



Trabajo de Fin de Máster

LAS NOTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS. PROBLEMAS PRÁCTICOS.

Presentado por: **Inmaculada Llidó Gimeno**

Tutor: **María del Lidón Lara Ortiz**

Máster Universitaria en Abogacía

Curso académico 2018/19

Fecha de defensa: julio de 2019

Resumen

La esencia de la notificación administrativa es llevar a conocimiento del interesado el acto o resolución administrativa que le afecte, produciendo la eficacia legal establecida.

Las modificaciones introducidas por la Ley 39/2015 han generado cambios interpretativos respecto de algunas cuestiones que analizadas en el trabajo. Las notificaciones electrónicas han supuesto un desafío para la Administración y para los ciudadanos, generando nuevos pronunciamientos jurisprudenciales.

Palabras clave

Notificación, publicación, procedimiento administrativo, acto administrativo, resolución, plazos, cómputo, eficacia.

Índice

Resumen y palabras clave	2
Índice	3
1. INTRODUCCIÓN	4
2.ASPECTOS GENERALES DE LAS NOTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS	5
2.1 El concepto de notificación.....	5
2.2 Naturaleza jurídica de la notificación administrativa.....	8
2.3 Caracteres y principios de la notificación	8
2.4 Análisis de los principales problemas jurídicos de la regulación actual ..	11
3. NOVEDADES RELEVANTES INTRODUCIDAS POR LA LEY 39/2015 RESPECTO DE LAS NOTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS	11
3.1 Las notificaciones electrónicas.....	12
3.2 La práctica de las notificaciones	13
• Duplicidad de notificaciones	14
• Notificación rechazada.....	15
• Plazos para notificar	16
• Protección de datos	20
4. LA EFICACIA DE LAS NOTIFICACIONES	20
• Notificaciones por edictos.....	21
• Las notificaciones en papel.....	23
• La carga de la prueba.....	23
• Defectos sustanciales y no sustanciales de las notificaciones	24
4.1 Notificaciones defectuosas.....	25
4.2 Notificaciones infructuosas.....	25
4.3 Notificaciones electrónicas. El aviso electrónico a los interesados.....	27
5. CONCLUSIONES	30
ABREVIATURAS	32
BIBLIOGRAFIA	33
JURISPRUDENCIA CITADA	35

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo es el análisis de las novedades introducidas y de los problemas prácticos que ha generado la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015 o LPAC) respecto de la derogada Ley 30/92. Aunque no ha sido una reforma radical si lo ha sido instrumental. La parte más afectada tras la entrada en vigor de la LPAC ha sido la notificación.

La LPAC tiene como uno de sus objetivos esenciales la efectiva creación y puesta en práctica de la Administración electrónica. Aunque otras cuestiones se han visto afectadas, la eficacia de la notificación presenta aspectos prácticos problemáticos que emergen tras la entrada en vigor de la citada Ley.

A sabiendas que el procedimiento administrativo actúa, por una parte, como garantía de los derechos de los ciudadanos ante la actuación administrativa, de acuerdo con la CE respecto a que los actos administrativos. Estos han de dictarse siguiendo un procedimiento regulado por la ley (art. 105 CE). Por otra parte, es un instrumento para garantizar la eficacia de las decisiones administrativas para la efectiva satisfacción del interés público.

Este trabajo se centra en la notificación, la misma constituye un presupuesto para la eficacia de los actos administrativos (art. 39.2 LPAC), es una carga de la Administración para poder llevar a cabo la ejecución forzosa de los mismos frente a los interesados, siendo una garantía y un límite a la prerrogativa de autotutela, y el *dies a quo* del cómputo de los breves plazos establecidos. Ello evidencia la importancia que tiene conocer el nuevo marco normativo.

Contamos con un sistema dual de notificaciones que serán practicadas por medios electrónicos o en papel, dependiendo del sujeto que deba recibir la notificación, y de quien sea el impulsor del procedimiento –si se hace de oficio o a instancia de parte-.

El análisis práctico de la eficacia de las notificaciones, incluye los avisos electrónicos a los interesados donde analizaremos la sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional sobre las notificaciones por LEXNET. Haciendo una

breve comparación de la notificación en el ámbito administrativo y judicial. El análisis resultará de utilidad en el ejercicio de la abogacía.

2. ASPECTOS GENERALES DE LAS NOTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS

La Ley 39/2015 regula la notificación administrativa en el art. 40 y siguientes. La notificación administrativa es la actuación principal en el procedimiento administrativo y, garantiza la eficacia del acto o resoluciones administrativas, incidiendo en la tutela judicial efectiva de los interesados¹.

Como analizaremos desde los pronunciamientos doctrinales y jurisprudenciales de las notificación administrativas, están ha supuesto una novedad para el sistema. Se han configurado como medio preferente para practicar la notificación, y las notificaciones en papel adquieren carácter subsidiario. Sin embargo, estas últimas siguen siendo relevantes entre los pronunciamientos jurisprudenciales.

Sea cual sea la práctica de la notificación, la finalidad es la misma, que los interesados conozcan del acto o resolución que les afecta. Por eso, se lucha desde los Tribunales para que se efectúen de forma correcta y no vulneren los derechos y libertades de los interesados.

2.1 El concepto de “notificación”

Desde la perspectiva académica, la palabra notificación deriva del latín notificare, de notus, que significa conocido, y facere, que significa hacer. La RAE define notificar como “hacer saber una resolución de la autoridad con las formalidades preceptuadas para el caso”².

En el tema que nos ocupa, la Ley contempla la notificación como la condición de eficacia de las resoluciones y actos administrativos que afectan a los derechos e intereses de los interesados en el procedimiento administrativo, consistente en su comunicación a través de la notificación, en el plazo

¹ MAYOR GÓMEZ, R., “Las notificaciones administrativas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas: novedades y cuestiones jurídicas controvertidas”. GABILEX Nº4, 2015, en p.71.

² GARCÍA CALVENTE, Y., “La comunicación de los actos en el ordenamiento jurídico Español”, VLEX, 2006.

legalmente establecido, siguiendo el procedimiento fijado por la Ley, a través de medios que permitan tener constancia de las condiciones de su recepción³.

La acción y efecto de notificar permite al interesado o su representante conocer del acto o resolución administrativa de que se trate, y al mismo tiempo establece una garantía para la Administración, con el fin de entender cumplido el fin de la notificación, desplegando, si cabe, los efectos que le son inherentes.

La notificación responde, por una parte, a la acción de comunicar al interesado, y por otra, es el documento en cual figura.

Toman importancia el sujeto activo (el interesado o su representante) y que se cumplan los requisitos formales (de los que tiene que tener constancia la Administración) y que deben quedar acreditados en el expediente para garantizar los derechos de los ciudadanos.

Autores como NÚÑEZ RUIZ, considera que la notificación es un “acto externo de comunicación que emana de la Administración pública autorizado por funcionario competente, dirigido a una persona determinada, cuya entrega a la misma es preciso acreditar en forma, con la finalidad de que conozca de un acto administrativo anterior que afecta a sus derechos o intereses, y que reuniendo los requisitos exigidos por las normas de procedimiento administrativo, produce efectos jurídicos”⁴. En la misma línea, GONZÁLEZ NAVARRO la define como “el acto de dirección procesal por el que una Administración Pública (y más ampliamente un poder público) comunica a una persona física o jurídica, nominativamente determinada, el contenido de un acto administrativo que le afecta, en ocasiones imponiéndole una determinada carga procesal que también debe precisársele, y de cuya recepción por el destinatario, o por un tercero legalmente subrogado a estos efectos, debe quedar constancia en el expediente”⁵.

³ BENAVENT CHORRES,H., “La notificación como condición de eficacia de los actos administrativos. Con especial referencia al derecho administrativo peruano”. DIALNET, Opinión jurídica, vol.8, N°15, Medellín, 2009, pp.29-44.

⁴ GARCÍA CALVENTE, Y., La comunicación de los actos...,cit.

⁵ GARCÍA CALVENTE, Y., La comunicación de los actos..., cit.

Otros prefieren poner mayor énfasis en el aspecto material, como AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, para quien la notificación es “el medio documentado por el que el órgano administrativo instructor, o que decide del expediente, hace saber a los interesados, ya directa o indirectamente, el contenido de las resoluciones que afectan a sus derechos e intereses”⁶.

Las Administraciones Públicas dictan actos administrativos y resoluciones, y gran parte de ellos deben ser notificados. En todo caso, los que afectan a los derechos e intereses de los interesados en un procedimiento administrativo⁷, aunque esta vía es excepcional para ciertos actos que por imperativo legal son objeto de publicación (art.45 Ley 39/2015). Lo que importa es que bien sea por notificación o por publicación, los interesados o sus representantes queden enterados del contenido para que surta la eficacia requerida.

En el caso de la publicación, los supuestos son los siguientes:

- a) Cuando lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento o cuando lo aconsejen razones de interés público, apreciadas por el órgano competente.
- b) El acto tenga por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas.
- c) Cuando se trate de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo. En este caso, la convocatoria del procedimiento debe indicar el tablón de anuncios o medios de

⁶ GARCÍA CALVENTE, Y., La comunicación de los actos..., cit.

⁷ La notificación es exigible respecto a las resoluciones y a los actos de trámite cualificados o que requieran una actuación del interesado. Así, GARRIDO FALLA, F. y FERNÁNDEZ PASTRANA, J.M., *Régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas*, ed.Civitas, Madrid, 2000, pp. 155 y 156; AYALA MUÑOZ, J.M., “De las disposiciones y los actos administrativos”, en AA.VV., *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo*, ed.Aranzadi, Cizur Menor, 2008, p. 413, y MARTÍN REBOLLO, L., “Disposiciones administrativas y actos administrativos”, en LEGUINA VILLA, J., y SÁNCHEZ MORÓN, M., (dirs.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, ed.Tecnos, Madrid, 1993, pp.177 y 178. La Ley 30/92 recogía la obligación de notificar a los interesados determinados actos concretos. Así lo destacan BOCANEGRA SIERRA, R., *Lecciones sobre el acto administrativo*, ed.Thomson-Civitas, Madrid, pp.138 y 139, y TARRÉS VIVES, M., “Notificación y publicación de los actos administrativos”, en TORNOS MAS, J.,(Coord.), *Administración Pública y procedimiento administrativo*, Bosch, Barcelona, 1994, pp.219 a 222. Considerando notificables todos los actos administrativos, incluidos los de trámite no cualificados. GONZÁLEZ PÉREZ, J., y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentario a la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, ed.Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2012, p.1174.

comunicación donde se efectuarán las sucesivas publicaciones, careciendo de validez las que se lleven a cabo en lugares distintos.

2.2 Naturaleza jurídica de la notificación administrativa

La finalidad de la notificación es comunicar a las personas interesadas para que conozcan del acto o resolución de que se trate, por afectar a sus derechos o intereses (art. 40.1 de la Ley 39/2015), la Administración tiene la obligación de notificar, convirtiéndose así en un derecho para los ciudadanos afectados.

En todo caso, tanto la notificación como la publicación, deben cumplir unos requisitos formales, y de ellos depende su eficacia. Lo que constituye una garantía tanto para el administrado como para la propia Administración⁸.

2.3 Caracteres y principios de la notificación

La Administración “actúa de acuerdo con los principios de jerarquía, eficacia, descentralización y desconcentración, con sometimiento a la Ley y al Derecho” (art.103 CE). No puede prescindir de actuar con objetividad. La autotutela le confiere potestad para imponer su voluntad y ejecutarla sin necesidad de acudir a los Juzgados para imponer sus decisiones. Cuando los ciudadanos acuden a un tercero (lo llamamos, heterotutela) para tutelar y hacer valer sus derechos, la Administración puede por sí misma (autotutela), establecer conforme a Derecho, imponer unilateralmente derechos y obligaciones a los ciudadanos y hacerlos ejecutar sin necesidad de acudir a un tercero. En base a la autotutela, las normas y actos administrativos se presumen legítimos y por tanto son ejecutivos y susceptibles de ejecución forzosa⁹.

El principio de “buena administración”, generado en el ámbito europeo, mediante el cual se coloca en el centro del sistema jurídico la persona/ciudadano, y los derechos que se consideran esenciales a él.

Los miembros de la UE han incorporado este derecho a sus ordenamientos jurídicos tras su reconocimiento en la Carta Europea de Derechos Fundamentales. Elevándose a la categoría de Tratado y tomando la

⁸ PALOMAR, A. y FUERTES, J., “Naturaleza y finalidad de la notificación”. Práctico contencioso- administrativo, VLEX, 2019.

⁹ DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T., “Lección 6: la autotutela administrativa”, 2014, pp.1-3.

consideración de derecho originario de la UE, por tanto tiene efecto directo y primacía sobre los ordenamientos jurídicos de los Estados Miembros¹⁰.

El derecho de “buena administración” adquiere un contenido jurídico, y se diferencia del concepto de “buen gobierno” (con componente político). La “buena administración” garantiza los Derechos Humanos universales reconocidos, con la finalidad de facilitar el control de la actuación administrativa, pues todas las garantías y derechos que incluye sirven para que el ciudadano pueda someter a control judicial la actuación administrativa que no se ajuste a la legalidad, que no sea objetiva, y que transgreda sus derechos. Puede ser incluido en la Declaración de Derechos Humanos, de modo que la vulneración de ellos supone también la vulneración de la “buena administración”¹¹.

Nuestro derecho nacional reconoce como manifestaciones de la “buena administración” los siguientes derechos:

1. El derecho a la imparcialidad de la autoridad o funcionario.
2. Derecho a la equidad.
3. Derecho a que se tramite el procedimiento en plazo razonable.
4. El derecho de audiencia o contradicción.
5. El derecho de acceso.
6. Derecho a obtener una resolución motivada.
7. Derecho a ser indemnizado.
8. Derecho a utilizar lenguas oficiales.

Siendo muy relevante en la práctica, porque debe respetarse por la Administración, siendo el efecto mediato o inmediato de la notificación la sujeción de la Administración Pública al Derecho administrativo, y al Derecho de la Unión Europea en cuanto le afecte.

Cabe la posibilidad de realizar actuaciones materiales de notificación (que corresponden a la Administración Pública) por medio de sujetos o entidades privadas (que son contratadas con este fin)¹², pero dicha práctica no implica ejercicio de autoridad, es el caso de la empresa de Correos, se trata de garantizar la eficacia.

¹⁰ LARA ORTIZ, M^a L., “El derecho a la buena administración en el marco de la protección de los derechos humanos”, CEFD, 2019, pp.340 y ss.

¹¹ LARA ORTIZ, M^aL., El derecho a la buena administración...,cit.p.351

¹² LEFEBVRE FRANCIS, *Memento práctico administrativo*, ed.El Derecho, Madrid, 2017. p.506.

La notificación, tiene carácter instrumental respecto del acto o actuación que pretende comunicarse, es decir, para que el interesado o su representante tenga conocimiento contenido de la notificación, se realiza la notificación como vínculo entre el ciudadano y la Administración. Como hemos comentado, el acto o resolución puede ser objeto de publicación, por ejemplo, los actos de trámite dictados en el procedimiento de aprobación inicial y provisional de planes urbanísticos¹³.

La notificación tiene carácter finalista, es decir, el fin para que el interesado conozca del acto y así, pueda reaccionar; se garantizan los derechos de todo interesado.

Es significativo que, si el fin se incumple o no se respetan las formalidades legales, o cualesquiera que sean otras consecuencias que pueden producir su inobservancia, no causa la anulación de la notificación, puesto que resultaría absurdo convertir el medio en fin de sí mismo. Lo decisivo es que el administrado tenga o haya podido tener conocimiento efectivo del acto notificado (STS de 3 de julio de 2013, rec.2511/2011).¹⁴ Se trata de una

¹³ LEFEBVRE FRANCIS, Memento práctico administrativo, cit.p.507.

¹⁴ Versa sobre el deslinde costero de un acantilado. El Tribunal se pronuncia sobre el lugar en que deben efectuarse las notificaciones en los procedimientos iniciados de oficio. Se inicia el procedimiento de deslinde y se comunica a la Comunidad de Propietarios. Durante el procedimiento, la comunidad designa un letrado para que les represente en la vía administrativa y éste comunica a la Administración que le notifique al domicilio de su despacho todas las actuaciones; la Administración prescinde de este dato, y notifica un acto administrativo relevante a la Comunidad de Propietarios, de manera que cuando el abogado formula el recurso de reposición lo declara extemporáneo pues computa el plazo de un mes desde el día siguiente a la notificación a tal comunidad de propietarios. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia confirma tal extemporaneidad al considerar que el deslinde es un procedimiento iniciado de oficio y que no opera la facultad de indicar otro lugar para notificaciones alternativo y preferente.

Cuando se plantea el recurso de casación hay una cuestión procesal previa, y que tras la presentación del recurso de casación, el Tribunal Supremo la admite. Resuelve en virtud al siguiente razonamiento: “Estas circunstancias determinaban que el acto aprobatorio del deslinde debiera notificarse a la persona y domicilio designando al efecto (ex art. 59.2 de la derogada Ley 30/92), con la consecuencia de que al no hacerlo la notificación deviene defectuosa (ex art. 58.3 de la misma Ley 30/92), con el efecto de que el plazo de inicio del trámite del recurso, administrativo y judicial, se computa en la forma prevista en ese precepto “(...)a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación o resolución, o interponga cualquier recurso que proceda”.

Para el caso cabe el señalamiento por los interesados de domicilio donde desean ser notificados es independiente de la forma en que el procedimiento se inicia, de oficio o a instancia de parte, siendo un derecho de los interesados en el procedimiento —también ejercitable en los procedimientos incoados de oficio—.

condición jurídica de eficacia. El acto o resolución en sí, ni es ejecutivo ni ejecutorio, si no existe la previa notificación en regla.

En todo momento, la Administración está sujeta a garantizar los derechos de los ciudadanos, y queda obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación¹⁵, así lo determina el art. 21 de la Ley 39/2015.

2.4 Análisis de los principales problemas jurídicos de la regulación actual

La regla general establece que las resoluciones y actos administrativos se notificarán a los interesados cuyos derechos e intereses sean afectados, en los términos previstos en la Ley.

Por una parte, el texto integro garantiza la notificación (art. 40.2). Si se omite alguno de los requisitos previstos, de si pone fin o no a la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan (añadiendo la nueva redacción, en vía administrativa y judicial), el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos¹⁶, y que igualmente surte efectos. Será a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación, o interponga cualquier recurso que proceda (art.40.3).

Tanto es así que, de conformidad con el apartado 4 del art. 40, “a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente la notificación que contenga, cuando menos, el texto integro de la resolución, así como el intento de notificar debidamente acreditado”.

3. NOVEDADES RELEVANTES INTRODUCIDAS CON LA LEY 39/2015 RESPECTO DE LAS NOTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS

Tras la aportación teórica, en los siguientes apartados se desarrollaran los problemas prácticos que han suscitado las notificaciones administrativas.

Una de las cosas más notorias tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015 es la notificación electrónica. Partiendo de que la Ley introduce la obligación para algunos sujetos de relacionarse con la Administración electrónicamente y a

¹⁶ CAMPOS ACUÑA, C., Comentarios a la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ed. Wolters Kluwer España S.A., Madrid, 2017, pp.318-319.

otros les concede la opción de hacerlo, según expresa el art. 14 de la Ley 39/2015.

Las notificaciones electrónicas adoptan carácter preferente, sin perjuicio de dos casos: la comparecencia espontánea del interesado y aquellos supuestos en los que para asegurar la notificación se requiera la entrega del acto por parte de empleado público (art.41.1). En la actualidad, las notificaciones en papel (art.42 L.39/2015) adquieren carácter subsidiario, por razones de eficacia y eficiencia en el uso de medios informáticos.

3.1 Las notificaciones electrónicas

Desde la entrada en vigor de la Ley 39/2015, las notificaciones se practicarán preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía (art. 41).

Si los sujetos no quedan obligados a relacionarse con la Administración mediante esta vía, podrán decidir y comunicar en cualquier momento a la Administración Pública actuante, mediante modelo normalizado, que las notificaciones sucesivas se practiquen o dejen de practicarse por medios electrónicos.

Con las notificaciones electrónicas la comparecencia se realiza en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante, a través de la dirección habilitada única o bien, en el Punto de Acceso General.

Las diferencias para practicar las notificaciones a los interesados o a sus representantes empiezan a surgir, dependiendo de si el procedimiento se inicia a solicitud del interesado o de oficio.

Existen casos en los que no procede la notificación electrónica, los supuestos son:

- 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 (art.41.1.a).
- 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 (art.41.1.b).

- Si bien es cierto, reglamentariamente, las Administraciones pueden 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 para ello. Por su parte, el interesado puede habilitar un dispositivo electrónico y/o dirección de correo electrónico que servirá para el envío de los avisos, pero no para la práctica de notificaciones.
- Aquellas en las que el acto a notificar vaya acompañado de elemento que no sean susceptibles de conversión en formato electrónico (art.41.2.a).
- Las que contengan medios de pago a favor de los obligados, tales como cheques (art.41.2.b).

3.2 La práctica de las notificaciones

Para practicar las notificaciones se establece como medio preferente el electrónico y las notificaciones en papel adquieren carácter subsidiarios.

Independientemente del medio empleado, la notificación debe ser notificada porque si afecta a los derechos e intereses legítimos de los interesados.

El plazo para notificar un acto administrativo es de diez días contados a partir de la fecha en la que se haya dictado el acto. En ese plazo la Administración deberá emitir o poner a disposición del interesado la notificación.

Existen diferencias para practicar las notificaciones según el órgano actuante. Si el procedimiento se inicia a solicitud del interesado, las notificaciones se practicarán por el medio que señale el propio interesado. Si no es posible realizar la notificación por el medio señalado en la solicitud, se practicará en cualquier lugar adecuado a tal fin, y por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante.

Los procedimientos iniciados de oficio, permiten a la Administración utilizar mecanismos -a los solos efectos de su iniciación- para recabar, consultar en las bases de datos del Instituto Nacional de Estadística, los datos sobre el domicilio del interesado recogidos en el Padrón Municipal, remitidos por

las Entidades Locales en aplicación de lo previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

La STS de 3 de julio de 2013¹⁷ se pronuncia sobre el procedimiento iniciado de oficio. Si el interesado designa un determinado domicilio para practicarse la notificación o si se determina un lugar concreto para dicha práctica, la Administración debe tener en cuenta la decisión y notificar donde se ha determinado, con independencia de quién inicia el procedimiento. Lo que importa es que llegue a conocimiento del interesado o de su representante para quedar enterados del texto íntegro y así, conseguir la finalidad perseguida y que dicha notificación despliegue su eficacia.

En la actualidad, la Administración cuenta con medios para practicar la notificación por medios electrónicos y existen excepciones para practicarlas por medios no electrónicos. Las excepciones que tasa la norma son, entre ellos: la comparecencia espontánea del interesado o su representante, que se haga entrega directamente por un empleado público, que el procedimiento sea iniciado a solicitud del interesado, y otros.

- Duplicidad de notificaciones

Otro problema suscitado en la práctica es si la notificación se emite por dos vías y ambas llegan a manos del interesado. La STS de 15 de noviembre de 2012¹⁸ resolvió en base a la Ley 30/92 que, cuando se realizaba “doble notificación” de una resolución administrativa al ciudadano, es el caso de enviar una notificación en papel al domicilio y, al mismo tiempo, se publicaba en el

¹⁷ Tribunal Supremo (Sala de lo contencioso-administrativo) de 3 de julio de 2013 (rec.2511/2013).

¹⁸ Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 2012 (casación 6999/2010) dice que: Esta Sala se ha pronunciado en diversas ocasiones acerca de la fecha de inicio del plazo para impugnar judicialmente resoluciones administrativas en las que concurrían la publicación y la notificación personal, siendo consolidada la jurisprudencia de que en tal supuesto la fecha posterior es la que inicia el plazo de impugnación, es decir, que en caso de haberse producido una notificación personal con posterioridad a la publicación debe ser esta última fecha la que inicia el plazo de impugnación: STS de esta Sala de 24 de septiembre de 2008 (Casación 5765/2004), STS de 26 de junio de 2009 (Casación 1079/2005), STS de 21 de julio de 2010 (Casación 1793/2006), STS de 12 de noviembre de 2010 (Casaciones 2686/2006 y 1879/2006) y STS de 15 de diciembre de 2011 (Casación 254/2009).

La jurisprudencia también aclaró que este criterio regía no sólo para el inicio del cómputo de los plazos para interponer recursos ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sino también para los recursos administrativos.

boletín o diario oficial, se interpretó por la jurisprudencia que en estos casos se estaba vulnerando el principio pro actione. Permitía al ciudadano empezar a contar el plazo para recurrir la resolución a partir de la recepción de la última de ellas.

La Ley 39/2015 resuelve la cuestión y el art.41.7 establece que en el caso de notificar por diversos medios, se tomará como fecha de notificación la de aquella que se hubiera producido en primer lugar.

- Notificación rechazada

Cuando un obligado se niega a recibir la notificación hablamos de rechazo de la notificación.

El art. 41.5 de la Ley 39/2015 establece que el intento de realizar la notificación no se perfecciona porque el destinatario de la misma se niega a recibirla. El hecho de no poder entregarse no supone un rechazo. Es necesario que el interesado o su representante rechace la notificación de una actuación administrativa para entender que se rechaza la notificación.

Se exige que la persona que se niega a hacerse cargo de la notificación tenga relación con el destinatario para garantizar que de recibirla sería eficiente para conseguir que el destinatario tuviera conocimiento del texto, así como que esa relación se considere del círculo de proximidad para entender que el propio interesado está rechazando recibir la notificación (STS de 5 de julio de 2005)¹⁹. Cualquier persona no puede recibir válidamente una notificación dirigida a otra persona, ni puede entenderse que alguien rechace algo cuando el ordenamiento no lo considera válido para recibirlo. Por tanto, solo puede entenderse rechazada la notificación cuando quien se niega a recibirla es alguien que la norma le atribuye la capacidad para recibirla.

El rechazo debe ser expreso, es decir, debe ser una manifestación expresa de la negativa de la persona para recibir la notificación. Dicha circunstancia se hará constar en el expediente junto con el día y la hora del intento, y se dará por efectuado el trámite y siguiéndose el procedimiento (art.42 Ley 39/2015).

¹⁹ PALOMAR,A., "Rechazo de la notificación", VLEX. Tribunal Supremo (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 4ª). Sentencia de 5 de julio de 2005. RJ 2005/5204.

La acreditación de dicho rechazo de la notificación incorporado al expediente constituyendo una garantía para la Administración. En el caso de notificar en el domicilio, será el acuse de recibo.

Formulario de notificación de Correos de España. El formulario está dividido en varias secciones:

- RECEPCIÓN:** Incluye un campo para declarar si el envío reseñado ha sido debidamente entregado o rechazado, con botones de "Entregado" y "Rechazado". También incluye campos para el nombre y apellidos del receptor, la fecha, el DNI del receptor y la firma del receptor.
- ENTREGA DOMICILIARIA:** Incluye una lista de opciones de entrega: 1. Entregado a Domicilio, 2. Dirección Incorrecta, 3. Ausente Reparto, 4. Desconocido/a, 5. Fallecido/a, 6. Rechazado, 7. No se hace cargo.
- OFICINA:** Incluye un campo para la firma del empleado y una lista de opciones de entrega: 8. Entregado, 9. No retirado.
- CERTIFICADO:** Incluye un campo para el sello de la oficina de entrega o devolución.

En la parte superior izquierda del formulario se encuentra el número de teléfono 902 197 197 y el sitio web www.correos.es. En la parte inferior del formulario se encuentra el logo de Correos.

Cuando nos referimos a las notificaciones electrónicas, el rechazo de la notificación se produce de manera automática a los 10 días, en el caso de que el interesado no acceda a la Sede Electrónica para conocer el contenido íntegro de la notificación.

- Los plazos para notificar

Para entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente con la notificación que contenga el texto íntegro, así como el intento de notificación debidamente acreditado.

El plazo para notificar un acto administrativo es de diez días contados desde la fecha en la que se haya dictado el acto.

En la notificación electrónica según el art. 43.3 LPAC se entenderá cumplida la obligación a la que se refiere el art.40.4 LPAC con la puesta a disposición de la notificación en la sede electrónica de la Administración u organismo actuante o en la dirección electrónica habilitada (DEH).

El cómputo de los plazos sufre una reforma sustancial, se introduce el cómputo de los plazos por horas y la declaración de los sábados como días inhábiles, lo que supone unificar el cómputo de plazos en el ámbito judicial y el administrativo²⁰.

²⁰ MAYOR GÓMEZ, R., Las notificaciones administrativas..., cit.,pp.72-73.

En cuanto al cómputo de las horas, se entenderán hábiles todas las horas del día que formen parte de un día hábil (art. 30 y siguientes) salvo que por Ley o en el Derecho de la Unión Europea se disponga otro cómputo. Se contarán de hora a hora y de minuto a minuto, y el plazo se iniciará desde la hora y minuto en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate y no podrá tener una duración superior a veinticuatro horas, en cuyo caso se expresarán en días.

El registro electrónico de cada Administración u Organismo permite la presentación de documentos los 365 días del año durante las 24 horas del día, y se regirá a efectos de cómputo de los plazos, por la fecha y hora oficial de la sede electrónica de acceso (art. 31 Ley 39/2015).

La práctica de la notificación se realizará dentro del plazo máximo. Habrá que estar a si se practica en plazo y si cumple con las formalidades establecidas en el art.40 LPAC. En las notificaciones en papel existe la posibilidad de realizar dos intentos; si se intenta el primero pero no ha sido posible, se practica un segundo; en caso que este último se realizara fuera del plazo máximo, no se interpreta como una notificación inválida. Así lo determinaba la doctrina legal respecto al derogado art. 58.4 de la Ley 30/92. La STS de 3 de diciembre de 2013 (recurso núm.557/2011)²¹, que rectifica la doctrina anterior (STS de 17 de noviembre de 2003, casación 128/2002) estableció que el intento de notificación queda culminado en la fecha en que se lleve a cabo, siempre que quede constancia de ello en el expediente. El período de tiempo que transcurre entre la fecha del primer intento de notificación y el posterior, no prolonga el plazo. Por tanto, si el intento se lleva a cabo en una fecha comprendida dentro del plazo máximo de duración del procedimiento (debe quedar acreditado y debe respetar las exigencias normativas), y producirá efectos, con independencia de que su acreditación acceda al expediente cuando ya venció el plazo. La doctrina rectifica la antigua redacción²². En la actualidad, el plazo para resolver es de 10 días (art. 40.2 Ley 39/2015) y la acreditación de los intentos de notificación deberán introducirse igualmente en el expediente.

Los sábados son inhábiles salvo que la Ley o en el Derecho de la UE no se exprese otro cómputo (art.30.2). Cuando los plazos se señalen por días, se entenderá que estos son hábiles, excluyéndose también de dicho cómputo los domingos y los declarados festivos.

La Resolución del Tribunal Administrativo de contratación Pública²³ analiza el calendario de días hábiles e inhábiles (además de sábados y domingos) el 25

²¹ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo contencioso-administrativo) de 3 de diciembre de 2013. (Rec. 557/2011).

²² CAMPOS ACUÑA,C.,“Comentarios a la Ley 39/2015...”,cit. pp.319-320.

²³ Resolución de la Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia. Resolución núm. 36/2019 de 11 de febrero. En ella se destaca ante una presentación telemática a través de sede electrónica, y de una persona jurídica, por lo que existe un precepto muy específico en la Ley 39/2015 , cuál es su artículo 31.3, que no podemos obviar para tratar una cuestión de orden público procedimental:“La sede electrónica del registro de cada Administración pública u organismo determinará, atendiendo al ámbito territorial en que ejerce sus competencias el titular de aquella y al calendario previsto en el artículo 30.7, los días que se considerarán inhábiles a los efectos previstos en este artículo. Este será el único

de diciembre de 2018 y el 1 de enero de 2019, y por tanto los festivos que consta en la sede electrónica de la Xunta de Galicia (<https://sede.xunta.gal/a-sede/calendario-e-hora-oficiais>). El período entre el dies a quo y la interposición telemática del recurso, el 16 de enero de 2019. En aplicación del art.31.3 Ley 39/2015: “Este será el único calendario de días inhábiles que se aplicará para efectos del cómputo de plazos en los registros electrónicos, sin que les resulte de aplicación lo dispuesto en el artículo 30.6.” El art. 30.6 permitía aumentar los días inhábiles con los inhábiles del municipio o de la Comunidad Autónoma en que resida el interesado e inhábil en la sede del órgano administrativo, o a la inversa. En el caso, no se puede invocar en las presentaciones telemáticas, lo cual es una interpretación que no solo deriva de esa clara literalidad.

La normativa vigente unifica los plazos administrativos con los del ámbito procesal²⁴. Por ende, se aclara la exigencia para fijar los plazos por días naturales, puesto que es necesario que así se declare por una Ley o por el Derecho de la UE.

Si se presentan los documentos en un día inhábil, se entenderá realizada en la primera hora del primer día hábil siguiente salvo que una norma permita expresamente la recepción en día inhábil. Al igual que la Xunta de Galicia, cada Administración u Organismo, indicará en la sede electrónica del registro los días que se considerarán inhábiles a los efectos de cómputo.

La relevancia de los plazos es determinante para que la notificación despliegue sus efectos pero, si se notifica un acto fuera de plazo este será válido y eficaz, pero tendrá unas consecuencias:

- Si conlleva un gravamen para el interesado, la eficacia del acto será de ese momento (p.ej. pago de una multa).

calendario de días inhábiles que se aplicará para efectos del cómputo de plazos en los registros electrónicos, sin que les resulte de aplicación lo dispuesto en el artículo 30.6.”

En la sede electrónica de la Xunta de Galicia consta ese calendario,<https://sede.xunta.gal/a-sede/calendario-e-hora-oficiais>, y en sus referencias solo aparecen como días inhábiles (además de sábados y domingos) el 25 de diciembre de 2018 y el 1 de enero de 2019, para el período entre el dies a quo antes citado y la interposición telemática del recurso, el 16 de enero de 2019.

²⁴ El artículo 130.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, 1/2000, de 7 de enero, señala que: “Son días inhábiles a efectos procesales los sábados y domingos, y los días 24 y 31 de diciembre, los días de fiesta nacional y los festivos a efectos laborales en la respectiva Comunidad Autónoma o localidad. También serán inhábiles los días del mes de agosto”.

- Los plazos para recurrir comenzarán a contar desde la recepción de la notificación.

- Protección de datos

La normativa de Protección de datos también afecta a las notificaciones. El art. 46 LPACAP señala que: “Si el órgano competente apreciase que la notificación por medio de anuncios o la publicación de un acto lesiona derechos o intereses legítimos, se limitará a publicar en el Diario Oficial que corresponda una somera indicación del contenido del acto y del lugar donde los interesados podrán comparecer, en el plazo señalado, para conocer del contenido íntegro del acto”.

4. LA EFICACIA DE LAS NOTIFICACIONES

La notificación debe atender a las formalidades del art.40 de la Ley 39/2015. Sea por el medio que sea que se proceda a notificar, las notificaciones adquieren eficacia y por tanto, son válidas, siempre que permitan tener constancia de su envío o puesta a disposición, de la recepción o acceso por el interesado o su representante. Es decir, que se tenga conocimiento al menos del texto íntegro.

La STS de 11 de abril de 2019 (rec.2112/2017)²⁵ se ocupa de los criterios de la validez de las notificaciones, ya que las controversias jurídicas surgen ya no entorno a la validez del acto administrativo sino en la eficacia. Los hechos de la sentencia conllevan que la parte entiende que no fue notificado conforme a Derecho. El efecto directo es, si la notificación no es válida no se inicia el plazo para recurrir, y por tanto, no se puede ejecutar el acto, ni comienzan a correr los plazos de prescripción, por ejemplo. En otras palabras, aunque el acto sea válido no produce efectos vinculantes mientras no sea notificado²⁶.

Las notificaciones son válidas siempre que permitan tener constancia de su envío o puesta a disposición, de la recepción o acceso por el interesado o su

²⁵ Tribunal Supremo (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 2ª). Sentencia núm.513/2019 de 11 de abril de 2019.

²⁶ BLANQUER CRIADO, D., Introducción al derecho administrativo. *Teoría y 100 casos prácticos*. ed.Tirant Lo Blanch, 4ª edición, Valencia, 2018. p.462.

representante. La falta de notificación no es causa determinante de invalidez del acto, sino de su ineficacia.

Si se indica un domicilio para practicar la notificación, dicha decisión vincula a la Administración y no solo en los procedimientos iniciados a instancia del interesado sino también en los que se inicien de oficio. Ya lo expresó así la STS de 3 de julio de 2013 (rec.2511/2013)²⁷. Como en otros aspectos, con la entrada en vigor de la Ley 39/2015 se amplían los medios para realizar la notificación. El fin es agilizar el procedimiento sin mermar las garantías de autenticidad y la exclusividad del domicilio como lugar para la práctica de notificaciones en papel (art.42.2). Además, especifica cómo procede la notificación si el procedimiento es iniciado de oficio (art.41.4) o a instancia a solicitud del interesado (art.41.3).

En la práctica, muchas notificaciones se vuelvan ineficaces y puedan originar indefensión, lo que conlleva, por ejemplo, la nulidad del procedimiento. Por este motivo, la jurisprudencia ha delimitando qué notificación se puede considerar eficaz y cual no.

- Notificaciones por edictos

El Tribunal Constitucional en diversas sentencias ha establecido la subsidiariedad de la publicación por edictos a la publicación en el BOE; se practica cuando un interesado es desconocido (art. 44)²⁸. Por ejemplo, no se podrá acudir a la notificación edictal si la Administración pudo consultar algún Registro Público en el que constara el domicilio actualizado (Ej. el Registro Mercantil, para las personas jurídicas).

²⁷ Tribunal Supremo (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 5ª). Sentencia de 3 de julio. Recurso 2511/2013.

²⁸ Existen sentencias como la STC 210/2007, de 24 de septiembre, que no se trata de una notificación puramente administrativa; se trata de notificar a una empresa en su domicilio social pero este ha cambiado. Por lo que es relevante para este estudio de las notificaciones administrativas, dicha sentencia establece que la Doctrina aplicable: "Se trata, en cada caso de saber dónde ha de realizarse un esfuerzo diligente de las partes del órgano judicial para entender cubiertas las exigencias que justifican la citación por edictos, que sin duda es conforme a la CE, pero que resulta realmente subsidiaria frente a otras formas de comunicación directa. Por ende, para actuar con la diligencia debida, hay que consultar los Registros Públicos para entender efectivamente que se han agotado las posibilidades de notificación directa. Nuestra jurisprudencia viene atribuyendo una relevancia especial al dato de haber reflejado en el Registro Mercantil el nuevo domicilio (SSTC 160/1995, de 6 de noviembre, FJ 4, 100/1997, de 20 de mayo, FJ 3; entre otras).

La STSJ de Cantabria 499/1999 de 9 abril 1999²⁹, debate la conformidad a Derecho de una serie de resoluciones dictadas por el Ayuntamiento de Santander, notificadas a través del Boletín Oficial. El criterio interpretativo del TS es acudir a la notificación edictal cuando una vez comprobado el domicilio del interesado este está ausente.

Las notificaciones edictales son viables cuando el interesado es “desconocido” o “se ignore su domicilio”, y si ninguna de estas circunstancias se da, no procede.

El caso de la STSJ de Cantabria, la obligada tributaria estaba identificada correctamente y se conocía su domicilio. La notificación no fue practicada ni reiterada en cualquiera de los domicilios que se conocían, en consecuencia, la notificación mediante la publicación de edictos en el Boletín Oficial no goza de eficacia³⁰. No se entendía practicada porque se intentó notificar sin haber reiterado ni en la persona del interesado ni en la de los sujetos previstos que contemplaba el art.59.2 de la Ley 30/92, ni quedó constancia de que había llegado a conocimiento del interesado el aviso del empleado de Correos indicando que la misma se encontraba a su disposición.

El recurrente alega la prescripción. El art.81 de la Ley de Seguridad Vial establece que el plazo para estas infracciones se interrumpe “por cualquier actuación de la Administración de la que tenga conocimiento el denunciado o esté encaminada averiguar su identidad o domicilio, o por la notificación efectuada de acuerdo con el art.78”. En el caso no se había practicado

²⁹ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria (Sala de lo contencioso-administrativo), de 9 de abril de 1999. Se interpone recurso 1084/1998 contra la Resolución de la Dirección General de Tráfico por un expediente sancionador. El TS analiza el problema de la notificación edictal tras la ausencia del interesado en su domicilio. Los presupuestos para proceder con estas notificaciones estaban tasados en el art.80.3 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, además, el art.59.4 del mismo texto legal exponía: “intentada la notificación ordinaria no se hubiera podido practicar”. En este supuesto tampoco se cumple con el apartado 2 del art.59. El recurrente alega prescripción del procedimiento. De conformidad con lo que establece el art.81 de la Ley de Seguridad Vial para estas notificaciones, interrumpen el plazo “por cualquier actuación de la Administración de la que tenga conocimiento el denunciado o esté encaminada averiguar su identidad o domicilio, o por la notificación efectuada de acuerdo al art.78”. Como no se ha practicado correctamente la notificación, no se puede considerar que se haya interrumpido la prescripción, por cuanto la notificación defectuosa carece de efectividad.

³⁰ El art.80.3 de la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establecía para el supuesto que no respondía a los presupuestos del artículo. No obstante, se veía viable que de conformidad con el art. 59.4 (de la derogada L.30/92), indicar que procedía cuando “intentada la notificación ordinaria no se hubiera podido practicar”.

correctamente la notificación, no pudiendo considerar producida para interrumpir la prescripción, por cuanto la notificación defectuosa carece de tal efectividad. Ante la notificación edictal practicada existen graves defectos:

1º Haberse publicado en lugar distinto al domicilio del interesado.

2º No haberse cumplido con la obligación de exhibición en el tablón de anuncios del Ayuntamiento.

- Las notificaciones en papel

Las notificaciones en papel siguen teniendo su peso en la práctica. La interpretación legal era controvertida si no resultaba efectiva la entrega en un primer intento, “se repetirá por una sola vez y en hora distinta dentro de los tres días siguientes”³¹. Con la Ley 30/92, el concepto “hora distinta” ha llevado a múltiples interpretaciones jurisprudenciales, que han ido desde considerar que una diferencia horaria de una hora sería suficiente para valorar como válido el segundo intento, hasta considerar (los más garantes del principio de tutela efectiva) establecer el concepto “hora distinta” para entenderse válida la práctica si se realiza en distinta franja horaria, como puede ser mañana, tarde, primeras horas de la mañana o de la tarde³².

El art. 42 LPAC introduce la redacción clara para entender el concepto de “hora distinta”: “en caso de que el primer intento de notificación se haya realizado antes de las quince horas, el segundo intento deberá realizarse después de las quince horas y viceversa, dejando en todo caso al menos un margen de diferencia de tres horas entre ambos intentos. Si el segundo intento resultase infructuoso, entonces se procederá conforme al art. 44”.

- La carga de la prueba

Han de respetar todas las formalidades establecidas. Se parte de la presunción *iuris tantum* de que el acto ha llegado a conocimiento del interesado; pero podrán enervarse en los casos en los que se haya acreditado suficientemente lo contrario. La presunción (*iuris tantum*) admite prueba en contrario, y la carga

³¹ Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 5ª) de 24 de abril de 2019 (recurso de apelación 152/2018).

³² BERNARDO, M., “Notificaciones”, Autorenting, nº37, 2014.

recae sobre la Administración, habrá de considerarse cumplida cuando se acredite suficientemente que el acto llegó a conocimiento del interesado.

Los actos administrativos (por ejemplo, la denegación de jubilaciones, designación de empleados públicos o funcionarios) que dictan las Administraciones Públicas, se presumen válidos y producen efectos desde la fecha en que se dictan pero, su eficacia puede quedar demorada hasta que se notifique. Si no existe certeza sobre la notificación del acto o resolución, se presumirá que la notificación no ha llegado a producir su eficacia³³.

Son los funcionarios son quienes emiten la notificación, son ellos los que atestiguan haber enviado o entregado al interesado/s la resolución o acto administrativo de que se trate. Para entender cumplida la notificación, debe garantizarse el real conocimiento por parte de los interesados sobre las resoluciones o actos que les afecten a sus derechos y/o intereses. En atención al principio de buena fe, no cabe imponer sobre la Administración pública la realización inagotable para notificar un acto que el interesado, posiblemente, no quiere recibir.

La eficacia de la notificación garantiza que los ciudadanos ejerzan la defensa en el procedimiento administrativo.

- Defectos sustanciales o no sustanciales en las notificaciones

La notificación debe tener un contenido mínimo, de conformidad con el art.40 LPAC y debe ser notificado conforme a las exigencias legales.

A pesar de ello, las notificaciones pueden suscitar defectos sustanciales o no sustanciales, en atención a las formalidades que se deben cumplir.

Ante defectos sustanciales se presume que el acto no llegó a conocimiento del interesado y por tanto, le causó indefensión (art.24 CE). El Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo mencionan como ejemplos de defectos

³³ GÓMEZ ZAMORA, LEOPOLDO J., “Los actos de las Administraciones Publicas sujetos al Derecho Administrativo se presumen válidos y producen efectos desde la fecha en que se dictan pero su eficacia puede quedar demorada a la notificación. Concretamente para que un acto administrativo tenga eficacia frente a un interesado debe serle notificado cumpliendo las correspondientes garantías (art. 40.1 LPAC). La notificación se constituye en un requisito de eficacia para el interesado por lo que es un elemento muy relevante del procedimiento administrativo”. Thomsons Reuters, 2019. en p.1.

sustanciales: la notificación en domicilio que no sea el del interesado; se notifique a un tercero que no demuestre que cumple el requisito de “cercanía” o “proximidad” con el destinatario o bien que no se haga constar la identidad del tercero. En la notificación edictal o por comparecencia, no se haya intentado practicar dos veces el intento en días y franjas de hora distintos. También se considera defecto sustancial cuando la notificación de un acto no hace constar o conste erróneamente el recurso procedente, o el plazo para interponerlo, o el órgano ante el que debe interponerse.

Las formalidades no sustanciales hacen que se presuma que el acto ha llegado a conocimiento del interesado. Puede ser el caso de que exista algún tipo de vicio que no provoque indefensión; la notificación se entregue una vez transcurridos diez días desde que se dictó el acto; se entrega a un vecino (sin que exista duda de la relación de vecindad); se realiza en un domicilio distinto al designado por el interesado, pero adecuado (el domicilio fiscal o en el del representante); se entrega a un tercero que se halla en el domicilio del destinatario pero no se señala la relación con éste, aunque se identifique; la realizada a una sociedad mercantil en la que no conste la firma del empleado, pero conste el sello inequívoco de la sociedad; o bien, la que sin especificar si el acto es o no definitivo en vía administrativa, indica el recurso que procede.

4.1 Notificaciones defectuosas

Las notificaciones que contengan el texto íntegro del acto pero omitan alguno de los demás requisitos previstos en el art. 40 LPAC, surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación, o interponga cualquier recurso³⁴ contra el acto dictado. En efecto, la notificación se entenderá convalidada y surtirá efectos.

4.2 Notificaciones infructuosas

Las notificaciones infructuosas se definen como aquellas cuyo interesado sea desconocido, o bien se ignora el lugar donde notificarlos o, no se hubiera

³⁴ CAMPOS ACUÑA, C., “Comentarios a la Ley 39/2015...”, cit. pp.310-315.

podido practicar la notificación. En estos casos la notificación se realizará por medio de anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado (BOE) o bien, por medios de notificación complementarios como la publicación de un anuncio en el boletín oficial de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, en el tablón de edictos del Ayuntamiento del último domicilio del interesado o Consulado o Sección Consular de la Embajada que corresponda.

Distinto es, como hemos visto, el rechazo de la notificación por su destinatario - supuesto al que se asimila el transcurso del plazo de diez días desde su puesta a disposición por medios electrónicos, según hemos citado- ya que en estos casos la notificación se tendrá por practicada como impone el art. 41.5 Ley 39/2015.

Pongamos como ejemplo las sanciones de tráfico. La Ley de Seguridad Vial incorporó un medio especial, la Dirección Electrónica Vial para notificar las denuncias que no sean entregadas en el acto y siempre que el interesado disponga de este medio, porque, en caso contrario, la notificación deberá hacerse en el domicilio que expresamente se hubiere indicado para el procedimiento y, en su defecto, en el domicilio de los Registros de la DGT. En el caso de que nadie se hiciera cargo de la notificación en el domicilio, se practicará un nuevo intento en el plazo de los tres días siguientes y si tampoco surtiera efecto, se remitirá a su publicación en TESTRA (Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico).

En general, ante notificaciones infructuosas, si nadie se hace cargo de la notificación, se hará constar dicha circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación (STS de 28 de octubre de 2004, recurso 70/2003)³⁵.

La LPAC introduce dos intentos de notificación para la notificación en papel. La STS de 10 de noviembre de 2004, rec. 4/2003 (aunque le era de aplicación la Ley 30/92) determinaba "...esta Sala estima adecuada la doctrina de la Sala de Instancia, pues de un lado tratándose cual se trata de interpretar una norma

³⁵ La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, Sección 5ª) de 28 de octubre de 2004, rec. 70/2003, se fija la siguiente doctrina legal: "a efecto de dar cumplimiento al art. 59.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reformada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, la expresión "en una hora distinta" determina la validez de cualquier notificación que guarde una diferencia de al menos sesenta minutos a la hora en que se practicó el primer intento de notificación".

que regula el régimen de las notificaciones, su aplicación ha de tratar de posibilitar, que se consiga el fin de la notificación, que esta llegue al interesado, y si un día no estaba en el domicilio a primeras horas de la mañana se ha de posibilitar, que la segunda notificación sea en franja horaria distinta, por ejemplo, al final de la mañana..., si al legislador le hubiese dado igual el horario concreto, debía haberse limitado a decir, que la segunda notificación se practicará en el día siguiente o en el otro...hora distinta a efectos de la notificación, no es 9,30 cuando la anterior se había realizado a las 10, aunque ciertamente las nueve y las diez sean horas distintas según el Diccionario, pues esa hora distinta, se ha de entender practicada en distintas franjas horarias, como puede ser, mañana tarde, primeras horas de la mañana o de la tarde”.

La interpretación para la práctica de la notificación en hora distinta viene determinada en la LPAC, en concreto en el art.44.

4.3 Las notificaciones electrónicas. El aviso electrónicos a los interesados.

Desde la puesta en funcionamiento de las notificaciones electrónicas, han surgido problemas interpretativos respecto del aviso a los interesados.

Este aviso se centra en que el interesado pueda identificar un dispositivo electrónico o una dirección de correo electrónico para recibir dicho aviso de que se le ha enviado una notificación (art. 41 Ley 39/2015).

El objeto de dicha identificación es para recibir el aviso, no para enviarle la notificación, y esa dirección funcionará tanto para ser advertido de que se ha enviado una notificación por vía electrónica como si se emite en papel.

No debemos confundir el aviso con la notificación, así lo indica la Ley. La notificación debe cumplir con los elementos formales y despliega eficacia jurídica. El aviso es la comunicación simplemente para indicar que se ha remitido para notificarse.

El aviso igual sirve para notificaciones electrónicas como por papel. En el caso de las electrónicas, no sustituye el acceso a la sede electrónica, es decir las Administraciones no van a enviar notificaciones por correo electrónico o vía

sms, sino que van a advertir de que tenemos a nuestra disposición en la sede electrónica o bien que la recibiremos en el domicilio.

Del mismo modo, esta posibilidad de advertencia del envío de notificaciones ya figura en LEXNET (aplicable en el ámbito de justicia).

A pesar de la visión general, los problemas que han surgido se han ido resolviendo teniendo en cuenta el caso concreto para interpretar si la falta de este aviso genera vicios en el conocimiento del interesado, y por tanto en la eficacia de la notificación por no lograrse el fin que la misma persigue.

En un primer momento se interpretó que, “la falta de aviso electrónico sí puede invalidar una notificación”, porque se entendió que producía indefensión al interesado (STSJ de Cataluña de 15 de junio de 2018)³⁶. Establece que en determinados casos concretos pueden generar una confianza legítima en el interesado que sí determine un vicio para considerar que la invalida.

³⁶ STSJ de Cataluña de 15 de junio de 2018 Sala de lo Contencioso- Administrativo. (FJ 5º) que "No se discute que los avisos previos en la dirección de correo electrónico relativos a que el contribuyente tiene una notificación pendiente en su D.E.H. no son preceptivos para la AEAT.(...) También se constata que la falta de aviso no invalida la notificación a través de las formas legales, pero es que en este caso no ocurre este supuesto, sino que la actuación de la Administración a través de un sistema que avisa al obligado genera una confianza legítima respecto a la existencia de una notificación de la AEAT pendiente de recepcionar. Esa confianza legítima hace que sea trascendente y relevante que el obligado no entrara en su D.E.H. a la vista que no había recibido un aviso en su dirección de correo como había ocurrido hasta ese momento. Es decir, era una actitud esperable en el obligado tributario sin que pueda tildarse de negligente el hecho que no accediera a su D.E.H. (...).Había, por tanto, una legítima creencia en el obligado de que cada nueva actuación tributaria iba a ser objeto de aviso y, en ese momento acceder al sistema para recepcionar electrónicamente la misma. El principio de buena fe y confianza legítima entre la Administración y el obligado ha sido claramente sostenido por nuestra Jurisprudencia, entendiéndose que supone hacer efectiva la finalidad de que lleguen al obligado todos los actos con transcendencia tributaria que le afecten.(...) En el presente caso, es evidente que la notificación se realizó escrupulosamente conforme a las formalidades legales pero que no cumplió con su finalidad no por una actuación negligente del contribuyente, que esperaba, como las 4 veces anteriores que le llevara el aviso, sino porque el aviso no llegó, y, por tanto, no accedió ".

En la sentencia del Tribunal Constitucional hay un voto particular que entiende que la regulación es inconstitucional por afectar a la prohibición de indefensión establecida en el art. 24.1 CE y a otras garantías por lo que no se puede decir que la cuestión sea pacífica pero lo cierto es que la sentencia hace unos razonamientos sobre el aviso en el marco de las comunicaciones en el ámbito judicial que fácilmente podría trasladarse al seno del procedimiento administrativo.

GÓMEZ ZAMORA, LEOPOLDO J., “Los actos de las Administraciones Publicas sujetos al Derecho Administrativo se presumen válidos y...”.p.p.2-4.

La STC de 17 de enero de 2019³⁷, si bien, en el marco de la normativa procesal y no administrativa, trata las notificaciones en el buzón electrónico LEXNET. El aviso para estas notificaciones regulado en el art.152.2 de la LEC, declara que la falta de envío del aviso electrónico en las notificaciones por el sistema LEXNET no invalida la notificación. En referencia al art. 41.6 in fine, para las notificaciones administrativas: “La falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida”. La sentencia, más allá del contenido normativo que regula este tipo de avisos, interpreta que la falta de aviso atenta contra la tutela judicial efectiva (art.24 CE).

Determinadas personas están obligadas a relacionarse electrónicamente con la Administración (art.14) y otros, que no estándolo obligados, lo elijen voluntariamente. En ambos supuestos les notifican mediante la puesta a disposición de la notificación en la sede electrónica del órgano o en su dirección habilitada única. Puede que no se enteren, y igualmente surta efectos la notificación. Salvo que lo digan los Tribunales, surtirá plena eficacia, puesto que transcurridos 10 días sin haber accedido a su contenido, la notificación se entiende rechazada y, por lo tanto, la persona se da por notificada.

La Administración no debería entender realizada la notificación con la mera puesta a disposición del acto administrativo en la sede electrónica. Ello vulnera determinados derechos del interesado, incluso puede producir que concluya un trámite de alegaciones sin haber tenido conocimiento del contenido del acto administrativo y produciéndole una manifiesta indefensión al interesado³⁸.

En definitiva, el aviso se desmarca de la notificación. En términos generales es una mera comunicación que por lo general no despliega efectos jurídicos, aunque hay que estar al caso concreto porque, en ocasiones si puede

³⁷ Pleno Tribunal Constitucional. Sentencia núm.6/2019 de 17 de enero de 2019 (rec. nº3323-2017). Cuestión de Inconstitucionalidad núm. 3323/2017, planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid, en relación con el último inciso del art. 152, apartado 2, de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en la redacción dada a dicho precepto por el artículo único, apartado diecisiete, de la Ley 42/2015, de 5 de octubre, “de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil”.

³⁸ Véase, STSJ de Cataluña (Sala de lo contencioso administrativo, Sección 1ª). Sentencia núm.579 de 15 de junio de 2018.

considerarse que hay confianza legítima por parte del interesado³⁹ y por tanto conllevaría la invalidación de la notificación, aunque por regla general, la falta de la práctica del aviso, no impide que la notificación sea considerada plenamente válida⁴⁰.

5. CONCLUSIONES

Este trabajo pretende haberse enfocado con especial visión práctica, ya que la entrada en vigor de la Ley 39/2015 ha introducido diferentes novedades que afectan en especial a las notificaciones administrativas.

La actividad de los abogados que se dedican fundamentalmente al Derecho Administrativo comporta relaciones con todo tipo de Administraciones, desde un Ayuntamiento hasta la Seguridad Social o la Agencia Tributaria. Estas relaciones se rigen por la normativa básica -Ley 39/2015- y por normativa especial.

I.- La regulación de las notificaciones se está adaptando al uso de las nuevas tecnologías. Los objetivos a conseguir por la Administración comportan agilizar los trámites, ser eficiente y electrónica.

La LPAC se elabora a sabiendas de la doctrina jurisprudencial y del Derecho de la Unión Europea. Enfocado a la resolución de los problemas que se planteaban con la derogada Ley 30/92.

II. La introducción de las notificaciones electrónicas ha tenido gran repercusión. La práctica de estas notificaciones genera inquietud a ciudadanos y a las empresas. Supone un cambio de mentalidad en las relaciones con las diferentes Administraciones Públicas. Las empresas y profesionales deben conservar sus direcciones electrónicas habilitadas únicas en perfecto funcionamiento y deberán acceder a las sedes electrónicas de los organismos, para formalizar los trámites con las diferentes Administraciones con las que se relacionen. Dicha práctica afecta a su funcionamiento interno y control.

III. Los plazos son de vital importancia, por tanto, debemos saber los días naturales o hábiles, festivos de cada Administración con la que nos

³⁹ GÓMEZ ZAMORA, LEOPOLDO J., "Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo...",cit. p.2.

⁴⁰ MAYOR GÓMEZ, R., Las notificaciones administrativas...,cit.p.85.

relacionemos. Cada Administración cuenta con un calendario en la Sede Electrónica.

IV. La Ley 39/2015 ofrece mayor salvaguarda de los derechos de los ciudadanos, sin embargo, la práctica de los avisos enviados a dispositivos electrónicos o dirección habilitada única, presenta dudas para nosotros. Es decir, si en las notificaciones que se practican en papel existe un segundo intento, podría contemplarse la misma opción para las notificaciones electrónicas. Para estas últimas, la simple puesta a disposición y el transcurso de 10 días genera indefensión para el interesado porque la notificación se entiende rechazada pasado este plazo. Dicha práctica vulnera en concreto la igualdad de trato entre un interesado notificado en papel y otro electrónicamente.

V. La LPAC alude a la LEC, aunque puede entenderse un acto de intromisión, nosotros entendemos que esta comparación ayuda a entender el efecto del aviso electrónico. Las notificaciones por LEXNET y las notificaciones administrativas presentan cierta similitud aunque corresponden a ámbitos diferentes y, por ello, hemos analizado la sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional.

VI. Otro punto es el breve plazo de 10 días para notificar un acto administrativo. Consideramos que es poco realista ya que existen trámites mínimos que realizar y en dicho plazo son prácticamente imposibles.

VII. Para finalizar, nos gustaría mostrar nuestras dudas con respecto a la implantación del procedimiento electrónico. La implantación se está ralentizando por los problemas económicos que sufre nuestra sociedad actualmente; debería invertirse más para su puesta en marcha. Las diferencias entre grandes Administraciones y Ayuntamientos pequeños, dificulta el éxito para la coordinación entre Administraciones Públicas, que los ciudadanos se familiaricen con los medios electrónicos y, por último, que los funcionarios cuenten con la formación necesaria para la gestión electrónica.

Transcurridos cuatro años desde la entrada en vigor de la Ley 39/2015, sería de justicia una modificación para que los jueces y tribunales sean justos en sus resoluciones, y no vulneren principios básicos de los ciudadanos como el de igualdad de trato. Y no se produzca indefensión a la hora de practicar las notificaciones electrónicas que cada vez se irán realizando con más asiduidad.

ABREVIATURAS

art.	Artículo
arts.	Artículos
BO	Boletín Oficial
BOE	Boletín Oficial del Estado
CE	Constitución Española
Cit.	citado
Coord.	Coordinador.
Coords.	Coordinadores.
DEH	Dirección electrónica habilitada
Dir.	Directora
Ed.	Edición.
FD	Fundamento de Derecho
FJ	Fundamento jurídico
L.	Ley
LPAC	Ley de Procedimiento Administrativo Común.
p.	página.
pp.	Páginas.
RAE	Real Academia Española de la Lengua
STC	Sentencia Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TS	Tribunal Supremo.
TSJ	Tribunal Superior de Justicia.
UE	Unión Europea.

BIBLIOGRAFÍA

ALMONACID LAMELAS, V., *sobre si “¿Las notificaciones electrónicas “rechazadas” se deben publicar en el BOE?”*, 2016.

Web:<https://nosoloaytos.wordpress.com/2016/11/22/las-notificaciones-electronicas-rechazadas-se-deben-publicar-en-el-boe/>

AYALA MUÑOZ, J.M., “De las disposiciones y los actos administrativos”, en AA.VV., Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo, ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2008.

BATET JIMÉNEZ, M^a.P., “Resumen de la práctica de notificaciones en la Ley 39/2015” . Web: www.novagob.org;

BENAVENT CHORRES, H., “La notificación como condición de eficacia de los actos administrativos. Con especial referencia al derecho administrativo peruano”. DIALNET, Opinión jurídica, vol.8, nº15, Medellín, 2009.

BLANQUER CRIADO, D., *Introducción al derecho administrativo. Teoría y 100 casos prácticos*, ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2018.

BERNARDO, M., “Notificaciones”, *Autorenting*, nº37, 2014.

BOCANEGRA SIERRA, R., *Lecciones sobre el acto administrativo*, ed. Thomson-Civitas, Madrid.

CAMPOS ACUÑA, C., “Simplificación no es nombre de mujer” (A propósito de la Ley 39/2015). Web: www.novagob.org.

CAMPOS ACUÑA, C., *Comentarios a la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, ed. Wolters Kluwer España S.A., Madrid, 2017.

DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T., “Lección 6: la autotutela administrativa”, 2014.

ESCUSOL BARRA, E. y RODRIGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J., *Derecho procesal administrativo*, ed. Tecnos, Madrid, 1995.

GARRIDO FALLA, F. y FERNÁNDEZ PASTRANA, J.M., *Régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas*, ed. Civitas, Madrid, 2000.

GÓMEZ ZAMORA, LEOPOLDO J., “Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumen válidos y producen efectos desde la fecha en que se dictan pero su eficacia puede quedar demorada a la notificación. Concretamente para que un acto administrativo tenga eficacia frente a un interesado debe serle notificado cumpliendo las correspondientes garantías (art. 40.1 LPACAP). La notificación se constituye en un requisito de eficacia para el interesado por lo que es un elemento muy relevante del procedimiento administrativo”. Ed. Thomson Reuters, 2019.

GARCÍA CALVENTE, Y., “La comunicación de los actos en el ordenamiento jurídico Español”, VLEX, 2006.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., Comentario a la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ed. Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2012.

LARA ORTIZ, M^a.L., “El derecho a la buena administración en el marco de la protección de los derechos humanos”, CEFD, 2019.

LEFEBVRE FRANCIS, *Memento práctico administrativo*, ed. El Derecho, Madrid, 2017.

MARTÍN REBOLLO, L. “Disposiciones administrativas y actos administrativos”, en LEGUINA VILLA, J. y SÁNCHEZ MORÓN, M. (Dirs.), La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ed. Tecnos, Madrid, 1993.

MAYOR GÓMEZ, R., “Las notificaciones administrativas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas: novedades y cuestiones jurídicas controvertidas”. GABILEX N^o4, 2015.

MARTINEZ GUTIERREZ, R., *El Régimen Jurídico del Nuevo Procedimiento Administrativo Común*, ed. Aranzadi, Pamplona, 2016.

PALOMAR, A., “Rechazo de la notificación”, VLEX.

PALOMAR, A., y FUERTES, J., “Naturaleza y finalidad de la notificación”. Práctico contencioso-administrativo, VLEX, 2019.

SILVERA ROMERO, I., “La práctica de las notificaciones de los actos administrativos tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015”, ECONOMIST&JURIST.

TARRÉS VIVES, M., “Notificación y publicación de los actos administrativos”, en J. TORNOS MAS (Coord.), Administración Pública y procedimiento administrativo, ed. Bosch, Barcelona, 1994.

JURISPRUDENCIA CITADA

Sentencias del Tribunal Supremo

Tribunal Supremo, de 24 de marzo de 1992, EDJ 2840.

Tribunal Supremo (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 4ª). Sentencia de 10 de noviembre de 2004, (rec. 4/2003). RJ 2004/6889.

Tribunal Supremo (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 4ª). Sentencia de 5 de julio de 2005. RJ 2005/5204.

Tribunal Supremo (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 2ª). Sentencia de 29 de enero de 2007, (rec. 70/2003). RJ 2007/1242.

Tribunal Supremo, de 7 de mayo de 2009, EJD 92424.

Tribunal Supremo (Sala de lo contencioso-administrativo). Sentencia de 3 de diciembre de 2013 (rec.557/2011).

Tribunal Supremo (Sala Tercera, Sección 3ª). Sentencia 231/2017 de 13 de febrero, (rec. 680/2014). RJ 2017/2534.

Tribunal Supremo (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 2ª). Sentencia núm. 4331/2015 de 7 de octubre.

Tribunal Supremo (Sala de lo contencioso-administrativo). Sentencia de 3 de julio de 2013 (rec.2511/2013).

Tribunal Supremo (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 2ª). Sentencia núm.513/2019 de 11 de abril de 2019 (rec.2112/2017).

Sentencias del Tribunal Constitucional

Tribunal Constitucional (Sala 2ª). Sentencia núm. 112/1989 de 19 de julio (rec.amparo nº 386/1988).

Tribunal Constitucional (Sala 1ª). Sentencia núm.155/1989 de 5 de octubre (rec.amparo. nº 929/1987).

Tribunal Constitucional de 25 de octubre de 1996 (rec. apel. núm. 13199/1991).

Tribunal Constitucional (Sala 2ª) .Sentencia núm.59/1998 de 16 de marzo (rec.amparo. nº 4339/1995).

Tribunal Constitucional. Sentencia núm. 91/2000 de 30 de marzo.

Tribunal Constitucional (Sala 2ª). Sentencia núm.184/2000 de 10 de julio (rec.amparo. nº 3792/1996).

Tribunal Constitucional (Sala 1ª) .Sentencia núm.113/2001 de 7 de mayo (rec.amparo nº 3792/1997).

Tribunal Constitucional (Sala 1ª) .Sentencia núm.221/2003 de 15 de diciembre (rec.amparo nº 5743/2000).

Tribunal Constitucional (Sala 2ª). Sentencia núm.55/2003 de 24 de marzo.

Pleno Tribunal Constitucional. Sentencia núm. 6/2019 de 17 de enero. (Rec. 3323/2017).

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia

Tribunal Superior de Justicia de Cantabria. Sentencia núm. 499/1999 de 9 de abril (rec.1084/1998).

Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo contencioso-administrativo). Sentencia núm.100/2018 de 14 de febrero. JUR 2018/128798.

Tribunal Superior de Justicia Cataluña (Sala de lo contencioso-administrativo). Sentencia núm.579 de 15 de junio de 2018. (Rec.613/2015).

Sentencia de la Audiencia Nacional

Audiencia Nacional (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 5ª) de 24 de abril de 2019 (rec.ape. 152/2018).