más utilizada, a través de la emisión de sus propios certificados. Además de esta, se incluyen otras muchas entidades, en cualquier otro listado que se incluyan. La comunitarización de estas entidades se recoge en el Reglamento (UE) 910/2014 y sus Reglamentos de ejecución 2015/1501 y 2105/1502, que establece ya un sistema de reconocimiento mutuo. Por ello, los Estados Miembro han de admitir los sistemas de certificación que se emitan por prestadores incluidos en sus respectivas listas de confianza. Incide aquí el reconocimiento transfronterizo de los mismos, y la UE cuenta ya con una lista propia, la *EU Trusted List of Trust Services Providers*¹⁷. Con respecto a terceros estados, dada la importancia de la globalización en nuestro devenir actual, el reconocimiento de equivalencia de los servicios de confianza cualificados deberá ser determinado mediante acuerdo.

D. Tipos de certificado y firma

Encontramos aquí otra incidencia del criterio personal en que se basa la ley para diferenciar a los interesados. Nos vamos a centrar en los más habituales y con mayor relevancia en el plano jurídico. Así, los interesados-personas físicas podrán identificarse y firmar electrónicamente mediante su DNI-e, los certificados de la FNMT o los propios de Colegios Profesionales, como el ACA en el caso de los abogados o el ANCERT para los notarios. Para los interesados-obligados los tipos de certificado y firma son más amplios.

forma más escueta, suaviza la prerrogativa de la AGE para los sistemas de firma electrónica, al indicar que “Cuando los interesados utilicen un sistema de firma de los previstos en este artículo, su identidad se entenderá ya acreditada mediante el propio acto de la firma”, por lo que parece no admitir prueba en contrario. Ello es así, puesto que los medios de identificación suelen ser válidos, también para la firma, si bien se amplía en este segundo caso a “.

¹⁷ Accesible desde <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/eu-trusted-lists-trust-service-providers>

Para el ámbito de las personas jurídicas, en las que nos centraremos, encontramos dos subtipos. En caso de tener un administrador único o solidario, serán válidos los certificados recogidos por la FNMT, que cuentan con una gran ventaja por su interconexión al Registro Mercantil. Ello permite una mayor cualificación del mismo, por la incidencia de la inscripción registral en el ámbito mercantil, como la revocación de poderes o la disolución de la sociedad, quedando así automáticamente revocado. En segundo lugar, tenemos el supuesto del representante de persona jurídica, expedido siempre que no sea administrador único o solidario, siendo admitidos los de la FNMT, CAMERFIRMA o la ACCV. También hay otros certificados especiales, como los válidos sólo para en la plataforma de E-FACTURA de la Administración, emitida por diferentes entidades de certificación como CAMERFIRMA o Registradores; u otros como el de la pertenencia a la empresa, que no suele ser admitido por la Administración al sólo acreditar que el interesado forma parte de la entidad en determinado cargo, pero no si cuenta con capacidad para su representación. Sin embargo, la disparidad de criterios en cada Administración es una fuente de inseguridad jurídica para el interesado-obligado¹⁸.

La AGE ha desarrollado su propia aplicación de firma electrónica, AutoFirma, que facilita la firma de documentos online en páginas web al poder ser ejecutada desde el navegador. Ello es debido a los problemas que puedan dar otros tipos de firma al no hacerse la misma efectiva en la solicitud que el interesado esté realizando, algo que AutoFirma soluciona. En algunos trámites o procedimientos, AutoFirma es el sistema necesario para poder firmar. Ello conlleva ciertos requisitos técnicos de los que el interesado debe disponer, puesto que requiere que previamente este haya adquirido un sistema de firma electrónica.

2. LA REPRESENTACIÓN DEL INTERESADO EN EL PROCEDIMIENTO ELECTRÓNICO

La representación electrónica es otro de los grandes apartados de la LPAC, enunciada en su artículo 5, conteniendo quizás parte de la materia con mayor incidencia jurídica dada la importancia de su estudio en cualquier apartado del Derecho. Se regulan, en cuestión, los apoderamientos, en general, y los de tipo *apud acta* en sede electrónica o en el registro electrónico de apoderamientos que corresponda. En estas disposiciones, el régimen de

¹⁸ Ello, por no hablar de la problemática que se plantea ante el uso de firmas mancomunadas en determinadas personas jurídicas.

representación permanece intacto al ser necesaria su acreditación a través de cualquier medio válido en Derecho, con el matiz que introduce su necesaria digitalización, que facilita, en fin, la representación.

Antes de comenzar, conviene detenernos ante la aclaración que el art. 38 LRJSP estima con respecto de la sede electrónica. Es esta la dirección electrónica que pertenece a una Administración Pública, organismo público o entidad de Derecho Público, a la que pueden acceder los ciudadanos para realizar ciertos trámites de forma segura. En su art. 39, recoge también una definición del portal de internet, siendo entendido como el punto de acceso electrónico de título administrativo que permite acceder a dicha sede electrónica. Por lo tanto, parece que un requisito previo a la existencia de una sede electrónica es la configuración de un portal de internet para la Administración Pública de que se trate.

2.1 Apoderamiento por comparecencia electrónica y Registro electrónico

El otorgamiento de poderes en favor de terceros debe realizarse a través de la correspondiente sede electrónica de cada Administración Pública, o bien mediante la inscripción de poderdante y apoderado, con el ámbito de circunscripción del poder a que se refiera, en el REA. Según el art. 6 LPAC, cada uno de los niveles de la Administración, AGE, CC.AA. y EE.LL., dispondrá de un registro electrónico general de apoderamientos. En el ámbito estatal, nos encontramos con el Registro Electrónico de Apoderamientos de la AGE, el REA. Así, cada Administración Pública agrupa los apoderamientos en torno a un solo registro general para dicha Administración, compatible con los posibles registros particulares que, a tal efecto, puedan establecer los organismos o entidades de la misma.

Conviene aquí destacar que, según el art.16.1, cada Administración constará de un Registro Electrónico General (REG), en que constará el asiento de cualquier documento que se presente ante la misma, pudiendo tener sus respectivos organismos vinculados un REG propio, debiendo figurar en cualquier registro los trámites que puedan iniciarse en el mismo. El art. 16.5 establece que los documentos pueden ser presentados de forma presencial o electrónica, pero deberán ser digitalizados en caso de optar por la primera vía de presentación, para garantizar la efectividad de sus copias, como indica el art. 27.

En teoría, uno de los objetivos a los que aspira la LPAC es la unificación de los contenidos (asientos) registrales, marcado por el art. 6.2 al indicar que los distintos registros electrónicos, generales y particulares, han de ser “plenamente interoperables entre sí”, y

por el art. 16.4, más tajante al exigir que “los registros de todas y cada una de las Administraciones, deberán ser plenamente interoperables”. Es este un apartado con gran lógica en la práctica, ya que otra de las grandes bazas en materia de registro electrónico es hacer efectiva su interconexión con otros registros, a fin de lograr la compatibilidad de sus contenidos, si bien aún más lógico será aunarlos en torno a un REG único, por los motivos que procedemos ahora a explicar.

Al erigirse un REG para cada Administración se hace necesaria su interoperabilidad, lo que conlleva en la práctica su correspondencia con la amalgama de registros existentes. En primer lugar, con los del conjunto de Administraciones Públicas, como ya parece indicar el objetivo en sí del REG, en lo que tiene incidencia con los REA, pero también se extiende incluso a los Mercantiles -como ya ocurre en el caso de administradores únicos o solidarios-, los de la Propiedad o los Protocolos Notariales, a fin de facilitar su uso. El Capítulo III de la LRJSP, referente a las relaciones de cooperación interadministrativas, parece indicarlo en su art. 144.3, al establecer que “cada Administración Pública mantendrá actualizado un registro electrónico de los órganos de cooperación en los que participe y de convenios que haya suscrito”. Los registros deben ser interoperables, ya sean presenciales o telemáticos, pareciendo que la eficiencia en aras de lograr dicha consecución en la facilidad de su uso sea más sencilla en su virtualización, siempre y cuando se realice de la forma adecuada.

Se establece en el art. 6.3 LPAC que los REA deben tener un contenido mínimo en los asientos registrales, relativos al nombre, las facultades y las Administraciones ante las que el apoderado puede representar al interesado a través del registro electrónico. Van a existir tres tipos de poderes, según el art 6.4, ya que pueden ser concedidos de forma general, ejercitando todas las facultades en nombre del representado ante todas las Administraciones Públicas; un segundo poder con carácter general para actuar únicamente ante una determinada Administración Pública; o un poder con carácter especial para una concreta actuación ante una determinada Administración Pública. Su validez máxima es de 5 años desde su inscripción.

La STC de 24 de mayo declaró inconstitucionales las previsiones que remitían a la aprobación de los formularios de los tres tipos de poderes por parte de la AGE con carácter general, por lo que las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias, podrán establecer estos formularios y todos los que puedan incluirse en su respectivo

REG. Por ello, la Orden HFP/633/2017, de 28 de junio, que aprobaba los modelos de poderes inscribibles es ahora aplicable de forma única en el REG de la AGE y en el de las Entidades Locales. Sin embargo, el TC confirmó la constitucionalidad de que los registros autonómicos o locales cumplan con los requisitos de interoperabilidad y seguridad que debe justificar su correspondiente Comunidad Autónoma o Entidad Local ante el Ministerio de Hacienda cuando opte por prestar el servicio a través de sus propios medios electrónicos.

2.2 Cuestiones prácticas relativas a la representación

Vistas ya las necesidades formales para otorgar poderes de representación, conviene ahora detenerse en analizar cuáles son las necesidades materiales para otorgar un poder en el REA. En primer lugar, como puede deducirse en virtud de lo ya expuesto, será necesario disponer de un certificado electrónico para la identificación y firma. Por la lectura de distintos preceptos de la ley, debido a la obligación general de determinados interesados de relacionarse electrónicamente con la Administración, puede plantearse la necesidad de inscribirse los poderes en el REA de forma obligatoria. Parte de la doctrina, como BOTELLA¹⁹ considera que no, ya que se indica que podrán ser probados por cualquier medio válido en Derecho, si bien el art. 5.4 LPAC indica que “deberán inscribirse necesariamente”. Hasta la fecha no ha sido necesario, según afirma BOTELLA, al haber empezado el REA a funcionar a mediados de 2018, pero quizás sí lo sea desde el 2 de octubre de 2020.

Es muy habitual que el otorgamiento del certificado o firma de representante de persona jurídica (recordemos su distinción con el del administrador único o solidario) se conceda a una persona que carece de las facultades necesarias para firmar una determinada petición, solicitud o recurso. Ello es así porque, pese a que se suelen exigir amplias facultades de representación a los apoderados, pueden no coincidir los poderes que se le otorguen en el ámbito mercantil con los que necesite para realizar determinadas actuaciones en el procedimiento administrativo.

Lo podemos ejemplificar con un apoderado que no tenga capacidad para firmar un recurso de alzada, pese a que cuente con el certificado electrónico de la persona jurídica a la que representa. Dicho apoderado, mediante el certificado electrónico, tiene capacidad teórica

¹⁹ BOTELLA, J. (2018). Identificación, firma y representación electrónica. *La Administración Electrónica, novedades para empresas*. Madrid: Cuatrecasas.

para realizar casi cualquier actuación, pero en la práctica se dará una problemática, ya que al estar obligada la persona jurídica a presentar de forma telemática este recurso, deberá contar con un certificado electrónico adecuado al apoderado que sí que pueda firmarlo. Este hecho exige la necesidad coordinación y coherencia entre los poderes mercantiles que tenga atribuidos con los del uso del certificado electrónico en el procedimiento.

Debido a esto, podemos encontrarnos ante distintos escenarios. En primer lugar, es el de una persona física, que cuente con su certificado correspondiente (DNI-e o del Colegio Profesional) al que se apodera notarialmente o de forma electrónica para presentar en nombre de determinada persona jurídica la actuación administrativa que corresponda. Otra posibilidad es que lo realice directamente el representante de persona jurídica, siempre que esté apoderado mercantilmente y disponga del certificado electrónico correspondiente. En el caso del certificado de administrador único o solidario, no hay problema alguno ya que la persona se identifica con el interesado.

La LPAC conceptúa también otra figura de representación, el llamado representante habilitado, proveniente de la Ley 11/2007 y de su desarrollo reglamentario. Esta figura se ha venido realizando a través de la celebración de convenios con entidades públicas para realizar determinadas actuaciones concretas en nombre de terceras personas, siendo el caso de los gestores. Así, mediante la habilitación del tercero, podrán realizar a través de esta habilitación gestiones puntuales en su nombre, si bien por el RD 1671/2009 - recordemos su vigencia hasta octubre de 2020- es necesario el convenio con la Administración correspondiente.

Ya que el motivo de este trabajo es servir de guía ante la futura actuación administrativa electrónica conviene saber que, en la práctica, las soluciones casuísticas dadas por el personal de la Administración pueden llevar a situaciones distintas con respecto de lo dispuesto, debido a las dificultades operativas que, esperemos, con el tiempo se irán allanando. Cada Registro electrónico contiene sus propias disposiciones relativas a los requisitos técnicos para tramitar el procedimiento en el mismo, que afectan a los componentes de software y hardware con que cuente el interesado. Así, incidirá en cuestiones de poco contenido jurídico pero gran incidencia en la práctica, como el sistema operativo (Windows, Linux o MacOS), la versión de la máquina virtual de Java o la aceptación de ciertos navegadores (como Firefox, Explorer, Chrome o Safari). Por lo

tanto, habrá que atenerse a lo referente para cada Administración en el procedimiento que se corresponda, como tendremos ocasión de comprobar a continuación.

2.3 Apoderamientos judiciales

Con respecto a los apoderamientos para procedimientos judiciales, conviene saber que se realizan a través del servicio *Apud Acta*, que se pueden otorgar a través de la Sede Judicial Electrónica. Así lo reconoce el art. 6.5 LPAC, que también permite realizarlo de forma presencial. Se permite, así, al ciudadano dar de alta apoderamientos de forma telemática en favor de su letrado en el ámbito de la administración de justicia, siendo del todo gratuito. Se pueden otorgar facultades generales o también revocarlas. Recordemos que el *Apud Acta* es el apoderamiento realizado ante el Letrado de la Administración de Justicia, obtenido por comparecencia ante este en cualquier oficina judicial, que ahora puede realizarse mediante de forma electrónica. Su funcionamiento en la práctica es mejor que el de otros poderes en el REA, gracias a los certificados ACA.

3. PRESENTACIÓN DE ESCRITOS ANTE LAS ADMINISTRACIONES POR MEDIOS ELECTRÓNICOS

Tras acreditarse la identidad y la voluntad, analizamos ahora el siguiente apartado que se sigue en cuanto a las consideraciones necesarias de la administración electrónica, basado en la presentación de escritos por medios electrónicos.

1. Obligatoriedad de la presentación electrónica de escritos

Pese a que el enunciado de este apartado pudiera parecer un tanto innecesario, dada la obligatoriedad enunciada por el art. 14.2 LPAC de la relación electrónica de las empresas con la Administración, existen dudas interpretativas acerca de las disposiciones recogidas al respecto por la ley en lo referente al procedimiento administrativo en sí. Así, la doctrina se cuestiona el planteamiento dado por la LPAC, tanto en su Disposición Derogatoria, cuyo apartado 2 a) afecta a la LRJPAC; como en su Disposición Final séptima, en que se indica la entrada en vigor de las disposiciones en torno a la administración electrónica al 2 de octubre de 2018, pospuesto, como ya hemos reiterado, a 2020.

La problemática se plantaba con respecto a este último apartado. La posposición de la entrada en vigor de algunos de los aspectos más novedosos de esta LPAC, que incidían de lleno en la mecánica con respecto a la presentación telemática de los escritos, como el

REA; indicaban la continuación de las disposiciones recogidas en la LPAC, la Ley 11/2007 y su Reglamento por el RD 1671/2009 hasta que entren en vigor las recogidas en la LPAC. Al introducirse la obligatoriedad de la relación electrónica en la LPAC, se plantea la coexistencia de disposiciones normativas a priori incompatibles, ya que la LRJPAC plantea el procedimiento como presencial.

Al respecto se han sucedido determinados pronunciamientos judiciales, como la STSJ 504/2018 de Castilla-La Mancha, que incide en la posibilidad de presentar escritos en papel pese a estar ya operativa la obligación de tramitarse de forma telemática para las empresas. Es este el criterio generalizado seguido por la mayoría de las Administraciones, si bien se da una convivencia *de facto* entrambos procedimientos en las de tipo local, e incluso la presentación mixta en algunos casos puntuales.

A. Principales riesgos derivados de la coexistencia temporal de una normativa dual: subsanación

Pasando ahora a dirimir los desafíos más relevantes planteados por la nueva normativa, en primer lugar, encontramos el nuevo planteamiento de la subsanación enunciado por el art. 68.4 LPAC, que sigue regulando la subsanación de escritos en papel. Con respecto de esta se establece, asimismo, que sea presentada de forma electrónica para aquellos interesados-obligados a relacionarse en clave digital con las administraciones cuando la presentación de escritos se haya realizado en papel. La ley lo plantea de la siguiente manera:

“Si alguno de los sujetos a los que hace referencia el artículo 14.2 y 14.3 presenta su solicitud presencialmente, las Administraciones Públicas requerirán al interesado para que la subsane a través de su presentación electrónica. A estos efectos, se considerará como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación”

Una interpretación formalista de este precepto implica que la subsanación no alcanza a reabrir el plazo de acreditación del derecho, lo que suele implicar la extemporaneidad de la misma en un gran número de supuestos, de acuerdo a RODRÍGUEZ PUÑAL²⁰. Así, ciertos requerimientos por parte de la Administración para que el interesado presente la subsanación se producen una vez ha transcurrido el plazo de los mismos, teniendo en cuenta que en la realidad los plazos de presentación suelen distenderse al máximo.

²⁰ RODRÍGUEZ PUÑAL, E. (2018). La presentación de escritos ante las Administraciones por medios electrónicos. *La Administración Electrónica, novedades para empresas*. Madrid: Cuatrecasas

Encontramos ya ciertos pronunciamientos al respecto, aunque sean en el ámbito de la contratación pública. Dentro de esta especialidad administrativa, se haya el Informe 2/2018 de la Junta Consultiva de Contratación Pública, relativo a la presentación de ofertas mediante procedimiento electrónico para la contratación de servicios de limpieza de la Universidad de Córdoba. Por ser aplicación la Ley de Contratos del Sector Público (que entonces no había entrado en vigor), la Junta Consultiva indica que este precepto de la LPAC no resulta de aplicación supletoria en el ámbito de la contratación público al ser incompatible con los principios de igualdad de trato que la rigen. Sin embargo, recordemos la STSJ 504/2018 de Castilla La-Mancha, recogiendo en su fundamento cuarto lo siguiente:

*“La inadmisión de los escritos presentados en papel tanto en el Registro de la Comunidad de Madrid como por correo certificado debieron haber sido admitidos por el Ayuntamiento de Albacete, produciendo su rechazo la vulneración del derecho de defensa que se alega por la parte apelante, pues al no admitirse los mismos se le impidió poner en conocimiento de la Administración los datos relativos conductor del vehículo en el momento en que se produjo el estacionamiento en la zona de carga y descarga objeto de la denuncia, no estando obligado el interesado, dada la vigencia de la Ley 30/1992, a presentar el escrito en la forma en que le fue requerida por el Ayuntamiento demandado”.*²¹

Vemos como el TSJ considera que, por la ya mencionada Disposición final séptima de la LPAC, no era de aplicación la misma sino la LRJPAC, por lo que la subsanación debía realizarse, en todo caso, en papel, y no de forma telemática. Además, es interesante que lo base en el derecho de defensa del interesado al respecto.

B. Requisitos con respecto de las solicitudes que sean formuladas de forma electrónica

De acuerdo a las novedades de la LPAC, encontramos tres principales incidencias en los requisitos a las solicitudes electrónicas, recogido por el art. 66, relativo a las solicitudes de iniciación del procedimiento a solicitud del interesado: la identificación del medio electrónico, el código de identificación de la unidad administrativa a que se dirija la solicitud, y el uso de modelos normalizados para la misma. El interesado-obligado ha de identificar el medio electrónico en el que se desea que se practique la notificación, según

²¹ Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo nº 504/2018 del TSJ de Castilla La-Mancha, FJ 4.

determina el art. 66.1.b), en los procedimientos que se inicien a solicitud del mismo. Además, conviene que se aporte una dirección de correo electrónico, o incluso varias, o un número de dispositivo electrónico (para recibir vía SMS) para que las Administraciones puedan avisar del envío de notificaciones.

Se introduce además una nueva carga al interesado, el segundo requisito a las solicitudes por vía telemática, consistente en identificar el órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige el escrito mediante la aportación del código de identificación de la correspondiente unidad administrativa. Así, el interesado deberá buscar en el listado proveído por la Administración el código de dicha unidad. Hay en muchas ocasiones en que dicho código se obtiene por defecto al incorporarlo el formulario que es necesario para realizar la solicitud. Sin embargo, en otras muchas no lo es, por lo que es necesaria la debida referenciación. Y, como último requisito, la utilización de modelos normalizados que se impone a los interesados por parte de algunas Administraciones, como veremos posteriormente.

2. Presentación de escritos por medios electrónicos

Actualmente, los escritos se presentan a través de dos formas. En primer lugar, mediante el acceso a las sedes electrónicas de cada organismo administrativo, por las que se presenta el escrito en sus correspondientes registros electrónicos. En segundo lugar, a través del Punto de Acceso General de la AGE por el que se puede acceder al Registro Electrónico Común, en el que se permite la presentación de solicitudes dirigidas a los órganos administrativos de tanto Comunidades Autónomas como Entidades Locales, que pueden adherirse a las plataformas y registros electrónicos de la AGE. Es precisamente respecto de este apartado sobre el cual la STC de 24 de mayo de 2018 confirma, ante la impugnación de estos apartados de la LPAC por parte de la Generalitat de Cataluña, que pueden existir tantos puntos de acceso como Administraciones Públicas haya, hecho que lleva a que el TC considere la configuración del PAG como mero “portal de entrada” a las mismas.

C. Comprobaciones necesarias a la presentación de escritos

La interoperabilidad entre los registros de las distintas Administraciones dista, hoy por hoy, de ser una realidad, dificultada asimismo por el régimen derogatorio-transitorio de la LPAC que lleva a que determinados preceptos sobre la LRJPAC mantengan su vigencia. Es por ello que es recomendable para el interesado seguir un determinado orden

o protocolo a la hora de presentar los escritos. En primer lugar, se debe atestiguar la existencia del trámite o procedimiento específico al que el interesado pretende incorporar el escrito, que dicho trámite se encuentre en la lista de los que estén previstos en el Registro de la Administración que corresponda.

En segundo lugar, en el caso de que dicho trámite o procedimiento no se halle incluido en este listado, será necesario comprobar si la Administración correspondiente cuenta con algún formulario de propósito general, una suerte de instancia general que permite la presentación de un escrito que no se encuadre en el listado de los disponibles electrónicamente. Y, en tercer lugar, de no haber constancia en el Registro electrónico de dicha Administración ni el trámite en particular ni ningún formulario de carácter general, se podrá acudir a la presentación de la solicitud por medio del PAG de la AGE, siempre que se den dos requisitos.

A través del REC se pueden presentar la documentación de solicitudes para su posterior remisión telemática a otras Administraciones Públicas, sean Comunidades Autónomas o Entidades Locales, siempre que estas se hallen integradas en el sistema de interconexión de registros, que puede comprobarse en una página web propia del PAe con respecto del SIR²². Y el segundo requisito para poder presentar el escrito por medio de esta vía es, lógicamente, que dicha Administración no conste con ningún procedimiento o formulario electrónico normalizado al efecto.

D. Operatividad práctica de la presentación de un escrito: Ministerio de Justicia

Para poder poner en relieve todo lo que estamos afirmando en este trabajo, vamos a tratar ahora de demostrarlo de forma más didáctica. Observemos, como ejemplo, la presentación de un documento en la sede electrónica del Ministerio de Justicia, realizada el pasado miércoles 12 de junio de 2019, tratando de que fuera lo más reciente posible. Tras acceder a su portal de internet²³, recogido en el art. 39 LRJSP, como se recordará,

²² Los usuarios de la plataforma SIR pueden ser notificados por el mismo con respecto de cambios de la plataforma o de los nuevos organismos que se hayan integrados a la misma. Se está avanzando en la integración de las distintas Administraciones a la misma, si bien la mayor problemática reside en la incorporación de los distintos entes locales.

²³ <https://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/inicio>

seleccionamos con el cursor su Sede Electrónica²⁴, enunciada por el art. 38 LRJSP, que muestra la Imagen 1, incluida a continuación.

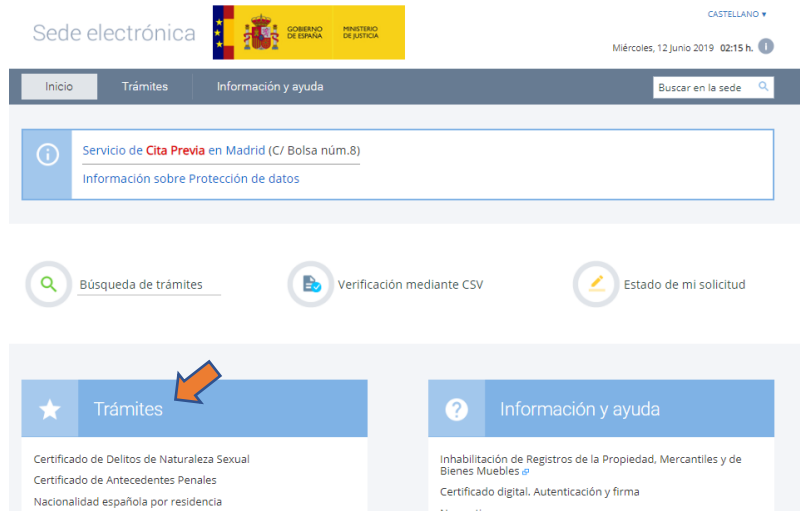


Imagen 1. Sede Electrónica del Ministerio de Justicia

Una vez se accede a la Sede Electrónica, nos encontramos con el listado de trámites que pueden realizarse en la misma. En primer lugar, deberíamos buscar el trámite concreto al respecto que nos interesara. En caso de que no existiera un trámite específico, puesto que a veces (pese a contener, por lo general, extensos listados) no lo hay, se habrá de buscar el formulario general que en el caso de este Ministerio se encuentra entre los listados de trámites, dentro del subpartado de “Solicitudes y escritos”, bajo el título de “Presentación en el Registro Electrónico del Ministerio de Justicia”²⁵, como atestigua la Imagen 2.



Imagen 2. Trámite general dentro del Listado de Trámites del Ministerio de Justicia.

²⁴ https://sede.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Sede/es/inicio#_ga=2.213559380.1123135748.1560298468-213210376.1560298468

²⁵ <https://sede.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Sede/es/tramites?param1=1>

Una vez encontrado²⁶, comprobamos que se nos indican ciertos requisitos técnicos a considerar para la efectiva realización del trámite, desde la versión de navegador (Chrome 46 o Firefox 41.0.1) en que será necesaria la aplicación AutoFirma (recordamos, la aplicación de firma electrónica propia de la AGE). Así se refleja en la Imagen 3.



Imagen 3. Requisitos previos a la realización de la instancia genérica ante el Ministerio de Justicia

Para comprobarlo, se dispone de una pestaña “Comprueba si tu equipo cumple con los requisitos para realizar el trámite”²⁷, en que hará referencia a distintos apartados, todos de componente técnico, pero con repercusión jurídica: Sistema Operativo, Navegador, Plug-in Java, Cliente de Firma, AUTOFIRMA, Mi Certificado Digital y DNI Electrónico. El resultado de la comprobación de estos requisitos resulta, en nuestro caso, incorrecto,



Imagen 4. Comprobación de los requisitos técnicos en el ordenador utilizado para el trámite

²⁶ <https://sede.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Sede/es/tramites/solicitudes-escritos>

²⁷ <https://sede.mjusticia.gob.es/creta/?idcreta=30&lang=es&idtramite=1215197896133&idpagina=1215197884559>

al no contar con el Java requerido, pero, aún así, se nos insta a probar la realización del trámite, como se muestra en la Imagen 4.

Habiendo accedido al mismo (según la flecha naranja mostrada en la Imagen 3), se nos redirige al portal Cl@ve²⁸, para elegir uno de los sistemas de identificación aceptados por dicha Administración Pública que, en este caso, al ser un sistema de clave concertada recogido por el art. 9.2.c) LPAC, permite también un sistema de firma y de sello electrónico, como el DNIe, tal y como se muestra en la Imagen 5.



Imagen 5. Redirección a la plataforma Cl@ve

Y de no haber formulario específico ni general, se podrá acudir al PAG²⁹, como se muestra en la Imagen 6. Una vez en dicha “puerta de entrada vía internet”, en palabras de la STC 55/2018, de 24 de mayo, se podría acceder a cualquier trámite disponible en las sedes electrónicas de cualquier Administración Pública en España.



Imagen 6. Punto de Acceso General

²⁸ <https://pasarela.clave.gob.es/Proxy/ServiceProvider>

²⁹ <http://administracion.gob.es/>

Dentro del PAG, mediante su formulario de propósito general³⁰ se puede presentar el trámite ante el Registro Electrónico Común, como se muestra en la Imagen 7.



Imagen 7. Propósito general al Registro Electrónico Común

Una vez accedido al REC, este permite darse de alta en el registro electrónico, indicando los datos del interesado, los datos de la solicitud y los documentos anexos³¹. Además, indica los organismos asociados al REC, independientemente de que su pertenencia sea a una Comunidad Autónoma o Entidad Local en vez de a la AGE, como la Agencia Canaria de Calidad Universitaria mostrada en la Imagen 8. Cada vez, se van incorporando más organismos a los medios estatales, por el mayor desarrollo de estos.

Seleccionar	Descripción
<input type="radio"/>	Delegación Territorial del Gobierno de Aragón en Huesca <i>Gobierno de Aragón</i>
<input type="radio"/>	Delegación Territorial del Gobierno de Aragón en Teruel <i>Gobierno de Aragón</i>
<input type="radio"/>	Abogacía General de la Junta de Extremadura <i>Junta de Extremadura</i>
<input type="radio"/>	Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi <i>Comunidad Autónoma de País Vasco</i>
<input type="radio"/>	Agencia Asturiana de Cooperación al Desarrollo <i>Principado de Asturias</i>
<input type="radio"/>	Agencia Asturiana de Transportes y Movilidad <i>Principado de Asturias</i>
<input type="radio"/>	Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa <i>Comunidad Autónoma de Canarias</i>
<input type="radio"/>	Agencia Canaria de Investigación, Innovación y Sociedad de la Información <i>Comunidad Autónoma de Canarias</i>
<input type="radio"/>	Agencia Canaria de Protección del Medio Natural <i>Comunidad Autónoma de Canarias</i>
<input type="radio"/>	Agència Catalana de L'Aigua

Imagen 8. Órganos asociados al REC

³⁰ <https://rec.redsara.es/registro/action/are/acceso.do>

³¹ <https://rec.redsara.es/registro/action/are/acceso.do>

La presentación electrónica de escritos está sujeta a requisitos técnicos y de formato que son de una heterogeneidad desmesurada, como se indicaba antes con respecto a los requisitos previos marcados en la Imagen 3. Por ejemplo, los documentos adjuntos en Ficheros pueden tener limitación de capacidad, siendo de 3 MB por fichero y de 15MB en total, e indicando que sólo pueden adjuntarse 5 documentos en el caso del PAG, o con sin restricción de capacidad por cada Fichero, siendo de 15 MB en su conjunto y de máximo 13 documentos que se adjunten en la sede electrónica del Ayuntamiento de Madrid.

Por lo que, teniendo en cuenta la multiplicidad de organismos, agencias y entes administrativos, se requiere así una comprobación caso a caso del portal de que se trate y del formulario que se quiera adjuntar. Pese a que pudiera parecer un aspecto de menor relevancia, tiene, sin embargo, un gran calado en la práctica. Así, la presentación se ralentiza por la existencia de estos requisitos técnicos, lo que puede suponer un obstáculo con respecto a la gestión de los plazos que el interesado esté llevando a cabo. Destaca, sobre todo, en presentaciones de mucha voluminosidad, en que haya numerosos anexos que deban ser adjuntados con la solicitud. Por lo tanto, se debe revisar de forma casuística, y más teniendo en cuenta que su actualización es constante.

E. Cuestiones prácticas en la presentación de escritos de forma telemática

El cómputo de plazos de los registros electrónicos de cada Administración u Organismo se rige por la fecha y hora oficial de la sede electrónica de acceso, según el art. 31.2 LPAC. Pese a que parece un tema baladí, hay ciertos registros cuyo cierre es anterior a las 24.00, pese a su telematicidad, pongamos que, hipotéticamente, el Registro Electrónico de la Región de Murcia estipule que clausura a las 20.00 horas, como nos indica RODRÍGUEZ PUÑAL, y con ello la disparidad de criterios que caracteriza a la Ley 39/2015 será aún mayor, ya que su enunciación jurídica conlleva una multiplicidad de resultados en la práctica.

De cada presentación se genera un acuse de recibo automático que pueden exigir los interesados, como estipula el art. 66.3 LPAC. Este recibo es el correspondiente justificante a la misma, la antigua copia sellada del procedimiento presencial. Radica en ello su importancia, y aunque no debiera tener gran problemática, sí la tiene en la práctica al ser la única justificación con que cuenta el interesado para acreditar la presentación de la solicitud en plazo. La injerencia de problemas técnicos, desde la caída de un servidor

a la incompatibilidad de los navegadores o aplicaciones utilizadas, en ciertas sedes electrónicas pueden derivarse en la no generación automática de estos recibos, hecho que debe ser solventado de formas casi rudimentarias por el interesado, intentando acreditar la presentación por cualquier medio³². Se hace necesaria, de nuevo, la comprobación por parte del interesado-obligado.

Los acuses de recibos indican el número individualizado de registro junto a la fecha y la hora de su presentación. En determinados supuestos, pueden incluir también copia del escrito que haya sido presentado, así como la enumeración y denominación de sus documentos adjuntos. En el caso del uso de procedimientos o formularios normalizados, pueden darse supuestos de rechazo, incluidos en el Art. 529 del RD 1971/2009 por la no sujeción de determinadas características del interesado a la limitación de campos que se da en el registro. Por ejemplo, incluir un número de teléfono extranjero, que se excede de los nueve dígitos del número español, o un código postal que en vez de las cinco cifras comunes en Europa tenga tres. Si esos campos no se rellenan con los datos disponibles o se hace de forma incompleta, la presentación no se formaliza.

Nos detenemos ahora en una parte relevante a la hora de efectuar la presentación de la solicitud, en el supuesto de que los documentos integrados en la misma se excedan de la capacidad permitida por la respectiva sede electrónica. Así, los documentos que sobrepasen el límite preestablecido deberán adjuntarse mediante un escrito complementario, indicando la correspondiente referencia del escrito del que trae causa. Sin embargo, ciertos registros no lo permiten. Algunos, por habilitar trámites específicos para la aportación de escritos a expedientes ya iniciados. Las incidencias técnicas son habituales en la presentación de escritos, al poder encontrarse el interesado con fallos en el sistema que impidan la presentación de la solicitud telemática. Algunas Administraciones están incluso habilitando espacios en que recoger las interrupciones programadas por mantenimiento de sus propias páginas, hecho que conviene tener en cuenta cuando vaya a efectuarse la presentación. Es por ello que conviene acceder al seguimiento del estado de tramitación del escrito o solicitud en el portal electrónico que sea dispuesto al caso.

³² Teniendo en cuenta que nos hallamos ante un procedimiento electrónico, un medio podría ser la congelación de la pantalla para obtener la imagen por la cual se muestra la presentación del escrito, en lo comúnmente denominado como “pantallazo”.

3. Conclusiones

Por todo lo expuesto, conviene detenernos a analizar una serie de recomendaciones prácticas a tener en cuenta con respecto a la presentación de escritos electrónicos. La propia operativa práctica de la presentación de escritos lleva a la complicación de la misma por temas menores, por lo que la actitud del interesado-obligado al respecto debe ser la de constante alerta. Pese a que sea recurrente, la primera advertencia no puede ser sino mantener una extremada prudencia con los plazos que disponga el trámite en cuestión.

En segundo lugar, fruto de esta disposición activa en el interesado, debe mantener una comprobación previa, y a poder ser, también de forma sistemática y actualizada, de los requisitos técnicos que exige la operación electrónica en la sede o registro electrónico concreto en que se vaya a operar. Al ser cambiantes, conviene que dicha revisión sea con cierta periodicidad, mensual o bimensual, a lo sumo. Esta comprobación ha de extenderse a conocer la existencia del trámite o procedimiento concreto, saber si existen como tal en dicha sede electrónica o, en su defecto, del formulario general de que se disponga o el propio PAG. También, el interesado ha de verificar si dicha Administración se encuentra integrada en el SIR.

Como tercer apartado, la inclusión de una Dirección Electrónica Habilitada (DEH) junto con la incorporación de correos electrónicos o incluso SMS para las notificaciones al interesado. Es este un apartado de enorme relevancia, además de convenir la aportación de varios a tal efecto. La DEH debería ser revisada de forma sistemática: de forma ideal, debería serlo diariamente o cada dos días, como comprobaremos en el siguiente apartado, por la importancia de los plazos en la notificación administrativa. El interesado-obligado habrá de disponer, como antes hemos indicado, de los diversos certificados electrónicos que le sean exigibles, hecho que también exigirá la revisión periódica de su actualización. Y, como conclusión, quizás sea relevante del presente análisis la estructuración de protocolos internos en las empresas para su relación electrónica con las Administraciones, según dirima cada una, a fin de evitar riesgos derivados de la misma.

Como conclusión, se puede dirimir que la reforma introducida por la LPAC ha incidido en que el interesado-obligado deba prestar una mayor atención a los aspectos formales del procedimiento, pasando a ser en la práctica de una relevancia equiparable a las cuestiones de fondo. Es por ello que la anticipación con que los interesados deben encarar

ahora el procedimiento administrativo cuando este sea tramitado por vía electrónica, deberá ser aún mayor.

4. LAS NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS

La mayor incidencia de la nueva regulación de la administración electrónica en lo que atañe al interesado es en lo relativo a la estructuración de la notificación administrativa. Es esta el acto administrativo que dota de eficacia a las resoluciones administrativas, efectuado tradicionalmente en el domicilio del interesado, siendo persona física, jurídica o ente sin personalidad jurídica³³. Ahora, por la introducción de la administración electrónica, la notificación telemática se recibe a través de las plataformas electrónicas habilitadas en la LPAC. Esta, estructurada en torno a los arts. 40 a 44 de la ley, sigue las disposiciones relativas a la notificación practicada presencialmente, con las especificaciones propias que le dota su adjetivo de electrónica.

La legislación administrativa parece tomar el ejemplo de la notificación electrónica sentada en materia tributaria, con las llamadas NEO (notificación electrónica obligatoria) que se imponen a las sociedades mercantiles por el Real Decreto 1363/2010, de 29 de octubre, por el que se regulan supuestos de notificaciones y comunicaciones administrativas obligatorias por medios electrónicos en el ámbito de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Este RD establece términos prácticamente idénticos a los de la LPAC, si bien limita el régimen del interesado-obligado que se dispone en el apartado 2 del art. 14 LPAC al incluir solo a las sociedades de tipo mercantil, que son notificadas en su propia DEH, indicada a tal efecto por el interesado-obligado, como veremos también a continuación. Además, los primeros pronunciamientos judiciales al respecto han venido por esta vía.

Así, el órgano que dicte la resolución o acto administrativo debe notificarlo al interesado que vea afectado con ello su interés, debiendo cursarla a los diez días de la fecha en que se haya dictado, indicando si pone fin o no a la vía administrativa y los recursos que contra el mismo quepan, así como la forma de estructurar la presentación de estos, tal y como

³³ En palabras de la STS de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo 7 de Marzo de 1997, "La notificación consiste en una comunicación formal del acto administrativo de que se trate, de la que se hace depender la eficacia de aquél, y constituye una garantía tanto para el administrado como para la propia Administración. Para aquél, en especial, porque le permite conocer exactamente el acto y le permite, en su caso, impugnarle".

indica el art. 40.1 y 2 LPAC. Las notificaciones que incumplan con ello surten efecto desde la fecha en que el interesado actué según lo que se hubiera derivado de dicha notificación según el art. 40.3, ya que uno de los principios que rigen este aspecto del procedimiento es que las Administraciones Públicas deben velar porque toda notificación al interesado sea debidamente acreditada.

Sin embargo, las cuestiones de forma que se introducen por la nueva regulación electrónica inciden en uno de los aspectos más sustanciales de la notificación administrativa, como ahora veremos. CUBERO considera que, incumpléndose el 40.3 LPAC, si el interesado realiza actuaciones puede dar a entender que conoce el contenido de un acto, y aunque no se cumpla la forma de la notificación (en el caso de un procedimiento presencial), sí que despliega esta sus efectos³⁴.

La doctrina es especialmente crítica con la nueva dimensión que la LPAC otorga a la notificación en el procedimiento, de donde SANTAMARÍA PASTOR destaca la confusión que se haya en los artículos que la estipulan, por una falta de estructuración y de mayor profundidad en la misma³⁵. Es esto una constante a lo largo de la ley, como se puede comprobar en el presente trabajo, y en especial con respecto a la cuestión de la notificación electrónica. Para solucionar los problemas derivados de esta dispersión, una salida factible sería el prometido desarrollo reglamentario de la ley, que sirva para arrojar luz sobre aspectos que permanecen abstrusos para muchos entendidos.

1. Preferencia por las notificaciones electrónicas

Varios son los puntos a tener en cuenta al respecto. En primer lugar, conviene recordar que la LPAC, debido a los fines de eficiencia en los que se basa esta reforma legislativa, apuesta por un procedimiento con menor carga presencial. Así, en el apartado 1 del artículo 41 se opta de manera favorable por las notificaciones electrónicas al indicar que se practicarán “preferentemente por medios electrónicos”. De ello se deriva que estas serán practicadas en la vía telemática cuando el interesado resulte obligado a la relación electrónica con la Administración, como hemos visto anteriormente, pero también cuando no lo esté.

34 CUBERO MARCOS, J. I. (2017). ¿Son válidas las notificaciones practicadas mediante correo electrónico? *Revista de Administración Pública*, 204, 133-163. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.204.05>, 133-163.

35 SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2015), *Op. cit.*, “En general, y dicho de manera gráfica, toda la regulación de las comunicaciones electrónicas formales entre la Administración y los ciudadanos está muy verde”

Por lo tanto, conviene analizar lo dispuesto para el interesado no obligado al respecto. Este tipo de sujetos podrá elegir que la práctica de la notificación le sea realizada de forma presencial o telemáticamente en los procedimientos iniciados a su solicitud, según el art. 41.3 LPAC. Con respecto a las notificaciones efectuadas en papel, el art. 42 marca que su contenido se contenga también en la sede voluntaria para que los interesados que no están obligados a la relación electrónica puedan acceder a su contenido, hecho que implica que se les puede ofrecer. Ello se solapa con lo ya indicado por el sexto párrafo del art. 41.1, al poder decidir y comunicar estos interesados “en cualquier momento” que las notificaciones sucesivas les sean o no practicadas por medios electrónicos. Para ello, deberán seguir unos modelos normalizados de que se dispongan en la correspondiente Administración Pública a tal efecto³⁶.

La práctica de las notificaciones telemáticas, si bien muestra avances dada la simplificación y eficiencia del procedimiento, debe ser objeto de un análisis en mayor profundidad que el de las notificaciones practicadas en papel, como afirmaba GAMERO CASADO³⁷. Por ello, la preferencia por optar entre una u otra vía se estructura en el mismo enunciado legislativo como relativa, al practicarse en función del interesado, pero siendo, en todo caso, una imposición de la notificación electrónica al interesado-obligado.

Como es lógico plantear, se derivan ciertas excepciones a la práctica de las notificaciones electrónicas al interesado-obligado, en que estas se realizarán en papel. Se incluyen cuatro supuestos, calificados como residuales por parte de la doctrina, como HERNANZ, que afirma la práctica imperatividad de la notificación electrónica al interesado-obligado³⁸. En primer lugar, los dos casos enunciados por el art. 41.2 LPAC, aquellas notificaciones de elementos no susceptibles de conversión a formato electrónico en el art. 41.2.a), por lo que de forma necesaria deben ser notificados presencialmente; y aquellas notificaciones que contengan medios de pago, un supuesto poco usual, recogido en el art. 41.2.b). El siguiente supuesto es en parte sorprendente, al incluir aquellas notificaciones que se produzcan por la comparecencia espontánea del interesado ante la oficina de

³⁶ Parece entenderse que el interesado no obligado recibiría las notificaciones electrónicamente, dado la preferencia que marca el art. 41.1 LPAC y la indicación del art. 42.1 sobre la disposición del contenido de la notificación en la DEH que haya dejado el interesado en la correspondiente sede electrónica. ^Así, para que este tipo de interesados no sean notificados electrónicamente en ningún caso, deberán solicitarlo a la Administración Pública de que se trate por medio de dicho modelo normalizado.

³⁷ GAMERO CASADO, E. (2005), *Notificaciones telemáticas*, Barcelona: Bosch, in toto.

³⁸ HERNANZ, J. C. (2018). *Las notificaciones electrónicas: ventajas y amenazas*. La Administración Electrónica, novedades para empresas. Madrid: Cuatrecasas.

registro, siendo la última aquellos casos en que la notificación se realice mediante entrega directa de un empleado público como forma de asegurar la eficacia de la actuación administrativa.

2. Práctica de las notificaciones electrónicas

Las notificaciones electrónicas se practican, siguiendo el art. 43.1 LPAC en la DEH de que disponga el interesado en la sede electrónica de la Administración Pública correspondiente o por comparecencia en esta última. En este primer apartado del artículo 43, se nos indica, asimismo que la comparecencia no es más que el término utilizado a efectos de su asimilación con el procedimiento presencial, ya que consiste en el acceso del interesado o representante (identificado de la forma debida) al contenido de dicha notificación.

Como es el propio interesado el que debe aportar el medio por el cual desea que le sea practicada la notificación electrónica (dispositivo electrónico o DEH), de esta forma parece garantizarse que esta se efectúe donde el interesado conozca dicha posibilidad. Además, el art. 43.4 indica que los interesados pueden acceder a las notificaciones desde el PAG de la AGE, “que funcionará como un portal de acceso”, respecto a lo cual la pasada STC 55/2018 se mostraba favorable. Sin embargo, el párrafo quinto del art. 41.1, en el que se incide en la validez de la notificación siempre que permitan tener constancia de su envío o puesta a disposición del interesado o su representante, plantea mayores dudas al respecto.

A. El régimen de avisos como relativo aseguramiento a la recepción de la notificación por parte del interesado

Precisamente para garantizar la constancia del envío o puesta a disposición de la notificación, la ley indica también que el interesado puede identificar tanto un dispositivo electrónico como una dirección de e-mail para el envío de los avisos que se regulan en el apartado sexto del art. 41. Este sistema de avisos es el cauce por el cual la Administración Pública advierte al interesado de la puesta a disposición de la notificación en la correspondiente sede electrónica, respecto de su propio DEH. Estos avisos se plantean en la LPAC incluso aunque la notificación se deba realizar en papel.

Es esta una disposición que favorece la seguridad jurídica del interesado en la práctica de la notificación electrónica, puesto que el aviso es recibido en la dirección que el mismo interesado ha indicado a la Administración, y que CLÉRIGUES RODRÍGUEZ-

MOLDES, nos indica que asentó la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña en su art. 57 e)³⁹, al indicar que las Administraciones Públicas garanticen la aceptación o rechazo de la notificación electrónica mediante mecanismos de firma electrónica. Sin embargo, el régimen de avisos contenido en la LPAC no es tan garantista, ya que, en primer lugar, no equivale a la notificación; y, en segundo, finaliza el artículo 41.6 LPAC afirmando que la falta de práctica de dicho aviso no afecta a la validez de la notificación, en los siguientes términos:

"La falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida."

El régimen del aviso se torna en una suerte de vileza hacia el mismo interesado, a quien supuestamente beneficia, por lo que su alcance termina quedando algo descafeinado. Así, el aviso es una especie de elemento accesorio de la notificación, ya que la misma es válida independientemente del medio que la Administración Pública de turno haya utilizado para su práctica, con tal de que se deje constancia del mismo, como puntualiza el primer apartado del artículo 41. Por lo tanto, la falta del aviso parece no conducir a una indefensión ni posible vulneración de garantías del interesado, como indica de forma acertada GÓMEZ ZAMORA⁴⁰.

Siguiendo lo dispuesto, pueden darse supuestos en los que el propio organismo o agencia de la Administración Pública que corresponda efectúa la notificación en una DEH abierta, de oficio, al propio interesado, en la cual practica la misma sin ningún aviso de por medio, suponiendo ello el desconocimiento del propio interesado-obligado o su representante. Ello resulta en uno de los principales retos que plantea la administración electrónica, puesto que el interesado-obligado debería conocer cada sede electrónica existente en que se le pudiera practicar una hipotética notificación.

Y conviene recordar que, según el TC, pueden existir tantos registros electrónicos como Administraciones Públicas, por lo que las hipótesis de incertidumbre al respecto se multiplican de forma exponencial. Así, si bien antes la Administración tenía el deber de verificar la notificación al interesado como medio de garantizar la seguridad jurídica del mismo en el procedimiento administrativo, parece que dicha carga se torna ahora, casi de

³⁹ CLÉRIGUES RODRÍGUEZ-MOLDES, J. E. (2017). Foro de Actualidad, España, El Régimen de la Notificación Electrónica. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez* / ISSN: 2174-0828 / 46-2017, 69-76.

⁴⁰ GÓMEZ ZAMORA, L. J. (20 de Febrero de 2019). El aviso en la notificación electrónica y la confianza legítima. Legaltoday.

forma draconiana, en el propio ciudadano. Es por ello que la prudencia debe ser el principio rector con el que cualquier interesado-obligado afronte el procedimiento administrativo, de cualquier tipo, al que se vea abocado.

Ahora bien, al respecto encontramos ya numerosos pronunciamientos judiciales, recientes si tenemos en cuenta la novedad de la reforma, puesto que la LPAC lleva en vigor tan solo 3 años, pero incluso resulta que lo dispuesto para la administración electrónica no entra plenamente en vigor hasta principios de octubre del año que viene, pese a que sus efectos ya se dejen percibir. Es por ello que comienzan a dirimirse cuestiones relativas a la e-Administración, comenzando por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ Cataluña de 15 junio de 2018, si bien lo es para un supuesto del orden tributario y no administrativo. El TSJ se pronuncia de forma clara con respecto del aviso previo a la notificación, sobre el que, a pesar de no negar la validez de la notificación por la falta de aviso, introduce en el caso concreto que sí puede producirse un vicio de nulidad por generar una confianza legítima en el interesado, tal y como se deduce de la fundamentación siguiente:

*"También se constata que la falta de aviso no invalida la notificación a través de las formas legales, pero es que en este caso no ocurre este supuesto, sino que la actuación de la Administración a través de un sistema que avisa al obligado genera una confianza legítima respecto a la existencia de una notificación de la AEAT pendiente de recepcionar. Esa confianza legítima hace que sea trascendente y relevante que el obligado no entrara en su D.E.H. a la vista que no había recibido un aviso en su dirección de correo como había ocurrido hasta ese momento. Es decir, era una actitud esperable en el obligado tributario sin que pueda tildarse de negligente el hecho que no accediera a su D.E.H."*⁴¹.

En el caso, era con respecto del Impuesto de Sociedades de una sociedad mercantil, que confiaba en que cada nueva actuación tributaria sería objeto de aviso en su DEH, al haber precedido la Agencia Tributaria sus notificaciones de esta manera. Indica el Tribunal que la notificación ha cumplido con las consideraciones de la ley, pero no con su finalidad, al no haber accedido el interesado-obligado (persona jurídica) a su correspondiente DEH, donde se tenía a su disposición la notificación. La Sala sostiene la matización de la norma en el principio de buena fe y confianza legítima que debe regir la relación entre Administración Pública e interesado en el procedimiento administrativo, por lo que

⁴¹ Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ Cataluña de 15 junio de 2018 nº 579/2018, FJ 5.

parece dirimirse que deba ser aplicado de forma casuística. Con ello, contemplamos que los tribunales son conscientes de la indefensión que supone para el interesado-obligado esta práctica, incluso abusiva, de la notificación sin cumplir con el correspondiente aviso.

En su Sentencia de 17 de Enero de 2019, del Pleno del Tribunal Constitucional (Cuestión de inconstitucionalidad núm. 3323-2017), también se ha pronunciado al respecto del aviso el Tribunal Constitucional, si bien sus razonamientos son entorno al 152.2 de la LEC, sobre las notificaciones judiciales practicadas electrónicamente, pero el inciso de la ley civil al respecto es idéntico al del 41.6 LPAC⁴². El TC comienza su reflexión indicando que el derecho a la tutela judicial efectiva se configura en torno a la ley, por lo que su ejercicio debe quedar sujeto a los requisitos de las normas procesales. Pasa luego a analizar que las comunicaciones LexNET disponen de garantías de autenticidad y acceso al contenido del acto de comunicación (como la identificación y firma del procedimiento administrativo electrónico), y considera que el envío al destinatario de un aviso sobre el acto de comunicación que le ha sido transmitido por vía electrónica no es un acto de comunicación *per se*, sino "la puesta a su disposición de un acto de comunicación"⁴³.

Debido a la adopción de este criterio, el Constitucional considera que el incumplimiento en la remisión del aviso de la puesta a disposición de un acto de comunicación al destinatario (interesado-obligado, en nuestro caso) no es un elemento integrante del mismo que condicione su validez. Por consiguiente, parece que la extensión de esta doctrina del TC no beneficiaría al interesado-obligado, como indica el Magistrado Juan

⁴² A la vez que se legisló la reforma de las Leyes 39 y 40/2015, se produjo la modificación de la LEC para incluir disposiciones electrónicas, como con respecto a las notificaciones, reguladas en el art. 152. Recogemos aquí el mismo: "*Los actos de comunicación se practicarán por medios electrónicos cuando los sujetos intervinientes en un proceso estén obligados al empleo de los sistemas telemáticos o electrónicos existentes en la Administración de Justicia conforme al artículo 273, o cuando aquéllos, sin estar obligados, opten por el uso de esos medios, con sujeción, en todo caso, a las disposiciones contenidas en la normativa reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia.*

No obstante, los actos de comunicación no se practicarán por medios electrónicos cuando el acto vaya acompañado de elementos que no sean susceptibles de conversión en formato electrónico o así lo disponga la ley.

El destinatario podrá identificar un dispositivo electrónico, servicio de mensajería simple o una dirección de correo electrónico que servirán para informarle de la puesta a su disposición de un acto de comunicación, pero no para la práctica de notificaciones. En tal caso, con independencia de la forma en que se realice el acto de comunicación, la oficina judicial enviará el referido aviso. La falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida.

⁴³ Sentencia de 17 de Enero de 2019, del Pleno del Tribunal Constitucional (Cuestión de inconstitucionalidad núm. 3323-2017), FJ 5.

Antonio XIOL RÍOS en su voto particular a esta STC, que no podemos hacer sino nuestra, y hacerla extrapolable a las consecuencias jurídicas que plantea este precepto en la LPAC:

"Si hay un principio general de razonabilidad en el derecho —o, por más decir, de justicia en el sentido en que el artículo 1.1 CE lo reconoce como valor superior del ordenamiento jurídico—, ese es el de que no puede pretenderse que el perjuicio derivado del incumplimiento de una obligación recaiga sobre la parte no incumplidora. Además, si ese principio, como es ahora el caso, se establece en la relación entre uno de los poderes del Estado y el ciudadano, ese irrazonable desplazamiento del perjuicio del incumplimiento por parte del Estado —al menos en sus consecuencias más directas y graves en el terreno procesal— al ciudadano usuario del sistema de la Administración de justicia, solo puede calificarse como una arbitrariedad, cuya interdicción para los poderes públicos queda establecida en el artículo 9.3 CE⁴⁴".

B. Configuración del rechazo a la notificación electrónica

El art. 43.2 LPAC levanta también suspicacias en cuanto a las profundas consecuencias que se derivan al interesado-obligado en el caso de no acceder a su DEH, tal y como se sigue de su redacción:

"Las notificaciones por medios electrónicos se entenderán practicadas en el momento en que se produzca el acceso a su contenido.

Cuando la notificación por medios electrónicos sea de carácter obligatorio, o haya sido expresamente elegida por el interesado, se entenderá rechazada cuando hayan transcurrido diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin que se acceda a su contenido."

El primer párrafo de este apartado segundo hace referencia al momento en que se efectúa la notificación, que es de enorme relevancia práctica por derivarse del mismo las posibles actuaciones del interesado con respecto al acto administrativo que se le notifica. De aquí solía derivarse el incumplimiento de plazo de la Administración para notificar, que solía derivar en la caducidad del procedimiento si este versa sobre potestades sancionadoras o de intervención que puedan producir efectos desfavorables o de gravamen, como estipula el art. 25 b) LPAC. Ello se ve aún más reforzado con el inciso incluido en el apartado cuarto del art. 40, por el cual se considera que la notificación, a efectos de cumplirse con el plazo máximo de su práctica, sea suficiente "que contenga, cuando menos, el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado".

⁴⁴ Sentencia de 17 de Enero de 2019, del Pleno del Tribunal Constitucional (Cuestión de inconstitucionalidad núm. 3323-2017), Voto Particular.

Dicho intento de notificación debidamente acreditado no está aclarado en ningún otro precepto de la ley, como indica MAYOR GÓMEZ⁴⁵, aunque parece que consiste en la puesta a disposición del interesado, en su DEH o dispositivo, del contenido de la notificación. Con esto, la Administración ya no sufre el riesgo de que el cartero no realice la entrega de la notificación fuera de plazo.

Sin embargo, observamos que es realmente una indicación dispuesta para los interesados que, no estando obligados a ello, eligen acceder al contenido de su notificación, presencial, en la DEH de que dispongan en la sede electrónica, en aquel supuesto que contemplaba el art. 42.3 LPAC. Es por ello que el art. 43.2 es de aplicación al interesado-obligado, o aquel interesado que indique su preferencia por la notificación electrónica. Los diez días de plazo, además naturales y no hábiles, que transcurren son de aún mayor relevancia por el mayor gravamen impuesto al interesado-obligado en el caso de que dicha notificación no haya venido precedida por el aviso que analizábamos anteriormente.

Además, no se hace ninguna referencia con respecto al cómputo de los plazos a la luz de lo dispuesto en el segundo apartado de este artículo 43, pudiendo optar la Administración por una interpretación más restrictiva de la norma que le llevara a computar desde la puesta a disposición de la notificación en vez del respeto al plazo de 10 días, en lo que HERNANZ considera ciertamente amenazador. MAYOR GÓMEZ considera que ello es derivado de un cambio en los principios inspiradores de la LPAC con respecto a la Ley 11/2007, optándose ahora por una norma que da menores garantías al interesado.

C. Nueva estructuración de la notificación infructuosa

El art. 44 LPAC sigue manteniendo la estipulación de la notificación infructuosa, aquella en la que o bien se desconoce el interesado o el lugar de la notificación o, intentando su práctica, la misma no hubiera sido posible, por lo que se publicará mediante anuncio en el Boletín Oficial del Estado, y los boletines oficiales de la Comunidad Autónoma o tablones de edictos del Ayuntamiento que corresponda al interesado. Es decir, la notificación infructuosa es aquella que no llega a practicarse.

Sin embargo, en el caso de la notificación electrónica, parece que, según lo que ya hemos visto, la notificación siempre da frutos, ya que, de no accederse a la misma en el plazo de

⁴⁵ 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* N° 4 DICIEMBRE 2015

10 días, se entiende como rechazada, y no parece que pueda subsumirse en esta calificación de infructuosa, que sólo podrá no ser practicada en el caso del procedimiento presencial, anterior a la 39/2015.

Ni qué decir tiene cuando la realidad se vuelva también en contra del interesado, creando una suerte de tormenta perfecta como indicábamos en el apartado relativo a los aspectos prácticos de la presentación de escritos, ya que el uso de medios electrónicos entraña cierta disonancia en los mismos que pueda deberse o no al interesado. CERRILLO i MARTÍNEZ refleja la sorpresa de que la LPAC parta de un reconocimiento de infalibilidad a los medios electrónicos utilizados, sin responder de forma clara a los problemas con que pueda toparse el interesado, incluso siendo en algunos casos achacables a la Administración Pública de que se trate⁴⁶. Así, como indicábamos anteriormente, habrá de atenerse a la solución casuística que le provea el funcionario de turno, con lo que la inseguridad jurídica se torna en una realidad aún mayor, al no constar ningún criterio unificador al respecto de estas contingencias.

5. CONCLUSIONES

Primera. La reforma de la LRJPAC en torno a las dos leyes “gemelas”, 39 y 40/2015, LPAC y LRJSP, respectivamente, no se termina de entender del todo por bilocar ambas leyes, si bien las únicas novedades desdeñables son la introducción de los aspectos relativos a la Administración electrónica que, lejos de ofrecer la LPAC una unificación

⁴⁶ 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* Nº 4 DICIEMBRE 2015, recogiendo las palabras de CERRILLO i MARTÍNEZ, “*La regulación vigente de la administración electrónica no incluye ningún precepto que permita dar una respuesta clara y, por lo tanto, seguridad jurídica, a los problemas que puedan surgir a los ciudadanos cuando los medios electrónicos fallan. Es frecuente que cuando se utilizan los medios electrónicos en las relaciones entre los ciudadanos y las administraciones públicas surjan problemas en el uso de los certificados de firma electrónica, en la compatibilidad de los navegadores, en la actualización de las aplicaciones utilizadas (por ejemplo, java) o en el uso de antivirus. Otros problemas pueden tener su origen en la propia administración pública, por ejemplo, cuando cae un servidor. Además de la dificultad de su solución, estos problemas tienen una difícil prueba por parte de los ciudadanos. Para dar respuesta a este problema y en última instancia trasladar al ciudadano mayor confianza en el uso de los medios electrónicos, el anteproyecto debería incorporar una regulación específica para dar respuesta para estas situaciones que se dan en la mayoría de casos de manera imprevista. En este sentido, se podría incluir una cláusula como la que incluía el artículo 36 Decreto 56/2009, de 7 de abril, para el impulso y el desarrollo de los medios electrónicos en la Administración de la Generalitat, “en el supuesto de interrupción no planificada en el funcionamiento del registro electrónico, y siempre que sea posible, la persona usuaria que acceda ha de visualizar un mensaje en que se comunique esta circunstancia y que ha de servir como constancia documental para la presentación de la solicitud, escrito o comunicación”.*

de los distintos preceptos que conforman el procedimiento administrativo electrónico, a saber: el registro electrónico, el punto de acceso general y lo relativo a la nueva efectucción de las notificaciones a través de medios electrónicos; difumina a lo largo de su contenido los preceptos relativos a los mismos. Así, nos aunamos a las voces demandantes en la doctrina de una verdadera reforma de calado en la normativa administrativa, y a incluso una norma de rango inferior que desarrolle de forma clara y sin ambages lo dispuesto para el procedimiento electrónico.

Segundo. Es por ello por lo que la LPAC, que, al introducir la reforma administrativa en aras de conseguir una Administración electrónica que consiga la ansiada eficiencia, de la que indudablemente se derivan grandes ventajas por simplificar el procedimiento y hacerlo más eficiente; produce también una inagotable fuente de indefensión, que, aunque hipotética en algunos de los casos expuestos, no puede ser obviada. Ello es fruto de la multiplicidad de resultados que provocan los artículos dispuestos en la ley, en la que, además de perderse ciertas garantías de los interesados, parece redactarse la ley en función de una administración electrónica sin fallo alguno. La mejora de la técnica jurídica debiera ser la verdadera reforma a acometer, en este caso.

Tercero. La falta de homogeneidad genera unas disfunciones para las que, todavía, no se está preparado, empezando por la Administración, que ha tenido que disponer de otros dos años más de *vacatio legis*. Por ello, es recomendable que el interesado opte por protocolos para poder encarar esta reforma de la forma más dinámica posible, con el conocimiento de causa de que el uso de terminología parecida a la de la anterior ley no implica la correspondencia en su realidad, siendo dos realidades ya distintas.

Cuarto. Como se ha querido demostrar, la casuística parece que será determinante para dictaminar el devenir del procedimiento administrativo, no ya por las diferencias de criterios entre los numerosísimos procedimientos administrativos, sino por ser un tema novedoso hasta para la propia Administración. Para ello, es de sobrada importancia el criterio que se adopte por la jurisprudencia, que, aunque parece optar por la confianza legítima, ello no es óbice para que el TC no haya querido entrar todavía al fondo de la cuestión. Conviene, pues, prepararse para cualquier posible eventualidad, puesto que es una de las principales diferencias de este nuevo tipo de relación administrativa, la relación electrónica.

FUENTES DE INVESTIGACIÓN

1. LEGISLACIÓN

Internacional

Reglamento (UE) n ° 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE, *DOUE*, núm. 257 de 28/8/2014, páginas 73 a 114.

Estatal

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, *BOE*, núm. 285, de 27 de noviembre de 1992, páginas 40300 a 40319.

Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, *BOE*, núm. 7, de 08/01/2000.

Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, *BOE*, núm. 304, de 20/12/2003.

Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, *BOE*, núm. 150, de 23/06/2007.

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, *BOE*, núm. 278, de 18/11/2009.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, *BOE*, núm. 236, de 02/10/2015.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, *BOE*, núm. 236, de 02/10/2015.

Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, *BOE*, núm. 261, de 31/10/2015.

Real Decreto Ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del

blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, *BOE*, núm. 214, de 4 de septiembre de 2018, páginas 86686 a 86733.

Autonómica

Cataluña

la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, *DOGC* núm. 5686, de 05/08/2010, *BOE* núm. 203, de 21/08/2010.

Ministerio de Hacienda y Función Pública

Orden HFP/633/2017, de 28 de junio, por la que se aprueban los modelos de poderes inscribibles en el Registro Electrónico de Apoderamientos de la Administración General del Estado y en el registro electrónico de apoderamientos de las Entidades Locales y se establecen los sistemas de firma válidos para realizar los apoderamientos apud acta a través de medios electrónicos, *BOE*, núm. 158, de 4 de julio de 2017, páginas 56455 a 56479.

Secretaría General de la Administración Digital

Resolución de 14 de julio de 2017, de la Secretaría General de Administración Digital, por la que se establecen las condiciones de uso de firma electrónica no criptográfica, en las relaciones de los interesados con los órganos administrativos de la Administración General del Estado y sus organismos públicos, núm. 170, de 18 de julio de 2017, páginas 62519 a 62524.

2. JURISPRUDENCIA Y DICTÁMENES

Tribunal Constitucional

Sentencia de 17 de Enero de 2019, del Pleno del Tribunal Constitucional (Cuestión de inconstitucionalidad núm. 3323-2017).

Sentencia 55/2018, de 24 de mayo de 2018, del Pleno del Tribunal Constitucional (Recurso de inconstitucionalidad 3628-2016).

Tribunal Supremo

STS de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo 7 de Marzo de 1997, nº rec. 5369/1997.

Tribunales Superiores de Justicia

Castilla-La Mancha

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo nº 504/2018 del TSJ de Castilla La-Mancha.

Cataluña

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo nº 579/2018 del TSJ Cataluña de 15 junio de 2018.

Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado

Expediente 2/18 Cuestiones sobre la tramitación electrónica de los procedimientos.

3. OBRAS DOCTRINALES

ALONSO TIMÓN, A. J. (2015). Tema 8. Las Formas de Acción Administrativa . En A. J. Alonso Timón, A. Arévalo, M. Burzaco, J. M. Codes, R. M. Collado Martínez, M. Magide, . . . J. J. Jerez Calderón, *Derecho Administrativo I* (págs. 235-260). Madrid : Dykinson .

BAUZÁ MARTORELL, F. J. (2015). La denuncia en el anteproyecto de ley de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. *Documentación Administrativa: Nueva Época, ISSN-e 1989-8983, Nº. 2, 2015.*

BOTELLA, J. (2018). Identificación, firma y representación electrónica. *La Administración Electrónica, novedades para empresas*. Madrid: Cuatrecasas.

CLÉRIGUES RODRÍGUEZ-MOLDES, J. E. (2017). Foro de Actualidad, España, El Régimen de la Notificación Electrónica. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez / ISSN: 2174-0828 / 46-2017, 69-76.*

COMPANYS i ALET, A. (2015). PRINCIPALES NOVEDADES INTRODUCIDAS POR LAS LEYES 39/2015 Y 40/2015 EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez / 41-2015 /, 85-95.*

CUBERO MARCOS, J. I. (2017). ¿Son válidas las notificaciones practicadas mediante correo electrónico? *Revista de Administración Pública, 204, 133-163. doi: https://doi.org/10.18042/cepc/rap.204.05, 133-163.*

- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R. (2015). Una Llamada de Atención sobre la Regulación de las Notificaciones Electrónicas en la Novísima Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas . *Revista de Administración Pública ISSN-L: 0034-7639, núm. 198, Madrid, septiembre-diciembre (2015), págs. 361-367, 361-367.*
- GAMERO CASADO, E. (2015). *Notificaciones telemáticas* . Barcelona: Bosch, in toto.
- GARCÍA MARTÍN, J. A. (2015). La administración electrónica al servicio de las políticas públicas. *DA. Revista Documentación Administrativa n° 286-287, enero-agosto 2010, pp. 273-295 ISSN: 0012-4494, 273-295.*
- GÓMEZ ZAMORA, L. J. (20 de Febrero de 2019). El aviso en la notificación electrónica y la confianza legítima. *Legaltoday* .
- HERNÁNDEZ LABRADOR, J. (2016). La Administración electrónica en la nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común. *El Derecho.com, Tribuna, 26 de septiembre de 2016, Lefebvre.*
- HERNANZ, J. C. (2018). Las notificaciones electrónicas: ventajas y amenazas. *La Administración Electrónica, novedades para empresas*. Madrid: Cuatrecasas.
- MARTÍN DELGADO, I. (2016). La reforma de la Administración electrónica, una panorámica general del impacto de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común en las relaciones de los ciudadanos con la Administración Pública. En F. (. López Menudo, *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y en el régimen jurídico del sector público* . 41-82.
- 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. *Gabiley N° 4 Diciembre 2015.*
- RODRÍGUEZ PUÑAL, E. (2018). La presentación de escritos ante las Administraciones por medios electrónicos. *La Administración Electrónica, novedades para empresas*. Madrid: Cuatrecasas.
- RODRÍGUEZ VILLAR, B. (2015). Tema 2. El Reglamento . En A. J. Alonso Timón, A. Arévalo, M. Burzaco, J. M. Codes, R. M. Collado Martínez, M. Magide, . . . J. J. Jerez Calderón, *Derecho Administrativo I* (págs. 69-100). Madrid: Dykinson.
- SÁNCHEZ SHÁNCHEZ, Z. (2016). Las nuevas leyes de régimen jurídico y procedimiento administrativo. En M. D. Ricardo Rivero Ortega (dir.), *Instituciones de procedimiento administrativo común: novedades de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* (págs. 43-66).
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2015). Los proyectos de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de Régimen Jurídico

del Sector Público: una primera evaluación. *Documentación Administrativa: Nueva Época*, ISSN-e 1989-8983, N.º. 2, 2015.

VALERO IGLESIAS, J. (2010). Elementos para una reflexión sobre la Administración General del Estado . *DA. Revista Documentación Administrativa* n.º 286-287, enero-agosto 2010, 25-58.

VIDAL SEOANE, O. (2018). Notificaciones telemáticas (III). El esperpento de una tercera vacatio legis. El administrado, el gran olvidado. *Lefebvre El Derecho* .