

# Nuevas fórmulas de prestación de servicios en la era digital

Dirección:

Federico A. Castillo Blanco  
Juan Francisco Pérez Gálvez

Coordinación:

Susana E. Castillo Ramos-Bossini





**NUEVAS FÓRMULAS  
DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS  
EN LA ERA DIGITAL**



# NUEVAS FÓRMULAS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN LA ERA DIGITAL

DIRECTORES:

FEDERICO A. CASTILLO BLANCO

JUAN FRANCISCO PÉREZ GALVEZ

COORDINADORA:

SUSANA E. CASTILLO RAMOS-BOSSINI

*Dykinson, S.L.*

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web [www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com) o por teléfono en el 917021970/932720407.

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial.  
Para mayor información, véase [www.dykinson.com/quienes\\_somos](http://www.dykinson.com/quienes_somos)

© Copyright by  
Los autores

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid  
Teléfono (+34) 91 544 28 46 - (+34) 91 544 28 69  
e-mail: [info@dykinson.com](mailto:info@dykinson.com)  
<http://www.dykinson.es>  
<http://www.dykinson.com>

ISBN: 978-84-1170-731-2  
Depósito Legal: M-35469-2023

ISBN electrónico: 978-84-1070-000-0

Preimpresión por:  
Besing Servicios Gráficos S.L.  
e-mail: [besinasa@gmail.com](mailto:besinasa@gmail.com)

Proyecto TED2021-131550B-I00 financiado por:



MINISTERIO  
DE CIENCIA  
E INNOVACIÓN



Financiado por  
la Unión Europea  
NextGenerationEU



AGENCIA  
ESPAÑOLA  
DE INVESTIGACIÓN  
CIENTÍFICA



UNIVERSIDAD  
DE GRANADA



**SOCIEDAD DIGITAL**  
SEGURIDAD Y PROTECCIÓN DE DERECHOS  
Unidad de Excelencia de Investigación

# Índice

## *La influencia de la transformación digital en el ámbito tributario.....* 15

MARÍA-JOSÉ FERNÁNDEZ-PAVÉS

I.	CONTEXTO ACTUAL FAVORABLE .....	15
II.	PUNTO INICIAL: LA LEY GENERAL TRIBUTARIA.....	21
	<b>II.1. Referencia expresa a la digitalización en el ámbito tributario .....</b>	21
	<b>II.2. Marco normativo general.....</b>	22
	<b>II.3. Ámbitos donde pueden utilizarse medios digitales .....</b>	24
	<b>II.4. Actuaciones necesariamente digitales .....</b>	27
	<b>II.5. Limitaciones a su imposición al ciudadano por la Administración tributaria .....</b>	30
III.	ESTUDIO DE ALGUNAS ACTUACIONES TRIBUTARIAS DIGITALIZADAS.....	35
	<b>III.1. Información y asistencia digital a los obligados tributarios.....</b>	36
	<b>III.2. Digitalización de los procedimientos tributarios .....</b>	40
	<b>III.3. Resoluciones administrativas automatizadas.....</b>	44
	<b>III.4. Breve referencia a las notificaciones tributarias electrónicas .....</b>	47
IV.	PERSPECTIVAS A CONSIDERAR PARA EL FUTURO.....	51
V.	BIBLIOGRAFÍA.....	53

## *El servicio educativo: aprendizaje personalizado y educación automatizada .....* 55

LEONOR MORAL SORIANO

I.	CONCEPTO (NORMATIVO) DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL.....	55
II.	DERECHO A LA EDUCACIÓN .....	57
III.	LAS TECNOLOGÍAS EDUCATIVAS (EDTEC) .....	60
	<b>III.1. Los inicios de la EdTech.....</b>	61
	<b>III.2. La minería de datos de la EdTech .....</b>	63
	<b>III.3. La educación personalizada de las EdTech.....</b>	69
IV.	DEL APRENDIZAJE PERSONALIZADO AL APRENDIZAJE AUTOMÁTIZADO .....	71
V.	EL APRENDIZAJE AUTOMATIZADO NO ES EL BÁLSAMO DE FIERABRÁS.....	76
	<b>V.1. Alcance de la tecnología .....</b>	77
	<b>V.2. Qué educación para qué contexto.....</b>	79
VI.	BIBLIOGRAFÍA.....	85

*La transformación digital en el ámbito sanitario* ..... 89

JUAN FRANCISCO PÉREZ GÁLVEZ

I.	EL PUNTO DE PARTIDA: LA LLEGADA DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA, EVOLUCIÓN DIGITAL E INCIDENCIA EN EL SECTOR SANITARIO.....	90
	<b>I.1. Administración electrónica en el contexto de un mundo digital</b> .....	90
	<b>I.2. Incidencia del ámbito electrónico en la salud y en la asistencia sanitaria</b> .....	95
II.	¿DÓNDE ESTAMOS? EL CONTEXTO DE UNA SOCIEDAD DEMOGRÁFICAMENTE ENVEJECIDA Y SOCIALMENTE NECESITADA DE LOS ADELANTOS TECNOLÓGICOS. ....	104
	<b>II.1. Contexto demográfico y social</b> .....	104
	<b>II.2. Las nuevas tecnologías son una herramienta básica que permite hacer frente a la realidad demográfica y al incremento del gasto que supone el envejecimiento de la población</b> .....	113
	<b>II.3. Alfabetización y capacitación electrónica y digital</b> .....	114
	<b>II.4. La situación de la salud electrónica en la UE y la necesaria transición a la salud digital</b> .....	122
	<b>II.5. Salud electrónica y nuevas aplicaciones científicas</b> .....	143
III.	LA DIGITALIZACIÓN DE LA SALUD: UN MODO DISTINTO DE CONCEBIR Y REALIZAR LAS ACTIVIDADES .....	146
IV.	COROLARIO.....	154
	<b>IV.1. Actuaciones que debemos emprender</b> .....	154
	<b>IV.2. El proceso de cambio</b> .....	162
V.	BIBLIOGRAFÍA.....	169

*Digitalización e inteligencia artificial en la prestación de servicios públicos asistenciales* ..... 173

PAULA M<sup>a</sup> TOMÉ DOMÍNGUEZ

I.	INTRODUCCIÓN.....	173
II.	DESAFÍOS ÉTICOS Y NORMATIVOS DE LA INCORPORACIÓN DE LA IA EN LA DETERMINACIÓN DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS ASISTENCIALES .....	175
III.	INTELIGENCIA ARTIFICIAL: MARCO NORMATIVO ACTUAL.....	180
	<b>III.1. Del escueto marco normativo nacional</b> .....	180
	<b>III.2. Propuesta de Reglamento UE: enfoque transversal de la gestión de riesgos asociados a la IA y su implicación en el Sector Público</b> .....	183
	<b>III.3. La determinación del acceso a prestaciones públicas asistenciales: sistemas de alto riesgo</b> .....	189
IV.	CONCLUSIONES .....	193
V.	BIBLIOGRAFÍA.....	194



***La digitalización del planeamiento urbanístico y de su información..... 197***

JESÚS BOBO RUIZ

I.	PLANTEAMIENTO .....	197
II.	INTRODUCCIÓN. CONVERGENCIA JURÍDICA, URBANÍSTICA E INFORMÁTICA .....	198
III.	CONTEXTO TÉCNICO DE LA DIGITALIZACIÓN CON ALGUNAS NOTAS JURÍDICAS.....	201
	<b>III.1. Digitalización del documento: métodos ráster .....</b>	201
	<b>III.2. Digitalización, modelos vectoriales y georreferenciación.....</b>	204
	<b>III.3. Sistemas de Información Geográfica.....</b>	205
	<b>III.4. Integración de la Modelización digital de la edificación (BIM) con los Sistemas de Información Geográfica. La integración BIM-GIS .....</b>	207
	<b>III.5. Las infraestructuras de datos espaciales.....</b>	211
	<b>III.6. Inteligencia Artificial y Planeamiento urbanístico.....</b>	212
IV.	LA DIRECTIVA INSPIRE COMO PROMOTORA DE LA DIGITALIZACIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO Y DE SU INFORMACIÓN.....	214
	<b>IV.1. Aproximación sistemática .....</b>	214
	<b>IV.2. Geoportal Inspire .....</b>	219
	<b>IV.3. Datos y conjunto de datos espaciales. el anexo III de la Directiva Inspire .....</b>	221
	<b>IV.4. Transposición .....</b>	222
V.	EL SISTEMA DE INFORMACIÓN URBANA (SIU) .....	223
VI.	PUBLICIDAD EN LA TRAMITACIÓN Y APROBACIÓN DEL PLANEAMIENTO ...	233
	<b>VI.1. Publicación del instrumento.....</b>	234
	<b>VI.2. Consultas públicas.....</b>	237
	<b>VI.3. Publicación de diferentes trámites previos a su aprobación.....</b>	239
VII.	REGISTROS AUTONÓMICOS DE PLANEAMIENTO .....	240
	<b>VII.1. Marco competencial .....</b>	240
	<b>VII.2. Los registros autonómicos de planeamiento. el modelo valenciano .....</b>	243
VIII.	TENDENCIAS Y CONCLUSIONES.....	245
IX.	BIBLIOGRAFÍA.....	246

***Los cambios en la prestación de los servicios públicos como consecuencia de la transformación digital: el caso del transporte urbano de viajeros ..... 249***

FEDERICO A. CASTILLO BLANCO

I.	INTRODUCCIÓN: LA REVOLUCIÓN DE LA TECNOLOGÍA INFORMÁTICA EN EL SECTOR DEL TRANSPORTE URBANO DE VIAJEROS.....	249
II.	LOS PRIMEROS COMPASES DEL CONFLICTO JUDICIAL EN EL TRANSPORTE TERRESTRE DE VIAJEROS .....	256

III.	LA RESPUESTA DEL LEGISLADOR A LA PROBLEMÁTICA SUSCITADA Y LA REACCIÓN JURISPRUDENCIAL.....	259
	<b>III.1. El Decreto-ley Ábalos</b> .....	259
	<b>III.2. La controversia judicial a nivel nacional.</b> .....	261
	<b>III.3. El pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea</b> .....	265
IV.	VUELTA A LAS ANDADAS: LA ÚLTIMA RESPUESTA DEL LEGISLADOR A TRAVÉS DEL DECRETO-LEY ESCOBA DE 2023.....	268
V.	LA TECNOLOGÍA COMO FUENTE DE TRANSFORMACIÓN DE LA COMPETENCIA: LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN EL TRANSPORTE PÚBLICO DE VIAJEROS EN EL ÁMBITO URBANO.....	271
VI.	CONCLUSIONES: NUEVOS TIEMPOS, NUEVAS SOLUCIONES .....	274
VII.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	277

*La transformación digital en las ciudades: regulación, protección de derechos y brecha digital en las ciudades inteligentes* ..... 279

FRANCISCO JAVIER DURÁN RUIZ

I.	INTRODUCCIÓN. CIUDADES INTELIGENTES: TECNOLOGÍA AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS Y SOSTENIBILIDAD .....	279
II.	REGULACIÓN Y RIESGOS DE LAS CIUDADES INTELIGENTES .....	285
	<b>II.1. Los datos personales y su protección en la era de la Inteligencia Artificial</b> .....	290
	<b>II.2. La brecha digital y la inclusión en las ciudades inteligentes</b> .....	298
III.	CONCLUSIONES.....	309
IV.	BIBLIOGRAFÍA.....	310

*Regulación europea de la inteligencia artificial* ..... 313

SUSANA E. CASTILLO RAMOS-BOSSINI

I.	INTRODUCCIÓN.....	313
II.	LA REGULACIÓN EUROPEA DE LA IA: ANTECEDENTES Y FUTURO REGLAMENTO DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL.....	319
	<b>II.1. Primeros pasos en la regulación de la IA en el ámbito de la UE</b> .....	319
	<b>II.2. La propuesta de Reglamento de Inteligencia Artificial</b> .....	323
	II.2.1 <i>Sistemas IA prohibidos</i> .....	325
	II.2.2 <i>Sistemas IA de alto riesgo</i> .....	327
	II.2.3 <i>Códigos de Conducta y sistemas IA de bajo o mínimo riesgo</i> .....	330
III.	RIESGOS Y RETOS DE LA IA.....	331
IV.	CONCLUSIONES .....	335
V.	BIBLIOGRAFÍA.....	337

***Los algoritmos en la función administrativa*** ..... 339

ÓSCAR CORTÉS ABAD

I.	INTRODUCCIÓN.....	339
II.	UNA REVISIÓN SOBRE LA INFLUENCIA RECIENTE DE LA TECNOLOGÍA EN LA REFORMA ADMINISTRATIVA .....	341
	<b>II.1. Tecnologías web y nueva gestión pública</b> .....	341
	<b>II.2. Tecnologías sociales y gobierno abierto</b> .....	343
	<b>II.3. Inteligencia artificial, ¿una nueva inteligencia aplicada al gobierno?</b> .....	344
III.	LA VARIEDAD DE INTELIGENCIAS Y LOS TRADE OFFS QUE PLANTEAN SU USO EN LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA .....	347
	<b>III.1. Modelos de Administración algorítmica</b> .....	347
	<b>III.2. Los tradeoffs en el uso de la IA en la función administrativa</b> .....	350
IV.	ÁMBITOS DE INFLUENCIA DE LOS ALGORITMOS EN LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA .....	354
	<b>IV.1. La influencia sobre el procedimiento administrativo</b> .....	354
	<b>IV.2. La influencia sobre la función pública</b> .....	361
	<b>IV.3. La influencia sobre la transparencia y buen gobierno</b> .....	364
V.	CONCLUSIONES .....	367
VI.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	369

***Propuesta de regulación de una política de uso del teléfono móvil del empleado público***..... 373

CAROLINA SERRANO FALCÓN

I.	LA PROPUESTA: JUSTIFICACIÓN, UBICACIÓN NORMATIVA Y REDACCIÓN DEL PRECEPTO.....	373
	<b>I.1. Justificación</b> .....	373
	<b>I.2. Ubicación normativa</b> .....	375
	<b>I.3. Redacción del precepto</b> .....	376
II.	FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPUESTA QUE SE PRESENTA .....	377
	<b>II.1. El concepto de dispositivo móvil y de empleado público</b> .....	377
	<b>II.2. La previa audiencia de los representantes de los trabajadores</b> .....	378
	<b>II.3. La finalidad preventiva y unificadora de la propuesta</b> .....	378
	<b>II.4. La necesidad de informar y formar al empleado público sobre el contenido de la política de uso de su dispositivo móvil</b> .....	380
	<b>II.5. El uso profesional del teléfono móvil</b> .....	380
	<b>II.6. Las consecuencias jurídicas de un uso inadecuado en el entorno de trabajo</b> .....	396
III.	CONCLUSIONES .....	398
IV.	BIBLIOGRAFÍA .....	398
V.	INFORMES, NOTICIAS, BLOGS.....	399

**El Metaverso: necesidad de un ordenamiento jurídico *ad hoc* en materia administrativa y de derechos fundamentales en Latinoamérica** ..... 401

MIRKO A. MALDONADO-MELÉNDEZ

I.	INTRODUCCIÓN.....	402
II.	EL METAVERSO, UN ECOSISTEMA VIRTUAL EN PLENO DESARROLLO Y EXPANSIÓN: BREVE ANÁLISIS DE ALGUNAS CUESTIONES PROBLEMÁTICAS EN TORNO A SU USO .....	405
	<b>II.1. ¿Metaconceptos o Metanoción?: difícil encaje legal del Metaverso</b> .....	409
III.	LA FUNCIÓN DEL DERECHO COMO REGULADOR DE LAS ACTUACIONES AL INTERIOR DEL METAVERSO: ¿UNA CAMISA DE FUERZA O UN GARANTE DE DERECHOS? .....	412
IV.	CUESTIONES PROBLEMÁTICAS DENTRO DEL METAVERSO: DESDE LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES HASTA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS .....	415
V.	EL METAVERSO Y LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS EN LATAM: EL ESTADO DE LA CUESTIÓN ACTUAL Y LAS PROPUESTAS DE UNA REGULACIÓN AD HOC CON ENFOQUE EN LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS .....	417
	<b>V.1. Derechos y Garantías fundamentales del ciudadano digital en LATAM: Breve aproximación a sus sistemas jurídicos constitucionales y legales</b> .....	419
	<b>V.2. El Estado social (¿algorítmico?) de derecho en LATAM: la puerta de entrada para una regulación de la Inteligencia Artificial y el Metaverso</b> .	423
	<b>V.3. Una propuesta regional de regulación <i>ad hoc</i> con énfasis en la protección de derechos fundamentales en LATAM</b> .....	434
VI.	CONCLUSIONES .....	439
VII.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	441

***Los derechos fundamentales de los empleados públicos en la era digital*** ..... 447

BELÉN DEL MAR LÓPEZ INSUA

I.	EVOLUCIÓN DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LA COMUNICACIÓN .....	447
II.	CUARTA REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA E IMPACTO DE LAS MEDIDAS EN LAS EMPRESAS .....	452
	<b>II.1. La digitalización del empleo público: transformaciones internas y Plan de digitalización 2021-2025</b> .....	456
	<b>II.2. ¿Avance o retroceso en la regulación de los derechos fundamentales de los empleados públicos?</b> .....	458
III.	LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA INTIMIDAD Y A LA IMAGEN DEL EMPLEADO PÚBLICO ANTE LOS RETOS DE LA DIGITALIZACIÓN .....	460

III.1.	<b>El derecho a la intimidad en relación con otros derechos fundamentales</b> .....	463
III.2.	<b>Big datos y protección de datos biométricos: el Reglamento General de Protección de Datos a examen</b> .....	471
IV.	<b>SALUD LABORAL, TELETRABAJO Y DERECHO A LA DESCONEXIÓN DIGITAL</b> .....	482
IV.1.	<b>El derecho a la desconexión digital de los empleados públicos</b> .....	486
IV.2.	<b>Marco regulador del derecho a la desconexión digital: la Ley Orgánica 3/2018 de protección de datos personales y la Ley 10/2021 de trabajo a distancia</b> .....	490
V.	<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	496

***Régimen de relación de los ciudadanos en una administración digital: notificaciones electrónicas y cita previa*** ..... 501

JUAN JOSÉ LAVILLA RUBIRA

I.	<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	501
II.	<b>LAS NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS</b> .....	502
II.1.	<b>Evolución del régimen jurídico de las notificaciones electrónicas</b> .....	502
II.2.	<b>Principios generales en materia de notificaciones electrónicas</b> .....	504
II.3.	<b>Supuestos de notificación electrónica</b> .....	506
II.4.	<b>Forma de las notificaciones electrónicas</b> .....	516
II.5.	<b>Momento en el que se entienden practicadas las notificaciones electrónicas</b> .....	519
II.6.	<b>El aviso de la puesta a disposición de la notificación electrónica</b> .....	522
III.	<b>LA CITA PREVIA</b> .....	524
III.1.	<b>Situación existente en relación con la cita previa</b> .....	524
III.2.	<b>Valoración jurídica de la situación existente en relación con la cita previa</b> .....	526
IV.	<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	527

# *Régimen de relación de los ciudadanos en una administración digital: notificaciones electrónicas y cita previa*

JUAN JOSÉ LAVILLA RUBIRA

*Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Pontificia Comillas*

---

---

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. LAS NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS. II.1. Evolución del régimen jurídico de las notificaciones electrónicas. II.2. Principios generales en materia de notificaciones electrónicas. II.3. Supuestos de notificación electrónica. *II.3.1. Notificaciones electrónicas obligatorias. II.3.2. Notificaciones electrónicas por voluntad del interesado. II.3.3. Supuestos de prohibición de las notificaciones electrónicas. II.3.4. Referencias jurisprudenciales.* II.4. Forma de las notificaciones electrónicas. II.5. Momento en el que se entienden practicadas las notificaciones electrónicas. II.6. El aviso de la puesta a disposición de la notificación electrónica. III. LA CITA PREVIA. III.1. Situación existente en relación con la cita previa. III.2. Valoración jurídica de la situación existente en relación con la cita previa. IV. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

La progresiva implantación de la Administración electrónica, espectacularmente acelerada con motivo de la reciente pandemia planetaria, ha generado un nuevo modelo de relaciones entre los ciudadanos y las empresas, de una parte, y las Administraciones Públicas, de otra, caracterizado por la creciente sustitución de la dimensión física por la virtual. Si bien existe acuerdo generalizado acerca de los relevantes beneficios que en diversos órdenes se siguen de tal transformación, la transición digital, todavía lejos de culminar, genera también externalidades negativas, que en ocasiones se traducen en disminución *de facto* de garantías y derechos de los ciudadanos y de las empresas que estaban firmemente asentados en el mundo físico.

Pues bien, el presente trabajo tiene por objeto el análisis jurídico de dos materias concretas en las que se manifiestan con particular intensidad las po-

tencialidades y los riesgos del nuevo modelo: las notificaciones electrónicas y la cita previa.

## II. LAS NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS

### II.1. Evolución del régimen jurídico de las notificaciones electrónicas

La posibilidad de que los ciudadanos se relacionaran con las Administraciones Públicas “a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos o telemáticos con respeto de las garantías y requisitos previstos en cada procedimiento” se contemplaba ya en el art. 45 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En su desarrollo se dictó el Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado, cuyo art. 7 reguló las comunicaciones y notificaciones por medios o aplicaciones informáticos, electrónicos o telemáticos, exigiendo, para su validez, que los particulares destinatarios hubieran señalado el soporte, medio o aplicación como preferente para sus comunicaciones con la Administración General del Estado, y disponiendo que las “fechas de transmisión y recepción acreditadas”, sin mayor precisión, serían válidas a efectos del cómputo de plazos y términos.

Por su parte, la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, modificó el art. 105 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, al objeto de prever el caso de que “la notificación se practique utilizando medios telemáticos”. Esta regulación de las notificaciones electrónicas, limitada al ámbito tributario, estableció las dos reglas siguientes, que han perdurado hasta el momento presente en la disciplina general de aquéllas: de una parte, la notificación se entenderá practicada a todos los efectos legales en el momento en que se produzca el acceso a su contenido; y, de otra, cuando, existiendo constancia de la recepción de la notificación en la dirección electrónica, transcurrieran diez días naturales sin que se acceda a su contenido, se entenderá que la notificación ha sido rechazada. En todo caso, la citada Ley 24/2001 excluyó la operatividad de esta última previsión en el supuesto de que se comprobara la imposibilidad técnica o material del acceso, excepción que, sorprendente e injustificada-

mente, no recoge la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Posteriormente, el Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos, añadió al Real Decreto 263/1996 un nuevo art. 12, regulador con carácter general, y ya no solo en el ámbito tributario, de las “notificaciones telemáticas”, que incorpora la distinción entre la recepción de la notificación en la dirección electrónica y el acceso a su contenido, y recoge la regla de los 10 días antes aludida.

En todo caso, y prescindiendo de los regímenes especiales en materia tributaria y de Seguridad Social, así como de la normativa autonómica<sup>1</sup>, el auténtico “salto adelante” (COTINO HUESO, 2021:120) se produjo con la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, que reconoce “el derecho” de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos (art. 1.1) y dedica a la notificación por medios electrónicos su art. 28, desarrollado por los arts. 35 a 40 del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre (RD 1671/2009). Se dictaron asimismo diversas leyes y reglamentos autonómicos en la materia<sup>2</sup>, amén de ordenanzas locales y de normas aplicables en ámbitos materiales concretos<sup>3</sup>.

Un nuevo salto, desde los puntos de vista formal y material, ha estado constituido por la LPAC, que, en sus arts. 40 a 44, aplicables a todas las Administraciones Públicas (Disposición final primera.1)<sup>4</sup>, incorpora la disciplina de las notificaciones electrónicas a la norma que con carácter general regula las condiciones de eficacia de los actos administrativos, configurando además la forma electrónica de notificación como preferente (art. 41.1) y, en muchos supuestos, como obligatoria (arts. 14 y 41.1 y 3). Según ha declarado reiteradamente el Tribunal Supremo<sup>5</sup>, tales preceptos entraron en vigor, con-

---

<sup>1</sup> En el ámbito autonómico, merece especial referencia el temprano Decreto 324/2001, de 4 de diciembre, relativo a las relaciones entre los ciudadanos y la Administración de la Generalidad de Cataluña a través de Internet.

<sup>2</sup> Véase Cerrillo i Martínez A (2010) “La administración electrónica en el derecho autonómico comparado”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 86:15-60.

<sup>3</sup> Entre estas últimas, debe destacarse 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.

<sup>4</sup> Sin perjuicio, claro está, de las especialidades por razón de la materia a las que se refiere la Disposición adicional primera.

<sup>5</sup> Entre otras, en su Sentencia 794/2023, de 14 de junio.



forme al párrafo primero de la Disposición final séptima de la propia LPAC, el día 2 de octubre de 2016, ya que la moratoria establecida por el párrafo segundo de aquélla, finalmente prolongada hasta el día 2 de abril de 2021, solo afectó a las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico, materias en las que no se comprenden las notificaciones electrónicas.

El desarrollo reglamentario estatal<sup>6</sup> de las previsiones de la LPAC se contiene en los arts. 42 a 45 del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, aprobado por Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo (RSPME), aplicables, al igual que aquéllas, a todas las Administraciones Públicas (Disposición final primera del citado Real Decreto, que únicamente exceptúa, por lo que aquí interesa, el apartado 5 del art. 42, aplicable solo a las notificaciones cuyo emisor pertenezca al ámbito estatal)<sup>7</sup>.

Expuesta así brevemente la evolución del régimen jurídico de las notificaciones electrónicas, se procede a continuación al examen de los aspectos más relevantes de las normas estatales de ámbito general vigentes en la materia.

## II.2. Principios generales en materia de notificaciones electrónicas

Como ha declarado el Tribunal Supremo<sup>8</sup>, *“el cambio tan radical que supone, en tema tan sumamente importante como el de las notificaciones administrativas, las notificaciones electrónicas, en modo alguno ha supuesto, está suponiendo, un cambio de paradigma, en cuanto que el núcleo y las bases sobre las que debe girar cualquier aproximación a esta materia siguen siendo las mismas dada su importancia constitucional, pues se afecta directamente al principio básico de no indefensión y es medio necesario para a la postre alcanzar la tutela judicial efectiva, en tanto que los actos de notificación «cumplen una función relevante, ya que, al dar noticia de la correspon-*

---

<sup>6</sup> Son varias las normas autonómicas en materia de Administración electrónica que han desarrollado la LPAC. Entre ellas se hallan el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, que dedica a las notificaciones electrónicas sus arts. 30 a 35; y el Decreto 76/2020, de 4 de agosto, de Administración digital de Cataluña, que se refiere a aquéllas en sus arts. 74 a 78.

<sup>7</sup> Sin perjuicio, una vez más, de las especialidades por razón de la materia a las que se refiere la Disposición adicional décima del RSPME.

<sup>8</sup> Sentencia 2448/2016, de 16 de noviembre.

*diente resolución, permiten al afectado adoptar las medidas que estime más eficaces para sus intereses, singularmente la oportuna interposición de los recursos procedentes» [STC 155/1989, de 5 de octubre, FJ 2]”.*

Por consiguiente, los principios generales en materia de notificaciones electrónicas son los mismos que en relación con las notificaciones en papel, comenzando por la pertinencia de un enfoque teleológico, y no formalista, ya que “lo relevante en las notificaciones no es tanto que se cumplan las previsiones legales sobre cómo se llevan a efecto las notificaciones, sino el hecho de que los administrados lleguen a tener conocimiento de ellas o haya podido tener conocimiento del acto notificado”<sup>9</sup>.

Ello supone la necesidad de realizar una aproximación eminentemente casuística a la materia, al objeto de determinar si, en las particulares circunstancias de cada supuesto, la infracción de las normas reguladoras de las notificaciones electrónicas ha generado o no indefensión material, a cuyo efecto habrán de tenerse en cuenta, entre otros extremos, el grado de diligencia demostrada tanto por el interesado como por la Administración y el principio de buena fe que debe inexcusablemente regir la relación entre los particulares y las Administraciones Públicas<sup>10</sup>.

Tal enfoque es seguido por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que, aceptando que la comunicación electrónica entre las autoridades administrativas y los ciudadanos puede contribuir al objetivo de una Administración más accesible y que funcione mejor, añade, no obstante, que le corresponde “comprobar si, dados los hechos del caso, se logró un justo equilibrio entre, por un lado, el interés de la comunidad en su conjunto por tener una administración más moderna y eficiente y, por otro lado, los intereses de los solicitantes”<sup>11</sup>.

Por otra parte, la doctrina (entre otros, ARENAS RAMIRO, 2023:55; COTINO HUESO, 2023:50; TORRE MARTÍNEZ, 2022:236) sostiene que, dada la situación de vulnerabilidad en la que se halla el ciudadano cuando interactúa electrónicamente con la Administración, debe optarse por un cri-

---

<sup>9</sup> Misma Sentencia 2448/2016, de 16 de noviembre. En igual sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo 1322/2022, de 18 de octubre, declara que “lo relevante para decidir la validez o no de una notificación será que, a través de ella, el destinatario de la misma haya tenido un real conocimiento del acto notificado”.

<sup>10</sup> Véase al respecto la excelente síntesis de la jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo en la materia contenida en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 3084/2023, de 27 de septiembre (Roj: STSJ CAT 8378/2023).

<sup>11</sup> Sentencia de 16 de febrero de 2021, asunto *Stichting Landgoed Steenberg en otros contra Holanda*, apartado 50.

terio hermenéutico *pro cives*. La jurisprudencia no ha acogido por el momento tal criterio de forma explícita, por más que el mismo no sea sino natural consecuencia de la aplicación a esta cuestión del principio general, reconocido reiteradamente por el Tribunal Constitucional, de interpretación de la legalidad en el sentido más favorable al ejercicio y disfrute de los derechos fundamentales<sup>12</sup>, por razón de la mencionada vinculación de las notificaciones con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, con interdicción de la indefensión. Debe en todo caso tenerse en cuenta que, para que entre en juego dicho derecho, la indefensión ha de ser material, esto es, efectiva.

### **II.3. Supuestos de notificación electrónica**

#### *II.3.1. Notificaciones electrónicas obligatorias*

Conforme al primer párrafo del art. 41.1 de la LPAC, las notificaciones se practicarán preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibir las por esta vía. El art. 41.3, párrafo primero, dispone, por su parte, que la notificación será electrónica en los casos en los que exista obligación de relacionarse de esta forma con la Administración.

Tales previsiones remiten al art. 14.2 del mismo cuerpo normativo, que impone la obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas (i) a las personas jurídicas, (ii) a las entidades sin personalidad jurídica, (iii) a quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional (entendiéndose incluidos en todo caso a los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles), (iv) a quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración, y (v) a los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público. A ello debe añadirse que, conforme al art. 14.3, reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

---

<sup>12</sup> De tal principio se hace eco la reciente Sentencia 95/2023, de 12 de septiembre, FJ 4.

Por otra parte, el quinto párrafo del art. 41.1 de la LPAC dispone que, “[r]eglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de practicar electrónicamente las notificaciones para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios”. Parece, así, que reglamentariamente, pueden imponerse a determinados colectivos de personas físicas (i) la obligación general de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas (art. 14.3), lo que conllevará la obligación de recibir las notificaciones en forma electrónica, o, (ii) simplemente, en defecto de tal obligación general, esta última obligación (quinto párrafo del art. 41.1). Ello, naturalmente, salvo que, como parece posible, tal párrafo quinto no sea sino una innecesaria reiteración del art. 14.3.

Pues bien, en relación con los citados arts. 14.3 y 41.1, quinto párrafo, de la LPAC, debe ante todo descartarse que vulneren la reserva material de Ley que pudiera existir en la materia en atención a lo previsto por los arts. 24.1, en relación con el 53.1, y 105.c) de la Constitución. En efecto, aquéllos no contienen una remisión incondicionada al titular de la potestad reglamentaria para el establecimiento de nuevos supuestos de relación electrónica obligatoria o de notificaciones electrónicas obligatorias, la cual supondría la inconstitucional deslegalización de la materia, sino que incorporan límites sustantivos que constriñen efectivamente el contenido jurídicamente posible de las normas reglamentarias remitidas. Así lo ha declarado el Tribunal Supremo en relación con el art. 27.6 de la Ley 11/2007, que constituye el antecedente inmediato del art. 14.3 de la LPAC<sup>13</sup>.

Por otra parte, se suscita la cuestión de si las normas reglamentarias que se dicten al amparo de los tantas veces citados arts. 14.3 y 41.1, quinto párrafo, de la LPAC habrán de ser necesariamente, en el ámbito estatal, Reales Decretos acordados en Consejo de Ministros o podrán ser también Órdenes de la persona titular del Departamento competente respecto de los procedimientos de que se trate. El art. 3.3 del RSPME admite ambas posibilidades, habiendo declarado el Tribunal Supremo la validez de tal previsión, que, a su juicio, halla cobertura en la potestad reglamentaria legalmente reconocida a los Ministros en las materias propias de su Departamento<sup>14</sup>. Lo cierto, sin embargo, es que, un año antes, otra Sección de la Sala Tercera del propio Tribunal Supremo había declarado que, “[o]bviamente, el reglamento que requiere el art. 14.3 LPAC no es el reglamento administrativo interno o “ad intra” que se reconoce

---

<sup>13</sup> Sentencia 47/2018, de 17 de enero.

<sup>14</sup> Sentencia 610/2022, de 25 de mayo, de la Sección Tercera de la Sala Tercera.

a los Ministros en el art. 62.1.a) de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico de la Administración Pública (ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento). El art. 14.3 LPAC habilita a un reglamento para imponer una excepción a un derecho de las personas físicas, el de elegir la forma de relacionarse con la Administración, cuestión situada sin duda fuera de ese ámbito interno en que se puede desarrollar, en ausencia de habilitación legal, la potestad reglamentaria de los Ministros. Se trata, por tanto, de una habilitación que se dirige al genuino titular de la potestad reglamentaria, esto es, el Gobierno mediante Real Decreto<sup>15</sup>. La situación en la actualidad es, pues, de incertidumbre acerca de esta cuestión, por más que lo deseable, e incluso lo previsible, es que finalmente prevalezca la tesis que excluye la posibilidad de entender que los arts. 14.3 y 41.1, quinto párrafo, de la LPAC amparan una habilitación *per saltum*, que, por lo demás, carecería de la justificación en la ley habilitante requerida por el art. 129.4 de la propia LPAC.

Lo que, sin embargo, es claro es que la ampliación del elenco de sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas o a recibir las notificaciones en forma electrónica ha de realizarse por vía normativa, no pudiendo en ningún caso procederse a tal ampliación mediante un simple acto administrativo, como en ocasiones ha ocurrido con las resoluciones que aprueban las bases por las que se han de regir procesos selectivos para acceder a la función pública<sup>16</sup>.

En todo caso, en relación con los arts. 14.3 y 41.1, quinto párrafo, de la LPAC, debe hacerse hincapié en que los mismos exigen, respecto de los colectivos de personas físicas a los que reglamentariamente se vaya a imponer la obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas o, en su caso, de recibir las notificaciones en forma electrónica, que, “por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios”. Así pues, solo cuando quede probada la concurrencia de tales circunstancias cabrá imponer dichas obligaciones. Y, naturalmente, los Tribunales podrán (*rectius*, deberán) controlar sin restricciones la efectiva acreditación de tal concurrencia, como plausiblemente ha hecho el Tribunal Supremo en diversas ocasiones<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Sentencia 635/2021, de 6 de mayo, de la Sección Cuarta de la Sala Tercera. En relación con tales pronunciamientos contradictorios, véase Sánchez Lamelas A (2023), “La reciente jurisprudencia sobre la obligación de utilizar medios electrónicos en las relaciones administrativas”, *Revista de Administración Pública*, 220:183-217.

<sup>16</sup> Así ocurrió en el supuesto enjuiciado por la citada Sentencia 635/2021, de 6 de mayo.

<sup>17</sup> Así, la Sentencia 635/2021, de 6 de mayo, funda su decisión estimatoria, entre otras circunstancias, en la siguiente: “no consta, más allá de una mención en el preámbulo de la

Por lo demás, la obligación de practicar las notificaciones de forma electrónica en los supuestos referidos en los párrafos precedentes cuenta con las excepciones establecidas en el segundo párrafo del art. 41.1 de la LPAC, conforme al cual las Administraciones “podrán” practicar las notificaciones por medios no electrónicos en los siguientes supuestos: (i) cuando la notificación se realice con ocasión de la comparecencia espontánea del interesado o su representante en las oficinas de asistencia en materia de registro y solicite la comunicación o notificación personal en ese momento; y (ii) cuando para asegurar la eficacia de la actuación administrativa resulte necesario practicar la notificación por entrega directa de un empleado público de la Administración notificante. Debe precisarse que la voz “podrán” no puede interpretarse en el sentido de que, en los supuestos indicados, la Administración está facultada para optar libremente entre la notificación en papel o la electrónica (en la descripción del segundo de ellos se dice que es “necesario” practicar la notificación por entrega directa), sino que aquélla ha de entenderse en el sentido de que atribuye a la Administración la potestad para notificar en papel pese a la obligación general de hacerlo electrónicamente, lo que supone, por razón del carácter mixto (a la vez activo y pasivo) de la situación jurídica subjetiva en la que la potestad consiste, la obligación de ejercitarla cuando concurra el presupuesto fáctico de tal ejercicio establecido normativamente<sup>18</sup>.

A lo expuesto en relación con los supuestos de notificación electrónica obligatoria deben añadirse dos precisiones finales, comenzando por la relativa a la primera notificación en los procedimientos iniciados de oficio en los que, estando el interesado obligado a relacionarse por medios electrónicos, la Administración no disponga, sin embargo, de datos de contacto electrónicos para practicar el aviso de su puesta a disposición al que se refiere el art. 41.6

---

Orden recurrida a una resolución de la Secretaria General de la Administración Digital, que se haya verificado o constatado la razón de “capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos” que acrediten que los participantes en el proceso selectivo en cuestión tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios. La contestación a la demanda no ofrece el menor dato al respecto, siendo carga de la Administración acreditar el cumplimiento de los presupuestos para imponer a las personas físicas la obligación de relacionarse electrónicamente”. Por su parte, la Sentencia 953/2023, de 11 de julio, anula determinadas previsiones de la disposición impugnada, “pues el sometimiento a la obligación de presentar telemáticamente la declaración se dirige a todo el potencial colectivo de obligados tributarios por un impuesto que, como es el caso del impuesto sobre la renta de las personas físicas, alcanza a la generalidad de las personas físicas que realicen el hecho imponible, sin distinguir ninguna condición personal que justifique que se imponga la obligación de declarar y liquidar por medios electrónicos”.

<sup>18</sup> En contra, Núñez de Cela Carbonell T (2021), comentario al art. 41 de la LPAC, en Baño León JM y Lavilla Rubira JJ, *Comentarios al procedimiento administrativo*, Valencia: tirant lo blanch, p. 297.

LPAC. En tal caso, el art. 43.2 RSPME obliga a que dicha primera notificación se realice en papel, debiendo advertirse en ella al interesado que las sucesivas se practicarán en forma electrónica y debiendo, además, darle a conocer que, conforme al art. 41.1, párrafo sexto, de la LPAC, puede identificar un dispositivo electrónico, una dirección de correo electrónico o ambos para el aviso de la puesta a disposición de las notificaciones electrónicas posteriores.

Se trata de una previsión acreedora a una valoración sumamente favorable, que palía alguna de las más graves consecuencias asociadas a la deficiente regulación de los avisos contenida en el art. 41.6 LPAC y a la que se hará posterior referencia. Y es que, en efecto, salvo que, al menos cada 10 días (para evitar el riesgo de que se repute rechazada la notificación electrónica), las personas accedan a su dirección electrónica habilitada única (DEHU) o comparezcan en la sede electrónica de las miles de Administraciones Públicas existentes, lo que constituiría una carga desproporcionada, la única forma de que conozcan que se ha iniciado de oficio respecto de ellas un procedimiento administrativo es mediante el aviso en su dispositivo electrónico y/o dirección de correo electrónico o, en caso de que la Administración actuante carezca de tales datos, mediante la notificación en papel.

Debe ponerse de relieve, por otra parte, que, cuestionada la validez del art. 43.2 RSPME por supuesta vulneración del art. 14.2 LPAC, el Tribunal Supremo ha confirmado la legalidad de aquél, argumentando que dicho precepto “tiene un carácter claramente instrumental, siendo su objetivo el hacer posible que las notificaciones puedan practicarse en las condiciones que señala el artículo 41 de la Ley 39/2015 en sus distintos apartados”<sup>19</sup>.

La segunda precisión antes aludida es la resultante del art. 42.1 LPAC, en cuya virtud “[t]odas las notificaciones que se practiquen en papel deberán ser puestas a disposición del interesado en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante para que pueda acceder al contenido de las mismas de forma voluntaria”. La Administración está siempre obligada, pues, a notificar en forma electrónica, aunque el destinatario no tenga obligación de relacionarse electrónicamente con ella, en lo que debe entenderse como una manifestación de la voluntad legislativa de promover la utilización de medios electrónicos en las relaciones entre las Administraciones y los ciudadanos y empresas.

El art. 42.2 RSPME ha precisado al respecto que la comparecencia voluntaria en la sede electrónica “y el posterior acceso al contenido de la notificación o el rechazo expreso de ésta tendrá plenos efectos jurídicos”. Así pues,

---

<sup>19</sup> Sentencia 638/2022, de 30 de mayo.

en este supuesto, solo el rechazo expreso equivaldrá a la notificación, y no el rechazo presunto derivado del transcurso de 10 días naturales sin que se acceda a su contenido, ya que esta última modalidad de rechazo solo tiene tal efecto en el caso de que la notificación por medios electrónicos sea de carácter obligatorio, o haya sido expresamente elegida por el interesado (art. 43.2, segundo párrafo, de la LPAC).

Por último, debe ponerse de relieve que el acceso electrónico voluntario al contenido de una notificación solo surte efectos respecto de ésta, y no respecto de las demás notificaciones que puedan practicarse al interesado, las cuales habrán de continuar realizándose en papel. Ello sin perjuicio de que, cuando el interesado accediera voluntariamente al contenido de la notificación en sede electrónica, se le ofrecerá la posibilidad de que el resto de las notificaciones se puedan realizar también a través de medios electrónicos (art. 42.3 LPAC).

### *II.3.2. Notificaciones electrónicas por voluntad del interesado*

Adicionalmente a los casos, considerados en el apartado precedente, en los que la notificación electrónica tiene carácter obligatorio por imposición normativa, procede también la práctica electrónica de la notificación en los casos en los que así lo solicite el interesado. Así resulta de lo dispuesto por los arts. 41.1, cuarto párrafo, de la LPAC (“Los interesados que no estén obligados a recibir notificaciones electrónicas, podrán decidir y comunicar en cualquier momento a la Administración Pública, mediante los modelos normalizados que se establezcan al efecto, que las notificaciones sucesivas se practiquen o dejen de practicarse por medios electrónicos”) y del art. 41.3, primer párrafo, primera frase, del mismo cuerpo normativo (“En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la notificación se practicará por el medio señalado al efecto por aquel”). Previsiones ambas plenamente conformes con el art. 14.1 de la propia LPAC, que permite a las personas físicas 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, añadiendo que el medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquélla en cualquier momento. La voluntad del interesado es, pues, revocable *ad nutum*, consagrándose así el principio de “intermodalidad” en el seno del mismo procedimiento (COTINO HUESO, 2023:54).



El desarrollo reglamentario de tales previsiones se contiene en el art. 3.2 del RSPME, el cual introduce dos precisiones que han sido reputadas válidas por el Tribunal Supremo<sup>20</sup>. En virtud de la primera, se obliga al interesado a comunicar su voluntad de relacionarse a través de medios electrónicos, o de dejar de hacerlo, “al órgano competente para la tramitación” del procedimiento de que se trate, carga que el Alto Tribunal reputa conforme a Derecho, por entender que no se limita el ejercicio del derecho reconocido legalmente, “al derivarse de la interpretación sistemática de la propia ley efectuada conforme al principio de seguridad jurídica”.

En segundo término, el citado art. 3.2 dispone que “los efectos de la comunicación se producirán a partir del quinto día hábil siguiente a aquel en que el órgano competente para tramitar el procedimiento haya tenido constancia de la misma”. En este punto, se advierte un retroceso respecto del régimen precedente, toda vez que el art. 37.3 del RD 1671/2009 establecía que “[e]l cambio de medio a efectos de las notificaciones se hará efectivo para aquellas notificaciones que se emitan desde el día siguiente a la recepción de la solicitud de modificación en el registro del órgano u organismo público actuante”. El Tribunal Supremo ha confirmado igualmente la validez de la nueva regulación, por considerar que debe tenerse en cuenta que “la incorporación al sistema electrónico, o su abandono, requiere unas comprobaciones previas (firma electrónica, revisión de las notificaciones personales), que deben efectuar los funcionarios públicos encargados de la tramitación del procedimiento administrativo de forma ágil pero también segura”. Desde la perspectiva político-legislativa, no parece razonable, sin embargo, la mencionada demora de cinco días hábiles, ya que, desde el año 2009, se han producido sustanciales avances en la formación en materia electrónica de los funcionarios públicos, así como en la propia seguridad del funcionamiento de los sistemas electrónicos, lo que hubiera justificado el mantenimiento del sistema anterior.

Por otra parte, del art. 42.4 RSPME resulta que, en los supuestos de sucesión de personas físicas, inter vivos o mortis causa, durante la tramitación de un procedimiento, si la persona física sucesora no estuviera obligada a relacionarse electrónicamente con la Administración, la misma no queda vinculada por la opción en favor de la forma electrónica de notificación que en su caso hubiera formulado el causante, sino que tendrá derecho a que las notificaciones sucesivas se practiquen en papel, sin perjuicio, claro es, de la posibilidad de que ella misma opte por la forma electrónica y de su derecho a acceder al expediente completo conforme al art. 53.1.a) de la LPAC.

---

<sup>20</sup> Sentencia 610/2022, de 25 de mayo.

### *II.3.3. Supuestos de prohibición de las notificaciones electrónicas*

El panorama normativo expuesto en los apartados precedentes debe completarse con la referencia a los casos en los que las notificaciones electrónicas están prohibidas, enunciados por el art. 41.2 de la LPAC en los términos siguientes, cuya claridad excusa todo comentario: (i) las notificaciones “en las que el acto a notificar vaya acompañado de elementos que no sean susceptibles de conversión en formato electrónico”, y (ii) aquellas que contengan medios de pago a favor de los obligados, tales como cheques.

### *II.3.4. Referencias jurisprudenciales*

Una vez expuestas las previsiones normativas referentes a la forma, electrónica o en papel, en las que se han de practicar las notificaciones, debe inmediatamente introducirse un punto de relativismo al respecto. Ni el incumplimiento de las normas aplicables conlleva en todo caso la invalidez, ni, en sentido contrario, su estricto cumplimiento garantiza siempre la validez. Y ello por razón de la antes mencionada prevalencia, imperada por el art. 3.1 del Código Civil, que la jurisprudencia atribuye al elemento teleológico en la labor hermenéutica, la cual conlleva una cierta desvalorización de los aspectos formales en aras de atribuir todo el peso que corresponde a la cuestión sustancial: si el interesado ha conocido o no el contenido del acto notificado, y, en caso negativo, si, ponderando todas las circunstancias del caso (y, en particular, el grado de diligencia de los diferentes sujetos intervinientes) ha podido o debido conocer tal contenido.

Basten algunos ejemplos al respecto.

En diversas Sentencias, el Tribunal Supremo ha abordado supuestos en los que la notificación a una persona jurídica de una resolución sancionadora se había realizado en papel, y no por medios electrónicos, pese a lo cual, en las concretas circunstancias concurrentes, tal infracción normativa se califica como irregularidad no invalidante conforme al art. 48.2 de la LPAC, por entenderse que no se ha producido indefensión. Tales circunstancias se resumen por el Alto Tribunal en estos términos: “en actuaciones anteriores del mismo procedimiento administrativo la entidad (...) había admitido que se practicasen las notificaciones en papel, y no habiendo duda de que la recurrente tuvo pleno conocimiento de la resolución sancionadora notificada por

esa vía, no cabe tachar de inválida tal notificación por haberse practicado de ese modo”<sup>21</sup>.

En otros casos, sin embargo, el criterio del Tribunal Supremo es contrario a la validez de la notificación no electrónica practicada a una persona jurídica. Puede mencionarse un caso en el que la notificación había sido edictal, siendo así que “apenas un mes antes de los intentos de notificación, la AEAT utilizó los medios electrónicos para comunicarse con dicha entidad tal y como había realizado ya, al menos en otras 6 ocasiones en el año anterior (...). Por todo ello, las notificaciones anteriores próximas en el tiempo, el apoderamiento efectuado aceptado por la administración, y la obligación legal prevista en el artículo 41.1 de la Ley 39/2015, generaron en el administrado la legítima expectativa de que la vía utilizada por la administración para las notificaciones era la electrónica, vulnerando la notificación en papel el principio de confianza legítima generada con su conducta previamente”. La Sentencia en cuestión<sup>22</sup> considera, además, que la conducta de la Administración había vulnerado “el principio de buena administración que debe presidir las relaciones de la Administración con el administrado. La consignación en la Ley 39/2015 de la obligación de las personas jurídicas de relacionarse con la Administración por medios electrónicos, introdujo una obligación legal de relación con las administraciones públicas para tales sujetos no exenta de garantías en aras de una buena administración. Así pues, sin perjuicio de la obligación contenida en el artículo 41.1 de la Ley 39/2015, el principio de buena administración exige coherencia a la Administración, cuanto menos, en el modo elegido para la práctica de las notificaciones con el administrado, siendo contrario a dicho principio el cambio sorpresivo del mismo, sin razón justificativa, en un mismo lapso temporal”.

Los Tribunales inferiores adoptan, por lo demás, la misma perspectiva teleológica y casuística. Baste mencionar un caso en el que se pretendía la anulación de un acuerdo de liquidación tributaria por haberse notificado en agosto mediante diligencia personal por agente tributario notificador en el domicilio fiscal de la obligada, pese a que ésta estaba obligada a recibir notificaciones en sede electrónica, y a que había solicitado que no se le hicieran notificaciones electrónicas en el mes de agosto. Pues bien, el órgano judicial desestima tal motivo de impugnación, por no apreciar “indefensión por merma real y efectiva de posibilidades de defensa de la obligada tributaria (...), ya que ésta presentó alegaciones al acuerdo de liquidación, y a los documen-

---

<sup>21</sup> Sentencia 1522/2022, de 18 de noviembre. En el mismo sentido, Sentencias 1654/2022, de 14 de diciembre, y 794/2023, de 14 de junio.

<sup>22</sup> Sentencia 1715/2022, de 21 de diciembre.

tos incorporados con posterioridad al expediente electrónico, y no señala en la demanda ningún argumento o elemento probatorio que hubiese podido exponer o presentar caso de que (...) se le hubiese hecho la notificación del acuerdo de liquidación en sede electrónica y pasado el mes de agosto”<sup>23</sup>.

El mismo enfoque adopta el Tribunal Constitucional. Puede mencionarse en tal sentido la Sentencia 84/2022, de 27 de junio, que estima vulnerados los derechos fundamentales del recurrente a la defensa y a ser informado de la acusación por la Administración (art. 24.2 CE) en un supuesto en el que, estando aquél obligado a relacionarse electrónicamente con ésta y habiéndose notificado de tal forma diversos actos en el seno de un procedimiento sancionador, el presunto infractor no tenía conocimiento de la asignación de oficio de una dirección electrónica habilitada y, por consiguiente, de la notificación en la misma de dichos actos, y la razón de tal desconocimiento era “la forma en que trazó la letra «v» al escribir su dirección de correo electrónico”. El Tribunal entiende que “el hecho de haber escrito aquella letra sin total precisión caligráfica no configura un supuesto equiparable a los casos en que, conforme a nuestra doctrina, la lesión denunciada se debe atribuir al proceder del afectado por su impericia, indiligencia o descuido”, concluyendo que, “ante lo infructuoso de las comunicaciones practicadas por vía electrónica, la administración debería haber desplegado una conducta tendente a lograr que las mismas llegaran al efectivo conocimiento del interesado”.

Interesa destacar, por otra parte, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 147/2022, de 29 de noviembre, aplica tal doctrina a las notificaciones realizadas en un procedimiento no sancionador, sino de liquidación tributaria, en el que otorga el amparo por entender que no “puede afirmarse indubitadamente que la indefensión alegada se debiera a la indiligencia del representante legal de la demandante”. En concreto, en el FJ 5 de dicha Sentencia se señala que “la Agencia Tributaria supo que la interesada no tuvo conocimiento del requerimiento del que fue objeto por vía electrónica; y sin embargo, no empleó formas alternativas de comunicación, a fin de advertirla del procedimiento de comprobación limitada que había iniciado y de la documentación contable que recababa, de suerte que la liquidación provisional finalmente practicada no tuvo en cuenta la eventual incidencia de los datos que los libros y las facturas solicitados pudieran contener. Y al desconocer el objeto de las notificaciones que se remitieron a su dirección electrónica habilitada, aquella tampoco pudo impugnar temporáneamente, incluso en sede judicial, la liquidación provisional finalmente practicada, lo que redundó en

---

<sup>23</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 3181/2023, de 28 de septiembre.

detrimiento de su derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 CE”.

#### II.4. Forma de las notificaciones electrónicas

Conforme al primer párrafo del art. 43.1 de la LPAC, las notificaciones por medios electrónicos se practicarán “mediante comparecencia en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante, a través de la dirección electrónica habilitada única o mediante ambos sistemas, según disponga cada Administración u Organismo”<sup>24</sup>.

Por lo que atañe, en primer término, a la notificación mediante comparecencia en la sede electrónica<sup>25</sup>, el art. 45.1 del RSPME exige, en términos que merecen un juicio favorable, que, con carácter previo al acceso al contenido de la notificación en la sede, se informe al interesado de que, conforme a los arts. 41 y 43 de la LPAC, “la comparecencia y acceso al contenido, el rechazo expreso de la notificación o bien la presunción de rechazo por haber transcurrido el plazo de diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin acceder al contenido de la misma dará por efectuado el trámite de notificación y se continuará el procedimiento”. El Tribunal Supremo ha confirmado la legalidad de esta obligación, poniendo de relieve que “guarda cumplida correspondencia con el derecho que la Ley reconoce al interesado en un procedimiento administrativo a ser debidamente informado de los requisitos y efectos de las actuaciones que se propongan realizar (artículo 53.1.f/ de la Ley 39/2015)”, siendo asimismo “reflejo y desarrollo de varios de los principios que han de informar la actuación de las administraciones públicas, como son los de servicio efectivo a los ciudadanos, claridad y proximidad a éstos y transparencia de la actuación administrativa ( artículo 3.1.a/, b/ y c/ de la Ley 40/2015); así como la necesidad de observancia del principio de proporcionalidad y de elegir la medida menos restrictiva ( artículo 4.1 de la misma Ley 40/2015); y, en fin, el derecho de los administrados a ser tratados con respeto y deferencia y a que las administraciones públicas les faciliten

---

<sup>24</sup> Respecto de las notificaciones cuyo emisor pertenezca al ámbito estatal, el art. 42.5 del RSPME obliga a que se pongan a disposición del interesado a través de la DEHU, permitiendo a los emisores notificar de forma complementaria en su sede electrónica o sede electrónica asociada.

<sup>25</sup> La regulación general de la sede electrónica de las Administraciones Públicas se contiene en el art. 38 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y en los arts. 9 a 12 del RSPME.

el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones ( artículo 13.e/ de la Ley 39/2015)”<sup>26</sup>.

Por lo que respecta, por otra parte, a la notificación a través de la DEHU, el art. 44.3 del RSPME dispone, en su segundo párrafo, que “[t]odas las Administraciones Públicas y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes colaborarán para establecer sistemas interoperables que permitan que las personas físicas y jurídicas puedan acceder a todas sus notificaciones a través de la Dirección Electrónica Habilitada única, tal como establece el artículo 43 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre”.

Pues bien, cuestionada por la Generalidad de Cataluña la legalidad de esta previsión, el Tribunal Supremo ha declarado su validez. El punto de partida es el de que, fuera del ámbito de la Administración del Estado, cada Administración puede o no adherirse al sistema de notificación por medio de la DEHU, que según el artículo 44.2 del RSPME, se aloja en la sede electrónica del Punto de Acceso General electrónico de la Administración (PAGE) de la Administración General del Estado. Naturalmente, si una Administración se adhiere voluntariamente al sistema de notificación por medio de la DEHU, “la interoperabilidad queda *per se* asegurada”. El problema se suscita en caso contrario. Pues bien, el Tribunal Supremo señala al respecto que, “partiendo de que la interoperabilidad es una exigencia legal (véanse, entre otros preceptos, el artículo 16.4 de la Ley 39/2015 y los artículos 38.3 y 45 de la Ley 40/2015), si una Administración no se adhiere al mencionado sistema de notificación es necesario habilitar un mecanismo que garantice la interoperabilidad”. Y ésa es precisamente la finalidad que persigue el segundo párrafo del art. 43.2 del RSPME, que a tal efecto dispone que todas las Administraciones Públicas “colaborarán” para establecer sistemas interoperables que permitan que las personas físicas y jurídicas puedan acceder a todas sus notificaciones a través de la DEHU, aunque las notificaciones no se hayan practicado por esta vía, sino a través de la sede electrónica de la Administración actuante.

Parece ocioso detenerse en ponderar la relevancia de la previsión antes transcrita y de su confirmación y interpretación judicial. Se trata de evitar el imposible peregrinaje por las sedes electrónicas de todas las Administraciones Públicas, posibilitando el acceso a todas las notificaciones electrónicas emitidas por las mismas a través de un punto único, que es cabalmente la DEHU<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Sentencia 638/2022, de 30 de mayo.

<sup>27</sup> A la misma finalidad responde el art. 43.4 de la LPAC, en cuya virtud “[l]os interesados podrán acceder a las notificaciones desde el Punto de Acceso General electrónico de la Administración, que funcionará como un portal de acceso”. La regulación general de tal Punto, que es específico para cada Administración, se contiene en el art. 7 del RSPME.

Por lo demás, el art. 44.4 del RSPME también obliga a que, con carácter previo al acceso al contenido de la notificación en la DEHU, se informe al interesado de los mismos extremos enumerados por el art. 45.1 para el caso de acceso en la sede electrónica.

En relación con ambas formas de notificación electrónica, el art. 42.3 del RSPME exige que se ponga a disposición del interesado “un acuse de recibo que permita justificar bien el acceso al contenido de la notificación, bien el rechazo del interesado a recibirla”, añadiendo que el acuse contendrá, como mínimo, la identificación del acto notificado y la persona destinataria, la fecha y hora en la que se produjo la puesta a disposición y la fecha y hora del acceso a su contenido o del rechazo. Esta previsión ha de ser valorada positivamente, pues la imposición de la citada obligación contribuye a la seguridad jurídica y permite al interesado hacer valer frente a terceros, a los efectos que estime pertinente, las mencionadas circunstancias relativas a la notificación.

Las dos formas expuestas (comparecencia en la sede electrónica o a través de la DEHU) son las únicas mediante las que, en la actualidad, se pueden practicar las notificaciones electrónicas, habiendo desaparecido, pues, la modalidad de notificación mediante recepción en dirección de correo electrónico, permitida por el art. 39 del RD 1671/2009 “siempre que se genere automáticamente y con independencia de la voluntad del destinatario un acuse de recibo que deje constancia de su recepción y que se origine en el momento del acceso al contenido de la notificación”<sup>28</sup>.

Por último, en relación con la forma de las notificaciones electrónicas, no quiere dejar de ponerse de relieve que alguna sentencia ha declarado que “la mayor o menor complejidad del acceso no puede constituir en sí motivo de irregularidad de clase alguna en la notificación, amén de ser aquella ciertamente subjetiva”<sup>29</sup>, afirmación esta que debe entenderse en el contexto del concreto supuesto enjuiciado, ya que una dificultad excesiva podría en deter-

---

<sup>28</sup> En relación con ello, Cubero Marcos JI (2017), “¿Son válidas las notificaciones practicadas mediante correo electrónico?”, *Revista de Administración Pública*, 204:133-163; y Boix Palop A (2019), “Reforma jurídico-administrativa, procedimiento electrónico y Administración local: análisis de la incidencia de las recientes transformaciones en las bases del procedimiento administrativo español sobre el régimen local”, *Revista Galega de Administración Pública*, 58, p. 351, en la que sostiene que “es incomprensible la cerrazón del legislador a reconocer con normalidad que estos medios electrónicos de comunicación –dispositivos móviles, correo electrónico...– podrían y deberían reconocerse sin ningún problema técnico y jurídico como medios de notificaciones alternativos a la comparecencia electrónica a elección del interesado, permitiendo una mejor comunicación con los ciudadanos y una mejor defensa de sus intereses”.

<sup>29</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 3084/2023, de 27 de septiembre (Roj: STSJ CAT 8378/2023).

minados casos, en función de las circunstancias específicas concurrentes en el destinatario de la notificación, generar al mismo indefensión material, lo que determinaría la invalidez de aquella.

## **II.5. Momento en el que se entienden practicadas las notificaciones electrónicas**

Por lo que atañe al aspecto temporal de las notificaciones electrónicas, debe ante todo ponerse de relieve que, conforme al art. 41.7 de la LPAC, “[c]uando el interesado fuera notificado por distintos cauces, se tomará como fecha de notificación la de aquella que se hubiera producido en primer lugar”. Se trata de una regla procedente del art. 36.5 del RD 1671/2009<sup>30</sup>, que permitía a las Administraciones “advertirlo de este modo en el contenido de la propia notificación”, advertencia que debería ser obligada, por razones de seguridad jurídica y para evitar la indefensión del destinatario. En todo caso, dicha regla se aplica tanto si las notificaciones concurrentes han sido en papel y electrónica (o, en su caso, edictal) como si ambas han sido electrónicas en formas distintas (comparecencia en la sede electrónica y a través de la DEHU). Así lo precisa el segundo párrafo del art. 42.1 del RSPME.

Partiendo de ello, “[l]as notificaciones por medios electrónicos se entenderán practicadas en el momento en que se produzca el acceso a su contenido” (art. 43.2, párrafo primero, de la LPAC). Se parte, pues, de la tradicional distinción entre la puesta a disposición de la notificación y el efectivo acceso a su contenido por su destinatario, reputándose practicada la notificación cuando tenga lugar este último.

Ahora bien, cabe la posibilidad de que el destinatario rechace la notificación, supuesto contemplado en general por el art. 41.5 de la LPAC en estos términos: “Cuando el interesado o su representante rechace la notificación de una actuación administrativa, se hará constar en el expediente, especificándose las circunstancias del intento de notificación y el medio, dando por efectuado el trámite y siguiéndose el procedimiento”. El rechazo de la notificación se equipara, por consiguiente, a la práctica de la misma, entendiéndose, a todos los efectos legales, que el destinatario ha accedido al contenido del acto notificado.

Pues bien, cuando la notificación es electrónica, el legislador establece la siguiente presunción de rechazo: “Cuando la notificación por medios elec-

---

<sup>30</sup> Puede verse un supuesto de aplicación de tal previsión en la Sentencia del Tribunal Supremo 177/2020, de 12 de febrero.



trónicos 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” (art. 43.2, segundo párrafo). Ello al margen, claro es, de la posibilidad de rechazo expreso.

En suma, las notificaciones electrónicas se entienden practicadas en uno de los tres momentos siguientes: cuando el destinatario accede al contenido del acto notificado; cuando el destinatario rechaza expresamente la notificación; o cuando transcurren diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin que se acceda a su contenido. Concordemente con ello, el RSPME dispone que, “[p]ara dar por efectuado el trámite de notificación a efectos jurídicos”, en la sede electrónica o en la DEHU, “deberá quedar constancia, con indicación de fecha y hora, del momento del acceso al contenido de la notificación, del rechazo expreso de la misma o del vencimiento del plazo previsto en el artículo 43.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre” (arts. 44.6 y 45.2).

Una regla especial se establece en el art. 42.4 del RSPME para los supuestos de sucesión de personas físicas o jurídicas, inter vivos o mortis causa. En tales casos, la persona o entidad que suceda al interesado en un procedimiento cuya existencia conozca debe comunicar la sucesión a la Administración Pública que esté tramitando aquél, en el plazo de 15 días hábiles desde el siguiente al de la efectividad de la sucesión o desde la inscripción de la defunción en el Registro Civil, en el caso de fallecimiento de persona física. “Si la persona o entidad sucesora efectúa la comunicación después de dicho plazo, los defectos en la práctica de notificaciones que se deriven de este incumplimiento, que hubieran acaecido con anterioridad a dicha comunicación, le serán imputables al interesado; dándose por cumplida por la Administración, a todos los efectos, la obligación de puesta a disposición de la notificación electrónica (...) a la persona jurídica o persona física cuya sucesión el interesado no ha hecho valer”.

Nada se prevé, por otra parte, en relación con el caso de que el acceso se produzca en día inhábil, pareciendo razonable, no obstante, entender que, a efectos legales (en particular, cómputo de plazos), el mismo ha tenido lugar en el primer día hábil siguiente, conforme al art. 30.3 LPAC. Por el contrario, en el caso de que la puesta a disposición de la notificación se haya producido en día inhábil, debe entenderse que el cómputo del plazo de 10 días naturales comienza el día siguiente, sea hábil o no, pues así resulta del hecho de que el cómputo de citado plazo se realiza en días naturales.

¿*Quid iuris* en el caso de imposibilidad técnica o material de acceso al contenido del acto notificado? La legislación precedente (art. 28.3 de la Ley 11/2007) excluía en tal supuesto la presunción de rechazo, pero el régimen

estatal vigente se limita al respecto a prever que, en caso de incidencia técnica que imposibilite el funcionamiento ordinario del sistema o aplicación que corresponda, los órganos, organismos o entidades emisores que lo utilicen como medio de notificación “podrán determinar una ampliación del plazo no vencido para comparecer y acceder a las notificaciones emitidas” [art. 44.4, en relación con el art. 11.1.g), del RSPME], previsión manifiestamente insuficiente por razón del carácter potestativo de la ampliación contemplada. En este punto se impone, por imperio de los derechos y principios constitucionales afectados, una interpretación correctiva, que considere a las notificaciones a las que no se puede acceder por razones técnicas o materiales como “latentes” (MARTÍN DELGADO 2017:2198), de forma que sus efectos quedan suspendidos hasta que sea posible el acceso.

En la regulación estatal, se echa de menos, por lo demás, la imposición a la Administración de la obligación, en el caso de rechazo presunto, de que la notificación rechazada continúe disponible durante un tiempo (al menos, el equivalente al plazo de impugnación del acto notificado), con el fin de que su destinatario pueda conocerlo<sup>31</sup>.

Debe tenerse en cuenta, por último, que, en virtud del art. 43.3 de la LPAC, “[s]e entenderá cumplida la obligación a la que se refiere el artículo 40.4 con la puesta a disposición de la notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante o en la dirección electrónica habilitada única”. La obligación referida en el art. 40.4 es la de “notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos”. Esto es, la notificación se entiende practicada, con carácter general, en el momento del acceso, del rechazo expreso o del rechazo presunto. Pero, a los efectos de la obligación administrativa de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, la notificación se entiende producida con la puesta a disposición en la sede electrónica o en la DEHU<sup>32</sup>.

El fundamento de tal previsión es claro. De no existir, el plazo máximo del que dispone la Administración para notificar la resolución expresa se vería reducido en 10 días naturales, no pareciendo, ciertamente, que la finali-

---

<sup>31</sup> Así se pone de relieve por Martín Delgado I (2017), “Ejecutividad y eficacia de los actos administrativos. Las notificaciones administrativas”, en Gamero Casado E, Fernández Ramos S y Valero Torrijos J, *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, Valencia: tirant lo blanch, p. 2138.

<sup>32</sup> La Sentencia del Tribunal Supremo 1320/2021, de 10 de noviembre, confirma que, “de conformidad con los artículos 40.4 y 43.3 de la Ley 39/2015 y 45.3 del RD 203/2021, en las notificaciones practicadas a través de medios electrónicos, la obligación de la Administración de notificar dentro del plazo máximo de duración del procedimiento se entenderá cumplida con la puesta a disposición de la notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante o en la dirección electrónica habilitada única”.

dad del art. 43.2 de la LPAC sea la de realizar tal reducción en todos los plazos normativamente establecidos para la notificación de la resolución expresa en los diversos procedimientos administrativos.

Por lo demás, es precisamente tal fundamento el que autoriza a plantear la cuestión de si no debería aplicarse la misma regla a efectos distintos, como pudiera ser, por ejemplo, la interrupción del plazo de prescripción de las infracciones administrativas. En efecto, tal plazo se interrumpe con la notificación del acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador (art. 30.2 de la Ley 40/2015), suscitándose la cuestión de si, a tal efecto, la notificación se entiende producida con la simple puesta a disposición en la sede electrónica o a través de la DEHU o, por el contrario, es de aplicación el régimen general en cuya virtud la notificación solo se entenderá practicada con el acceso a su contenido, su rechazo expreso o su rechazo presunto. *De lege lata*, parece lógico decantarse por el segundo término de la alternativa expuesta, máxime si se considera que nos hallamos en el ámbito sancionador administrativo, en el que el principio de legalidad aconseja apartarse de la aplicación analógica, aunque sea en materias distintas de las contempladas por el art. 27.4 de la Ley 40/2015. Pero, *de lege ferenda*, quizá fuera aconsejable reflexionar sobre la pertinencia de aplicar la regla establecida por el art. 43.3 de la LPAC a supuestos distintos de la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos.

Por otra parte, está pendiente de decisión por parte del Tribunal Supremo la cuestión de si, a los efectos que el artículo 40.4 de la LPAC atribuye al intento de notificación debidamente acreditado, puede entenderse cumplida la obligación de notificar con un intento de notificación no efectuado por medios electrónicos cuando existía obligación para comunicarse a través de dichos medios<sup>33</sup>, a la cual parecería razonable dar, en los términos generales en los que se plantea, una respuesta negativa.

## **II.6. El aviso de la puesta a disposición de la notificación electrónica**

La LPAC regula tal aviso en su art. 41.6, que establece que “[c]on independencia de que la notificación se realice en papel o por medios electrónicos, las Administraciones Públicas enviarán un aviso al dispositivo electrónico y/o a la dirección de correo electrónico del interesado que éste haya

---

<sup>33</sup> Entre otros, Auto del Tribunal Supremo de 19 de septiembre de 2023, ROJ: ATS 11631/2023.

comunicado, informándole de la puesta a disposición de una notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo correspondiente o en la dirección electrónica habilitada única. La falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida”. El desarrollo reglamentario de tal previsión se contiene en el art. 43 del RSPME, del que destaca el cuarto párrafo de su apartado 1, en cuya virtud “[e]l interesado se hace responsable, por la comunicación a la Administración (...), de que dispone de acceso al dispositivo o dirección de correo electrónico designados. En caso de que dejen de estar operativos o pierda la posibilidad de acceso, el interesado está obligado a comunicar a la Administración que no se realice el aviso en tales medios. El incumplimiento de esta obligación por parte del interesado no conllevará responsabilidad alguna para la Administración por los avisos efectuados a dichos medios no operativos”.

La doctrina científica ha valorado muy negativamente la frase final del art. 41.6 de la LPAC, en el entendimiento de que, si la notificación electrónica es válida pese a la ausencia de aviso, el interesado no tendrá forma de saber que aquélla se ha puesto a su disposición, con lo que, en el breve plazo de 10 días naturales, se producirá el rechazo presunto y la notificación surtirá los mismos efectos que si se hubiera accedido a su contenido, con la consiguiente indefensión de su destinatario<sup>34</sup>. Para evitar ésta, se ha defendido que, hasta que no se produzca el aviso, no debería comenzar el cómputo de los 10 días naturales<sup>35</sup>, tesis plausible *de lege ferenda*, pero de difícil encaje en el marco jurídico vigente.

Algún órgano judicial ha sostenido, por su parte, que “la omisión del aviso solo será intrascendente si el interesado accede a la notificación en la sede electrónica pese a aquella omisión. En tal caso, aunque la Administración no haya cumplido con su obligación de practicar el aviso, la notificación en la sede electrónica será considerada plenamente válida. Es en este caso, cuando los términos del artículo 41.6, in fine, de la Ley 39/2015 cobran todo su valor: “la falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida”. Pero, si el interesado no llega a acceder a la sede electrónica y la Administración omitió el aviso o alerta para que lo hiciera, no puede descartarse que tal omisión haya sido relevante en la indefensión del interesado. Todo lo contrario: la Administración habría prescindido de un elemento de capital importancia para que la notificación llegase a buen fin; habría omitido una actuación, prevista imperativamente en la ley, que garantiza el acceso al co-

---

<sup>34</sup> Baste con mencionar a 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*, 198:361-367.

<sup>35</sup> Así, entre otros, Martín Delgado I (2017), pp. 2163-2164.

nocimiento de la resolución en cuestión”<sup>36</sup>. Una vez más, sin embargo, parece difícil el acomodo de tal tesis en el inequívoco tenor del art. 41.6 de la LPAC.

El Tribunal Supremo, por su parte, no ha considerado necesario el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad en relación con el citado precepto de la LPAC, poniendo de relieve que “lo que exige el principio de seguridad jurídica es que la notificación se practique al interesado de la forma legalmente prevista en los artículos 40, 41 y 42 del citado texto legal”, así como que “la previsión legal cuestionada no pone en riesgo las garantías procedimentales ni procesales, en referencia a los actos de comunicación por medios electrónicos, que tiene como objeto que quede constancia fehaciente tanto del hecho de la recepción del acto de comunicación por el destinatario y su fecha, como del contenido del acto administrativo”. El Alto Tribunal menciona asimismo, como fundamento de su decisión, la Sentencia del Tribunal Constitucional 6/2019, de 17 de enero, relativa a la omisión del aviso en el ámbito de las comunicaciones procesales<sup>37</sup>.

Así las cosas, parece pertinente, también en este caso, adoptar el enfoque teleológico y casuístico antes defendido. Y es que, efectivamente, una cosa es que la Administración, conociendo los datos del dispositivo electrónico o dirección de correo electrónico previamente facilitados por el interesado, no le haya remitido el aviso, y otra bien distinta es que el aviso se haya enviado al dispositivo o dirección comunicado por el interesado pero que ya no está operativo, siendo así que éste no había comunicado previamente la modificación. Esto es, habrá de ponderarse el grado de diligencia de los sujetos intervinientes y el resto de las circunstancias concurrentes, siendo imposible responder apriorísticamente, con validez para todos los supuestos, si la omisión del previo aviso vicia o no la notificación electrónica correspondiente.

### III. LA CITA PREVIA

#### III.1. Situación existente en relación con la cita previa

En principio, la existencia de un sistema de cita previa responde a los principios de la buena administración. Como se ha dicho con acierto, “la cita

---

<sup>36</sup> Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 2 de 7 de abril de 2022 (recurso 190/2021), citada por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia 679/2023, de 27 de septiembre (Roj: STSJ GAL 6001/2023).

<sup>37</sup> Sentencia 610/2022, de 25 de mayo.

previa permite ordenar y racionalizar los servicios Administrativos, facilita ajustar la demanda de servicios por la ciudadanía a la oferta y en su caso mejorar, reforzar y planificar los recursos administrativos disponibles. Asimismo, gracias a la cita previa, la ciudadanía puede evitar esperas innecesarias y que su presencia en la Administración se limite al número y tiempo mínimo imprescindible, gracias a una preparación previa de la cita. Igualmente, la cita previa puede servir para asignar tiempos personalizados según el servicio y complejidad de que se trate” (COTINO HUESO, 2023:63).

Lo cierto, sin embargo, es que, en un número no pequeño de ocasiones, existen circunstancias que determinan que el sistema de cita previa no cumpla los objetivos a los que está institucionalmente vocado. En particular, son discernibles tres órdenes de factores que coadyuvan a tal insatisfactorio estado de cosas.

En primer término, la obtención misma de la cita previa se revela en ocasiones como excesivamente compleja o exigente de un esfuerzo desproporcionado. La cita se puede conseguir por Internet o por teléfono, siendo en todo caso aconsejable que aquél no sea el único medio posible de obtención. Pues bien, la utilización de Internet al efecto indicado puede revestir dificultades considerables para personas especialmente afectadas por la brecha digital<sup>38</sup>. Y, en cuanto a la vía telefónica, es de dominio público la dificultad de obtener respuesta en algunas dependencias administrativas.

En segundo lugar, la fecha para la que se obtiene la cita es a veces lejana, en términos relativos, en el tiempo, lo que puede privar de eficacia a la misma y poner en riesgo el cumplimiento por los ciudadanos de plazos a los que están vinculados. Naturalmente, ello se debe a la insuficiencia de los recursos personales empleados por la Administración para la atención presencial a los ciudadanos.

Por último, particular gravedad reviste el hecho de que la cita previa sea la única forma de obtener atención presencial o, alternativamente, que el acceso a esta sin cita previa sea tan residual y limitado que *de facto* se haga prácticamente imposible.

La gravedad de la situación en determinados casos no puede minusvalorarse, habiendo dado lugar a llamadas de atención por el Defensor del Pueblo e instituciones equivalentes en el ámbito autonómico, y habiendo dado noti-

---

<sup>38</sup> Puede leerse una expresiva descripción de las dificultades que puede conllevar la realización de trámites administrativos por Internet en Rozados Oliva MJ (2021), “La presentación de solicitudes y documentos por vía telemática: el confuso régimen de la subsanación y otros problemas prácticos”, Revista Española de Derecho Administrativo 216, pp. 92-93.

cia los medios de comunicación de la existencia de organizaciones criminales que se lucran del denominado “mercado irregular de citas”.

### III.2. Valoración jurídica de la situación existente en relación con la cita previa

El art. 37 de la derogada Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 dispuso que “[e]l horario de despacho al público en las Oficinas de la Administración deberá ser coordinado entre los distintos centros de una misma localidad y uniforme en cada uno de ellos, y lo suficientemente amplio para que no se causen pérdidas de tiempo a los interesados”, añadiendo que, “[e]n caso de afectar el servicio a gran número de administrados, se habilitará un horario compatible con el laboral”.

El régimen de cita previa constituye un avance sustancial en relación con tales previsiones, pero las disfuncionalidades que en ocasiones se producen, enunciadas brevemente en el apartado precedente, han de ser necesariamente objeto del correspondiente reproche jurídico.

Ante todo, tales disfuncionalidades deben reputarse contrarias al principio de buena administración, ínsito en el mandato constitucional de eficacia en la actuación administrativa (art. 103.1 CE), y positivizado como derecho fundamental en relación con las instituciones y órganos de la Unión por el art. 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

En un plano más concreto, el establecimiento de un sistema de cita previa obligatoria, que, *de iure* o *de facto*, excluya o limite sustancialmente la atención presencial sin la previa obtención de aquélla ha de tener necesariamente cobertura normativa, por exigencia indeclinable del principio de legalidad de la Administración, entendido como vinculación positiva de ésta a aquélla. Más aun, pudiera plantearse la posibilidad de que tal cobertura haya de tener rango legal, supuesta la limitación de derechos de los ciudadanos que la implantación del tal sistema entraña y la congelación en el rango legal, realizada por la LPAC y la Ley 40/2015, de los aspectos esenciales de la relación entre la Administración y los ciudadanos.

Por otra parte, la cita previa obligatoria, *de iure* o *de facto*, ha de respetar, como condición de su validez, el principio de proporcionalidad. Así resulta de los arts. 4.1 de la Ley 40/2015 y 129 de la LPAC. En concreto, y de conformidad con la jurisprudencia, es necesario constatar si cumple las tres condiciones siguientes: a) si la medida es idónea o adecuada para alcanzar el fin

constitucionalmente legítimo perseguido por ella (juicio de idoneidad); b) si la medida idónea o adecuada es, además, necesaria, en el sentido de que no exista otra medida menos lesiva para la consecución de tal fin con igual eficacia (juicio de necesidad); y, c) si la medida idónea y menos lesiva resulta ponderada o equilibrada, por derivarse de su aplicación más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto).

Es muy discutible, sin embargo, que además entre en juego el art. 1.2 de la LPAC, en cuya frase primera se establece que “[s]olo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley”. Tal previsión, en efecto, contempla la adición de trámites adicionales o distintos a los procedimientos administrativos, sin que la exigencia de obtener cita previa para conseguir la atención presencial en una dependencia administrativa pueda considerarse en sentido estricto un trámite procedimental.

En conclusión, desde la perspectiva jurídica, parece necesario dictar una norma que regule el sistema de cita previa, la cual debería imponer requisitos que garantizaran la observancia del principio de proporcionalidad y debería contemplar en todo caso el carácter no exclusivo de la cita previa, manteniendo la posibilidad de obtener atención presencial sin la previa obtención de aquélla y dedicando a esta segunda modalidad los recursos personales necesarios para que dicha posibilidad sea real y efectiva.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- Arenas Ramiro M (2023), “Los derechos digitales y la buena administración digital”, en Medina Guerrero M, *Los derechos de la ciudadanía ante la Administración digital*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Boix Palop A (2019), “Reforma jurídico-administrativa, procedimiento electrónico y Administración local: análisis de la incidencia de las recientes transformaciones en las bases del procedimiento administrativo español sobre el régimen local”, *Revista Galega de Administración Pública*, 58:315-360.
- Cerrillo i Martínez A (2010), “La administración electrónica en el derecho autonómico comparado”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 86:15-60
- Cotino Hueso L (2021), “El nuevo reglamento de Administración electrónica, que no innova en tiempos de transformación digital”, *Revista Catalana de Dret Públic*, 63:118-136.



- Cotino Hueso L (2023), *La digitalización de las Administraciones Públicas en España*, Fundación Alternativas.
- Cubero Marcos JI (2017), “¿Son válidas las notificaciones practicadas mediante correo electrónico?”, *Revista de Administración Pública*, 204:133-163.
- 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*, 198:361-367.
- Martín Delgado I (2017), “Ejecutividad y eficacia de los actos administrativos. Las notificaciones administrativas”, en Gamero Casado E, Fernández Ramos S y Valero Torrijos J, *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, Valencia: tirant lo blanch.
- Núñez de Cela Carbonell T (2021), comentario al art. 41 de la LPAC, en Baño León JM y Lavilla Rubira JJ, *Comentarios al procedimiento administrativo*, Valencia: tirant lo blanch.
- Rozados Oliva MJ (2021), “La presentación de solicitudes y documentos por vía telemática: el confuso régimen de la subsanación y otros problemas prácticos”, *Revista Española de Derecho Administrativo* 216:87-116.
- Sánchez Lamelas A (2023), “La reciente jurisprudencia sobre la obligación de utilizar medios electrónicos en las relaciones administrativas”, *Revista de Administración Pública*, 220:183-217.
- Torre Martínez L (2022), “Las notificaciones electrónicas”, en Castillo Blanco F, Castillo Ramos-Bossini S, Fernández Ramos S y Pérez Monguío JM, *Las políticas de buen gobierno en Andalucía (I): Digitalización y transparencia*, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.