

JOSÉ ANTONIO TARDÍO PATO
Coordinador

LA DIGITALIZACIÓN EN
LOS PROCEDIMIENTOS
ADMINISTRATIVOS Y EN
LOS PROCEDIMIENTOS
CONTENCIOSO-
ADMINISTRATIVOS

SALVADOR BELLMONT LORENTE
MARÍA INMACULADA MARCOS RAMÓN
JOSÉ ANTONIO TARDÍO PATO

Cuadernos Digitales.
Derecho y Nuevas Tecnologías

Directores
JOSÉ ANTONIO PÉREZ JUAN
FRANCISCO JAVIER SANJUÁN ANDRÉS

THOMSON REUTERS

ARANZADI



Este libro se corresponde con la investigación realizada por el profesorado arriba citado del área de Derecho Administrativo de la Universidad Miguel Hernández de Elche, integrada en el Departamento de Ciencia Jurídica de dicha Universidad y en la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas, sobre "La digitalización en los procedimientos administrativos y en los procedimientos contencioso-administrativos", en el marco del Proyecto "Abogacía Digital: Derecho y Nuevas Tecnologías" referencia DIPUI.21X-3, dirigido por el Departamento citado, con financiación de la Diputación Provincial de Alicante, en el marco de la Transformación digital de la Provincia de Alicante (CENID).

Un resumen de la citada investigación se expuso, en el Seminario celebrado telemáticamente el día 21 de octubre de 2021, bajo el título "La incidencia de la digitalización en los procedimientos administrativos y en los procedimientos contencioso-administrativos", efectuado bajo la dirección académica de José Antonio TARDÍO PATO, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la citada área y del Departamento mencionado.

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

La Editorial se opone expresamente a que cualquiera de las páginas de esta obra o partes de ella sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

Por tanto, este libro no podrá ser reproducido total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos o cualquier otro medio, quedando prohibidos su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo, por escrito, del titular o titulares del copyright.

Thomson Reuters y el logotipo de Thomson Reuters son marcas de Thomson Reuters

Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

© 2022 [Thomson Reuters (Legal) Limited / José Antonio Pérez Juan y Francisco Javier Sanjuán Andrés (Dirs.) y José Antonio Tardío Pato (Coord.)]

© Portada: Thomson Reuters (Legal) Limited

Editorial Aranzadi, S.A.U.
Camino de Galar, 15
31190 Cizur Menor (Navarra)
ISBN: 978-84-1124-773-3
DL NA 1079-2022

Printed in Spain. Impreso en España

Fotocomposición: Editorial Aranzadi, S.A.U.
Impresión: Rodona Industria Gráfica, SL
Polígono Agustinos, Calle A, Nave D-11
31013 – Pamplona

CAPÍTULO 1

LA INCIDENCIA DE LA DIGITALIZACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS 11

JOSÉ ANTONIO TARDÍO PATO

I. Introducción 12

II. La iniciación en procedimientos que comienzan previa solicitud del interesado en sentido amplio 13

1. Las solicitudes in genere y la incidencia de su informatización ... 13

2. Los registros administrativos telemáticos y su relación con otros lugares informáticos referidos por la normativa reguladora de la administración electrónica 15

3. La identificación de las personas físicas y jurídicas para poder acceder a los portales, sedes y registros telemáticos 24

4. La implantación de la firma electrónica de los interesados en el procedimiento que previamente se han identificado electrónicamente 38

5. La representación de personas físicas, de personas jurídicas y de entidades sin personalidad jurídica, ante las administraciones públicas, mediante medios electrónicos, en general, y certificados electrónicos de representación, en particular 46

A) La representación de personas físicas ante las Administraciones públicas, mediante medios electrónicos, en general, y certificados electrónicos de representación, en particular 46

B) La representación de personas jurídicas y de entidades sin personalidad jurídica, ante las Administraciones públicas, mediante certificados electrónicos de representación 54

	<u>Página</u>
C) La representación de personas físicas y jurídicas mediante <i>habilitados</i> (no funcionarios)	60
D) La previsión de funcionarios habilitados para asistir a interesados que carezcan de medios electrónicos necesarios para su identificación y firma electrónica en el procedimiento administrativo ...	62
6. <i>El archivo electrónico de documentos</i>	64
III. La iniciación en los procedimientos iniciados de oficio	67
1. <i>Los sistemas de identificación (electrónica) de las administraciones públicas y de sus órganos</i>	68
2. <i>Los sistemas de firma (electrónica) de las administraciones públicas, de las demás entidades públicas y de sus órganos y la firma electrónica de los titulares de los órganos o de los correspondientes empleados públicos</i>	70
IV. Las notificaciones y publicaciones electrónicas de los actos administrativos	72
1. <i>Las notificaciones electrónicas según la regulación general de la Ley 39/2015</i>	73
2. <i>Las notificaciones electrónicas previstas en leyes especiales</i>	97
3. <i>Las publicaciones electrónicas según la regulación general de la Ley 39/2015</i>	102
V. La ordenación del procedimiento y su digitalización	105
VI. La instrucción en sentido amplio de los procedimientos y la incidencia de la digitalización en ella	106
VII. La finalización del procedimiento y la incidencia de la digitalización en la misma	113
VIII. Bibliografía	114

CAPÍTULO 2

LAS NOTIFICACIONES Y LAS PUBLICACIONES ELECTRÓNICAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

MARÍA INMACULADA MARCOS RAMÓN

I. Concepto de notificación	117
II. La notificación en el procedimiento administrativo	119

	<u>Página</u>
III. La llegada de la administración electrónica y de los medios electrónicos de la mano de la ley 39/2015, de 1 de octubre ...	122
IV. Novedades introducidas por la ley 39/2015, de 1 de octubre, en cuanto a la forma de practicar las notificaciones ...	125
V. Los problemas generados a los administrados por la doble notificación	131
VI. El régimen de avisos de notificación electrónica	134
VII. Notificaciones electrónicas y garantías de los administrados	137

CAPÍTULO 3

LA DIGITALIZACIÓN DE LA JUSTICIA EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

SALVADOR BELLMONT LORENTE

I. Marco normativo	141
II. Papel del Consejo General del Poder Judicial	149
III. Pronunciamientos judiciales en la materia	154
1. <i>Sistema de gestión procesal: Sentencia n.º 79/2021 de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo</i>	154
2. <i>El "aviso de notificación": Sentencia del Tribunal Constitucional 6/2019, de 17 de enero</i>	158
3. <i>Cómputo de plazos en las notificaciones electrónicas: Auto de 7 de abril de 2021 de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo</i>	160
4. <i>Incidencias en las notificaciones electrónicas por falta de disponibilidad del sistema Lexnet: Auto de 3 de junio de 2021 y Sentencia de 7 de junio de 2021, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo</i>	162
5. <i>Notificación electrónica y derecho a la tutela judicial efectiva: Sentencia n.º 87/2021 Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ del País Vasco</i>	166
6. <i>Notificación electrónica: incidente de nulidad de actuaciones</i>	168
IV. Realidad judicial actual	170

Thomson Reuters ProView. Guía de uso

Capítulo 1

La incidencia de la digitalización en los procedimientos administrativos

JOSÉ ANTONIO TARDÍO PATO

*Profesor Titular de Universidad. Área de Derecho Administrativo
Universidad Miguel Hernández de Elche*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA INICIACIÓN EN PROCEDIMIENTOS QUE COMIENZAN PREVIA SOLICITUD DEL INTERESADO EN SENTIDO AMPLIO. 1. *Las solicitudes in genere y la incidencia de su informatización.* 2. *Los registros administrativos telemáticos y su relación con otros lugares informáticos referidos por la normativa reguladora de la administración electrónica.* 3. *La identificación de las personas físicas y jurídicas para poder acceder a los portales, sedes y registros telemáticos.* 4. *La implantación de la firma electrónica de los interesados en el procedimiento que previamente se han identificado electrónicamente.* 5. *La representación de personas físicas, de personas jurídicas y de entidades sin personalidad jurídica, ante las administraciones públicas, mediante medios electrónicos, en general, y certificados electrónicos de representación, en particular.* A) *La representación de personas físicas ante las Administraciones públicas, mediante medios electrónicos, en general, y certificados electrónicos de representación, en particular.* B) *La representación de personas jurídicas y de entidades sin personalidad jurídica, ante las Administraciones públicas, mediante certificados electrónicos de representación.* C) *La representación de personas físicas y jurídicas mediante habilitados (no funcionarios).* D) *La previsión de funcionarios habilitados para asistir a interesados que carezcan de medios electrónicos necesarios para su*

identificación y firma electrónica en el procedimiento administrativo. 6. *El archivo electrónico de documentos*. III. LA INICIACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS INICIADOS DE OFICIO. 1. *Los sistemas de identificación (electrónica) de las administraciones públicas y de sus órganos*. 2. *Los sistemas de firma (electrónica) de las administraciones públicas, de las demás entidades públicas y de sus órganos y la firma electrónica de los titulares de los órganos o de los correspondientes empleados públicos*. IV. LAS NOTIFICACIONES Y PUBLICACIONES ELECTRÓNICAS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. 1. *Las notificaciones electrónicas según la regulación general de la Ley 39/2015*. 2. *Las notificaciones electrónicas previstas en leyes especiales*. 3. *Las publicaciones electrónicas según la regulación general de la Ley 39/2015*. V. LA ORDENACIÓN DEL PROCEDIMIENTO Y SU DIGITALIZACIÓN. VI. LA INSTRUCCIÓN EN SENTIDO AMPLIO DE LOS PROCEDIMIENTOS Y LA INCIDENCIA DE LA DIGITALIZACIÓN EN ELLA. VII. LA FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO Y LA INCIDENCIA DE LA DIGITALIZACIÓN EN LA MISMA. VIII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Como la actuación de las Administraciones públicas debe realizarse según el procedimiento legalmente establecido (a ello se alude en el art. 105.c de nuestra Constitución), uno de los mejores modos de analizar la incidencia de la digitalización en la Administración y más prácticos es el examen de la informatización del procedimiento administrativo, desde el principio hasta el final.

Por ello, el objetivo de este estudio es explicar, del modo más claro y divulgativo posible, la tramitación informática de los procedimientos administrativos, haciendo hincapié en los principales apartados del procedimiento en los que incide más directamente su informatización y cuáles son los problemas jurídicos que se han empezado a plantear en ello.

Y lo vamos a desarrollar distinguiendo las tres grandes fases del procedimiento administrativo (iniciación, instrucción y finalización), con referencias, asimismo, a la "ordenación", como siempre hace la Ley al regularlo; teniendo en cuenta que, en la fase de iniciación, la Ley distingue si se trata de procedimientos iniciados de oficio o procedimientos iniciados a solicitud del interesado.

II. LA INICIACIÓN EN PROCEDIMIENTOS QUE COMIENZAN PREVIA SOLICITUD DEL INTERESADO EN SENTIDO AMPLIO

Aquí alude la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de modo diferenciado, a la presentación de solicitudes, por un lado (art. 66) y a la presentación de declaraciones responsables y comunicaciones, por otro (art. 69). Pero, podemos añadir la referencia a otros escritos distinguibles de los anteriores, tales como la presentación de peticiones (propias del ejercicio del derecho constitucional de petición del art. 29 CE), que se distinguen de las solicitudes en sentido estricto. Como también cabe citar aquí otros que poseen peculiaridades frente a los escritos de solicitud *in genere*, como son las autoliquidaciones tributarias o la solicitud de determinados certificados (como las certificaciones catastrales, p. ej.).

Para poder presentarse estos escritos, en modo telemático, *lo primero que debe hacerse es acceder a los correspondientes registros administrativos electrónicos y, para ello, es necesario entrar, primero, en los portales de Internet de la Administración o entidad pública en cuestión y llegar a sus sedes electrónicas.*

Una vez allí, hay que *identificarse con el correspondiente certificado o con una simple clave* (en los casos en los que se permita esto), para poder presentar el escrito de referencia *y manifestar la voluntad, con la firma electrónica o el sello electrónico*, según dicho escrito se aporte por una persona física o por una persona jurídica. Ello, sin perjuicio de que, en el caso de las personas jurídicas, también pueda efectuarse con la *firma electrónica de un representante legal de la misma*¹ y, sin perjuicio, igualmente, de que, tanto para las personas jurídicas como para las personas físicas, dichos escritos *puedan presentarse y firmarse*, asimismo, en su caso, *por aquellas otras personas físicas o jurídicas diferentes del interesado* (en el caso de las personas jurídicas, distinto de su representante legal) que hayan sido *designadas por este como su representante, en virtud de un otorgamiento a ellas de poder de representación*, que puede hacerse por vía telemática o, al menos, recogerse por tal vía.

1. LAS SOLICITUDES *IN GENERE* Y LA INCIDENCIA DE SU INFORMATIZACIÓN

Con vistas específicas a la tramitación electrónica del procedimiento, el art. 66.1 de la Ley 39/2015, recoge algunos apartados.

1. Considerando 58 del Reglamento (UE) 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio.

Por un lado, dispone que “las solicitudes que se formulen deberán contener [...] (i) *identificación del medio electrónico* [...] en que desea que se practique la notificación”, a lo que añade que, “adicionalmente, los interesados podrán aportar su *dirección de correo electrónico y/o dispositivo electrónico* con el fin de que las *Administraciones Públicas les avisen del envío o puesta a disposición de la notificación*” (letra b).

a) Aunque no lo especifica la Ley, un ejemplo de *dispositivo electrónico contrapuesto a una dirección de correo electrónico* que se puede indicar, para envío del aviso de la notificación, es el terminal de telefonía móvil del que el interesado sea titular, designado por su número de línea (o sea, lo que ordinariamente se califica como número de teléfono), con el fin de que se le puedan enviar mensajes SMS². Pero también existen, teóricamente, otras posibilidades³.

b) Pero lo que, actualmente, no se entiende muy bien es que diga la Ley 39/2015 que el solicitante ha de “*identificar el medio electrónico* [...] en que desea que se practique la notificación”. Pues, aunque dicha Ley no define qué se entiende por medio electrónico, sí que lo hacía, en su Anexo, letra p, la Ley 11/2007, derogada por la Ley 39/2015: “*Mecanismo, instalación, equipo o sistema que permite producir, almacenar o transmitir documentos, datos e informaciones; incluyendo cualesquiera redes de comunicación abiertas o restringidas como Internet, telefonía fija y móvil u otras*”.

Y es que, como veremos, la *puesta a disposición* de la notificación se realizará “*en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante o en la dirección electrónica habilitada única*” (art. 43.3) o *en ambos lugares informáticos* (según se desprende del art. 43.1). Y el *acceso efectivo al contenido de la notificación* es lo que *determina que se entienda practicada la notificación*

2. Esta modalidad de aviso aparece contemplada para notificaciones en la “Dirección Electrónica Habilitada”, como se recoge en la página “Dirección Electrónica Habilitada” del Gobierno de España. Enlace: http://notificaciones.060.es/PCPublic_publicInfo.action.

3. Así, que, en lugar de realizarse el aviso por SMS, se envíe como notificación PUSH (Push Notification Service), que requiere que el destinatario haya instalado previamente una aplicación para ello, a diferencia del SMS. Y, a diferencia del correo electrónico, no cabe que sean marcadas por el usuario como SPAM y que se dejen olvidadas en la bandeja de entrada. Puede verse, p. ej., en “¿Qué Son las Notificaciones Push? [+ 5 Razones para Utilizarlas]”, en el enlace <https://blog.e-goi.com/es/notificaciones-push/>.

Como también cabe, en el caso de las notificaciones PUSH, que el dispositivo electrónico no sea un teléfono móvil o celular, sino una *tableta*, incluso sin tarjeta SIM de telefonía móvil, o un *ordenador (computadora de escritorio)*. Si bien, para ello es necesario no tanto la identificación del dispositivo concreto con un número de serie o equivalente, sino que el destinatario haya instalado la aplicación (véase, p. ej., el enlace <https://push4site.es/Article/PushNotifications>), que es la base, junto con la identificación, mediante usuario en dicha aplicación, para que le lleguen las notificaciones, pues, entonces, figurará en la lista de usuarios o suscriptores.

(art. 43.2, primer párrafo) y el citado acceso a dicho contenido es lo que se entiende por *comparecencia (en sentido estricto)* en la *sede electrónica*, según el art. 43.1, segundo párrafo, de la Ley y consideramos que *lo mismo se predica de la comparecencia a través de la “dirección electrónica habilitada única”*, aunque el art. 43.1 no lo expresa de modo absolutamente claro.

Así pues, *sí que tiene total sentido que el solicitante*, si no es de los que están obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración y a recibir notificaciones electrónicas, *indique en su solicitud si desea que se le realice la notificación por vía electrónica en lugar de en una dirección física, pero es más difícil encontrar sentido a que también indique el medio electrónico en que se realizará la notificación electrónica*. Pues, así como para los avisos sí que está previsto que se puedan efectuar por correo electrónico a la dirección de tal tipo de correo que se indique o por SMS a número de teléfono que se especifique, *actualmente no encontramos que esté prevista la práctica de la notificación en lugares electrónicos distintos de las sedes electrónicas de los entes públicos o de las direcciones electrónicas habilitadas*.

c) Por otro lado, establece que dichas solicitudes también incluyan el “*código de identificación*” del “*órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige*”, a cuyos efectos indica que “*las oficinas de asistencia en materia de registros estarán obligadas a facilitar a los interesados el código de identificación si el interesado lo desconoce*”; a lo que añade que, “*asimismo, las Administraciones Públicas deberán mantener y actualizar en la sede electrónica correspondiente un listado con los códigos de identificación vigentes*” (letra f y párrafo siguiente a dicha letra).

d) Y, por otra parte, dice que, cuando las Administraciones hayan establecido “*sistemas normalizados de solicitud*” (o sea modelos de solicitud estandarizados), los mismos “*podrán incluir comprobaciones automáticas de la información aportada respecto de datos almacenados en sistemas propios o pertenecientes a otras Administraciones*” (art. 66.5). Un ejemplo lo tenemos en formularios normalizados de autoliquidaciones de impuestos en los que hay que indicar los notarios ante los que se otorgaron los documentos notariales, con su número de protocolo, y el sistema comprueba si dicho documento figura ya en los datos almacenados.

2. LOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS TELEMÁTICOS Y SU RELACIÓN CON OTROS LUGARES INFORMÁTICOS REFERIDOS POR LA NORMATIVA REGULADORA DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

A) Quizá el lugar informático más genérico es el de “*Portal de internet de una Administración Pública*”, que se define como el “*punto de acceso electrónico*

cuya titularidad corresponda a una Administración Pública, organismo público o entidad de derecho público que permite el acceso a través de internet a la información publicada y, en su caso, a la sede electrónica correspondiente⁴.

B) Otro concepto genérico es el de "Punto de Acceso General" –siglas PAGE–, que es definido como "Portal de internet que facilita el acceso a los servicios, trámites e información de los órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes de la Administración Pública correspondiente y aglutina o conduce a las sedes electrónicas asociadas de sus órganos y las sedes electrónicas de sus organismos públicos y entidades de derecho público"⁵. O sea, que es un Portal de Internet que junta o armoniza⁶ las sedes electrónicas asociadas de los órganos de una Administración y las sedes electrónicas de sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculadas a esa Administración y lleva a tales sedes electrónicas.

Se precisa que el PAGE de cada Administración Pública facilitará el acceso a los servicios, trámites e información de los órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes de la Administración Pública correspondiente y dispondrá de una sede electrónica, a través de la cual se podrá acceder a todas las sedes electrónicas y sedes asociadas de la Administración Pública correspondiente⁷.

Por un lado, al predicarse de cada Administración pública, el PAGE, parece que también se está contemplando para las Administraciones institucionales con personalidad de Derecho Público, porque tanto el art. 2.3 de la Ley 39/2015 como el art. 2.3 de la Ley 40/2015 las incluye dentro de la categoría de Administración pública (salvo a las Universidades públicas). Pero, por otro lado, al decir que incorpora las sedes electrónicas no solo de sus órganos, sino también de los organismos públicos y entidades de derecho público vinculadas a esa Administración, parece que se está previendo únicamente para las Administraciones territoriales, matrices de entidades de Derecho público dependientes de ellas o a ellas vinculadas, que, desde nuestro punto de vista, es la interpretación más coherente.

4. Art. 39.1 de la Ley 40/2015. Y se reproduce en el Anexo del RD. 203/2021, de 30 de marzo (por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos), como también en su art. 5.1, que evoca al respecto el art. 39 de la Ley 40/2015.

5. Anexo del RD. 203/2021. El art. 6.3 dice que, en el ámbito estatal, los portales de internet a los que se refiere este artículo (los de la AGE y los de sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados a ella o dependientes de la misma) deberán estar referenciados en el "Punto de Acceso General electrónico" (PAGE) de la Administración General del Estado.

6. "Juntar" o "armonizar" es la 2.ª acepción en el Diccionario de la RAE del término "aglutinar".

7. Art. 7, puntos 2 y 3, del RD. 203/2021.

C) La "sede electrónica" es otro concepto más específico, que se define como "dirección electrónica disponible para la ciudadanía a través de redes de telecomunicaciones, cuya titularidad corresponde a una Administración Pública, o bien a uno o varios organismos públicos o entidades de derecho público en el ejercicio de sus competencias"⁸. Para lo que debe precisarse que "dirección electrónica", se explica como "identificador de un equipo o sistema electrónico desde el que se provee de información o servicios en una red de comunicaciones"⁹.

La "sede electrónica asociada" es una "sede electrónica [...] que se crea, por razones organizativas o técnicas, vinculada a la sede electrónica de una Administración Pública o a la sede electrónica de un organismo público o entidad de derecho público". De tal definición se deduce que está pensada para unidades administrativas sin personalidad jurídica (órganos en sentido amplio) y, por eso, se dice que están vinculadas a las sedes electrónicas de las Administraciones públicas y de los organismos públicos y entidades de Derecho público y se habla de sede electrónica "sin calificativos" (a secas), cuando se predica de las personas jurídico-públicas¹⁰.

Dispone la Ley que "en todo caso deberá garantizarse la identificación del órgano titular de la sede, así como los medios disponibles para la formulación de sugerencias y quejas" (art. 38.3 de la Ley 49/2015) y que "las sedes electrónicas utilizarán, para identificarse y garantizar una comunicación segura con las mismas, certificados reconocidos o cualificados de autenticación de sitio web o medio equivalente" (art. 38.6 de la Ley 49/2015).

En relación con esto último, se precisa que "dichos certificados electrónicos se ajustarán a lo señalado en el Real Decreto 4/2010 [...], por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad, y la normativa vigente en materia de identidad y firma electrónica"¹¹. Se añade que "en el ámbito estatal las sedes electrónicas y sedes electrónicas asociadas se identificarán mediante certificados cualificados de autenticación de sitio web"¹². Como también se indica que, "[...] para su identificación inmediata, los ciudadanos y ciudadanas dispondrán de la información general obligatoria que debe constar en las mismas de acuerdo con lo establecido en este Reglamento"; que "las direcciones electrónicas que tengan la condición

8. Art. 38.1 de la Ley 40/2015, del Sector Público y ello se reproduce en el Anexo del RD. 203/2021.

9. Anexo del RD. 203/2021.

10. Anexo del RD. 203/2021. Que se prevén las sedes electrónicas asociadas para los órganos se recoge literalmente en la definición que hace tal Anexo del "Punto de Acceso General".

11. Art. 18.1, segundo inciso, del RD. 203/2021.

12. Art. 18.2, primer párrafo, del RD. 203/2021.

de sede electrónica o sede electrónica asociada deberán hacerlo constar de forma visible e inequívoca"; y que, "para facilitar su identificación, seguirán las disposiciones generales que se establezcan para la imagen institucional de la Administración General del Estado y su dirección electrónica incluirá el nombre de dominio '.gob.es'"¹³.

Por otro lado, se recoge, en el RD 203/2021, que "mediante dicha sede electrónica se realizarán todas las actuaciones y trámites referidos a procedimientos o a servicios que requieran la identificación de la Administración Pública y, en su caso, la identificación o firma electrónica de las personas interesadas"¹⁴.

Dentro de los servicios facilitados por las sedes electrónicas, destacan el servicio de carpetas ciudadanas y el servicio de "Registro electrónico"¹⁵, que analizamos infra.

D) En cuanto a las carpetas ciudadanas, se precisa que, en la sede electrónica del Punto de Acceso General electrónico (PAGe), se podrá incluir un área personalizada a través de la cual cada interesado, mediante procedimientos seguros que garanticen la integridad y confidencialidad de sus datos personales, podrá acceder a su información, al seguimiento de los trámites administrativos que le afecten y a las notificaciones y comunicaciones en el ámbito de la Administración Pública competente¹⁶.

A lo que se añade que precisamente la "carpeta ciudadana es dicha área personalizada de las personas interesadas [...] en su relación con el sector público estatal"¹⁷ y que a la misma podrán acceder también los representantes de los interesados¹⁸.

E) De los "Registros electrónicos", se dice que las Administraciones Públicas dispondrán de ellos "para la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones" y que "deberán ser plenamente interoperables, de manera que se garantice su compatibilidad informática e interconexión"¹⁹.

13. Art. 18.2, segundo párrafo, del RD. 203/2021.

14. Art. 9.1 del RD. 203/2021.

15. Guía de sedes electrónicas. Grupo de Trabajo de sedes electrónicas. Consejo Superior de Administración Electrónica. Comisión Permanente. Gobierno de España (2010, p. 11).

16. Art. 7.3, segundo párrafo, del RD. 203/2021.

17. Art. 8.1 del RD. 203/2021.

18. Art. 8.1 del RD. 203/2021, letras a y b. Menciona a los representantes legales del interesado y a quien ostente un poder general previsto en el art. 6.4.a) de la Ley 39/2015, otorgado por el interesado e inscrito en el Registro Electrónico de Apoderamientos.

19. Art. 37.1 del RD. 203/2021.

Y se ha explicado que a los Registros electrónicos se accederá desde las sedes electrónicas (aunque puede haber sedes electrónicas sin registro electrónico)²⁰.

Por otro lado, se añade que "cada Administración dispondrá de un 'Registro Electrónico General' en el que hará el asiento de todo documento que sea presentado o que se reciba en cualquier órgano administrativo, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente"²¹.

Y, acto seguido, se apostilla que "los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de cada Administración podrán disponer de su 'propio registro electrónico' plenamente interoperable e interconectado con el Registro Electrónico General de la Administración a la que estén vinculados o de la que dependan"²².

De nuevo, las referencias anteriores presentan cierta confusión. Por una parte, al predicarse de cada Administración pública el 'Registro Electrónico General', parece que no solo se está contemplando para las Administraciones territoriales, sino incluso para las institucionales con personalidad de Derecho Público, ya que el art. 2.3, tanto de la Ley 39/2015 como de la Ley 40/2015, las incluye dentro de la categoría de Administración pública (salvo a las Universidades públicas). Pero, por otra parte, al decir que hará el asiento de todo documento que sea presentado o que se reciba en cualquier órgano administrativo, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente y que estas entidades pueden disponer de su 'propio registro electrónico' plenamente interoperable e interconectado con el Registro Electrónico General de la Administración a la que estén vinculados o de la que dependan", parece que se está previendo únicamente para las Administraciones territoriales, matrices de entidades de Derecho público dependientes de ellas o a ellas vinculadas; lo que, de nuevo, resulta para nosotros la interpretación más convincente.

Y ello es lo que también sostiene M. GÓMEZ PUENTE, que destaca que el sentido o utilidad de la subsistencia de los registros específicos, interconectados al general, reside en "razones de índole puramente organizativa o interna: si el organismo o entidad tiene una sede electrónica en la que se aglutinan los procedimientos y servicios para los que puede ser necesario presentar alguna solicitud o documento por registro electrónico resulta más práctico (y también técnicamente más sencillo) que su

20. Guía de sedes electrónicas. Grupo de Trabajo de sedes electrónicas. Consejo Superior de Administración Electrónica. Comisión Permanente. Gobierno de España (2010, p. 11).

21. Art. 37.2 del RD. 203/2021.

22. Art. 37.2 del RD. 203/2021.

sede electrónica dé acceso a un registro electrónico propio que al Registro Electrónico General". Y añade que "así parece confirmarlo la previsión legal –un tanto desconcertante– de que el Registro Electrónico General deba funcionar 'como un portal' (sic) 'que facilitará el acceso a los registros electrónicos de cada Organismo' (art. 16.1, párrafo. 3.º, LPAC), pues, de ser así, dicho registro general, en lo que respecta a tales organismos y entidades, no haría las funciones de registro propiamente dicho, sino las de mero encaminador o conductor hacia dichos registros (poniéndose en evidencia, una vez más, el poco rigor con el que se usan algunos conceptos técnicos)"²³.

En otro orden de cosas, se precisa por la Ley que los registros electrónicos admitirán: a) documentos electrónicos normalizados correspondientes a los servicios, procedimientos y trámites que se especifiquen, conforme a lo dispuesto en la norma de creación del registro, cumplimentados de acuerdo con formatos preestablecidos; y b) cualquier solicitud, escrito o comunicación distinta de los mencionados en el párrafo anterior *dirigido a cualquier Administración Pública*²⁴.

Pero se precisa que, de acuerdo con el artículo 16.8 de la Ley 39/2015, no se tendrán por presentados en el registro aquellos documentos e información cuyo régimen especial establezca otra forma de presentación²⁵.

Lo que parece matizarse por la Orden PCM/1382/2021, de 9 de diciembre, por la que se regula el Registro Electrónico General en el ámbito de la Administración General del Estado, cuando dice que "el servicio electrónico para la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones accesible a través de la sede electrónica del Punto de Acceso General de la Administración General del Estado admitirá cualquier solicitud, escrito o comunicación relacionado con servicios, procedimientos y trámites que no cuenten con aplicaciones de soporte que realicen anotaciones en el REG-AGE" (art. 5.1)²⁶.

En cualquier caso, el art. 37.4 del RD 203/2021 dispone que, cuando no se tengan por presentados en el registro aquellos documentos e información cuyo régimen especial establezca otra forma de presentación, el órgano administrativo competente para la tramitación del procedimiento

23. M. GÓMEZ PUENTE (2019, pp. 262-263).

24. Art. 37.3 del RD. 203/2021.

25. Art. 37.4 del RD. 203/2021.

26. Y añade que "si fuera precisa la aportación de documentación complementaria que supere la extensión máxima a presentar en un solo registro electrónico se podrá llevar a cabo mediante una nueva presentación que incluirá, al menos, la referencia al número o código de registro individualizado al que complementa o información suficiente que permita identificarlo" (art. 5.3 de la Orden PCM/1382/2021).

comunicará esta circunstancia al interesado e informará de los requisitos exigidos por la legislación específica aplicable.

Se ha destacado, como ejemplo del error de presentación citado en los preceptos anteriores, el caso de la entrega de un formulario genérico cuando existe otro específico²⁷ y se ha destacado que un error de tal tipo abre la vía del requerimiento de subsanación previsto en el art. 14.2 del RD. 203/2021, por plazo de 10 días, que, si no es atendido, supondrá tener por desistido al interesado en su solicitud o decaído en su derecho al trámite correspondiente²⁸.

Con respecto al "Registro Electrónico General de la Administración General del Estado", se proclama que sus anotaciones tendrán plena eficacia y validez para todas las Administraciones Públicas²⁹. E indica que incluirá "las anotaciones que se practiquen por medio del servicio electrónico para la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones que no dispongan de modelos normalizados de presentación, independientemente de las Administraciones Públicas u organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes a las que vayan dirigidos". A lo que añade que "dicho servicio electrónico será accesible desde la sede electrónica del PAgE (Punto de Acceso General) de la Administración General del Estado"³⁰.

Precisa la citada Orden PCM/1382/2021, que *se podrá acceder al REG-AGE a través de las siguientes vías* (art. 3.1):

a) Presencialmente, exclusivamente para los sujetos no obligados a relacionarse electrónicamente, *a través de las Oficinas de Asistencia en Materia de Registros; de las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero; y de las oficinas de Correos en los términos que se determinen reglamentariamente.*

b) Por internet, *a través de las sedes electrónicas asociadas a los ministerios, organismos y entidades de derecho público de la AGE, para los servicios,*

27. J. A GARCÍA MARTÍN y otros (2021, p. 232).

28. Dice exactamente el citado art. 14.2 del RD 203/2021 lo siguiente: "[...] en el caso de que las Administraciones Públicas hayan determinado los formatos y estándares a los que deberán ajustarse los documentos presentados por el interesado, si este incumple dicho requisito se le requerirá para que, en el plazo de diez días, subsane el defecto advertido en los términos establecidos en los artículos 68.1, cuando se trate de una solicitud de iniciación, y 73.2, cuando se trate de otro acto, ambos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, con la indicación de que, si así no lo hiciera y previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 21 de dicha ley, se le tendrá por desistido de su solicitud o se le podrá declarar decaído en su derecho al trámite correspondiente, respectivamente".

29. Art. 38.2 del RD. 203/2021.

30. Art. 38.1, letra c, del RD. 203/2021.

procedimientos y aplicaciones de soporte que realicen anotaciones en el REG-AGE.

c) Por internet, a través de la sede electrónica del Punto de Acceso General de la AGE, que dispondrá de un acceso al REG-AGE para la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones distintos de los que acceden a través de las sedes electrónicas asociadas, que acabamos de mencionar.

Y, por otro lado, cabe destacar que se ha venido usando normativamente la denominación “Registro Electrónico Común”³¹, que igualmente plantea problemas de precisión de su significado y alcance, aunque parece que se contempla para referirse al Registro electrónico de escritos genéricos y de documentos para su tramitación, en contraposición a Registros electrónicos especiales, como, por ejemplo, son los Registros electrónicos de apoderamientos³².

31. Así, art. 3 de la Orden HAP/1637/2012, de 5 de julio, por la que se regula el Registro Electrónico de Apoderamientos, con referencia a la AGE y sus organismos públicos vinculados o dependientes.

32. Así se colegía de textos normativos como la derogada Orden HAP/1637/2012, por la que se regulaba el Registro Electrónico de Apoderamientos, al diferenciar claramente el Registro Electrónico Común y el Registro electrónico de apoderamientos, especialmente en su art. 3.2.b, cuando decía que la solicitud (de inscripción del apoderamiento otorgado) “quedará anotada en el Registro Electrónico Común” y “será inscrita en el Registro electrónico de apoderamientos por el funcionario y surtirá efectos a partir de esta inscripción, que en todo caso no deberá ser posterior en dos días hábiles a la inscripción en el Registro Electrónico Común”. Pero tal contraposición ya no se menciona en la nueva Orden PCM/1384/2021, de 9 de diciembre, reguladora del Registro Electrónico de apoderamientos en el ámbito de la Administración General del Estado.

No obstante, en la misma línea de la Orden de 2012, en la página de la AGE que tiene como título “REC – Registro Electrónico Común (Instancia Genérica)”, se dice que “el Registro Electrónico Común de la Administración General del Estado es un registro para la presentación de instancias genéricas y documentos para su tramitación con destino a cualquier órgano administrativo de la Administración General del Estado, Organismo público o Entidad vinculado a estos o dependiente de ellos, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 39/2015 [...]” (enlace= https://ciencia.sede.gob.es/pagina/index/directorio/utilidad_registro_electronico_comun).

Y, en términos semejantes, se expresa otra página oficial de la Comunidad Autónoma de Cantabria, que dice que “el Registro Electrónico Común (REC) del Gobierno de Cantabria permite la presentación de cualquier solicitud, escrito y comunicación remitida a los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria” (enlace= <https://administracionlocal.cantabria.es/registro-electronico-comun>). Dicho Registro fue regulado por el Decreto 74/2014, de 27 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Administración Electrónica de la Comunidad Autónoma de Cantabria, que ha sido derogado por el Decreto 60/2018, de 12 de julio, por el que se regula el régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria en el uso de medios electrónicos en su actividad administrativa y sus relaciones con los ciudadanos. Pero este último dispone, en su Disposición Transitoria Tercera, el mantenimiento de la adscripción del registro electrónico común al registro general

F) Como complemento a lo anterior, hay que tener en cuenta la figura de “Oficinas de asistencia en materia de registros”, pues dice la Ley 39/2015 que “los documentos presentados de manera presencial ante las Administraciones Públicas, deberán ser digitalizados, de acuerdo con lo previsto en el artículo 27 y demás normativa aplicable, por la ‘oficina de asistencia en materia de registros’ en la que hayan sido presentados para su incorporación al expediente administrativo electrónico, devolviéndose los originales al interesado, sin perjuicio de aquellos supuestos en que la norma determine la custodia por la Administración de los documentos presentados o resulte obligatoria la presentación de objetos o de documentos en un soporte específico no susceptibles de digitalización” (art. 16.5).

Y el RD 203/2021 matiza que, a través de las “Oficinas de asistencia en materia de registros”, se presentarán “los documentos en soporte no electrónico” o “copias auténticas de documentos en soporte no electrónico” y que, desde el momento en que sean digitalizados conforme a lo dispuesto en las correspondientes normas técnicas de interoperabilidad, tendrán la consideración de *copia electrónica auténtica de documento en soporte papel*, con la misma validez para su tramitación que los documentos aportados en soporte papel, conforme a las previsiones del art. 27 de la Ley 39/2015³³.

A estos efectos, debemos recordar que, según la Ley 39/2015, “tendrán la consideración de copia auténtica de un documento público administrativo o privado las realizadas, cualquiera que sea su soporte, por los órganos competentes de las Administraciones Públicas en las que quede garantizada la identidad del órgano que ha realizado la copia y su contenido” (art. 27.2, primer párrafo). Lo que se completa diciendo que “las copias auténticas tendrán la misma validez y eficacia que los documentos originales” (art. 27.2, segundo párrafo) y que “las copias auténticas de documentos privados surten únicamente efectos administrativos” y que “las copias auténticas realizadas por una Administración Pública tendrán validez en las restantes Administraciones” (art. 27.1, segundo párrafo).

Y también hay que recordar aquí que la propia Ley dice que, concluido el trámite del asiento en el registro electrónico, “se emitirá automáticamente un recibo consistente en una *copia autenticada del documento de que se trate*, incluyendo la fecha y hora de presentación y el número de entrada de registro, así como un recibo acreditativo de otros documentos que, en su caso, lo acompañen, que garantice la integridad y el no repudio de los

de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, hasta el momento en que entren en funcionamiento definitivo el registro electrónico general, las aplicaciones de gestión de expedientes administrativos integralmente electrónicos y se haya suprimido el uso de medios no electrónicos.

33. Art. 39.3, del RD. 203/2021.

mismos" (art. 16.3, segundo inciso). Lo que viene a ser reproducido por la Orden PCM/1382/2021, al indicar que, independientemente del sistema de acceso al REG-AGE, se emitirá, automáticamente, un recibo firmado electrónicamente, que incluirá entre otros contenidos "la copia autenticada del escrito, comunicación o solicitud presentada" (art. 6.1.c)³⁴.

3. LA IDENTIFICACIÓN DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y JURÍDICAS PARA PODER ACCEDER A LOS PORTALES, SEDES Y REGISTROS TELEMÁTICOS

Para poder presentar una solicitud, declaración responsable o comunicación previa en un registro electrónico, aparte de que se tiene que presentar en formato electrónico (así, p. ej., en archivo PDF³⁵, pero también son susceptibles de firma electrónica avanzada los archivos en otros formatos, como los de Word, Excel o PowerPoint³⁶, etc.), lo primero que hay que hacer es someterse a la identificación electrónica prevista.

A) La Ley 39/2015 comienza afirmando que "las Administraciones Públicas están obligadas a verificar la identidad de los interesados en el procedimiento administrativo, mediante la comprobación de su nombre y apellidos o denominación o razón social, según corresponda, que consten en el Documento Nacional de Identidad o documento identificativo equivalente" (art. 9.1).

Y sigue diciendo que "los interesados podrán identificarse electrónicamente ante las Administraciones Públicas a través de los sistemas siguientes:

a) *Sistemas basados en certificados electrónicos cualificados de firma electrónica* expedidos por prestadores incluidos en la 'Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación'.

34. Los otros contenidos previstos para tal acuse de recibo son: el número o código de registro individualizado; la fecha y hora de presentación; y, en su caso, la enumeración y denominación de los documentos adjuntos al formulario de presentación o documento presentado, seguida de la huella electrónica de cada uno de ellos (art. 6.1, letras a, b y d).

35. Usa las siglas de su denominación en inglés (*Portable Document Format*), cuya traducción literal es "formato de documento portátil", que "es un formato de archivo universal que conserva las fuentes, las imágenes y la maquetación de los documentos originales creados en una amplia gama de aplicaciones y plataformas".

A tal explicación puede accederse con el enlace: <https://helpx.adobe.com/es/incopy/using/pdf.html>.

36. Podemos encontrar información sobre ello en enlace: <https://support.microsoft.com/es-es/topic/agregar-o-quitar-una-firma-digital-en-archivos-de-office-70d26dc9-be10-46f1-8efa-719c8b3f1a2d>.

b) *Sistemas basados en certificados electrónicos cualificados de sello electrónico* expedidos por prestadores incluidos en la 'Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación'.

c) *Sistemas de clave concertada* y cualquier otro sistema que las Administraciones consideren válido en los términos y condiciones que se establezca, siempre que cuenten con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad, previa autorización [...] del órgano de la AGE que cita; añadiendo que "solo podrá ser denegada por motivos de seguridad pública, previo informe vinculante de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior. La autorización habrá de ser emitida en el plazo máximo de tres meses. Sin perjuicio de la obligación de la Administración General del Estado de resolver en plazo, la falta de resolución de la solicitud de autorización se entenderá que tiene efectos desestimatorios".

B) El *certificado electrónico* es definido por el RD 203/2021 como "documento emitido y firmado por la Autoridad de Certificación que identifica una clave pública con su propietario". Y a ello añade la precisión de que "cada certificado está identificado por un número de serie único y tiene un periodo de validez que está incluido en el certificado"³⁷.

Una explicación adicional nos dice que es un "documento digital que contiene la clave pública junto con los datos del titular, todo ello firmado electrónicamente por una Autoridad de Certificación, que es una tercera entidad de confianza que asegura que la clave pública se corresponde con los datos del titular". Y precisa que, en realidad, consta de una pareja de claves criptográficas, una pública y una privada, creadas con un algoritmo matemático, de forma que aquello que se cifra con una de las claves solo se puede descifrar con su clave pareja³⁸.

Como, por otro lado, se nos explica que un documento digital posee información codificada en bits y para ver o grabar la información es necesario un dispositivo que transmita o grave información codificada en bits y que, al representarse digitalmente, los datos de entrada son convertidos en dígitos (0,1) comprensibles para la máquina y no para los sentidos humanos³⁹. Porque recuérdese que bit se suele considerar como la contracción de los términos "binary digit", que se traduce en español como "dígito binario", o sea un dígito del sistema de numeración binario, que se representa con dos valores, el 0 y el 1⁴⁰.

37. Anexo del RD. 203/2021.

38. Explicación recogida en la página web de la Universidad Politécnica de Valencia, Área de Sistemas de la Información y las Comunicaciones (enlace: <https://www.upv.es/contenidos/CD/info/711545normalc.html>).

39. A. PRIETO ESPINOSA y otros (2006, pp. 3 y 4).

40. Como también cabe recordar que, en informática, *bit* es la capacidad mínima de almacenamiento en una computadora y se utiliza para representar la

C) Una clasificación de los certificados electrónicos distingue entre *certificados software* y *certificados hardware*, que veremos en párrafos ulteriores.

D) Los *certificados electrónicos* cualificados de firma electrónica están asociados a las personas físicas. Hallamos una explicación bastante clara –a nuestro entender– en el Reglamento (UE) 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio. En él se nos dice que “*certificado de firma electrónica*”, es “una declaración electrónica que vincula los datos de validación de una firma con una persona física y confirma, al menos, el nombre o el seudónimo de esa persona⁴¹”.

Y añade que “*certificado cualificado de firma electrónica*” es “un certificado de firma electrónica que ha sido expedido por un prestador cualificado de servicios de confianza y que cumple los requisitos establecidos en el anexo I (de dicho Reglamento)⁴²”.

Además, se exige que contengan como atributos, al menos, el nombre y apellidos de la persona física y su número de Documento Nacional de Identidad, Número de Identificación de Extranjero o Número de Identificación Fiscal que conste como tal de manera inequívoca. Aunque también se admite un pseudónimo que conste como tal de manera inequívoca⁴³.

contraposición entre dos posibilidades distintas (apagado y encendido, falso y verdadero, abierto y cerrado). Al igual que cabe, igualmente, recordar, aquí, que los bits son normalmente calculados en conjunto y así tenemos 8 bits, 16 bits, 32 bits, etc. Y *byte* es un conjunto fijo de bits, que, aunque con excepciones, en la mayoría de casos (pues depende del código del ordenador), cuenta con 8 bits (si no se especifica otra cosa); 1 kilobyte (kB / kbyte) equivale a 1024 bytes y así sucesivamente (megabytes, gigabytes, terabytes, petabytes, etc.). A. PRIETO ESPI-NOSA y otros (2006, pp. 3 y 4).

41. Art. 3.14 del Reglamento (UE) 910/2014. En el Anexo I, se recogen requisitos, entre otros, tales como un conjunto de datos que represente inequívocamente al prestador cualificado de servicios de confianza que expide los certificados cualificados, incluyendo como mínimo el Estado miembro en el que dicho prestador está establecido y, para personas jurídicas, el nombre y, cuando proceda, el número de registro según consten en los registros oficiales y, para personas físicas, el nombre de la persona; al menos, el nombre del firmante o un seudónimo; si se usara un seudónimo, se indicará claramente; y datos de validación de la firma electrónica que correspondan a los datos de creación de la firma electrónica.
42. Art. 3.15 del Reglamento (UE) 910/2014. En el Anexo III, se recogen requisitos, entre otros, tales como un conjunto de datos que represente inequívocamente al prestador cualificado de servicios de confianza que expide los certificados cualificados, incluyendo como mínimo el Estado miembro en el que dicho prestador está establecido, y, para personas jurídicas, el nombre y, cuando proceda, el número de registro según consten en los registros oficiales y, para personas físicas, el nombre de la persona; y al menos, el nombre del creador del sello y, cuando proceda, el número de registro, tal como se recojan en los registros oficiales.
43. Art. 6.1, letra a, de la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza. Y art. 27.1 del RD. 203/2021.

Y ya hemos avanzado, atrás, que estos certificados de firma electrónica pueden generarse como un Certificado software o como un Certificado hardware.

Se denominan *certificados software* los que se expiden en *archivos informáticos descargables*⁴⁴ y, por ello, se pueden guardar en una memoria USB, en un ordenador (en el almacén de certificados) o en el disco duro⁴⁵. El ejemplo lo tenemos en los *certificados de firma electrónica de tipo software* que expide la Fábrica Nacional de La Moneda y Timbre para las personas físicas y que se pueden solicitar por vía electrónica a la misma y obtenerlo de ella, siguiendo una serie de pasos⁴⁶.

44. Es la clara y sencilla explicación que ofrece la Sede Electrónica de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, con el título “Obtener Certificado Software” (enlace: <https://www.sede.fnmt.gob.es/certificados/persona-fisica/obtener-certificado-software>).

45. Portal Administración electrónica del Gobierno de España, con el título “Tipos de Certificados” (enlace: <https://firmaelectronica.gob.es/Home/Empresas/Tipos-Certificados.html>).

46. Dichos pasos son descritos en la explicación que ofrece la Sede Electrónica de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre –FNMT–, con el título “Obtener Certificado Software” (enlace: <https://www.sede.fnmt.gob.es/certificados/persona-fisica/obtener-certificado-software>), que incluye el siguiente esquema:

1. Configuración previa. Para solicitar el certificado es necesario instalar el software que se indica (CONFIGURADOR FNMT-RCM, aplicación desarrollada por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre).

2. Solicitud, vía internet, del Certificado. Al finalizar el proceso de solicitud, el solicitante recibirá, en su cuenta de correo electrónico, un Código de Solicitud, que le será requerido en el momento de acreditar su identidad y posteriormente a la hora de descargar su certificado.

3. Acreditación de la identidad en una Oficina de Acreditación de Identidad. Una vez completada la fase anterior y que se esté en posesión del Código de Solicitud, para continuar con el proceso, el interesado deberá acreditar su identidad en una de las Oficinas de Acreditación de Identidad, a cuyos efectos se facilita un servicio de localizador de tales oficinas (entre ellas se encuentran, entre otras, oficinas de la AEAT y de la Seguridad Social).

4. Descarga del Certificado de Usuario. Aproximadamente 1 hora después de que el interesado haya acreditado la identidad en una Oficina de Acreditación de Identidad y haciendo uso del Código de Solicitud remitido a su correo electrónico, en el primer momento, el interesado podrá descargar e instalar su certificado, desde la propia sede electrónica de la FNMT y enlace que venimos indicando, y realizar una copia de seguridad.

Ahora bien, también parece contemplarse la posibilidad de obtener el certificado software (en archivo informático), sin necesidad de cumplir con el paso 3.º, de acreditación de identidad a una Oficina de Registro, si se utiliza el DNIe válido y no revocado y un lector de DNIe. Pero sí que tienen que cumplirse los otros tres pasos (enlace: <https://www.sede.fnmt.gob.es/certificados/persona-fisica/obtener-certificado-con-dnie>):

a) Configuración previa, mediante la instalación en el ordenador del software atrás indicado (CONFIGURADOR FNMT-RCM, aplicación desarrollada por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre);

Y se llaman *certificados hardware* los que pueden estar *almacenados en una tarjeta criptográfica, que es una tarjeta que incorpora un chip electrónico* y cuyo ejemplo más claro son los *certificados de firma electrónica alojados en el chip electrónico del DNI* (Documento Nacional de Identidad) electrónico⁴⁷.

En el momento de su expedición por la Dirección General de la Policía (Ministerio del Interior), *se genera un PIN (Personal Identification Number –número de identificación personal–) aleatorio, a modo de clave o contraseña, que se entrega al ciudadano, en forma de “sobre ciego” y que este puede cambiarlo, como titular, en cualquier momento, en los Puntos de Actualización del DNI electrónico (PAD) ubicados en las Oficinas de Expedición. Además, si el DNI está bloqueado o su titular no recuerda su*

b) Solicitud, vía internet, del Certificado software, pero utilizando para identificarse el certificado hardware del DNIe, tras lo cual el solicitante recibirá en su cuenta de correo electrónico un Código de Solicitud que necesitará para poder descargarse el certificado software; y

c) Descarga del Certificado de Persona Física, que podrá realizarse, aproximadamente 1 hora después de la solicitud y haciendo uso del código de solicitud remitido a la cuenta de correo electrónico del solicitante, el cual podrá, entonces, descargar e instalar su certificado y realizar una copia de seguridad.

Como tampoco es necesaria la acreditación de personalidad de modo presencial, si se sigue la vía establecida por la Orden ETD/465/2021, de 6 de mayo, por la que se han regulado los *métodos de identificación remota por vídeo para la expedición de certificados electrónicos cualificados*.

En ella, se establecen las condiciones y requisitos técnicos mínimos aplicables a la verificación de la identidad del solicitante de un certificado cualificado, mediante métodos de identificación remota por vídeo, de acuerdo con lo previsto en el art. 7.2 de la Ley 6/2020 y en el art. 24.1.d) del Reglamento (UE) 910/2014. Consta la necesidad de establecer una norma específica que permita identificar de forma remota por vídeo a los solicitantes de certificados cualificados. Especifica el procedimiento que debe seguirse para la identificación remota por vídeo de un solicitante y los requisitos y las acciones mínimas que deben llevar a cabo los prestadores para detectar los intentos de suplantación de identidad o posibles manipulaciones de las imágenes o los datos del documento de identidad. Entre otras medidas, se exige verificar la autenticidad y validez del documento de identidad, así como su correspondencia con el solicitante del certificado y, para ello, se prevé verificar la correspondencia del titular del documento con el solicitante que realiza el proceso, *mediante tecnologías como el reconocimiento facial*, para comprobar que este es una persona viva que no está siendo suplantada. Y establece que “el vídeo realizado se grabará íntegramente y sin interrupciones y que se constatará de manera fehaciente la fecha y hora de la grabación mediante el uso de un sello cualificado de tiempo”, como que, asimismo, “habrá de conservarse una copia de la grabación del vídeo durante un periodo mínimo de quince años desde la extinción de la vigencia del certificado obtenido por este medio”.

47. Portal Administración Electrónica del Gobierno de España, con el título “Tipos de Certificados” (enlace: <https://firmaelectronica.gob.es/Home/Empresas/Tipos-Certificados.html>).

PIN, podrá usar, para desbloquearlo, su huella dactilar, que también está almacenada en el DNI⁴⁸.

Para la utilización del DNI electrónico, *es necesario contar con determinados elementos hardware y software que van a permitir el acceso al chip de la tarjeta y, por tanto, la utilización de los certificados contenidos en él. Ahora bien, mientras que el DNIe solo permite el acceso mediante contacto, el DNI 3.0 dispone de un chip Dual interface, que permite también la conexión inalámbrica a través de la antena NFC (Near-Field Communication –comunicación de campo cercano–, es decir tecnología de comunicación inalámbrica de corto alcance y alta frecuencia creada para el intercambio de datos de dos dispositivos cercanos).*

Para su uso mediante contacto, *necesita no solo un ordenador personal, sino también un lector de tarjetas inteligentes. Y se destaca que, para ello, existen distintas implementaciones⁴⁹, bien integradas en el teclado, bien a través de una tarjeta PCMCIA (“Personal Computer Memory Card International Association”⁵⁰), o bien externas, conectadas vía USB (Universal Serial Bus⁵¹).*

Pero, para el uso del DNI 3.0 *sin contacto, requiere un dispositivo (puede ser un Smartphone, una Tablet o un lector) con NFC (comunicación inalámbrica de corto alcance y alta frecuencia) que cumpla el estándar ISO 14443, tipo A o B⁵².*

Como también *ha de contar el equipo utilizado (así, el ordenador) con unas “piezas” de software denominadas módulos criptográficos⁵³.*

48. Portal Administración Electrónica del Gobierno de España, con el título “DNI Electrónico” (enlace: <https://firmaelectronica.gob.es/Home/Ciudadanos/DNI-Electronico.html>).

49. Portal Administración Electrónica del Gobierno de España, con el título “DNI Electrónico” (enlace: <https://firmaelectronica.gob.es/Home/Ciudadanos/DNI-Electronico.html>).

50. O sea, “Asociación internacional de tarjetas de memoria para equipos personales”. Dichas tarjetas de memoria se usan, en ocasiones, para ampliar la memoria del sistema informático o para intercambiar datos.

51. Se explica como un “sistema de interconexión serie de muy bajo costo, ideado para gran cantidad de dispositivos periféricos de muy diversas características y muy cómodo de utilizar, con funcionamiento enchufar-y-funcionar (plug-and-play)” Y “no es necesario que el periférico tenga alimentación eléctrica independiente” (A. PRIETO ESPINOSA y otros, 2006, p. 503).

Y los periféricos se exponen como conjunto de unidades de entrada o salida y de memoria externa de un ordenador (A. PRIETO ESPINOSA y otros, 2006, p. 7).

52. Portal Administración Electrónica del Gobierno de España, con el título “DNI Electrónico” (enlace: <https://firmaelectronica.gob.es/Home/Ciudadanos/DNI-Electronico.html>).

53. Portal Administración Electrónica del Gobierno de España, con el título “DNI Electrónico” (enlace: <https://firmaelectronica.gob.es/Home/Ciudadanos/DNI-Electronico.html>).

Y, en cuanto al *software*, el DNI electrónico es compatible con los sistemas operativos actualmente existentes (Microsoft Windows, Mac OS, etc.), así como con los distintos navegadores (Google Chrome, Internet Explorer, Mozilla Firefox, etc.)⁵⁴.

Se destaca que, en realidad, el DNIE tiene varios certificados electrónicos integrados: a) el *certificado para autenticación* del ciudadano como persona (que garantiza electrónicamente la identidad del ciudadano al realizar una transacción telemática y asegura que la comunicación electrónica se realiza con la persona que dice ser, con el certificado de identidad y la clave privada asociada al mismo); b) el *certificado para firmar electrónicamente* documentos con la misma validez jurídica que la firma manuscrita; y c) el *certificado digital de la autoridad de certificación* emisora⁵⁵.

Pero también se explica diciendo que el DNIE consta de dos componentes: a) los *certificados digitales del DNIE*, que están integrados en el chip del DNI electrónico y hacen referencia a la identidad de su titular y b) los *Certificados de validación de la identidad*, que corroboran que los datos que emite el DNI-e son correctos⁵⁶.

a') Los *certificados digitales del DNIE* deben ser *activados de forma presencial en los puntos de actualización del DNIE, situados en las oficinas de expedición del DNIE*, que son unos terminales similares a un cajero automático, que toman la huella dactilar del titular, activan los certificados digitales del chip del DNIE y permiten cambiar el PIN secreto de dicho DNIE. Este proceso es necesario realizarlo cada 30 meses, pues estos certificados caducan tras este periodo o tras la renovación del DNIE.

Y, para poderlos utilizar, hay que conectar el dispositivo de lectura por el ordenador de tales certificados (lector de tarjetas inteligentes con las modalidades que hemos visto, de conexión por puerto USB, PCMCIA o inserción en teclado) o el dispositivo con conexión inalámbrica NFC (como *smartphone* con tal sistema) y esperar a que el sistema lo reconozca; lo que requerirá el uso de los controladores que incluye el fabricante del dispositivo, pero, asimismo, el *software* de la plataforma Java usado por las Administraciones públicas, que, si no está instalado en el ordenador, hay que descargarlo y ejecutarlo.

54. Portal Administración Electrónica del Gobierno de España, con el título "DNI Electrónico" (enlace: <https://firmaelectronica.gob.es/Home/Ciudadanos/DNI-Electronico.html>).

55. Portal Administración Electrónica del Gobierno de España, con el título "DNI Electrónico" (enlace: <https://firmaelectronica.gob.es/Home/Ciudadanos/DNI-Electronico.html>). Y, también, enlace: <https://www.xataka.com/basics/dni-electronico-que-como-activarlo-todo-que-puedes-hacer>.

56. Enlace: <https://computerhoy.com/paso-a-paso/internet/como-activar-certificados-tu-dni-electronico-17513>.

b') Los *Certificados de validación de la identidad del DNIE*, que están incluidos en el módulo criptográfico del DNIE *tienen que ser instalados en el navegador a usar por el ordenador*. Ello se descarga desde el Área de descargas del portal web de DNIE de la Dirección General de la Policía⁵⁷, clickeando sobre la opción que se corresponda con el sistema operativo usado y distinguiendo según el número de bits del sistema (actualmente, 32 o 64 bits). En este momento, hay que descargarse el instalador y, una vez descargado este, se clickeará para la *instalación del módulo criptográfico para DNIE*, que exige el reinicio del sistema, al finalizar tal instalación⁵⁸. Tras lo anterior, hay que importar los certificados de validación del DNIE para que el navegador pueda utilizarlos⁵⁹ y, una vez importados, pueden verse ya instalados en su correspondiente pestaña y podrán usarse los certificados del DNIE.

E) Los *certificados electrónicos* cualificados de *sello electrónico* están ligados a las *personas jurídicas*. De nuevo, encontramos una explicación bastante nítida en el Reglamento (UE) 910/2014, que define el "*certificado de sello electrónico*" como una declaración electrónica que *vincula los datos de validación de un sello con una persona jurídica y confirma el nombre de esa persona*.

Y añade que el "*certificado cualificado de sello electrónico*" es "un certificado de sellos electrónicos que ha sido expedido por un prestador cualificado de servicios de confianza y que cumple los requisitos establecidos en el anexo III".

Asimismo, se requiere que *incluyan la denominación o razón social de la persona jurídica en cuestión y su número de identificación fiscal*. En defecto de este, deberá indicarse otro código identificativo que le identifique de forma unívoca y permanente en el tiempo, tal como se recoja en los registros oficiales⁶⁰.

El *sello electrónico* puede explicarse como el sello estampador de siempre, utilizado para la identificación de organizaciones o entidades, *sin la necesidad de incluir los datos de las personas físicas relacionadas con tales*

57. Enlace: https://www.dnielectronico.es/portaldnie/PRF1_Cons02.action?pag=REF_1100.

58. Para el caso de sistemas Windows de 64 bits, compatible con sistemas W7, W8, W8.1 y Windows 10, se señala que hay que descargarse un driver (*Smart Card Mini-Driver*), que, en un ordenador con sistema operativo W7, W8, W8.1 y Windows 10, se instalará de manera automática, al introducir la tarjeta DNIE en el lector. Enlace: https://www.dnielectronico.es/portaldnie/PRF1_Cons02.action?pag=REF_1104.

59. Se destaca aquí que, en el navegador Google Chrome, hay que elegir Configuración. Después, hay que desplazarse hasta la parte inferior de las opciones de configuración y desbloquear las opciones avanzadas haciendo clic sobre "Mostrar opciones avanzadas". En este punto, en el apartado HTTPS/SSL, hay que hacer clic en "Administrar certificados" y, en el cuadro "Certificados", hay que pulsar sobre "Importar".

60. Art. 6.1, letra b, de la Ley 6/2020. Y art. 27.2 del RD. 203/2021.

organizaciones o entidades o de los apoderados de las mismas⁶¹, pero, ahora, de carácter electrónico, por lo que se traduce en un documento digital, o sea en un documento con información codificada en dígitos binarios.

Y se matiza destacándose varios usos de los mismos: a) garantizar, mediante firma electrónica, la *autenticidad e integridad de los documentos electrónicos* a los que están vinculados; b) *autenticación de componentes informáticos de una Entidad en su acceso a servicios informáticos*, o a otras infraestructuras tecnológicas, con acceso restringido o identificación de cliente; c) intercambio de mensajes o datos cifrados con garantías de confidencialidad, autenticación e integridad; y d) firma de comunicación por Web Services con FACe (Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas de la Administración General del Estado) para la factura electrónica⁶².

También se habla aquí de *certificados en formato hardware y certificados en formato software*.

En el caso del formato hardware, se dice que la persona de la autoridad de registro hará entrega del *certificado físico*, listo para usar, matizándose que *puede estar asociado a una clave custodiada por una máquina que realiza firmas electrónicas desasistidas*, necesarias para dotar de integridad y autenticidad a los documentos y transacciones sobre los que se aplica, como los procesos automatizados (p. ej., la generación de recibos, facturas, presupuestos y nóminas o el registro de entrada y recepción de mercancías). También se indica que es un *certificado vinculado a un dispositivo cualificado de creación de firma y que necesita de un token⁶³ y de una tarjeta* (es el denominado, en Camerfirma⁶⁴, “certificado QSCD”)⁶⁵. Y la explicación más

sencilla que he obtenido de la naturaleza de dicho token es que se trata de un *dispositivo que actúa, a la vez, como lector de tarjetas criptográficas con chip electrónico que no necesita la introducción de una tarjeta criptográfica externa, sino que ya la lleva incorporada* (semejante a las tarjetas SIM de los teléfonos móviles⁶⁶) y que su conexión con puerto USB al correspondiente ordenador y su activación permitiría la generación del sellado electrónico⁶⁷.

Y, en el caso del formato software, el certificado se recibe por correo electrónico, listo para descargar, para lo cual hay que contar previamente con el código de descarga que se ha recibido al confirmar la solicitud y, realizada la descarga, ya se podrá instalar el certificado en el dispositivo elegido. Se distingue entre dos submodalidades: en una, tanto las claves públicas como las claves privadas las genera Camerfirma (el llamado certificado P12) y, en otra, la clave privada la genera la entidad creadora del sello y Camerfirma entrega la clave pública (el calificado como certificado CSR)⁶⁸.

El proceso que describe Camerfirma para su obtención por las entidades es el siguiente: a) solicitud y compra *en línea* del certificado, con indicación del tipo de certificado hardware o software elegido y cumplimentación en la solicitud de los campos requeridos, así como recepción de la confirmación de la solicitud; b) acreditación presencial de la identidad del solicitante, en los centros señalados por las Cámaras de Comercio para ello, con muestra de la documentación original de la identidad de la entidad y de la acreditación de los poderes del solicitante; y c) obtención del certificado, que, en el caso del formato software, se realizará con el código de descarga remitido en el momento de la confirmación de la solicitud⁶⁹.

En el caso del certificado en formato hardware, se ha indicado que la persona de la autoridad de registro hará entrega del certificado físico,

61. Así se explica por Camerfirma (enlace: https://www.camerfirma.com/certificado-sello-electronico-digital/?gclid=CjwKCAjwj8eJBhA5EiwAg3z0m1wQ31pJlC4sfa2u1RLMowJs51SB2pquOmbhcytlU3POps_2aQTSBoCd5cQAvD_BwE).

62. Fábrica Nacional de Moneda y Timbre – Casa de la Moneda – CERES, Entidad pública de Certificación, con el título “Certificado FNMT de Sello de Entidad” (enlace: <https://www.cert.fnmt.es/catalogo-de-servicios/certificados-electronicos/sello-entidad>).

63. Se describe por Camerfirma como un “dispositivo criptográfico para firma electrónica y autenticación fuerte”. Véase enlace: <https://www.camerfirma.com/dispositivos/>.

Después el modelo que comercializa Camerfirma se especifica como dispositivo USB basado en un microprocesador criptográfico de última generación, creado para ofrecer la mejor solución en entornos de firma electrónica y autenticación fuerte con certificado digital (enlace: <https://www.bit4id.com/es/tokenme-evo/>).

64. Camerfirma es una Autoridad de Certificación Cualificada creada en el año 2000 por las Cámaras de Comercio de España y participada en un 49% por estas, que, actualmente, forma parte del grupo Infocert (con una participación del 51%), desde mayo de 2018 y, por ello, está integrada en el grupo Tinexta, compañía que cotiza en el Bolsa de Valores de Milán (enlace: <https://www.camerfirma.com/quienes-somos/>).

65. Así se explica por Camerfirma (enlace: https://www.camerfirma.com/certificado-sello-electronico-digital/?gclid=CjwKCAjwj8eJBhA5EiwAg3z0m1wQ31pJlC4sfa2u1RLMowJs51SB2pquOmbhcytlU3POps_2aQTSBoCd5cQAvD_BwE).

66. SIM es el acrónimo en inglés de *Subscriber Identity Module* (que literalmente significa “Módulo de Identidad del Suscriptor”) y se explica cómo pequeña tarjeta de plástico que tiene un chip pegado a ella y que hay que insertar en el teléfono móvil. En tal chip, almacena, de manera segura, el número de teléfono de cada persona, así como las claves de acceso de un usuario concreto en una operadora de telefonía. Enlace: <https://www.xataka.com/basics/tarjeta-sim-como-funciona-como-saber-que-tipo-tuya#:~:text=La%20tarjeta%20SIM%20o%20Subscriber,en%20una%20operadora%20de%20telefon%C3%ADa>.

67. Tal explicación se me ha dado (por personal especializado de la entidad Bit4id), al indagar sobre el token marca “DP-TokenME EVO”, que suministra Camerfirma, proveniente de Bit4id.

68. Así se explica por Camerfirma (enlace: https://www.camerfirma.com/certificado-sello-electronico-digital/?gclid=CjwKCAjwj8eJBhA5EiwAg3z0m1wQ31pJlC4sfa2u1RLMowJs51SB2pquOmbhcytlU3POps_2aQTSBoCd5cQAvD_BwE).

69. Así se explica por Camerfirma (enlace: https://www.camerfirma.com/certificado-sello-electronico-digital/?gclid=CjwKCAjwj8eJBhA5EiwAg3z0m1wQ31pJlC4sfa2u1RLMowJs51SB2pquOmbhcytlU3POps_2aQTSBoCd5cQAvD_BwE).

listo para usar⁷⁰, de modo que parece clara la inexistencia de descarga del software utilizado por el dispositivo hardware y que, para recibir el dispositivo hardware de la autoridad de registro, hay que acudir presencialmente; lo que indica, implícitamente, que en ese momento hay que acreditar la personalidad de quien lo recibe, tanto de la persona jurídica titular del sello, como del representante de la misma que actúa en su representación, para tal recepción.

Es importante destacar, aquí, la previsión recogida en el Reglamento (UE) 910/2014, ya mencionada, según la cual, “cuando una transacción exija un sello electrónico cualificado de una persona jurídica, debe ser igualmente aceptable una firma electrónica cualificada del representante autorizado de la persona jurídica”⁷¹. Y, a tales efectos, el RD. 203/2021 contempla “certificados electrónicos cualificados de representante de persona jurídica”, indicando que “deberán contener, como mínimo, la denominación y el Número de Identificación Fiscal de la persona jurídica y el nombre y apellidos y número de Documento Nacional de Identidad, o Número de Identificación de Extranjero o Número de Identificación Fiscal de la persona que actúa como representante” (art. 27.2). Para ello, la FNMT-RCM emite tres tipos de certificados de representante de persona jurídica que son cualificados de acuerdo al Reglamento (UE) 910/2014. Los analizamos más adelante.

F) Por lo que a los sistemas de clave concertada y cualquier otro sistema que las Administraciones consideren válido respecta, cabe realizar las siguientes explicaciones.

Los sistemas de clave concertada se explican cómo sistemas de identificación del interesado que quiere relacionarse electrónicamente con una Administración basados en la necesidad de aportación por aquel de la referencia a una contraseña previamente obtenida (sistema cl@ve PIN, que es de clave ocasional) o a la referencia a su contraseña y, además, a su denominación de usuario (dirección de correo electrónico o una parte de la misma), que configuran otra modalidad del sistema (sistema de Cl@ve permanente)⁷².

Y se matiza lo anterior con las siguientes explicaciones adicionales sobre ambas modalidades de tal sistema:

70. Así se explicaba por Camerfirma el 28/8/2021 (enlace: https://www.camerfirma.com/certificado-sello-electronico-digital/?gclid=CjwKCAjwj8eJBhA5EiwAg3z0m1wQ31pJlCd4sfa2u1RLMowJs51SB2pquOmbhcytIU3POps_2aQTSBoCd5cQAvD_BwE), aunque, en la actualidad, tal explicación del caso de obtención en formato hardware ha desaparecido.

71. Considerando 58.

72. “Gobierno de España, Cl@ve”. Identidad electrónica para las Administraciones, con el título “Cl@ve” (enlace: https://clave.gob.es/clave_Home/clave/queEs.html).

a) La modalidad “Cl@ve ocasional (Cl@ve PIN)” es un “sistema de contraseña de validez muy limitada en el tiempo, orientado a usuarios que acceden esporádicamente a los servicios, que se corresponde con el sistema PIN24H de la AEAT”⁷³. Como, también, se precisa que “es un sistema de identificación para personas físicas basado en el uso de una clave, facilitada por el sistema o elegida por el usuario, y un PIN comunicado mediante SMS o en la aplicación Cl@ve PIN para dispositivos móviles (en el caso de tener instalada la app) y que requiere un registro previo”⁷⁴. Y se indica, asimismo, que existen un gran número de trámites que permiten el acceso mediante Cl@ve PIN, como son, entre otros, la “presentación de declaraciones informativas, autoliquidaciones trimestrales y mensuales (si no se está obligado al uso del certificado electrónico), la consulta, modificación y confirmación del borrador de Renta, además de la presentación de la declaración anual de IRPF, la solicitud de certificaciones tributarias [...]”⁷⁵.

b) La modalidad “Cl@ve permanente” es “un sistema de contraseña de validez duradera en el tiempo, pero no ilimitada, orientado a usuarios habituales”, como es el caso del sistema de acceso a los servicios de Seguridad Social, mediante usuario y contraseña, reforzado con claves de un solo uso por SMS. Y se resalta que este sistema es, además, “el que permite el acceso al ciudadano a la firma en la nube”⁷⁶.

Lo que se completa resaltando que, “para poder utilizar estas claves concertadas y los servicios de firma en la nube, los ciudadanos deberán registrarse previamente en el sistema, aportando los datos de carácter personal necesarios”⁷⁷.

G) Hay que tener en cuenta la previsión legal de que la aceptación de alguno de estos sistemas por la Administración General del Estado servirá para acreditar frente a todas las Administraciones Públicas, salvo prueba en contrario, la identificación electrónica de los interesados en el procedimiento administrativo. Así lo recoge el art. 9.4 de la Ley 39/2015.

73. “Gobierno de España, Cl@ve”. Identidad electrónica para las Administraciones, con el título “Cl@ve” (enlace: https://clave.gob.es/clave_Home/clave/queEs.html).

74. Agencia Tributaria. Sede electrónica, con el título “Tipos de acceso a trámites de Sede” (enlace: https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Ayuda_Selector.shtml).

75. Agencia Tributaria. Sede electrónica, con el título “Tipos de acceso a trámites de Sede” (enlace: https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Ayuda_Selector.shtml).

76. “Gobierno de España, Cl@ve”. Identidad electrónica para las Administraciones, con el título “Cl@ve” (enlace: https://clave.gob.es/clave_Home/clave/queEs.html).

77. “Gobierno de España, Cl@ve”. Identidad electrónica para las Administraciones, con el título “Cl@ve” (enlace: https://clave.gob.es/clave_Home/clave/queEs.html).

H) Y, con carácter general, para *los certificados* (de firma electrónica y de sello electrónico, por tanto), se prevé que, *si admiten una relación de representación*, incluirán la identidad de la persona física o jurídica representada en las formas que hemos visto, “así como una *indicación del documento, público si resulta exigible, que acredite de forma fehaciente las facultades del firmante para actuar en nombre de la persona o entidad a la que represente y, en caso de ser obligatoria la inscripción, de los datos registrales*”⁷⁸.

Recordemos, en este punto, la previsión recogida en el Reglamento (UE) 910/2014, ya mencionada, según la cual “*cuando una transacción exija un sello electrónico cualificado de una persona jurídica, debe ser igualmente aceptable una firma electrónica cualificada del representante autorizado de la persona jurídica*”⁷⁹.

I) Y debemos tener en cuenta, igualmente, que, a tales efectos, el RD 203/2021 contempla “*certificados electrónicos cualificados de representante de persona jurídica*”, indicando que “*deberán contener, como mínimo, la denominación y el Número de Identificación Fiscal de la persona jurídica y el nombre y apellidos y número de Documento Nacional de Identidad, o Número de Identificación de Extranjero o Número de Identificación Fiscal de la persona que actúa como representante*” (art. 27.2).

Pues bien, a dichos efectos, la FNMT-RCM emite *tres tipos de certificados de representante de persona jurídica que son cualificados* de acuerdo al Reglamento (UE) 910/2014 y el citado RD 203/2021⁸⁰:

a) Certificado de Representación de Administrador Único y/o Solidario. Puede ser obtenido por las sociedades anónimas y limitadas, si el representante de la sociedad es administrador único o solidario inscrito correctamente en el Registro Mercantil.

Y está previsto para la relación de las personas jurídicas, a través de sus representantes legales, con las Administraciones públicas o en la contratación de bienes o servicios propios o concernientes a su giro o tráfico ordinario.

b) Certificado de Representación de Persona Jurídica.

78. Art. 6.2 de la Ley 6/2020.

79. Considerando 58.

80. Así se explica en página de la FNMT (enlace: sede.fnmt.gob.es/preguntas-frecuentes/certificado-de-representante/-/asset_publisher/e1a19z2VE0Kb/content/1136-que-certificado-de-representacion-debo-solicitar-?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.sede.fnmt.gob.es%3A9440%2Fpreguntas-frecuentes%2Fcertificado-de-representante%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_e1a19z2VE0Kb%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1).

Pueden solicitar este tipo de certificado, entre otras, las sociedades anónimas y limitadas, si el representante de la sociedad es mancomunado, apoderado, socio único, presidente, consejero, consejero delegado solidario, administrador conjunto, liquidador, etc. y tiene poderes específicos de representación que le permitan obtener este tipo de certificado; otro tipo de sociedades mercantiles y civiles; las asociaciones; las fundaciones; entidades públicas, etc.⁸¹.

Y se resalta que se expide para su uso por las citadas personas jurídicas en sus relaciones con Administraciones Públicas, Entidades y Organismos Públicos, vinculados o dependientes de las mismas.

c) Certificado de Representación de Entidad sin Personalidad Jurídica.

Lo pueden pedir las entidades que no ostenten dicha personalidad: comunidades de bienes; herencias yacentes; comunidades de propietarios, etc.⁸².

81. Concretamente dice que, según la letra inicial del NIF de su entidad, pueden solicitar este tipo de certificado:

- Las sociedades que tengan como administrador único a otra sociedad.
- A y B: Las sociedades anónimas y limitadas, si el representante de la sociedad es mancomunado, apoderado, socio único, presidente, consejero, consejero delegado solidario, administrador conjunto, liquidador, etc. y tiene poderes específicos de representación que le permitan obtener este tipo de certificado.
- C: Sociedades colectivas.
- D: Sociedades comanditarias.
- F: Sociedades cooperativas.
- G: Asociaciones Ley Orgánica 1/2002, fundaciones, partido político, sindicato, asociación de consumidores y usuarios, organización empresarial, federación deportiva, otras asociaciones distintas de las anteriores con personalidad jurídica. Otras asociaciones.
- J: Sociedades civiles.
- N: Entidades extranjeras con personalidad jurídica, EO procedente EORI, In procedente IVA no establecidos, NR procedente no residentes 210, sociedades anónimas europeas, sociedades cooperativas europeas, corporación, asociación o ente con personalidad jurídica con presencia en España, embajadas, consulados u oficina comercial país extranjero en España.
- P: Ayuntamientos o diputaciones.
- Q: Organismos públicos.
- R: Congregaciones e instituciones religiosas.
- S: Gobiernos de las CC.AA.
- V: Sociedad agraria en transformación, agrupación de interés económico, agrupación europea de interés económico, etc.

82. Exactamente consigna que, según la letra inicial del NIF de su entidad, pueden solicitar este tipo de certificado:

- E: Las comunidades de bienes, herencias yacentes, titularidad compartida de explotaciones agrarias.
- H: Comunidades de propietarios.
- N: Corporación o ente independiente, pero sin personalidad jurídica con presencia en España, conjunto unitario de bienes pertenecientes a 2 o más personas en

Como, también está prevista su expedición a las personas físicas como representantes de las entidades sin personalidad jurídica, para su uso en sus relaciones con las Administraciones Públicas, Entidades y Organismos Públicos, vinculados o dependientes de las mismas.

Ahora bien, como veremos más adelante, no solo se incluyen certificados para los representantes legales de tales personas jurídicas o entidades sin personalidad jurídica, según las normas reguladoras de las mismas o sus estatutos o acuerdos (en realidad, titulares de órganos de dichas personas), sino también certificados para otros representantes designados por los órganos correspondientes de la entidad en cuestión, en virtud de otorgamiento de poderes de representación específicos para ello. Y tales representantes de la entidad pueden ser, a su vez, personas físicas o jurídicas.

4. LA IMPLANTACIÓN DE LA FIRMA ELECTRÓNICA DE LOS INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO QUE PREVIAMENTE SE HAN IDENTIFICADO ELECTRÓNICAMENTE

A) Nos dice el art. 10.2 de la Ley 39/2015 que, “en el caso de que los interesados optarán por relacionarse con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, se considerarán válidos a efectos de firma” los siguientes:

“a) Sistemas de firma electrónica cualificada y avanzada basados en certificados electrónicos cualificados de firma electrónica expedidos por prestadores incluidos en la ‘Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación’.

b) Sistemas de sello electrónico cualificado y de sello electrónico avanzado basados en certificados electrónicos cualificados de sello electrónico expedidos

común sin personalidad jurídica con presencia en España, entidades en atribución de rentas constituidas en el extranjero sin presencia en España, otras entidades sin personalidad jurídica distintas de las reflejadas en el apartado de representante de persona jurídica.

– P: Juntas vecinales, departamento u órgano dependiente de la Administración sin personalidad jurídica.

– S: Órganos de la administración central y autonómica, excepto los Gobiernos de las CC.AA.

– U: Unión temporal de empresas.

– V: Otros tipos sin personalidad jurídica como son: fondo de inversiones, fondo de capital-riesgo, fondo de pensiones, fondo de regulación de mercado hipotecario, fondo de titulación hipotecaria, fondo de titulación de activos, fondo de garantía de inversiones, comunidad titular de montes vecinales en mano común, fondos de activos bancarios, otras entidades sin personalidad jurídica.

– W: Entidades no residentes con establecimiento permanente en España.

por prestador incluido en la ‘Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación’.

c) Cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido en los términos y condiciones que se establezca, siempre que cuenten con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad, previa autorización” por parte del órgano fijado como competente para ello⁸³.

A continuación, dispone que “las Administraciones Públicas deberán garantizar que la utilización de uno de los sistemas previstos en las letras a) y b) sea posible para todos los procedimientos en todos sus trámites, aun cuando adicionalmente se permita alguno de los previstos al amparo de lo dispuesto en la letra c)”.

Asimismo, añade que, “cuando así lo disponga expresamente la normativa reguladora aplicable, las Administraciones Públicas podrán admitir los sistemas de identificación contemplados en esta Ley como sistema de firma cuando permitan acreditar la autenticidad de la expresión de la voluntad y consentimiento de los interesados” (art. 10.4 de la Ley 39/2015).

Y finaliza diciendo que, “cuando los interesados utilicen un sistema de firma de los previstos en este artículo, su identidad se entenderá ya acreditada mediante el propio acto de la firma” (art. 10.5 de la Ley 39/2015).

En el Reglamento de la Unión Europea 910/2014, se define la firma electrónica como *datos en formato electrónico anejos a otros datos en formato electrónico usados por el firmante para firmar*. El sello electrónico es definido como *datos en formato electrónico anejos a otros datos en formato electrónico para garantizar el origen y la integridad de los datos a sellar*. Firma electrónica avanzada se produce cuando se cumplen los requisitos del art. 26 (es decir, que esté vinculada al firmante de manera única y que permita la identificación del firmante) y sello electrónico avanzado se produce cuando se cumplen los requisitos del art. 36 (es decir, que esté vinculado al creador del sello de manera única y que permita la identificación del creador del sello). Y se habla de firma electrónica cualificada y de sello electrónico cualificado, cuando se creen por dispositivos cualificados y estén basados en certificados cualificados.

83. Según el citado art. 10.2, letra c, de la Ley 39/2015, dicho órgano es la Secretaría General de Administración Digital del Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Añade que solo podrá ser denegada la autorización por motivos de seguridad pública, previo informe vinculante de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, así como que la autorización habrá de ser emitida en el plazo máximo de tres meses. Y culmina diciendo que, “sin perjuicio de la obligación de la Administración General del Estado de resolver en plazo, la falta de resolución de la solicitud de autorización se entenderá que tiene efectos desestimatorios”.

B) Aparece también *definida la firma electrónica* como “un conjunto de datos electrónicos que acompañan o que están asociados a un documento electrónico y cuyas funciones básicas son” las siguientes: a) “Identificar al firmante de manera inequívoca”; b) “Asegurar la integridad del documento firmado” (o sea, “que el documento firmado es exactamente el mismo que el original y que no ha sufrido alteración o manipulación”); y c) “Asegurar el no repudio del documento firmado” (es decir, “que los datos que utiliza el firmante para realizar la firma son únicos y exclusivos y, por tanto, posteriormente, no puede decir que no ha firmado el documento”)⁸⁴.

C) Podemos destacar tres modos de firma electrónica:

1) Con los certificados electrónicos que hemos visto atrás⁸⁵ (o sea, certificado electrónico de firma electrónica o certificado electrónico de sello electrónico), que contienen unas claves criptográficas necesarias para firmar⁸⁶.

El proceso básico que se sigue para la firma electrónica con certificados puede resumirse en los siguientes apartados:

a) El usuario dispone de un documento electrónico (una hoja de cálculo, un PDF, una imagen, incluso un formulario en una página web) y de un certificado que le pertenece y le identifica.

b) Se realiza un resumen del documento electrónico a firmar, por la aplicación o dispositivo digital utilizados para la firma (esto también se califica como huella digital), los cuales utilizan la clave privada (y el algoritmo) para codificar tal resumen. Y esta fase se puede llevar a cabo de dos modos:

α) descargando una aplicación en el ordenador e instalándola en el mismo, que permite firmar electrónicamente, sin estar conectado a internet, la cual se llama AutoFirma y pertenece al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas;

β) o descargándose una componente que funciona sobre el mismo navegador, ofrecida por VALIDE, que permite firmar directamente en internet y que se usa, sobre todo, cuando se firman formularios o solicitudes relacionados con las Administraciones públicas.

84. Portal Administración Electrónica del Gobierno de España, con el título “La firma electrónica” (enlace: <https://firmaelectronica.gob.es/Home/Ciudadanos/Firma-Electronica.html>).
85. Portal Administración Electrónica del Gobierno de España, con el título “La firma electrónica” (enlace: <https://firmaelectronica.gob.es/Home/Ciudadanos/Firma-Electronica.html>).
86. Portal Administración Electrónica del Gobierno de España, con el título “La firma electrónica” (enlace: <https://firmaelectronica.gob.es/Home/Ciudadanos/Firma-Electronica.html>).

c) Y con el algoritmo y la clave pública se transforma así el documento electrónico inicial en un nuevo documento electrónico que contiene el resumen codificado generado por la aplicación o dispositivo digital usados para la firma electrónica.

A ese nuevo documento electrónico resultante, que incorpora el resumen codificado, se le califica como firma electrónica y es el válido a efectos legales y el que se debe conservar, de tal manera que “cualquier impresión o representación gráfica que se haga de él solo es válido en los términos que determine el destinatario de la firma” y, en general, a dichos efectos, la firma impresa deberá contener un CSV o Código Seguro de Verificación que permite contrastar la copia impresa con la original electrónica⁸⁷.

Y se resalta que la comprobación de la validez de la firma de un documento, de quién es el firmante y del documento firmado puede llevarse a cabo a través de VALIDE⁸⁸.

La verificación de una firma electrónica sigue los siguientes pasos: a) se descifra la huella digital cifrada con la clave privada, mediante la clave pública del certificado y así se obtiene la huella digital del documento original; b) se comparan las huellas digitales (la inicial y la derivada del descifrado) y, si coinciden, la firma es correcta (se considera que hay integridad, que el documento no ha sido modificado); y c) se consulta a la autoridad de certificación emisora por la validez del certificado, o sea si está garantizada la autenticidad del origen de la firma⁸⁹.

VALIDE es un servicio on-line ofrecido por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública para la validación de firmas y certificados electrónicos, cuyo objetivo es permitir a un usuario: a) comprobar que el certificado utilizado es un certificado válido y que no ha sido revocado; b) comprobar la validez de una firma electrónica realizada mediante certificado digital emitido por un prestador de servicios de certificación

87. Portal Administración Electrónica del Gobierno de España, con el título “La firma electrónica” (enlace: <https://firmaelectronica.gob.es/Home/Ciudadanos/Firma-Electronica.html>). Y, también, en Sede electrónica del Ministerio de Transportes, movilidad y agenda ciudadana, con el título “Cómo se genera una firma electrónica” (enlace: https://sede.mitma.gob.es/SEDE_ELECTRONICA/LANG_CASTELLANO/DOCS_AYUDA/que_efirma_tx.htm).
88. Portal Administración Electrónica del Gobierno de España, con el título “La firma electrónica” (enlace: <https://firmaelectronica.gob.es/Home/Ciudadanos/Firma-Electronica.html>).
89. Sede electrónica del Ministerio de Transportes, movilidad y agenda ciudadana, con el título “Cómo se genera una firma electrónica” (enlace: https://sede.mitma.gob.es/SEDE_ELECTRONICA/LANG_CASTELLANO/DOCS_AYUDA/que_efirma_tx.htm).

reconocido; y c) realizar firmas mediante aquel certificado digital del que se disponga de la clave privada correspondiente⁹⁰.

2) También se contempla la posibilidad de firma electrónica en la nube con el sistema *cl@ve*, que se denomina *cl@ve Firma* o sistema de firma centralizada.

Su base es el sistema *cl@ve*, como “sistema de identificación, autenticación y firma electrónica para los ciudadanos común a todo el Sector Público Administrativo Estatal, basado en el uso de claves concertadas [...]”.

Pero, a la hora, de acreditar la voluntad por medios electrónicos, de firmar por medios electrónicos, se contempla que el sistema *cl@ve* incorpore la posibilidad de realizar firma electrónica mediante certificados electrónicos centralizados, es decir certificados electrónicos almacenados y custodiados por la Administración Pública, también considerados como “certificados en la nube”.

Tales certificados permiten al ciudadano firmar documentos electrónicos desde cualquier dispositivo que tenga conexión a Internet y sin ningún equipamiento adicional; o sea, sin haberse descargado un archivo de certificado (certificado software), ni tener que utilizar un certificado incluido en tarjeta inteligente con chip electrónico, como la del DNI electrónico (certificado hardware).

Son emitidos y custodiados los certificados necesarios para poder realizar firma centralizada por la Dirección General de la Policía. Y la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS) se constituye en Prestador de Servicios de Confianza, junto con la DGP, que además es Autoridad de Firma.

La expedición del Certificado irá asociada al soporte físico del documento que haya sido utilizado para el registro en *Cl@ve* y que será el DNI (en el caso de ciudadanos españoles); el Certificado de Registro de Ciudadano de la Unión, acompañado del Pasaporte o documento de identificación del país del interesado (en el caso de extranjeros comunitarios); y la Tarjeta de Extranjero (en el caso de ciudadanos extranjeros no comunitarios). Por ello, la caducidad de estos documentos llevará aparejada la caducidad de los certificados asociados a los mismos⁹¹.

El proceso de firma en *cl@ve Firma* es el siguiente⁹²:

90. Portal Administración Electrónica del Gobierno de España, con el título “Servicio de Validación de Firmas y Certificados Online – VALIDe” (enlace: <https://administracionelectronica.gob.es/ctt/valide#.YTIILYgzaUk>). Aquí se indica que la aplicación está disponible en <https://valide.redsara.es>.

91. Portal Administración Electrónica del Gobierno de España, con el título “La firma electrónica” (enlace: https://clave.gob.es/clave_Home/dnin/queEs.html).

92. Enlace: https://clave.gob.es/clave_Home/dnin/queEs.html.

Primero: hay que estar dado de alta en el sistema cl@ve, de claves concertadas con clave PIN o clave permanente y, en el caso de la Seguridad Social, si se pretende firmar hay que estar dado de alta en *cl@ve permanente*.

Para ello se indica que el ciudadano puede proporcionar sus datos de registro en el sistema bien de forma presencial, en una oficina, ante un empleado público habilitado al efecto, o bien de forma telemática, previa autenticación de identidad, mediante un certificado electrónico reconocido.

Y, una vez registrado, al activarse la *cl@ve permanente*, se obtienen credenciales de acceso al sistema mediante identificador de usuario y contraseña.

Segundo: se requiere la autenticación, es decir identificación del firmante con cl@ve permanente.

Para ello, se clickea en acceder y hay que introducir entonces el usuario DNI y la contraseña.

O bien, es posible que se exija actualizar la contraseña, en el caso de los primeros usuarios registrados en *Cl@ve* y en el caso de los usuarios heredados de otros sistemas.

Tercero: generación de los certificados de firma centralizados o claves de firma.

Se puede hacer en cualquier momento, a voluntad, o en el momento que se va a firmar por primera vez. Para ello, hay que introducir la contraseña y un código que se envía al móvil en ese instante.

Cuarto: En el momento que se va a firmar, hay que acceder al trámite que exija la firma y, entonces, introducir el usuario, la contraseña y un código OTP (One-Time Password, o sea código de un solo uso) enviado al móvil.

Quinto: Una vez realizada la firma; es posible pulsar para obtener un comprobante del registro electrónico del trámite realizado.

3) Y, además, se ha contemplado el uso del sistema de firma electrónica no criptográfica, regulada por la Resolución de 14 de julio de 2017, de la Secretaría General de Administración Digital.

En tal Resolución, se destaca que es un sistema complementario del sistema de *Cl@ve Firma*, del que se diferencia porque, aquí, la firma no es criptográfica (o sea que no es de las que incluyen mensaje codificado con procedimiento o clave secreta, para que no pueda ser descifrado, salvo por persona a quien está dirigido tal mensaje o por la persona que detenta la clave⁹³), mientras que en sistema de *Cl@ve Firma* sí; porque aquí el sistema no requiere que el ciudadano tenga activa la identificación por *Cl@ve*

93. Significado de Criptografía (enlace: <https://www.significados.com/criptografia/>).

Permanente, que le permita acceder a su certificado electrónico centralizado, mientras que en el sistema Cl@ve Firma sí; porque aquí *no hay necesidad de recordar o tener activa una contraseña ni un certificado electrónico centralizado*, como en el sistema Cl@ve Firma; y porque, aquí, aunque se haya utilizado, en el proceso previo de identificación, un certificado electrónico, *es posible dejar de utilizar tal certificado para la firma, si concurren "problemas de restricciones de compatibilidad de navegadores, máquinas virtuales Java y versiones de sistemas operativos"*⁹⁴.

En cuanto al ámbito subjetivo y territorial de aplicación de tal Resolución, se indica que viene dado por la AGE y sus organismos públicos, pero que también puede ser aplicada por aquellas otras Administraciones Públicas que adopten estos criterios y condiciones técnicas⁹⁵.

Este sistema de acreditar la autenticidad de la expresión de la voluntad y consentimiento, calificado como firma no criptográfica, se explica en los siguientes pasos:

α) La identificación y autenticación del interesado deberá hacerse, en todo caso, a través de la plataforma Cl@ve, sistema de identificación, autenticación y firma electrónica basado en claves concertadas. Pero se matiza que la identificación puede haberse producido por certificado electrónico, por Cl@vePIN o Cl@vePermanente.

β) La verificación previa por parte del interesado de los datos a firmar, para lo que se prevé que deberá ofrecérsele de un modo visible la posibilidad de consultarlo en un formato legible y, preferiblemente, con el mismo formato del documento que posteriormente se entregó al interesado como justificante de la firma.

γ) La acción explícita por parte del interesado de manifestación de consentimiento y expresión de su voluntad de firma. Para ello, las aplicaciones que hagan uso de un sistema de firma incluirán frases que pongan de manifiesto tal consentimiento y voluntad de manera inequívoca y exigirán acciones explícitas de aceptación por parte del interesado, tales como, por ejemplo, recoger una casilla junto al texto en la que se tenga que marcar positivamente con la frase "Declaro que son ciertos los datos a firmar/muestro mi conformidad con el contenido del documento y confirmo mi voluntad de firmar"; e incluir, asimismo, un botón informático que el interesado debe pulsar para realizar la firma, que diga "Firmar y enviar".

94. Exposición de Motivos de la Resolución de 14 de julio de 2017, de la Secretaría General de Administración Digital.

95. *Ibidem*, antepenúltimo párrafo.

δ) La garantía de no repudio de la firma por parte del ciudadano, para lo cual se volverá a solicitar la autenticación del ciudadano en el momento de proceder a la firma.

Pero también *se requiere que el sistema de firma asegure una adecuada trazabilidad en el caso de que sea necesario auditar una operación de firma en particular*, para lo cual obtendrá, por cada firma, la siguiente información: fecha y hora de la autenticación; nombre y apellidos del interesado; NIF/NIE del interesado; proveedor de identidad empleado (certificado electrónico, Cl@vePIN o Cl@vePermanente) y nivel de seguridad de identificación (sustancial o alto); resultado de la autenticación (con éxito o fallida); respuesta devuelta y firmada por la plataforma Cl@ve; fecha y hora de la firma; resumen criptográfico de los datos firmados, con un algoritmo de *hash* que cumpla las especificaciones del esquema nacional de seguridad; referencia al justificante de firma, mediante el CSV asociado a dicho justificante; y dirección IP origen desde la que se realizó la firma.

ε) La garantía de la integridad de los datos: la información será sellada con un certificado electrónico cualificado o reconocido de sello del organismo, a la que se añadirá un sello de tiempo realizado con un certificado cualificado y emitido por un prestador de sellado de tiempo supervisado, y será almacenada por el sistema de información asociado al procedimiento electrónico para el que se requiere la firma.

ζ) El justificante de firma, que se entregará al interesado, será un documento legible, de acuerdo con la norma técnica de interoperabilidad de catálogo de estándares y preferiblemente en formato PDF y deberá cumplir los requisitos finales establecidos en la Resolución (garantizar la autenticidad del organismo emisor, etc.).

D) Y entendemos que merece la pena volver a recordar aquí que, *"cuando una transacción exija un sello electrónico cualificado de una persona jurídica, debe ser igualmente aceptable una firma electrónica cualificada del representante autorizado de la persona jurídica"*⁹⁶.

96. Considerando 58 del Reglamento (UE) 910/2014.

5. LA REPRESENTACIÓN DE PERSONAS FÍSICAS, DE PERSONAS JURÍDICAS Y DE ENTIDADES SIN PERSONALIDAD JURÍDICA, ANTE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, MEDIANTE MEDIOS ELECTRÓNICOS, EN GENERAL, Y CERTIFICADOS ELECTRÓNICOS DE REPRESENTACIÓN, EN PARTICULAR

A) La representación de personas físicas ante las Administraciones públicas, mediante medios electrónicos, en general, y certificados electrónicos de representación, en particular

Recordemos que el art. 5.1 de la Ley 39/2015 nos dice que “los interesados con capacidad de obrar *podrán actuar por medio de representante*, entendiéndose con éste las actuaciones administrativas, salvo manifestación expresa en contra del interesado”. Y el art. 5.2 añade que “las personas físicas con capacidad de obrar y las personas jurídicas, siempre que ello esté previsto en sus Estatutos, *podrán actuar en representación de otras* ante las Administraciones Públicas”.

Con respecto al *otorgamiento de poder de representación por una persona física a una persona jurídica*, a los efectos de actuar ante la Seguridad Social, su Manual de apoderamientos nos indica que el apoderado deberá tener personalidad jurídica e *incluir dentro de su objeto social la posibilidad de representar a terceros* ante las Administraciones Públicas en general o ante la Administración de la Seguridad Social en particular. En ese caso, la persona jurídica tendrá que firmar una declaración responsable, para garantizar que tiene esta capacidad contemplada en el objeto social descrito en sus estatutos; siendo esto requisito para que el apoderamiento pueda ser efectivo⁹⁷.

97. Así se ha venido recogiendo, en “Apoderamientos-Manual del usuario de la sede electrónica” de la Seguridad Social, del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2021, pp. 7, 20 –en apoderamiento por materias– y 33 –en apoderamiento por trámites–).

En el art. 3.4.b de la Orden PCM/1384/2021, por la que se regula el Registro Electrónico de apoderamientos en el ámbito de la AGE, se exige precisar la denominación o razón social de la persona jurídica apoderada y su NIF (en el Anexo I, además, su teléfono y su correo electrónico). Y, en la letra h del referido art. 3.4 y en el art. 4.3, párrafo tercero, se requiere la “declaración responsable que acredite que se contempla la posibilidad de representar a terceros ante las Administraciones Públicas en los Estatutos de la persona jurídica cuando actúe como persona apoderada”.

Y, en la aplicación informática de la AGE denominada @apodera, todavía se exige actualmente adjuntar los Estatutos de la persona jurídica que se designa como representante y se recoge una declaración de que, en los estatutos vigentes de la persona jurídica está prevista la posibilidad de desarrollar la actividad de representación de otras personas ante las Administraciones Públicas.

En los Anexos I, II y III a la Orden HAP/1637/2012, modificados por la Orden HFP/633/2017, hoy derogadas por la anteriormente citada, se requería precisar

En cuanto a la *acreditación de la representación*, precisa la Ley 39/2015 que la representación *se presumirá* para los actos y gestiones de puro trámite, pero que, por el contrario, *deberá acreditarse* “para formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona” (art. 5.3).

¿Cómo se acredita dicha representación? Dice la Ley que “mediante cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia” (art. 5.4, primer párrafo).

Así, por ejemplo, mediante poder notarial, que es documento público, o mediante documento privado con firma legitimada notarialmente o documento privado con firma electrónica⁹⁸.

Pero contempla expresamente la Ley que pueda realizarse “mediante apoderamiento *apud acta* efectuado por *comparecencia personal* o *comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica*, o a través de la acreditación de su *inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente*” (art. 5.4, segundo párrafo).

La *comparecencia personal* supone que el representado tiene que acudir a las oficinas físicas previstas al respecto, para manifestar allí su voluntad de conferir el poder de representación a las personas que designe como representantes y que, por ello, autoriza a actuar en su nombre, con indicación de los datos identificativos tanto del representado como del representante. Y ello deberá quedar reflejado en el correspondiente documento administrativo de representación en comparecencia personal, con firma del representado y del funcionario público encargado de tal tarea presente en la comparecencia.

La Orden PCM/1384/2021, de 9 de diciembre, por la que se regula el Registro Electrónico de apoderamientos en el ámbito de la Administración General del Estado, se refiere al supuesto de otorgamiento de poder, mediante comparecencia personal del poderdante, resaltando que puede usarse “cuando la persona poderdante sea persona física no obligada a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas” e indicando que será “en una Oficina de Asistencia en Materia de Registros de la Administración General del Estado” (art. 4.1)⁹⁹.

también la Ley conforme a la cual fue debidamente inscrita, el Registro en el cual estaba inscrita y los datos de identificación de la escritura de constitución.

98. En el art. 3.4.g, de la Orden PCM/1384/2021, se contempla como inscribible, en el Registro de apoderamientos de la AGE, ese poder en documento privado con firma electrónica como disyuntiva frente al documento privado con firma notarialmente legitimada.

99. Esta Orden ha derogado la Orden HAP/1637/2012, de 5 de julio y la Orden HFP/633/2017, de 28 de junio. La de 2012 decía que la comparecencia se haría, en

Dispone que “el personal funcionario de la Oficina [...] verificará la identidad de la persona compareciente, que el modelo del anexo I está debidamente cumplimentado en todos los apartados aplicables al tipo de apoderamiento de que se trate, así como que se aporta la documentación complementaria que, en su caso, sea necesaria”. Y añade que “se hará constar la identificación de la persona funcionaria ante quien comparece para dar de alta en el REA-AGE los apoderamientos” (art. 6.2.b)¹⁰⁰.

En cuanto a la *comparecencia telemática o por vía electrónica en la correspondiente sede electrónica*, como hemos visto, se distingue por la Ley claramente entre dicha comparecencia y la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente (art. 5.4, segundo párrafo, de la Ley 39/2015). Y lo mismo sigue haciendo el RD 203/2021 (puede verse en la contraposición entre lo indicado en el art. 32.3.a, inciso final con lo recogido en su art. 32.3.b), pero precisando que ello puede hacerse no solo en la correspondiente sede electrónica, sino también *en sede electrónica asociada* (art. 32.3.a).

Y, a nuestro entender, por tal contraposición explícita prevista en la Ley y en el Reglamento citados, debería considerarse suficiente, para la acreditación de la comparecencia telemática, la presentación, por el representado, de un simple escrito, en el correspondiente Registro Electrónico Común, con su identificación y su firma electrónicas, según las vías atrás indicadas, en el que expresamente declare este, ante la Administración competente para el procedimiento a tramitar, que nombra representante suyo, para actuar en su nombre en el procedimiento de referencia, al representante o representantes que especifica con sus datos personales identificativos. Recuérdese, además, que el art. 5.4, primer párrafo, de la Ley 39/2015 dice que la representación podrá acreditarse “mediante cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia”.

Pero lo anterior no tiene mucho sentido práctico, dado que, puestos a realizar el otorgamiento de poder por vía electrónica, si queremos que

las oficinas de atención al ciudadano 060, dependientes del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; en las oficinas consulares; o en las oficinas dependientes de los organismos adheridos al Registro que estos determinen, mediante el empleo del formulario del Anexo I. Y dicho Anexo fue modificado por la también de rogada Orden HFP/633/2017, por la que se aprobaron los modelos de poderes inscribibles en el Registro Electrónico de Apoderamientos y se establecieron los sistemas de firma válidos para realizar los apoderamientos apud acta a través de medios electrónicos.

100. En “Apoderamientos-Manual del usuario de la sede electrónica” de la Seguridad Social, del Ministerio correspondiente, se indica que las personas físicas podrán otorgar un apoderamiento a favor de un tercero para realizar gestiones telemáticas con la Seguridad Social, de forma presencial, *en las oficinas de asistencia en materia de registro de la Seguridad Social* (2021, p. 8).

quede inscrito en el correspondiente registro electrónico de apoderamiento, lo que tiene más sentido es acreditarlo directamente mediante su inscripción en el citado registro.

Con respecto a la *acreditación mediante su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente*, se efectúa a través del servicio informático “apodera”¹⁰¹.

Y distingue el art. 6.4 de la Ley 39/2015, entre los siguientes *tipos de poderes*:

“a) Un poder general para que el apoderado pueda actuar en nombre del poderdante *en cualquier actuación administrativa y ante cualquier Administración*.

b) Un poder para que el apoderado pueda actuar en nombre del poderdante *en cualquier actuación administrativa ante una Administración u Organismo concreto*.

c) Un poder para que el apoderado pueda actuar en nombre del poderdante únicamente para la realización de *determinados trámites especificados en el poder*”.

Y, por otro lado, diferencia entre registros electrónicos de apoderamientos generales y particulares. En su art. 6.1, tercer párrafo, la Ley 39/2015 *califica los particulares* de cada Organismo como aquellos en los que se inscriben los poderes otorgados para la realización de *trámites específicos* en el mismo y el art. 6.1, primer párrafo, denomina *generales* aquellos en los que se inscriben los *poderes generales* y estos son, por definición, *para cualquier actuación administrativa y ante cualquier Administración*. Por lo tanto, *no queda claro dónde se inscriben los poderes que son para cualquier actuación administrativa pero solo ante una Administración u Organismo concreto*, si en los generales o en los particulares. Sin embargo, al precisar que de registro electrónico general dispondrán la AGE, las CCAA y las Entidades Locales (art. 6.1, primer párrafo) y que estos no impedirán que cada Organismo tenga su registro particular (art. 6.1, tercer párrafo), parece que los poderes que faltan (o sea, los poderes *para cualquier actuación administrativa ante una Administración u Organismo concreto*) se inscribirán en los registros particulares de cada Organismo y no en los registros generales de algunas de las tres Administraciones territoriales.

Así parece interpretarlo el Manual de apoderamientos de la Seguridad Social, que invoca la Sede electrónica de la AGE, para los que permiten actuar ante cualquier Administración pública, y el RASS (Registro

101. El enlace es: <https://sede.administracion.gob.es/apodera/clave.htm>.

electrónico de apoderamientos de la Seguridad Social), para el registro electrónico de apoderamientos específicos ante esta Administración Institucional, diferenciando, a su vez, entre apoderamiento por materia y apoderamiento por trámites¹⁰².

Y así parece interpretarse también del art. 33.1, segundo párrafo, del RD 203/2021, cuando dice que podrán inscribirse en el Registro electrónico de apoderamientos de la AGE “los poderes previstos en el artículo 6.4.b) de la ley para actuar [...] ante un organismo público o entidad de Derecho Público vinculado o dependiente de la misma (la AGE) que no cuente con un registro electrónico de apoderamientos particular”; dado que los referidos poderes del art. 6.4.b) de la Ley son aquellos para cualquier actuación administrativa ante una Administración u Organismo concreto.

Pero también indica, con respecto a “los poderes previstos en el artículo 6.4.b) de la ley” (o sea para *para cualquier actuación administrativa*) “para actuar ante la Administración General del Estado” (o sea, *como Administración en concreto*), que se inscribirán en el Registro General de la AGE y no ante un Registro particular de la misma.

Por consiguiente, la conclusión es que los Registros Generales de apoderamientos son los que las Administraciones territoriales establecen para los apoderamientos, tanto para la inscripción de poderes generales para cualquier actuación administrativa que se vaya a realizar en cualquier Administración pública, como para los poderes para cualquier actuación administrativa que se vaya a realizar en la propia Administración titular de tal registro general, como para determinados trámites que se vayan a efectuar en la propia Administración titular de tal registro general. Y los Registros particulares de apoderamientos son aquellos que ostentan los organismos o Administraciones distintos de las territoriales para sus actuaciones completas o para determinados trámites de ellas. Recuérdese que ya vimos, atrás, que también planteaba problemas de interpretación la terminología Registro Electrónico General a secas, en el sentido de si se refería solo a las Administraciones territoriales o igualmente a las demás y que la interpretación más clara era la que los restringía a las Administraciones territoriales.

A su vez, dispone la Ley 39/2015 que “las solicitudes de inscripción del poder, de revocación, de prórroga o de denuncia del mismo podrán dirigirse a cualquier registro, debiendo quedar inscrita esta circunstancia en el registro de la Administración u Organismo ante la que tenga efectos el poder y surtiendo efectos desde la fecha en la que se produzca dicha inscripción” (art. 6.7).

102. “Apoderamientos-Manual del usuario de la sede electrónica” de la Seguridad Social (2021, pp. 6, 8, 20 y ss. y 33 y ss.).

En cuanto a la *incorporación de los apoderamientos al Registro electrónico de apoderamientos*, está regulada por la Orden PCM/1384/2021 ya citada, en su art. 4, que distingue:

a) Si se hace por el poderdante, *persona física, no obligada a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas o que no haya ya elegido relacionarse electrónicamente con ellas, puede hacerlo:*

α) *mediante comparecencia personal (apud acta) del propio poderdante en una Oficina de Asistencia en Materia de Registros de la Administración General del Estado, con presentación del modelo del Anexo I de dicha Orden o*

β) *de modo electrónico, en comparecencia personal (apud acta) electrónica, en el Registro Electrónico de Apoderamientos de la AGE (REA-AGE), mediante el uso de los sistemas de identificación y firma electrónica previstos en los arts. 9 y 10 de la Ley 39/2015 y presentación del formulario electrónico basado en el modelo del Anexo I de dicha Orden.*

b) Si se hace por el poderdante, *persona física, que sí está obligada a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas o que ya haya elegido relacionarse electrónicamente con ellas, la solicitud de inscripción del apoderamiento solo podrá llevarse a cabo electrónicamente, utilizando los medios de identificación y firma electrónica previstos en los arts. 9 y 10 de la Ley 39/2015 y presentación del formulario electrónico basado en el modelo del Anexo I de dicha Orden.*

En todos estos casos, la solicitud de inscripción quedará anotada automáticamente en el Registro Electrónico General para constancia de la presentación por la persona interesada y *será efectiva* en el momento en el que quede *inscrita la aceptación por la persona apoderada* y haya sido *incorporado el bastanteo* del poder cuando este sea jurídicamente exigible (art. 4.3 de la Orden citada).

c) Si se solicita por la persona apoderada, se requiere que aporte una copia o certificación del poder otorgado mediante documento público; documento privado con firma notarialmente legitimada; o documento privado con firma electrónica.

En el caso de aportar poderes notariales se exigirá un Código Seguro de Verificación (CSV), para poder acceder al sistema de consulta y conocer el contenido y la situación de vigencia del mismo y, si no se dispone de un CSV, se consignarán los datos identificativos del documento notarial.

Cuando el poder se haya otorgado en documento privado con firma electrónica, la solicitud de inscripción por la persona apoderada solo se podrá presentar por medios electrónicos.

Una importante cuestión que se plantea, aquí, es *si es necesario que conste la aceptación del representante*, en las comparecencias personales, en las comparecencias en sede electrónica y en las inscripciones en los registros electrónicos de apoderamientos.

Como regla general, no debería exigirse la aceptación del representante, porque el apoderamiento es un negocio jurídico unilateral que nace por la declaración de voluntad del poderdante exclusivamente y no se requiere la voluntad del apoderado para ello¹⁰³, ni el apoderado se obliga a nada¹⁰⁴.

Pero la Orden PCM/1384/2021, por la que se regula el Registro Electrónico de apoderamientos en el ámbito de la Administración General del Estado, dice expresamente que *“el poder no surtirá efectos en tanto no se inscriba en el REA-AGE la aceptación de la persona apoderada”*. A lo que añade, a continuación, que *“se entenderá la aceptación tácita en el caso de que la solicitud de inscripción la presente la persona apoderada”* (art. 5.1).

Sigue diciendo (art. 5.2) que la aceptación por la persona apoderada se acreditará, surtiendo efectos inmediatos, por cualquiera de los siguientes medios:

a) por comparecencia personal de la persona física apoderada no obligada a relacionarse con la Administración por medios electrónicos; para lo cual presentará el modelo del anexo IV en una Oficina de Asistencia en Materia de Registros y el personal funcionario de la oficina le entregará un justificante de la presentación y quedará anotada tal aceptación, automáticamente, en el Registro Electrónico General.

b) electrónicamente, mediante el formulario basado en el anexo IV, con utilización de los sistemas de identificación y firma electrónica previstos en los arts. 9 y 10 de la Ley 39/2015; quedando la aceptación anotada automáticamente en el Registro Electrónico General, para constancia de la presentación para la persona interesada.

103. L. DÍEZ PICAZO (2003, p. 557).

104. En el mismo sentido, M. ALBADALEJO (2004, p. 806) destaca que la relación de mandato, propia de un contrato de mandato, tiene su origen en un contrato (negocio bilateral), en virtud del cual el mandatario se compromete a realizar una actividad o celebrar un negocio por cuenta del mandante, pero sin que pueda obrar a nombre de este. Sin embargo, *el poder de representación surge de un negocio unilateral (apoderamiento) procedente del representado y el representante no resulta obligado a nada como consecuencia de ello*. Por lo tanto, puede darse poder de representación sin mandato o mandato sin poder de representación o mandato con poder de representación (que se denomina mandato representativo, de modo que entonces el mismo sujeto es a la vez representante directo y mandatario).

Y finaliza diciendo (art. 5.3) que el plazo máximo de aceptación por parte de la persona apoderada no podrá superar los veinte días hábiles desde la fecha de alta de la solicitud de inscripción en el REA-AGE y que, transcurrido este periodo, se entenderá que no ha aceptado el apoderamiento.

En el ámbito de la Seguridad Social, el Manual de apoderamientos para la misma, ya citado, nos informa que *“solo requieren aceptación expresa del apoderado los apoderamientos realizados sobre materias y los apoderamientos realizados sobre el trámite de recepción de notificaciones telemáticas”*¹⁰⁵.

En este orden de cosas, cabe destacar que prevé la Ley 39/2015 la *subsanación de la falta de acreditación de la representación o la insuficiencia de la misma*, diciendo lo siguiente: *“La falta o insuficiente acreditación de la representación no impedirá que se tenga por realizado el acto de que se trate, siempre que se aporte aquella o se subsane el defecto dentro del plazo de diez días que deberá conceder al efecto el órgano administrativo, o de un plazo superior cuando las circunstancias del caso así lo requieran”*.

¿Pero, cabe la subsanación de la falta de acreditación de la representación, mediante la asunción por el representado (ratificación) de la actuación realizada por su representante sin representación acreditada? Nos recuerda M. GÓMEZ PUENTE que la Ley 39/2015 no dice nada al respecto, pero sí la Ley 58/2003, General Tributaria, en su art. 232.4, al regular las reclamaciones económico-administrativas. Y añade que, *“ahora, debería poder realizarse por medios electrónicos, utilizando los sistemas de identificación y firma que contempla la LPAC, y que, referida exclusivamente a la actuación realizada en nombre del interesado, solo puede tener efectos retroactivos [...] y, por tanto, carece del efecto prospectivo de este, no vale para actuaciones posteriores”*¹⁰⁶.

Por otro lado, se resalta por la Ley que se requiere que conste, en el Registro, *el bastanteo del poder* (art. 6.1, primer párrafo de la Ley 39/2015), o sea la declaración de suficiencia del contenido del apoderamiento del poderdante al apoderado –apostillamos nosotros–¹⁰⁷. A lo que añade el

105. “Apoderamientos-Manual del usuario de la sede electrónica” de la Seguridad Social (2021, p. 8). Y precisa que, para proceder a la aceptación de un apoderamiento, *“el apoderado debe utilizar el servicio de Aceptación de apoderamientos previsto en la aplicación RASS”* y que *“la aceptación ha de efectuarse dentro del plazo de un mes desde la fecha del otorgamiento”*, de modo que, *“si transcurrido ese plazo el apoderado no ha aceptado el apoderamiento, este no producirá efecto alguno”* y *“el poderdante tendrá que hacer un nuevo otorgamiento, si lo necesita”*.

106. M. GÓMEZ PUENTE (2019, p. 200).

107. La STS, Sala de lo Civil, 387/2006, de 4 de abril (Roj: STS 1864/2006, FJ 2.º, línea 17), se refiere a ella como la aseveración de la suficiencia del poder otorgado.

RD 203/2021 que será realizado por los servicios jurídicos correspondientes, *sin perjuicio de la apreciación concreta de su suficiencia* en la actuación, trámite o procedimiento en que se emplee (art. 33.1, tercer párrafo).

Pero la Orden PCM/1384/2021, por la que se regula el Registro Electrónico de apoderamientos en el ámbito de la Administración General del Estado, solo exige el bastateo cuando la persona apoderada aporte documento público o privado con firma notarialmente legitimada o con firma electrónica (art. 6.3), sin perjuicio de la apreciación concreta por los órganos instructores del procedimiento, de su suficiencia en la actuación o procedimiento en que se emplee (art. 3.4.g). Por el contrario, en los casos de apoderamientos cuya inscripción se solicite electrónicamente o en los apoderamientos otorgados mediante comparecencia personal ante el personal funcionario de la Oficina de Asistencia en Materia de Registros de la Administración General del Estado, lo único que se requiere es la comprobación previa indicada en su art. 6.2.

Y precisa que la inscripción en el REA-AGE solicitada por el poderdante no solo será efectiva en el momento en el que quede inscrita la aceptación por la persona apoderada (como ya hemos visto), sino también cuando haya sido incorporado el bastateo del poder si este es jurídicamente exigible (art. 4.3, párrafo 4).

B) La representación de personas jurídicas y de entidades sin personalidad jurídica, ante las Administraciones públicas, mediante certificados electrónicos de representación

En el caso de las personas jurídicas (Sociedad Anónima, Fundación, Asociación, etc.) y entidades sin personalidad jurídica (p. ej., Comunidad de propietarios, Comunidades de bienes), nos recuerda M. GÓMEZ PUENTE que *no debemos confundir la actuación directa de las mismas a través de las personas físicas titulares de sus órganos* (Presidente, Director General, Administrador único, Administrador solidario, etc. y Presidentes de entidades sin personalidad jurídica, como las Comunidades de propietarios¹⁰⁸), *que se suelen calificar como representantes legales de las mismas, con*

108. Recuérdese los tipos de representantes legales que aparecen enumerados en la página de la FNMT que explica los *tres tipos de certificados de representante (legal) de persona jurídica que son cualificados* de acuerdo al Reglamento (UE) n.º 910/2014 y el citado RD 203/2021 (enlace: ede.fnmt.gob.es/preguntas-frecuentes/certificado-de-representante/-/asset_publisher/efal9z2VE0Kb/content/1136-que-certificado-de-representacion-debo-solicitar-?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.sede.fnmt.gob.es%3A9440%2Fpreguntas-frecuentes%2Fcertificado-de-representante%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_efal9z2VE0Kb%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state.%3D

*aquellos otros a los que se les puede otorgar un poder de representación, en ciertos casos, por los titulares de los órganos de la persona jurídica o de la entidad sin personificación*¹⁰⁹.

Destaca dicho autor que, cuando quienes actúan son los titulares de los órganos de las personas jurídicas, *no es necesario acreditar poder de representación alguno, sino simplemente que dichas personas físicas titulares de tales órganos están facultadas para hacerlo por las normas o acuerdos internos de tal entidad o las leyes reguladoras de esta, con exhibición de copia autorizada de los estatutos sociales o de acuerdos corporativos de designación, etc., de los que se derive la habilitación para actuar en nombre de la persona jurídica de cuyos órganos son titulares. Y, por lo tanto, tampoco es necesario en estos casos inscribir lo anterior en los registros de apoderamientos de las correspondientes Administraciones públicas*¹¹⁰.

Ya hemos visto atrás que, actualmente, lo que se prevé es la posibilidad de utilizar *certificados de representante de persona jurídica que son cualificados* de acuerdo al Reglamento (UE) 910/2014 y el citado RD 203/2021.

Pero, en las páginas de la FNMT, se recoge que *no solo se incluyen certificados para los representantes legales* de tales personas jurídicas previstos en las normas reguladoras de las mismas o sus estatutos o acuerdos (en realidad, titulares de órganos de dichas personas), *sino también representantes designados por los órganos correspondientes de la entidad, en virtud de otorgamiento de poderes de representación para ello* y que tales representantes de la entidad pueden ser físicas o jurídicas.

Como igualmente precisa la FNMT que *no siempre se exige documentación anexa para su obtención, sino que ello está en función del tipo de persona jurídica* y para ciertos tipos sí se exige y para otros no¹¹¹:

a) *En el caso del Certificado de representación de administrador único y solidario, puede ser obtenido por las sociedades anónimas (A) y limitadas (B), siempre que se cumpla el requisito de que el representante de la sociedad esté inscrito correctamente en el Registro Mercantil como administrador único o solidario. Pero no requiere presentar ninguna documentación y puede obtenerse desde la web de la FNMT con el certificado de persona física de la misma.*

normal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1).

109. M. GÓMEZ PUENTE (2019, pp. 199-200).

110. M. GÓMEZ PUENTE (2019, pp. 199-200).

111. FNMT, enlace: https://www.sede.fnmt.gob.es/documents/10445900/10798644/Documentacion_AB.

b) En el caso del Certificado de representación de persona jurídica, sí que exige aportar documentación anexa para ello, a cuyos efectos distingue entre noma general y casos particulares.

α) Como norma general:

En cuanto a la documentación relativa al representante, la documentación a presentar es un certificado del correspondiente Registro Mercantil relativo a su nombramiento y vigencia de su cargo, que deberá haber sido expedido durante los quince días hábiles anteriores a la fecha de solicitud del certificado de persona jurídica; aunque será válida a estos efectos una nota simple con todas sus hojas selladas por el Registro y dicho certificado.

En el caso de representación voluntaria, será necesario, para la obtención del certificado, presentar un poder notarial que contenga una cláusula especial con el contenido del Anexo I que figura en página de la FNMT, que no tiene por qué ser literalmente idéntico al recogido en tal página, sino, al menos, semejante.

Y, en cuanto a la documentación relativa a la entidad, las sociedades mercantiles y demás personas jurídicas cuya inscripción sea obligatoria en el Registro Mercantil, deberán aportar certificado reciente del Registro Mercantil, relativo a los datos de constitución y personalidad jurídica de las mismas, que deberá haber sido expedido durante los quince días hábiles anteriores a la fecha de solicitud del certificado de persona jurídica; aunque será válida, a estos efectos, una nota simple con todas sus hojas selladas por el Registro.

Los Certificados del Registro deberán estar sellados o, en caso de ir en formato electrónico, deberán poder ser verificados con Código Seguro de Verificación (CSV).

β) Y, como casos particulares, realiza distinciones entre si el órgano de representación está formado por administradores mancomunados; el órgano de representación es un Consejo de Administración con consejero delegado; el órgano de representación es un Consejo de Administración sin consejero delegado; o el representante es otra empresa¹¹².

112. Concretamente precisa aquí la FNMT:

a) Si el órgano de representación está formado por administradores mancomunados, la documentación es la misma del caso general, debiendo personarse el número mínimo de mancomunados que reúnan el porcentaje de representación necesario para acometer cualquier acto en el momento de la acreditación para la firma, o bien, podrían otorgar un poder de representación con cláusula especial (Anexo I) a nombre de uno de los mancomunados. Adicionalmente, deberán aportar la documentación que permita verificar el porcentaje mínimo de participación de los mancomunados que acudan a la firma o que otorguen el poder en favor de un tercero.

Por lo que se refiere a los pasos para la tramitación electrónica por Internet de la solicitud, ante la FNMT, varía según se trate de cada uno de los dos tipos de certificado de representante de persona jurídica o certificado de representante de entidad sin personalidad jurídica.

a) En el caso de certificado de ser administrador único o solidario (de sociedades anónimas y limitadas), los pasos son: α) instalar el software que se indica (que se denomina configuración previa); β) solicitar, vía internet, el certificado de forma *on line*, con un certificado de persona física de la FNMT-RCM o DNI electrónico; y γ) descargar el certificado, aproximadamente 1 hora después de que haya solicitado, haciendo uso de su código de solicitud y realizando el pago con tarjeta de crédito o débito y la recomendada copia de seguridad¹¹³.

b) Si el órgano de representación es un Consejo de Administración y, en la documentación del Registro Mercantil, indica que el consejero delegado tiene atribuidas todas las funciones menos las indelegables, la documentación del caso general es suficiente.

En caso de no tener todas las funciones o estar limitadas, además de la documentación del caso general, se tendrá que aportar escritura de elevación a público de los acuerdos del Consejo conteniendo la delegación/apoderamiento con las facultades expresamente detalladas junto con una cláusula especial para la solicitud y uso del certificado de firma electrónica (Anexo I). En este caso, al tener una limitación de facultades, es necesario, por seguridad jurídica, que se inserte la cláusula especial.

c) Si el órgano de representación es un Consejo de Administración sin consejero delegado, se deberá entregar la documentación del caso general y, como el Consejo es un órgano colegiado y no hay consejero delegado, el Consejo tiene que adoptar un acuerdo para apoderar al presidente o a cualquiera de sus miembros, para realizar las facultades que deseen y contener, además, una cláusula especial para la solicitud descarga y usos de certificados de firma electrónica (Anexo I). Este acuerdo, se elevará a público mediante la correspondiente certificación expedida por secretario, con el visto bueno del presidente.

d) Si el administrador es otra empresa y aunque esta tenga un representante como administrador único, debe solicitar el certificado de Representante de Persona Jurídica, ya que nuestro sistema de consulta *online* con el Registro Mercantil no recoge la posibilidad de recabar esa vigencia de representatividad que ofrece su caso (Empresa representante de otra empresa).

La documentación a entregar será la misma que la del caso general, pero en la documentación del Registro Mercantil relativa al representante deberán aparecer la vigencia de los cargos de la empresa que ejerce como representante de la primera, ya que el certificado se emitirá a nombre de uno de estos representantes. Si en la hoja del Registro Mercantil no apareciera esta vinculación, deberá acompañarse por certificación elevada a público del Consejo donde conste el nombramiento de la sociedad que ejerce la actividad de Administradora Única, incluyendo los datos identificativos de la persona física representante.

113. Página de la FNMT, en la que se precisa que, si se desea, se puede adquirir un kit lector más una tarjeta criptográfica para dotar al certificado de mayor seguridad de uso y custodia. En dicho caso, cuando se descargue el certificado, se podrá hacer una copia de seguridad e importarlo a la tarjeta adquirida. El enlace de la página es: <https://www.sede.fnmt.gob.es/certificados/certificado-de-representante/administrador-unico-solidario>.

b) En el caso de certificado de representante de persona jurídica (cuando no se trata de administrador único o solidario de sociedades anónimas y limitadas), se divide en cuatro pasos: α) instalar el software que se indica (que se denomina configuración previa); β) solicitar, vía internet, el certificado de forma *on line*, al final de cuyo paso se recibirá en la correspondiente cuenta de correo electrónico un Código de Solicitud que será requerido en el momento de acreditar la identidad y posteriormente a la hora de descargar su certificado; γ) acreditar la identidad *on line* (solo para entidades con NIF A, B, C y D) o en una Oficina de Acreditación de Identidad (para el resto de entidades, en cuyo caso deberá personarse el solicitante, con su Código de Solicitud, en las Oficinas de Acreditación de identidad de la Agencia Tributaria, de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, o de la Comunidad Foral de Navarra); y δ) descargar el certificado, aproximadamente 1 hora después de que haya acreditado su identidad en una Oficina de Acreditación de Identidad, haciendo uso de su código de solicitud y realizando el pago con tarjeta de crédito o débito y la recomendada copia de seguridad¹¹⁴.

c) En el caso de certificado de representante de entidad sin personalidad jurídica se divide también en cuatro pasos: α) instalar el software que se indica (que se denomina configuración previa); β) solicitar, vía internet, el certificado de forma *on line*, al final de cuyo paso se recibirá en la correspondiente cuenta de correo electrónico un Código de Solicitud que será requerido en el momento de acreditar la identidad y posteriormente a la hora de descargar su certificado; γ) acreditar la identidad en una Oficina de Acreditación de Identidad, mediante la personación del solicitante, con su Código de Solicitud, en las Oficinas de Acreditación de identidad de la Agencia Tributaria, de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, o de la Comunidad Foral de Navarra; y δ) descargar el certificado, aproximadamente 1 hora después de que haya acreditado su identidad en una Oficina de Acreditación de Identidad, haciendo uso de su código de solicitud y la recomendada copia de seguridad¹¹⁵.

114. Página de la FNMT, en la que también se precisa que, si se desea, *se puede adquirir un kit lector más una tarjeta criptográfica para dotar al certificado de mayor seguridad de uso y custodia*. En dicho caso, cuando se descargue el certificado, se podrá hacer una copia de seguridad e importarlo a la tarjeta adquirida. El enlace de la página es: <https://www.sede.fnmt.gob.es/certificados/certificado-de-representante/persona-juridica>.

115. Página de la FNMT, en la que, igualmente, se matiza que, si se desea, *se puede adquirir un kit lector más una tarjeta criptográfica para dotar al certificado de mayor seguridad de uso y custodia*. En dicho caso, cuando se descargue el certificado, se podrá hacer una copia de seguridad e importarlo a la tarjeta adquirida. El enlace de la página es: <https://www.sede.fnmt.gob.es/certificados/certificado-de-representante/entidad-sin-personalidad-juridica>.

Pero, además, debe añadirse que la FNMT ha habilitado un *procedimiento de acreditación* para Certificados de Representante de Persona Jurídica y de Representante de Entidad sin Personalidad Jurídica, *a través de las oficinas de Correos*, adicional al ya existente, de tal modo que el solicitante de estos certificados *podrá acreditar su identidad, además de en las oficinas de registro previstas para ello* (las de la AEAT, las de la Comisión Nacional del Mercado de Valores o las de la Comunidad Foral de Navarra, en su caso), *en las citadas oficinas de Correos*. El proceso para obtener el Código de solicitud es el mismo que en los demás casos, pero, además, se deberá rellenar electrónicamente un formulario de solicitud *on line* con los datos de contacto (disponible en la página web de la FNMT) y, una vez relleno, junto con la documentación necesaria para la acreditación de la identidad del representante, de sus facultades de representación y entidad representada, deberá acudir a una oficina de Correos con la documentación que se detalla en la página web de la FNMT¹¹⁶.

En cuanto a la *incorporación de los apoderamientos al Registro electrónico de apoderamientos*, cuando el *poderdante es una persona jurídica*, también es disciplinada por la Orden PCM/1384/2021, por la que se regula el Registro Electrónico de apoderamientos en el ámbito de la Administración General del Estado.

Por un lado, dispone que, “en el caso de que la persona poderdante realice la solicitud de inscripción en el REA-AGE del apoderamiento, en su condición de representante de una persona jurídica (o sea, cuando quien está solicitando la inscripción del apoderamiento es una persona jurídica, a través de un representante suyo), los medios electrónicos utilizados por dicho representante permitirán acreditar la representación y capacidad alegadas para realizar las actuaciones ante el mismo (art. 4.2, segundo párrafo)¹¹⁷. Consideramos que el modo más adecuado para intervenir por

116. Agencia Tributaria. Sede Electrónica (enlace: https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/RSS/Todas_las_Novedades/Le_interesa_conocer/Nuevo_procedimiento_de_acreditacion_para_Certificados_de_Representante_de_Persona_Juridica_y_de_Representante_de_Entidad_sin_nas_de_Correos_shtml).

117. La derogada Orden HAP/1637/2012 contemplaba que la inscripción de apoderamientos en el Registro podría llevarse a efecto mediante uno de estos procedimientos: a) por comparecencia personal del representante legal de la entidad, en las oficinas de atención al ciudadano, mediante el empleo del formulario del Anexo I; b) mediante presentación en una oficina adherida al Registro del poder otorgado mediante documento público o documento privado con firma notarialmente legitimada; y c) por Internet, mediante el uso por el representante de la entidad de los sistemas de identificación y autenticación previstos en la Ley.

Pero, no debe olvidarse que la Ley 39/2015, ya dispone, en su art. 14.2, que, “en todo caso, estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento

vía electrónica dicho representante de la persona jurídica es su correspondiente certificado de representante de tal persona de los que acabamos de analizar”.

Y, por otro lado, añade que la *aceptación por la persona apoderada del poder otorgado por esa persona jurídica se acreditará también electrónicamente utilizando los medios electrónicos que permitan acreditar la representación y capacidad de actuación necesarios* (art. 5.2.b).

C) La representación de personas físicas y jurídicas mediante *habilitados* (no funcionarios)

El art. 5.7 de la Ley 39/2015 dispone que “las Administraciones Públicas podrán habilitar con carácter general o específico a personas físicas o jurídicas autorizadas para la realización de determinadas transacciones electrónicas en representación de los interesados. Dicha habilitación deberá especificar las condiciones y obligaciones a las que se comprometen los que así adquieran la condición de representantes, y determinará la presunción de validez de la representación salvo que la normativa de aplicación prevea otra cosa”.

Y a ello añade que “las Administraciones Públicas podrán requerir, en cualquier momento, la acreditación de dicha representación. No obstante, siempre podrá comparecer el interesado por sí mismo en el procedimiento”.

El art. 32.5 del RD 203/2021, por su parte, después de invocar tal precepto de la Ley 39/2015, indica que “en la sede electrónica o sede electrónica asociada de cada una de las Administraciones Públicas se publicarán los trámites electrónicos que podrán realizarse con esta representación”.

M. GÓMEZ PUENTE lo ha explicado muy bien. Con probable inspiración en la “habilitación de clases pasivas (profesión supeditada a la obtención de un título administrativo y colegiación que permite actuar ante la Administración en nombre de un interesado para asistirle en la obtención o disfrute de las prestaciones de clases pasivas y otros servicios conexos)”, este tipo especial de representación, ya previsto en el art. 23 de la Ley 11/2007 y en los arts. 13 y 14 de su Reglamento aprobado por RD 1671/2009 (textos, ambos, derogados), obedece a la idea de “que los procedimientos puedan verse agilizados porque la realización de determinadas transacciones electrónicas no se realice directamente con o por

administrativo, al menos, los siguientes sujetos: a) Las personas jurídicas; b) Las entidades sin personalidad jurídica [...]”.

los interesados, de modo difuso, sino de forma concentrada y simultánea, a través de profesionales cualificados que los representen (habilitados de clases pasivas, gestores administrativos, asesores fiscales, graduados sociales, administradores de la propiedad...)”¹¹⁸.

En el art. 13.2 de tal RD 1671/2009, se establecía que “la habilitación requerirá la firma previa de un convenio entre el Ministerio u organismo público competente y la corporación, asociación o institución interesada” y que “el convenio deberá especificar, al menos, los procedimientos y trámites objeto de la habilitación, y las condiciones y obligaciones aplicables tanto a la persona jurídica o entidad firmante del convenio, como a las personas físicas o jurídicas habilitadas”.

A lo que se añadía el art. 13.3 que “los Convenios de habilitación surtirán efectos tanto en relación con la corporación, asociación o institución firmante como con las personas, físicas o jurídicas, que tengan la condición de colegiados, asociados o miembros de aquéllas” y que “para hacer efectiva la habilitación, estas últimas deberán suscribir un documento individualizado de adhesión que recoja expresamente la aceptación de su contenido íntegro”.

Y se finalizaba precisando, en el art. 13.4, que “el incumplimiento de las obligaciones asumidas por las corporaciones, asociaciones o instituciones firmantes del convenio supondrá su resolución y la de las habilitaciones basadas en el mismo, previa instrucción del oportuno expediente, con audiencia de la entidad interesada”; que “el incumplimiento por parte de una persona firmante del documento individualizado de adhesión supondrá su exclusión del convenio con el procedimiento y garantías previstos en el párrafo anterior”; y que “en ambos casos se entenderá sin perjuicio de la exigencia de las responsabilidades que fueran procedentes”.

Aunque los citados preceptos de la Ley 11/2007 y del RD 1671/2009 han sido derogados por la Disposición derogatoria única.2.g) de la Ley 39/2015, sin embargo, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición final séptima de dicha Ley, en la redacción dada por la Disposición final 9 del Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, se mantendrán en vigor los artículos relativos a las correspondientes materias, hasta que produzcan efectos las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico.

A su vez, cabe destacar que, en el Portal Administración Electrónica del Gobierno de España (PAe), Centro de Transferencia de Tecnología, se

118. M. GÓMEZ PUENTE (2019, pp. 200-201).

facilita el uso del servicio informático “Representa”¹¹⁹, que se define como “servicio común que sirve de punto único para la validación de la habilitación de los profesionales asociados a colectivos de representación de personas físicas o jurídicas”. Y se matiza que permite: a) comprobar si un representante pertenece o no a un colectivo profesional, y además si el representante /colectivo está adherido a un determinado convenio con algún organismo público que le habilite a realizar sus trámites; b) comprobar los trámites administrativos que puede realizar un representante de cualquier colectivo adherido; y c) comprobar el estado (Activo, Inactivo, Temporal...) del representante dentro de su colectivo profesional, y si pertenece a algún subcolectivo.

Finalmente, no hay que confundir estos representantes “habilitados” con los “funcionarios habilitados” contemplados en el art. 12 de la Ley 39/2015, que analizamos a continuación.

D) La previsión de funcionarios habilitados para asistir a interesados que carezcan de medios electrónicos necesarios para su identificación y firma electrónica en el procedimiento administrativo

Consigna el art. 12.2 de la Ley 39/2015 que: “Las Administraciones Públicas asistirán en el uso de medios electrónicos a los interesados no incluidos en los apartados 2 y 3 del artículo 14 (o sea, a aquellos que no estén obligados a relacionarse electrónicamente con las Administraciones públicas) que así lo soliciten, especialmente en lo referente a la identificación y firma electrónica, presentación de solicitudes a través del registro electrónico general y obtención de copias auténticas”.

Añade que “asimismo, si alguno de estos interesados no dispone de los medios electrónicos necesarios, su identificación o firma electrónica en el procedimiento administrativo podrá ser válidamente realizada por un funcionario público mediante el uso del sistema de firma electrónica del que esté dotado para ello. En este caso, será necesario que el interesado que carezca de los medios electrónicos necesarios se identifique ante el funcionario y preste su consentimiento expreso para esta actuación, de lo que deberá quedar constancia para los casos de discrepancia o litigio”¹²⁰.

119. Enlace: <https://administracionelectronica.gob.es/ctt/representa#.YVGICLgzY2w>.

120. En relación con la actuación de los funcionarios habilitados y las oficinas de asistencia en materia de registros para la realización de funciones de firma en nombre de interesados el procedimiento, se ha destacado que sería interesante explorar las posibilidades de la firma biométrica en tableta como medio que permite a la persona interesada firmar directamente. Y se cita al respecto la Orden Foral de Bizkaia

Y el art. 12.3 completa lo anterior diciendo que “la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales mantendrán actualizado un registro, u otro sistema equivalente, donde constarán los funcionarios habilitados para la identificación o firma regulada en este artículo. Estos registros o sistemas deberán ser plenamente interoperables y estar interconectados con los de las restantes Administraciones Públicas, a los efectos de comprobar la validez de las citadas habilitaciones”. “En este registro o sistema equivalente, al menos, constarán los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros”.

Por otro lado, el art. 27.1, párrafo tercero y ss. de la citada Ley 39/2015, establece que la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales *podrán realizar copias auténticas* (de los documentos públicos administrativos o privados)¹²¹ “mediante funcionario habilitado o mediante actuación administrativa automatizada”. Lo que se matiza diciendo que “se deberá mantener actualizado un registro, u otro sistema equivalente, donde constarán los funcionarios habilitados para la expedición de copias auténticas que deberán ser plenamente interoperables y estar interconectados con los de las restantes Administraciones Públicas, a los efectos de comprobar la validez de la citada habilitación. En este registro o sistema equivalente constarán, al menos, los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros”.

El *Registro de Funcionarios Habilitados* en el ámbito de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos y Entidades de derecho público fue creado por el Real Decreto 203/2021 (art. 31) y su funcionamiento está regulado actualmente por la Orden PCM/1383/2021, de 9 de diciembre.

En esta Orden, se resalta que en tal Registro deberá inscribirse el personal funcionario habilitado para realizar la *identificación o firma electrónica de las personas interesadas* no obligadas a relacionarse electrónicamente con la Administración; el habilitado para la *expedición de copias auténticas de los documentos públicos administrativos o privados, ya sea en formato papel o*

9310/2016, de 15 de noviembre, de la Diputada foral de Administración Pública y Relaciones Institucionales, por la que se dispone la admisión del sistema de firma electrónica basado en la captación de los datos biométricos de la firma manuscrita realizada sobre dispositivos electrónicos (R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, 2020, p. 189).

121. Igualmente, se precisa que “tendrán la consideración de copia auténtica de un documento público administrativo o privado las realizadas, cualquiera que sea su soporte, por los órganos competentes de las Administraciones Públicas en las que quede garantizada la identidad del órgano que ha realizado la copia y su contenido” (art. 27.2 de la Ley 39/2015). Y, antes, había dicho que “las copias auténticas de documentos privados surten únicamente efectos administrativos” y “las copias auténticas realizadas por una Administración Pública tendrán validez en las restantes Administraciones” (art. 27.1, párrafo segundo de la citada Ley 39/2015).

electrónico; y el habilitado que presta servicios en las Oficinas de Asistencia en Materia de Registros con los mismos cometidos que se acaban de enumerar (art. 3.1).

Se matiza que podrán ser habilitados tanto el personal *funcionario de carrera como interino, en servicio activo*, que presten servicios en la AGE o en cualquiera de sus organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes (art. 3.2).

Se indica que será accesible para los órganos de cualquier Administración Pública, sus organismos públicos y entidades de derecho público para obtener información sobre habilitaciones (art. 9.1).

Y, por otro lado, se destaca que tal Registro estará disponible para la ciudadanía en el Punto de Acceso General de la Administración General del Estado¹²² y que allí serán publicados una relación de todos los procedimientos y servicios por medios electrónicos que se determinen expresamente como objeto de habilitación¹²³ y los formularios relativos al consentimiento por parte de la persona interesada para su identificación o firma por la persona funcionaria habilitada; a la habilitación conferida al personal funcionario; y los demás que resulten precisos para la gestión de dicho Registro¹²⁴.

6. EL ARCHIVO ELECTRÓNICO DE DOCUMENTOS

1. Las solicitudes, declaraciones responsables, etc. que determinan la incoación de los procedimientos iniciados a instancia de parte, en último término pasan a tener la consideración de documentos¹²⁵ utilizados en actuaciones administrativas y, además, en la mayoría de los casos, van acompañados de documentos anexos y su presentación por vía telemática hacen que se conviertan en *documentos electrónicos* e incluso cuando se presentan por vía presencial¹²⁶.

122. Exposición de Motivos, párrafo 10.

123. Art. 8.

124. Disposición Final Primera y art. 4.

125. Pues cumple con uno de los conceptos genéricos de documento que nos suministra el Diccionario de la Real Academia Española (su tercera acepción): "Cosa que sirve para testimoniar un hecho o informar de él, especialmente del pasado".

Otro concepto genérico relevante de documento es el que nos aporta el art. 49.1 de la Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico Español: "Se entiende por documento, a los efectos de la presente Ley, toda expresión en lenguaje natural o convencional y cualquier otra expresión gráfica, sonora o en imagen, recogidas en cualquier tipo de soporte material, incluso los soportes informáticos [...]".

126. Recordemos que dice la Ley 39/2015 que "los documentos presentados de manera presencial ante las Administraciones Públicas, deberán ser digitalizados, de acuerdo con lo

El "documento electrónico" es definido, en el Anexo al RD 203/2021, como "información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en un soporte electrónico según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado".

La aportación de documentos por los interesados al procedimiento está regulada por el art. 28 de la Ley 39/2015, que, en su punto 1, nos dice que deberán aportar los datos y documentos exigidos por las Administraciones Públicas de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable; aunque, asimismo, "podrán aportar cualquier otro documento que estimen conveniente". Y, en puntos posteriores, incluye matizaciones sobre qué documentos está obligado a aportar el interesado; la exención, como regla general, de entregar documentos originales, permitiéndoles presentar meramente copias, cotejadas con el documento original cuando se considere necesario; y la presentación de copias auténticas de documentos públicos o privados (que pueden ser expedidas por los órganos competentes de las Administraciones públicas), cuando se exija el documento original¹²⁷.

Por otra parte, en relación con los documentos emitidos por las Administraciones públicas, dispone la Ley 39/2015 que lo serán "por escrito, a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia" (art. 26.1), precisando, a continuación, los requisitos para que se consideren válidos (art. 26.2).

2. Pues bien, centrándonos en lo que ahora nos interesa, debemos resaltar que nos dice la Ley, bajo la rúbrica "*Archivo electrónico de documentos*", que "todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas se almacenarán por medios electrónicos, salvo cuando no sea posible" (art. 46.1 de la Ley 40/2015).

Se añade que "los documentos electrónicos que contengan actos administrativos que afecten a derechos o intereses de los particulares *deberán conservarse en soportes de esta naturaleza, ya sea en el mismo formato a partir del que se originó el documento o en otro cualquiera que asegure la identidad e integridad de la información necesaria para reproducirlo*" y que "se asegurará en todo caso la *posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes*

previsto en el artículo 27 y demás normativa aplicable, por la 'oficina de asistencia en materia de registros' en la que hayan sido presentados para su incorporación al expediente administrativo electrónico, devolviéndose los originales al interesado, sin perjuicio de aquellos supuestos en que la norma determine la custodia por la Administración de los documentos presentados o resulte obligatoria la presentación de objetos o de documentos en un soporte específico no susceptibles de digitalización" (art. 16.5).

127. Esto último está previsto en el art. 28.4 de la Ley 39/2015, en relación con el art. 27.2 de la misma Ley.

que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones” (art. 46.2 de la Ley 40/2015).

Esto es matizado por el RD. 203/2021, porque dice que las Administraciones públicas y demás entes públicos “deberán conservar en soporte electrónico *todos los documentos que formen parte de un expediente administrativo y todos aquellos documentos con valor probatorio creados al margen de un procedimiento administrativo*” (art. 54.1).

Y se requiere, además, que “*los medios o soportes en que se almacenen documentos, deberán contar con medidas de seguridad, de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Seguridad, que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados*”, precisando que, “*en particular, asegurarán la identificación de los usuarios y el control de accesos, el cumplimiento de las garantías previstas en la legislación de protección de datos, así como la recuperación y conservación a largo plazo de los documentos electrónicos producidos por las Administraciones Públicas que así lo requieran, de acuerdo con las especificaciones sobre el ciclo de vida de los servicios y sistemas utilizados*” (art. 46.3 de la Ley 40/2015).

En esta línea, se precisa que “*la conservación de los documentos electrónicos deberá realizarse de forma que permita su acceso y comprenda, como mínimo, su identificación, contenido, metadatos, firma, estructura y formato*” (art. 54.3 del RD. 203/2021).

Por otro lado, en el RD. 203/2021 se destaca que *la copia electrónica auténtica generada conforme a lo dispuesto en el art. 27 de la Ley 39/2015 tiene la consideración de patrimonio documental a efectos de aplicación de la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Español o la normativa autonómica correspondiente, “siendo el periodo de conservación de los documentos el establecido por las autoridades calificadoras que correspondan”* (art. 54.1).

Y se añade que “*los períodos mínimos de conservación de los documentos electrónicos que formen parte del expediente de un procedimiento cuya tramitación haya concluido se regularán por cada Administración pública, conforme a su normativa específica de archivos y patrimonio documental*” (art. 54.2).

3. Se entiende por “*Archivo electrónico único de cada Administración*” el “*conjunto de sistemas y servicios que sustenta la gestión, custodia y recuperación de los documentos y expedientes electrónicos, así como de otras agrupaciones documentales o de información una vez finalizados los procedimientos administrativos o actuaciones correspondientes*” (art. 55.1 del RD. 203/2021).

Y se indica que “*en el (A)rchivo electrónico único de la Administración General del Estado serán accesibles todos los documentos y expedientes electrónicos del sector público estatal una vez finalizados los procedimientos y en los plazos determinados por la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos de acuerdo con lo que se desarrolle reglamentariamente*” (art. 55.2, primer párrafo, del RD. 203/2021).

III. LA INICIACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS INICIADOS DE OFICIO

Recordemos que tales procedimientos se inician “*por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia*” (art. 58 de la Ley 39/2015).

Para la emisión, por vía electrónica, del correspondiente acto de iniciación del procedimiento por el órgano administrativo competente de la Administración competente y que cuente con la correspondiente potestad administrativa o del acto administrativo por el que el órgano superior emite la orden de incoación u otro órgano administrativo realiza la propuesta de incoación, debemos tener en cuenta la previsión de que las Administraciones y sus órganos podrán identificarse según los correspondientes sistemas de identificación electrónica (art. 40 de la Ley 40/2015) *y los actos deberán estar firmados electrónicamente por el titular del órgano o empleado público* (art. 42 de la Ley 40/2015), según especificamos en apartados ulteriores.

Y, tras la emisión del correspondiente acto administrativo por vía electrónica, se plantea la cuestión de las notificaciones y publicaciones electrónicas de los mismos, que analizaremos, acto seguido.

No debemos confundir la actuación administrativa electrónica en genere con la actuación administrativa automatizada. La primera es más amplia y simplemente supone el uso de medios electrónicos, mientras que dice la Ley que “*se entiende por actuación administrativa automatizada, cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público*” (art. 41.1 de la Ley 40/2015).

Y a ello se añade que “*en caso de actuación administrativa automatizada deberá establecerse previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema*

de información y de su código fuente". Como también se adiciona que, "asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación" (art. 41.2 de la Ley 40/2015).

Por lo tanto, hay actuación administrativa electrónica en la que ha intervenido de forma directa un empleado público y hay actuación administrativa electrónica en la que no ha intervenido de forma directa ningún empleado público.

Desde luego, ni los actos de incoación de procedimientos iniciados de oficio, ni las resoluciones que ponen fin a los mismos, ni las que ponen fin a los iniciados a instancia de parte pueden considerarse, hoy en día, propios de la actuación administrativa automatizada, pues no pueden emitirse electrónicamente sin intervención de forma directa de un empleado público.

Como ejemplos de actuaciones administrativas automatizadas, se han destacado las siguientes: la emisión automática del acuse de recibo de las solicitudes, escritos y comunicaciones recibidos en el registro electrónico; el intercambio automático de información con otras Administraciones, entidades e instituciones públicas, en el marco de un procedimiento; la generación y emisión de certificados; la realización de copias auténticas de modo automatizado (artículo 27.1 de la Ley 40/2015 y 48.2 del RD 203/2021); y la emisión de avisos de notificación por comparecencia en sede electrónica¹²⁸.

1. LOS SISTEMAS DE IDENTIFICACIÓN (ELECTRÓNICA) DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DE SUS ÓRGANOS

Nos indica la Ley, en primer término, que "las Administraciones Públicas podrán identificarse mediante el uso de un *sello electrónico basado en un certificado electrónico reconocido o cualificado* que reúna los requisitos exigidos por la legislación de firma electrónica" y que "estos certificados electrónicos incluirán el número de *identificación fiscal* y la *denominación* correspondiente, así como, en su caso, la *identidad de la persona titular en el caso de los sellos electrónicos de órganos administrativos*" (art. 40.1, primer y segundo incisos, de la Ley 40/2015).

Y el RD. 203/2021 (art. 15.2) completa lo anterior diciendo que "las Administraciones Públicas podrán utilizar los siguientes sistemas para su identificación electrónica y para garantizar el origen e integridad de los documentos electrónicos":

128. Destacan J. A. GARCÍA MARTÍN y otros (2021, p. 267).

a) *Sistemas de identificación de las sedes electrónicas y sedes electrónicas asociadas.*

b) *Sello electrónico* basado en un certificado electrónico cualificado y que reúna los requisitos exigidos por la legislación de firma electrónica.

c) *Sistemas de firma electrónica* para la actuación administrativa automatizada.

d) *Firma electrónica del personal al servicio* de las Administraciones Públicas.

e) *Intercambio electrónico de datos* en entornos cerrados de comunicación, conforme a lo específicamente acordado entre las partes.

Para el ámbito estatal, el contenido mínimo del certificado de sello electrónico y el contenido de la resolución de la creación de los sellos electrónicos se recogen en el RD 203/2021.

Respecto del *contenido mínimo del certificado de sello electrónico*, precisa que este debe incluir: a) la *descripción del tipo de certificado*, con la denominación "sello electrónico"; b) el *nombre del suscriptor*; y c) el *número de identificación fiscal* del suscriptor (art. 19.4 del RD. 203/2021).

Y, con respecto al *contenido de la resolución de la creación de los sellos electrónicos*, matiza que debe constar: a) el *órgano*, organismo público o *entidad de derecho público* vinculado o dependiente titular del sello, que será el *responsable de su utilización*, con indicación de su Ministerio de adscripción, vinculación o dependencia; b) las *características técnicas generales del sistema* de firma y certificado aplicable; c) el *servicio de validación para la verificación del certificado*; y d) las *actuaciones y procedimientos en los que podrá ser utilizado* (art. 19.3 del RD. 203/2021).

También nos dice la Ley que "la *relación de sellos electrónicos utilizados* por cada Administración Pública, incluyendo las características de los certificados electrónicos y los prestadores que los expiden, *deberá ser pública y accesible por medios electrónicos*" (art. 40.1, tercer inciso, de la Ley 40/2015). A dichos efectos, precisa el RD. 203/2021 que se publicará "en la sede electrónica o sede asociada o en el portal de internet correspondiente" (art. 19.2).

Añade la Ley que "cada Administración Pública *adoptará las medidas adecuadas para facilitar la verificación de sus sellos electrónicos*" (art. 40.1, cuarto inciso, de la Ley 40/2015).

Y culmina diciendo que "se entenderá identificada la Administración Pública respecto de la información que se publique como propia en su portal de internet" (art. 40.2 de la Ley 40/2015).

2. LOS SISTEMAS DE FIRMA (ELECTRÓNICA) DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, DE LAS DEMÁS ENTIDADES PÚBLICAS Y DE SUS ÓRGANOS Y LA FIRMA ELECTRÓNICA DE LOS TITULARES DE LOS ÓRGANOS O DE LOS CORRESPONDIENTES EMPLEADOS PÚBLICOS

A) Con respecto a la actuación administrativa automatizada, nos dice la Ley (art. 42 de la Ley 40/2015) que “[...] *cada Administración Pública podrá determinar los supuestos de utilización de los siguientes sistemas de firma electrónica:*

a) *Sello electrónico de Administración Pública, órgano, organismo público o entidad de derecho público, basado en certificado electrónico reconocido o cualificado que reúna los requisitos exigidos por la legislación de firma electrónica.*

b) *Código seguro de verificación vinculado a la Administración Pública, órgano, organismo público o entidad de Derecho Público, en los términos y condiciones establecidos, permitiéndose en todo caso la comprobación de la integridad del documento mediante el acceso a la sede electrónica correspondiente”.*

En relación con el “Código seguro de verificación” vinculado a la Administración pública, entidad de Derecho Público u órgano, el RD 203/2021 precisa que tal sistema, también, vinculará a tal entidad u órgano con la persona firmante del documento (art. 21.1, segundo párrafo, primer inciso).

Matiza, igualmente, que la comprobación de la integridad del documento en la sede electrónica se facilitará a las personas interesadas, mediante un procedimiento de verificación directo y gratuito (art. 21.1, segundo párrafo, segundo inciso).

Y completa lo anterior enumerando los aspectos que el sistema de código seguro de verificación deberá garantizar en todo caso (art. 21.2)¹²⁹.

129. Dice exactamente que “el sistema de código seguro de verificación deberá garantizar, en todo caso:

a) *El origen e integridad de los documentos* mediante el acceso a la sede electrónica o sede electrónica asociada correspondiente.

b) *El carácter único del código generado para cada documento.*

c) *Su vinculación con el documento generado y, en su caso, con el firmante.* El código seguro de verificación y la dirección electrónica de acceso a la sede electrónica o sede electrónica asociada deberán integrarse preferentemente en todas las páginas del documento firmado con dicho código. Cualquier modificación del documento generado dará lugar a un nuevo documento con un código seguro de verificación diferente.

d) *La posibilidad de verificar el documento en la sede electrónica o sede electrónica asociada, como mínimo, por el tiempo que se establezca en la resolución que autorice la utilización de este procedimiento.* Una vez que el documento deje de estar disponible en la sede electrónica o sede electrónica asociada, su disponibilidad por otros cauces se regirá por

En este punto, debe recordarse que existe VALIDe, que es un servicio *on-line* ofrecido por el Ministerio con competencias en la materia, para la validación de firmas y certificados electrónicos, que permite: a) validar el estado de un certificado digital emitido por cualquier entidad de servicio de certificación reconocida; b) validar el estado de un certificado digital de sede electrónica; c) consultar la validez de un documento firmado electrónicamente con múltiples formatos y tipos de certificados, como facturas electrónicas, contratos, etc.; d) firmar electrónicamente un documento con cualquier certificado reconocido con las máximas garantías de integridad y autenticidad; y e) descargar un justificante PDF de la firma en el que aparece el documento original junto con el nombre y DNI/NIF de los firmantes impresos en el lateral¹³⁰.

B) Pero, si la actuación administrativa no es automatizada, sino con intervención de forma directa de un empleado público y empleo de medios electrónicos, tal actuación será entonces *mediante firma electrónica del titular del órgano o empleado público*. Así lo indica el art. 43.1 de la Ley 40/2015, que deja a salvo lo previsto en los arts. 38 (identificación de sedes electrónicas), 41 (actuación administrativa automatizada) y 42 (sistemas de firma para la actuación administrativa automatizada) de dicha Ley.

Y añade que “*cada Administración Pública determinará los sistemas de firma electrónica que debe utilizar su personal*”; que ellos “*podrán identificar de forma conjunta al titular del puesto de trabajo o cargo y a la Administración u órgano en la que presta sus servicios*”; y que “*por razones de seguridad pública los sistemas de firma electrónica podrán referirse sólo al número de identificación profesional del empleado público*” (art. 43.2 de la Ley 40/2015).

Para el caso de que sean *entidades de Derecho privado* vinculadas a las Administraciones públicas o a otras entidades de Derecho público o dependientes de las mismas las que *tramiten los procedimientos, en ejercicio de potestades administrativas*, indica el RD 203/2021 que, en tal supuesto, también serán las entidades públicas matrices de la entidad privada las que determinarán los medios admitidos para la firma electrónica en dichas entidades (art. 22.4).

Y, por otro lado, precisa el RD. 203/2021 que “*los certificados electrónicos de empleado público serán cualificados y se ajustarán a lo señalado en el Esquema*

lo dispuesto en la estrategia de conservación implantada por cada Administración Pública a través de su política de gestión documental.

e) *Un acceso restringido al documento a quien disponga del código seguro de verificación, sin perjuicio de las garantías adicionales que se puedan establecer”.*

130. Enlace: <https://valide.redsara.es/valide/>

Nacional de Interoperabilidad y la legislación vigente en materia de identidad y firma electrónica" (art. 22.3).

También matiza que, sin perjuicio de los citados certificados electrónicos de empleado público cualificados, podrán expedirse para los mismos empleados los denominados "certificados electrónicos de empleado público con número de identificación profesional", en los cuales "los prestadores cualificados de servicios de confianza podrán consignar un número de identificación profesional en el certificado electrónico de empleado público, a petición de la Administración en la que presta servicios [...], si dicho certificado se va a utilizar en actuaciones que afecten a información clasificada, a la seguridad pública, a la defensa nacional o a otras actuaciones para cuya realización esté legalmente justificado el anonimato" (art. 23.1).

Específica, asimismo, el reiterado Reglamento que estos certificados "tendrán idéntico uso, capacidad y funcionalidad que el certificado electrónico de empleado público, aunque limitados a las actuaciones que justificaron su emisión" (art. 23.4).

En otro apartado, nos dice dicho Reglamento que "la Administración solicitante del certificado conservará la documentación acreditativa de la identidad del titular" (art. 23.3) y que "las autoridades públicas competentes y los órganos judiciales, en el ejercicio de sus funciones y de acuerdo con la normativa vigente, podrán solicitar la revelación de la identidad del titular de un certificado de empleado público con número de identificación profesional mediante petición oficial dirigida a la Administración responsable de su custodia" (art. 23.5).

Y, ya con referencia específica al personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes, indica que tal personal podrá firmar mediante sistemas de firma electrónica basados en certificados electrónicos cualificados facilitados específicamente a sus empleados y empleadas, tanto "en el desempeño efectivo de su puesto de trabajo, para los trámites y actuaciones que realicen por razón del mismo", como "para relacionarse con las Administraciones públicas cuando estas lo admitan" (art. 24.2).

IV. LAS NOTIFICACIONES Y PUBLICACIONES ELECTRÓNICAS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

En los procedimientos iniciados de oficio, se contempla expresamente la notificación o publicación, según corresponda, del acuerdo de incoación de oficio. Nos lo recuerda el art. 21.4, segundo párrafo de la Ley 39/2015, que

establece la necesidad de que, en ellas, "en todo caso, las Administraciones Públicas informarán a los interesados del plazo máximo establecido para la resolución de los procedimientos y para la notificación de los actos que les pongan término, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo".

Y, en los procedimientos incoados a iniciativa de parte (una vez presentadas las solicitudes, declaraciones responsables, recursos, etc.), lo que se prevé a estos mismos efectos (o sea, para informar a los interesados del plazo máximo establecido para la resolución de los procedimientos y para la notificación de los actos que les pongan término, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo) es una *comunicación al interesado*. Tal comunicación –nos dice la Ley– "se dirigirá al efecto dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud iniciadora del procedimiento en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación" y, en este último caso, deberá indicar "la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente" (art. 21.4, segundo párrafo de la Ley 39/2015).

Por tanto, en ambos supuestos (acuerdo de incoación de procedimientos iniciados de oficio, como comunicación de recepción de la solicitud, recurso, etc., en los procedimientos iniciados a instancia de parte), tiene que producirse notificación o publicación, según los casos, y ello exige analizar la regulación de las mismas, cuando se produce por vía electrónica (que, en el caso de las publicaciones, es prácticamente la única vía) y cuál es la problemática jurídica que se está manifestando en la práctica.

1. LAS NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS SEGÚN LA REGULACIÓN GENERAL DE LA LEY 39/2015

1. Nos dice la Ley 39/2015 que "las notificaciones se practicarán preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía" (art. 41.1, párrafo primero).

A lo que se añade que, "no obstante lo anterior, las Administraciones podrán practicar las notificaciones por medios no electrónicos en los siguientes supuestos: a) 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; b) 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, párrafos 2, 3 y 4).

Como también se precisa que, *“en ningún caso se efectuarán por medios electrónicos las siguientes notificaciones: a) Aquellas en las que el acto a notificar vaya acompañado de elementos que no sean susceptibles de conversión en formato electrónico; b) Las que contengan medios de pago a favor de los obligados, tales como cheques”* (art. 41.2).

2. Respecto de *cuándo hay obligación de recibir las notificaciones por vía electrónica*, nos dice la Ley que *“reglamentariamente, 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”* (art. 41.1, párrafo 7).

Ello está en consonancia con lo previsto en el art. 14.3 de la misma Ley, que viene a decir lo mismo, en cuanto a algo más general, como es la relación con las Administraciones a través de medios electrónicos. Pero también hay que tener en cuenta la previsión realizada por dicha Ley, en su art. 14.2, cuando nos dice que, *“en todo caso, estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, al menos, los siguientes sujetos: a) Las personas jurídicas; b) Las entidades sin personalidad jurídica; c) 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. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles; d) Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración; y e) Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración”*.

Y una manifestación de exigencia reglamentaria de obligación de recibir por medios electrónicos, comunicaciones y notificaciones, la tenemos en el supuesto de las comunicaciones y notificaciones de la Agencia Tributaria, en cuyo caso, el RD 1363/2010, además de los colectivos establecidos en el citado art. 14.2 de la Ley 39/2015, incluye otros¹³¹.

131. Esos otros colectivos distintos de los consignados en el art. 14.2 de la Ley 39/2015 y recogidos en el art. 4 del RD 1363/2010 son: [...] “f) Los contribuyentes inscritos en el Registro de Grandes Empresas; g) Los contribuyentes que tributen en el Régimen de Consolidación Fiscal del Impuesto sobre Sociedades; h) Los contribuyentes que tributen en el Régimen especial del Grupo de Entidades del IVA; i) Los contribuyentes inscritos en el Registro de Devolución Mensual del IVA (REDEME); j) Aquellas

3. Pero también se indica que *“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”* (art. 41.1, párrafo 6).

Pues debe conectarse tal previsión con la general según la cual *“las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas”*; a lo que se añade que *“el medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento”* (art. 14.1).

Como también debe conectarse con otra previsión general, pero más específica de las notificaciones, según la cual, *“en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la notificación se practicará por el medio señalado al efecto por aquel”*, salvo en el supuesto de que exista obligación de relacionarse por vía electrónica con la Administración, dado que entonces la notificación será electrónica en todo caso (art. 41.3).

Asimismo, se dispone que *“todas 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”* (art. 42.1).

E, igualmente se establece que *“cuando el interesado accediera al contenido de la notificación en sede electrónica, se le ofrecerá la posibilidad de que el resto de las notificaciones se puedan realizar a través de medios electrónicos”* (art. 42.3).

4. Por otro lado, se consigna que, *“con 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 este haya 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”* (art. 41.6 de la Ley 39/2015).

Ahora bien, se añade que la *“falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida”* (art. 41.6, último inciso).

personas que tengan la condición de representantes aduaneros según lo dispuesto en el Real Decreto 335/2010, por el que se regula el derecho a efectuar declaraciones en aduana y la figura del representante aduanero, o presenten declaraciones aduaneras por vía electrónica”.

Y, en otro apartado, se indica a los efectos anteriores lo siguiente: “adicionalmente, el interesado podrá identificar un dispositivo electrónico y/o una dirección de correo electrónico que servirán para el envío de los avisos regulados en este artículo, pero no para la práctica de notificaciones” (art. 41.1, párrafo final, de la Ley 39/2015).

A estos efectos, matiza el Reglamento que “(e)l aviso regulado en este apartado sólo se practicará en caso de que el interesado o su representante hayan comunicado a la Administración un dispositivo electrónico o dirección de correo electrónico al efecto” (art. 43.1, párrafo 5, del RD. 203/2021). Y añade que “(e)l interesado se hace responsable, por la comunicación a la Administración, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, 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” (art. 43.1, párrafo 4, del RD. 203/2021).

5. Ahora bien, una innovación complementaria del Reglamento ha sido la previsión de que “cuando el interesado sea un sujeto obligado a relacionarse por medios electrónicos y la Administración emisora de la notificación no disponga de datos de contacto electrónicos para practicar el aviso de su puesta a disposición, en los procedimientos iniciados de oficio la primera notificación que efectúe la Administración, organismo o entidad se realizará en papel en la forma determinada por el artículo 42.2 de la Ley 39/2015 [...] (que se refiere a las notificaciones en papel en el domicilio del interesado), advirtiendo al interesado en esa primera notificación que las sucesivas se practicarán en forma electrónica por comparecencia en la sede electrónica o sede electrónica asociada que corresponda o, en su caso, a través de la Dirección Electrónica Habilitada única [...] y dándole a conocer que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 41.1 de la Ley 39/2015 [...] 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” (art. 43.2 del RD. 203/2021).

Y añade a lo anterior que “(l)as Administraciones podrán crear bases de datos de contacto electrónico para la práctica de los avisos de puesta a disposición de notificaciones en su respectivo ámbito” (art. 43.3 del RD. 203/2021). O sea, para disponer de dichos datos y no tener que realizar las notificaciones en domicilio previstas en el precepto anterior.

6. Precisa la Ley que “cuando el interesado fuera notificado por distintos cauces, se tomará como fecha de notificación la de aquélla que se hubiera producido en primer lugar” (art. 41.7).

7. En cualquier caso, se precisa que “con independencia del medio utilizado, las notificaciones serán válidas siempre que permitan tener constancia de su envío o puesta a disposición, de la recepción o acceso por el interesado o su representante, de sus fechas y horas, del contenido íntegro, y de la identidad fidedigna del remitente y destinatario de la misma” (art. 41.1, párrafo 5).

Y se prescribe, asimismo, que “la acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente” (art. 41.1, párrafo 5, inciso final).

8. A su vez, la práctica de la notificación es regulada más adelante, en su art. 43, distinguiendo entre puesta a disposición de la notificación, el acceso efectivo al contenido de la notificación y el rechazo a la notificación.

a) La puesta a disposición de la notificación se realizará “en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante o en la dirección electrónica habilitada única” (art. 43.3) o en ambos lugares informáticos (según se desprende del art. 43.1) y alude a la inclusión de tal notificación en dichos lugares informáticos, para que el interesado pueda acceder a su contenido.

Y, una vez realizada, dice (art. 43.3) que se entiende cumplida la obligación del art. 40.4, es decir, la de resolver y notificar dentro del plazo máximo marcado, para no incurrir en silencio o caducidad, según los casos; lo cual solo se producirá si tal puesta a disposición es efectuada efectivamente dentro de dicho plazo.

En relación con este punto, el TS ha rechazado la aplicación analógica a las notificaciones electrónicas de la exigencia de dos intentos de notificación previstos para las notificaciones no electrónicas, en el domicilio del interesado del art. 42.2 de la Ley 39/2015 (STS 47/2018, de 17 de enero, ROJ: STS 74/2018, FJ 5.º).

Y debemos fijarnos en la distinción entre “dirección electrónica habilitada” creada antes de la Ley 39/2015 y “dirección electrónica habilitada única”, que es la terminología empleada por esta Ley en su art. 43.

Se ha destacado que la “Dirección electrónica habilitada” (DEH) fue introducida por la Ley 24/2001 (que modificó el art. 59 de la ley 30/1992)¹³², pero realmente esta terminología se consagra por el hoy derogado RD 1671/2009, que la regula en su art. 38 y obtiene un desarrollo normativo más preciso en la Orden PRE/878/2010. Se estableció para que las personas físicas y jurídicas pudiesen recibir notificaciones administrativas electrónicas en un buzón electrónico lo más unificado posible y evitar, preferiblemente, la dispersión de lugares informáticos de práctica de las notificaciones administrativas electrónicas.

132. M. GÓMEZ PUENTE (2019, p. 280).

Las personas que, en principio, recibirían sus notificaciones en esta dirección electrónica habilitada serían las que estuviesen obligadas por nuestro Ordenamiento jurídico a recibir notificaciones electrónicas (art. 38.3 del RD 1671/2009), que eran, en tal momento, las mencionadas en el art. 27.6 de la Ley 11/2007 (personas jurídicas y determinados colectivos de personas físicas)¹³³, pero especificables por Orden Ministerial¹³⁴, en cuyo caso tal dirección electrónica sería asignada de oficio. Y también podrían adherirse aquellas otras personas que no estuviesen obligadas, en principio, a ello, pero que optasen voluntariamente por dicho lugar electrónico de notificaciones (art. 38.2, segundo inciso, del RD 1671/2009).

Y, en cuanto a las Administraciones que tendrían que utilizar tal plataforma de notificaciones electrónicas, serían, en principio, la AGE y las entidades públicas dependientes de la misma o vinculadas a ellas *que no estableciesen sistemas de notificación propios* (art. 38.2 del RD 1671/2009), aunque también se ha permitido utilizar dicha plataforma de notificaciones electrónicas a aquellas otras Administraciones distintas de la AGE que se adhiesen al mismo, mediante convenio, a pesar de que ellas también podrían contar con sus propios lugares de notificación¹³⁵.

133. Decía el art. 27.6 de la derogada Ley 11/2007 que "(r)eglamentariamente, las Administraciones Públicas podrán establecer la obligatoriedad de comunicarse con ellas utilizando sólo medios electrónicos, cuando los interesados se correspondan con *personas jurídicas o colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos*". Y recordemos que el art. 14.2 de la Ley 39/2015 lo que dice ahora es que, "en todo caso, estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, al menos, los siguientes sujetos: a) *Las personas jurídicas*; b) *Las entidades sin personalidad jurídica*; c) *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. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles; d) *Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración*; y e) *Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración*".

134. Una manifestación de exigencia reglamentaria de obligación de recibir por medios electrónicos, comunicaciones y notificaciones, lo tenemos en el supuesto de las comunicaciones y notificaciones de la Agencia Tributaria, en cuyo caso, el RD 1363/2010, además de los colectivos establecidos en el citado art. 14.2 de la Ley 39/2015, incluye otros.

135. M. GÓMEZ PUENTE (2019, p. 283, nota 6) destaca que, en el momento de la publicación de su libro (2019), ya existía convenio con todas las Administraciones de las CCAA; sin perjuicio de que algunas de ellas contaban, a su vez, con otras direcciones de notificación (p. 281, nota 5).

En relación con esta modalidad que se ha venido calificando como servicio NEO (Notificaciones 060), en su página de Internet correspondiente¹³⁶, se ha venido indicando que, para obtenerla, el interesado debería completar el formulario existente en la opción "Registrarse" o en la opción de menú "Crear una DEH" de la aplicación prevista al efecto y que, para acceder a ella, el interesado debería disponer de un Certificado Digital estándar X.509 emitido a su nombre o a nombre de la empresa que representaba. Como, por otro lado, se ha venido añadiendo que su titular podría indicar las direcciones de correo electrónico que fuesen de su interés para la práctica de avisos ante la disposición de nuevas notificaciones, al igual que también podría habilitar avisos vía SMS para las notificaciones de aquellas Administraciones que contemplasen esta función.

Al prever ahora la Ley 39/2015 una "Dirección electrónica habilitada única" (DEHú), parece que lo que se quiere establecer es un sistema estatal con lugar electrónico, no meramente común para la AGE y para todas las entidades públicas del sector público estatal que no estableciesen sistemas de notificación propios, como la anterior "Dirección electrónica habilitada" (DEH), *sino único para la AGE y todas las entidades públicas dependientes de la AGE o vinculadas a la misma*¹³⁷. Y esto aparece recalado por el art. 42.5 del RD 203/2021, cuando dice "toda notificación cuyo emisor pertenezca al ámbito estatal [...] se pondrá a disposición del interesado a través de la Dirección Electrónica Habilitada única [...]. Asimismo, los emisores de ámbito estatal podrán notificar en su *sede electrónica* o sede electrónica asociada, *de forma complementaria* a la puesta a disposición en la Dirección Electrónica Habilitada única".

Lo que se completa con la previsión de que, en dicho caso, "(e)l estado del trámite de notificación en la Dirección Electrónica Habilitada única *se sincronizará automáticamente* con la sede electrónica o sede electrónica asociada [...]" (art. 44.6 del RD 203/2021).

Su carácter voluntario y no obligatorio para las Administraciones de las CCAA y para las Administraciones locales y para las entidades públicas instrumentales de ambas se deriva –a nuestro entender– de que el art. 43.1 de la Ley 39/2015 dice que la utilización de cada uno de los dos sistemas que menciona (comparecencia en la sede electrónica o comparecencia en la "dirección electrónica habilitada única") o de los dos a la vez depende de lo que disponga cada Administración u Organismo (concretamente dice "según disponga cada" uno de ellos).

136. Esto está explicado en la página especial "Dirección Electrónica Habilitada" del Gobierno de España. Enlace: http://notificaciones.060.es/PCPublic_publicInfo.action.

137. Así lo resalta M. GÓMEZ PUENTE (2019, p. 284).

Pero, como el número de Administraciones de las CCAA y Locales, así como de entidades instrumentales de ellas, adheridas es muy alto, en la página de Internet creada para la "Dirección electrónica habilitada única" (DEHú), se explica como "punto único de notificaciones para todas las Administraciones Públicas", "frente a la dispersión de sedes electrónicas" de las distintas Administraciones públicas y se matiza que se desarrolla de forma colaborativa por todas las Administraciones públicas (AGE, CCAA y EELL), a través de los grupos de trabajo de la "Comisión Sectorial de Administración Electrónica" (CSAE)¹³⁸.

Y, por otro lado, se precisa en el RD 203/2015 (art. 42.5) que, siendo el órgano emisor del ámbito estatal, se pondrán a disposición del interesado todas las notificaciones, ya sean realizadas por vía electrónica, ya sean realizadas en papel (porque concretamente dice que "incluyendo el supuesto previsto en el artículo 42.1 de la Ley 39/2015"), algo que no estaba contemplado para la "dirección electrónica habilitada", de modo que esta es otra de las diferencias entre las dos direcciones electrónicas estatales analizadas y marca, además, la tendencia a que, a la Dirección Electrónica Habilitada única, tengan acceso todos los ciudadanos, personas físicas o jurídicas, y no solo los obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración y los que lo asuman voluntariamente.

A su vez, si se accede a la Dirección Electrónica Habilitada única con identificación electrónica, a través de la pestaña "Contacta", se podrán indicar varias direcciones de correo electrónico y el número de teléfono, para recibir avisos de nuevas notificaciones y/o comunicaciones a las direcciones de correo electrónico, siempre que el Organismo Emisor de su notificación esté adherido a la DEHú.

Una manifestación de la evolución de la "dirección electrónica habilitada" a la "dirección electrónica habilitada única", la encontramos en la página de la Agencia Tributaria titulada "Migración de Dirección Electrónica Habilitada (DEH) a Dirección Electrónica Habilitada única (DEHú)"¹³⁹. En ella se destaca que "actualmente las notificaciones de la AEAT están disponibles para comparecer en la Sede electrónica de la Agencia Tributaria, en la Dirección Electrónica Habilitada (en adelante DEH) y en Carpeta Ciudadana", pero que "a partir del 06-09-2021, todas las notificaciones y comunicaciones

138. Aparece explicado en la página Dirección Electrónica Habilitada única (DEHú) – Punto único de notificaciones para todas las Administraciones Públicas. PAe-Portal de Administración electrónica. Gobierno de España. Enlace: <https://administracionelectronica.gob.es/ctt/lema#.YVs1wJpBw2w>.

139. Consultada el 6/10/2021. Enlace: https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/RSS/Novidades_destacadas/Migracion_de_Direccion_Electronica_Habilitada_DEH_a_Direccion_Electronica_Habilitada_unica_DEHu_shtml.

de la Agencia Tributaria estarán disponibles en la Dirección Electrónica Habilitada única (en adelante DEHú)", porque "a la DEH se envían para comparecer únicamente las notificaciones electrónicas", mientras que "a la DEHú se enviarán todas las notificaciones, tal como se está haciendo actualmente en la Sede electrónica y en Carpeta Ciudadana", con implícita alusión a las realizadas en papel, por la invocación del art. 42 del RD 203/2021, que invoca, a su vez, el art. 42.1 de la Ley 39/2015.

b) El acceso efectivo por el interesado o su representante al contenido de la notificación es lo que determina que se entienda practicada esta (art. 43.2, primer párrafo) y el citado acceso a dicho contenido es lo que se entiende por comparecencia (en sentido estricto) en la sede electrónica, según el art. 43.1, segundo párrafo, de la Ley; de tal manera que la comparecencia en sentido estricto no es el mero acceso informático a la sede, aunque no se acceda al contenido, sino el acceso al contenido de la notificación, previo acceso a la sede.

Y consideramos que lo mismo se predica de la comparecencia a través de la "dirección electrónica habilitada única", aunque el art. 43.1 no lo expresa de modo absolutamente claro.

Pues, el art. 43.1 indica que la comparecencia se realizará a través de 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 (art. 43.1, primer párrafo). Y ello se completa con la referencia a que "los interesados podrán acceder a las notificaciones desde el Punto de Acceso General electrónico de la Administración, que funcionará como un portal de acceso" (art. 43.4).

c) El rechazo de la notificación electrónica se explica como la falta de acceso al contenido de la notificación, cuando hayan transcurrido 10 días naturales desde la puesta a disposición de dicha notificación en la sede electrónica o en la dirección electrónica habilitada única (art. 43.2, segundo párrafo).

Y debe tenerse en cuenta aquí que la Ley dice en otro precepto que "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" (art. 41.5).

Como veremos, en párrafos ulteriores cercanos, se plantea el problema interpretativo de cuándo se considera hecha entonces la notificación: si el décimo día natural desde la puesta a disposición o el día siguiente, lo que es importante para saber, cuál es el último día de cómputo de los plazos de los recursos.

9. Otro concepto distinto de notificación rechazada es el de notificación infructuosa, que se especifica en el art. 44 de la Ley. Bajo dicha rúbrica, se recoge el supuesto de que *intentada la notificación no se hubiese podido practicar, que es diferente de que hubiese sido rechazada*. Pero también añade dicho artículo, bajo la misma rúbrica, los supuestos de que no se pueda practicar la notificación por ser los interesados desconocidos o se ignore el lugar de la notificación.

Y lo previsto para dichos casos es la denominada notificación por edictos, que, en realidad, consiste en una publicación del correspondiente anuncio, como mínimo en el BOE (art. 44, párrafo primero) y, facultativamente, pero con carácter previo –dice la Ley–, también se podrá publicar tal 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 del Consulado o Sección Consular de la Embajada correspondiente (art. 44, párrafo segundo); sin perjuicio de que las Administraciones Públicas puedan establecer otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios de difusión (art. 44, párrafo tercero), como p. ej., en los diarios de mayor tirada de la provincia, etc.

Apostilla la Ley lo anterior diciendo que, “sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 44, la publicación de actos y comunicaciones que, por disposición legal o reglamentaria, deba practicarse en tablón de anuncios o edictos, se entenderá cumplida por su publicación en el Diario oficial correspondiente” (art. 45.4).

El problema es que lo anterior entra en interacción con la previsión del art. 41.7, que dice que, “cuando el interesado fuera notificado por distintos cauces, se tomará como fecha de notificación la de aquella que se hubiera producido en primer lugar”.

10. Como ya hemos apuntado atrás, una cuestión que debe tenerse muy clara es cuándo se considera hecha la notificación rechazada por no acceder a su contenido en el plazo de 10 días naturales desde su puesta a disposición: *si el décimo día natural desde la puesta a disposición o el día siguiente*. La respuesta más lógica es que se considere el día décimo como hecha la notificación, porque es el último que se tenía para acceder al contenido de la misma y haberse efectuado la notificación sin rechazo (la que contempla el art. 43.2, primer párrafo).

Y, si se entiende realizada la notificación el décimo día natural, el plazo comenzará el undécimo y terminará a los 10, 15 días, etc. a contar desde el undécimo por ser el siguiente al de la notificación (art. 30.3 de la Ley 39/2015). Pero, no hay que olvidar, entonces, que, si el plazo para recurrir está expresado en meses o años, al comenzar al día siguiente al de

la notificación, pero vencer el mismo día de la notificación, pasado los meses o años establecidos (art. 30.4, segundo párrafo, de la Ley 39/2015, que matiza que si es el último día de mes y no existe correlativo en el mes de término, será el último día del mes de término), *el plazo de vencimiento en las notificaciones rechazadas por no acceder a su contenido en plazo es el día equivalente al décimo día natural desde la puesta a disposición, transcurridos los meses o años establecidos*.

11. También se ha planteado si el plazo de 10 días naturales se tendría que contar desde la hora de la puesta a disposición a la hora equivalente del décimo día o hasta las 24:00 horas del mismo y por ello el último día de plazo debe computarse también hasta las 24:00 horas del mismo¹⁴⁰.

La razón de ser –a nuestro entender– es la interpretación sistemática del art. 43.2, segundo párrafo, de la Ley 39/2015 con los preceptos de dicha ley que regulan los plazos y, concretamente, con el art. 30.1 de la misma Ley. Pues, por un lado, dicho precepto contrapone los plazos señalados por horas a los plazos señalados por días, dado que el plazo de 10 días naturales a interpretar lo es por días y no por horas. Y, por otro lado, porque dicho precepto indica que “son hábiles todas las horas del día que formen parte de un día hábil”.

12. Se ha planteado la cuestión de *cuál es el día del cómputo final del plazo máximo para resolver y notificar*, en las notificaciones electrónicas, por ejemplo, a efectos de caducidad del procedimiento; es decir el alcance en estos casos del “intento de notificación debidamente acreditado” del art. 40.4 de la Ley 39/2015: *si el de la puesta a disposición de la resolución en la sede electrónica o el momento de acceso al contenido de la notificación*, teniendo en cuenta que el plazo máximo para acceder al mismo es 10 días naturales desde la puesta a disposición.

La Sentencia de 30/6/2020 de la Sala de la Audiencia Nacional, Sección Octava (rec. n.º 923/2017; Roj: SAN 1701/2020) estimó el recurso contencioso-administrativo de la parte actora, computando como día final el del acceso al contenido de la notificación.

Pero la STS 1.320/2021, de 10 de noviembre (Roj: STS 4105/2021), al resolver el recurso de casación interpuesto por la Abogacía del Estado, ha estimado tal recurso y sentado la doctrina de 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

140. Esto se plantea en la Nota práctica del n.º 4 de 1 de abril de 2021 de la Revista “Actualidad Administrativa” con el título “El rechazo de las notificaciones electrónicas” y se termina afirmando que el plazo para recurrir termina *el último día del plazo establecido a las 24:00 horas*.

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*” (FJ 5.º)¹⁴¹.

13. Se ha resaltado que la Ley 39/2015 no ha reproducido la salvaguarda que sí contenía el anterior Ley 11/2007 (art. 28.3) para que operase el efecto de notificación rechazada de que se pudiese comprobar la imposibilidad técnica o material del acceso¹⁴².

La Ley 39/2015 lo único que contempla es que, “cuando una incidencia técnica haya imposibilitado el funcionamiento ordinario del sistema o aplicación que corresponda, y hasta que se solucione el problema, la Administración podrá determinar una ampliación de los plazos no vencidos, debiendo publicar en la sede electrónica tanto la incidencia técnica acontecida como la ampliación concreta del plazo no vencido” (art. 32.4).

Y poco más ha recogido al respecto el Reglamento, que lo que dice es que “(c)uando una incidencia técnica imposibilite el funcionamiento ordinario de la Dirección Electrónica Habilitada única, una vez comunicada dicha incidencia a los órganos, organismos o entidades emisores que la utilicen como medio de notificación, estos podrán determinar una ampliación del plazo no vencido para comparecer y acceder a las notificaciones emitidas. En caso de que también pongan a disposición las notificaciones en su sede electrónica o sede electrónica asociada, deberán publicar también en esta tanto la incidencia técnica acontecida en la Dirección Electrónica Habilitada única como la ampliación concreta, en su caso, del plazo no vencido” (art. 44.4 del RD 203/2021)¹⁴³.

Al utilizar la terminología “la Administración podrá” (art. 32.4 de la Ley 39/2015) y “los órganos, organismos o entidades emisores [...] podrán” (art. 44.4 del RD 203/2021), ambos textos parecen dejar libertad

a la Administración para ello, cuando deberían haberse expresado con mayor rotundidad para el caso de que quede constatada la mencionada imposibilidad técnica o material, como lo hacía el art. 28.3 de la derogada Ley 11/2007 (“se entenderá que la notificación ha sido rechazada [...], salvo que de oficio o a instancia del destinatario *se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso*”).

*En favor de no considerar la notificación rechazada por no acceso en plazo como válidamente realizada, si ha concurrido imposibilidad material o técnica, se han pronunciado diversos autores*¹⁴⁴.

Y una parte de ellos cita la STS 47/2018, de 17 de enero de 2018 (rec. 3155/2016)¹⁴⁵, que, admite, como mero razonamiento *obiter dicta*, la posibilidad de alegar fallos en el sistema como causa suficiente para excluir el efecto de notificación rechazada, con cita de la SAN (5.ª) de 23 de diciembre de 2009 (Rec. 117/2009), que enjuició la incidencia de un fallo del sistema informático¹⁴⁶.

Como también se invoca el ejemplo de la Ley de Galicia 4/2019, de Administración Digital de Galicia, en cuyo art. 45.4 se prevé que, “en los casos de no funcionamiento del sistema por razones de imposibilidad técnica en el envío o puesta a disposición, derivada de caso fortuito, fuerza mayor u otras incidencias técnicas, las notificaciones que tengan que realizarse en la sede electrónica de la Xunta de Galicia y en la dirección electrónica habilitada única, mientras no se restablezca el sistema, *podrán efectuarse, a juicio del órgano que tramite el procedimiento* y atendiendo al cumplimiento de los plazos de resolución y a las circunstancias concurrentes, *por medios no electrónicos*, de acuerdo con lo establecido en la legislación reguladora del procedimiento administrativo común [...]”. Lo que se completa, en su art. 45.5, previendo lo siguiente: “(a) los efectos del acceso al contenido de las notificaciones por las personas interesadas, el sistema informará de las indisponibilidades del servicio planificadas, así como de las interrupciones no planificadas derivadas de incidencias técnicas. *El sistema pondrá a disposición de las personas interesadas el oportuno justificante electrónico de*

141. Se planteaba si se había superado o no el plazo de caducidad de 12 meses desde el acuerdo de iniciación de oficio establecido por el artículo 42.4 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, para el reintegro de las mismas.

142. J. RODRÍGUEZ-ARANA y J. ÁLVAREZ BARBEITO (2021, p. 5 y ss.). El art. 28.3 de la derogada Ley 11/2007 decía que “(c)uando, existiendo constancia de la puesta a disposición transcurrieran diez días naturales sin que se acceda a su contenido, se entenderá que la notificación ha sido rechazada [...], *salvo que de oficio o a instancia del destinatario se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso*”.

143. R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ (2021, p. 18) ha planteado que “en este punto queda sin solución expresa qué sucede en las incidencias técnicas que se produzcan en los servicios de notificación exclusiva en la sede electrónica de la Administración actuante que no sea de la AGE (esta posibilidad sigue abierta), aunque en este caso debemos entender, por aplicación del artículo 32.5 de la LPAC y por analogía del artículo 44.4 del Reglamento, que cabría la misma solución”.

144. J. FONDEVILA ANTOLÍN (2016, p. 8), quien destaca la existencia de supuestos de incidencias técnicas no imputables a la Administración, pero tampoco al interesado en el procedimiento. También MARTÍN DELGADO (2018, p. 31) y J. RODRÍGUEZ-ARANA y J. ÁLVAREZ BARBEITO (2021, p. 6.).

145. J. RODRÍGUEZ-ARANA y J. ÁLVAREZ BARBEITO (2021, p. 6.). La cita completa de la Sentencia es: STS 47/2018, de 17 de enero de 2018 (rec. 3155/2016, Roj: STS 74/2018), FJ 5.º.

146. SAN (5.ª) de 23 de diciembre de 2009 (Rec. 117/2009, Roj: SAN 5935/2009), FJ 3.º. El fallo que contempla la SAN fue que un Procurador nunca recibió la comunicación telemática correspondiente, pues, pese a disponer de tarjeta de firma electrónica, no pudo acceder a las notificaciones a través del sistema Lexnet.

indisponibilidad que exprese los periodos de interrupción, a efectos, en su caso, de su presentación por la persona interesada en el correspondiente procedimiento y de la justificación ante el órgano competente para su tramitación de la imposibilidad de cumplimiento de los plazos dentro de este y la petición de su ampliación, si así procediera"¹⁴⁷.

A lo cual, podríamos añadir nosotros la invocación del mantenimiento de la *previsión de la imposibilidad material o técnica* en el art. 90 del Real Decreto Legislativo 6/2015, que opera en materia de sanciones de tráfico, como excluyente del efecto de notificación rechazada, por no haberse accedido a su contenido en el plazo de 10 días naturales.

Y cabe invocar, asimismo, la *analogía iuris* (al existir identidad de razón y ser la analogía *in bonam partem*) con la previsión recogida en el art. 162.2 de la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil, que exceptúa del efecto de tener por efectuada la notificación judicial, transcurrido el plazo marcado sin que el destinatario acceda a su contenido, desde su puesta a disposición, en "aquellos supuestos en los que el destinatario justifique la falta de acceso al sistema de notificaciones durante ese periodo". A lo que se añade que, "si la falta de acceso se debiera a causas técnicas y éstas persistiesen en el momento de ponerlas en conocimiento, el acto de comunicación se practicará mediante entrega de copia de la resolución".

14. Otra de las cuestiones más controvertidas consiste en *qué ocurre cuando la Administración no ha enviado aviso al correo electrónico indicado por el interesado para que tenga rápida noticia de la puesta a disposición de notificación en la sede electrónica o en la dirección electrónica única habilitada*.

Ya hemos visto atrás que dice expresamente la Ley que la "falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida" (art. 41.6, último inciso).

Toda la regulación de las notificaciones electrónicas en la Ley 39/2015, culminada con el apartado que acabamos de citar, ha sido fuertemente criticada y, con toda razón, por unos de los autores del "Curso de Derecho Administrativo" más influyente en la jurisprudencia del TC y del TS, en las últimas décadas, y uno de los máximos exponentes de la doctrina científica iusadministrativa actual, TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ¹⁴⁸, que ha afirmado tajantemente que "esta regulación es inaceptable absolutamente", pues lo que, hasta la nueva Ley, estaba contemplada como una carga que la Administración autora del acto con la que tenía que cumplir para que el acto desplegara sus efectos y como una garantía del ciudadano, a

147. J. RODRÍGUEZ-ARANA y J. ÁLVAREZ BARBEITO (2021, p. 6.).

148. TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (2015, pp. 365-367).

partir de la entrada en vigor de tal Ley se ha convertido en una pesada carga de los ciudadanos, con gran riesgo de indefensión del mismo. Y es que destaca, con gran sentido común, lo siguiente:

"puede llegar a ser extraordinariamente onerosa, ya que nadie puede saber a priori si la Administración con la que tiene establecida una determinada relación jurídica resolverá o no dentro del plazo marcado por la ley, lo que obligará al interesado a visitar todos los días durante mucho tiempo, e incluso indefinidamente si esa Administración opta por guardar silencio, la sede electrónica de ésta con el fin de comprobar si hay en ella algo para él, ya que, si no lo hace, corre el riesgo de que los plazos de impugnación, que son fugaces, transcurran y su derecho se pierda irremisiblemente, lo que difícilmente puede admitirse, supuesto que el artículo 24 de la Constitución proscribiera categóricamente toda posibilidad de indefensión ('en ningún caso', dice literalmente el precepto constitucional), lo que significa no sólo que los aplicadores de las Leyes deben evitar que tal indefensión se produzca, sino también, y aún antes, que el propio Legislador debe cerrarla el paso a toda costa, esto es, legislar de modo que la indefensión no pueda filtrarse en el sistema.

La situación puede agravarse notablemente cuando no exista una relación previamente establecida porque entonces el interesado no puede saber siquiera ni el qué, ni el cuándo, ni el dónde de una hipotética y siempre posible notificación [...].

¿Qué quiere decir esto, que cada mañana, al levantarse, habrá que abrir el ordenador para visitar las sedes electrónicas de las Administraciones Públicas de las que uno podría recibir una notificación, esto es, del Ayuntamiento de la población donde uno vive, de la Agencia Tributaria, de la Hacienda autonómica, de la Universidad, de Tráfico, etc., etc.?"

Y por ello postula dicho autor una reforma inmediata de tal regulación, como exigencia del citado art. 24 CE.

Otros autores han destacado, en la misma línea, que, a pesar de la literalidad de la formulación legal, será cuestionable la validez de la notificación, sin aviso, en ciertos supuestos, *especialmente, en los del procedimiento sancionador*, porque, en este, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional hace hincapié en la necesidad de garantizar el derecho constitucional fundamental de defensa del art. 24.2 CE y la prohibición constitucional de indefensión. Pero también, en otros supuestos en los que "la ficción legal de que la notificación electrónica ha sido rechazada resulte claramente, no sólo desproporcionada, sino irracional", como las notificaciones en procedimientos

iniciados de oficio o en “procedimientos que se alargan en el tiempo mucho más allá de su duración legalmente prevista, por lo que resulta ilógico exigir al interesado que mantenga la disciplina de verificar cada diez días naturales sin falta la posible existencia de notificaciones pendientes”¹⁴⁹.

Otros autores han recordado la doctrina del TC respecto al deber de agotar todos los medios y guardar el máximo celo en la práctica de las notificaciones judiciales, por depender de ello la tutela judicial efectiva¹⁵⁰, lo cual sería trasladable igualmente a las notificaciones administrativas.

En la misma dirección, otros autores critican que ni siquiera se exija la excepcionalidad en la omisión del aviso, para casos de concurrencia de determinados motivos técnicos o jurídicos. Pues –añaden–, las Administraciones disponen de medios –gestores de expedientes– que permiten la práctica de dicho aviso; el ciudadano confía en su práctica; y “no hacerlo produce indefensión e implica imponer sobre el interesado una carga desproporcionada”¹⁵¹.

149. G. GARCÍA ÁLVAREZ (2017, epígrafe 2, al final del mismo). Ya, antes, EVA M.^a MENÉNDEZ SEBASTIÁN (2016, epígrafe IV), que, después de afirmar que la regulación de las notificaciones electrónicas en la Ley 39/2015 “supone una clara violación de las garantías de los ciudadanos e, incluso, una vulneración de la tutela judicial efectiva” y “desde todo punto de vista, una carga exorbitante e injustificada para el ciudadano”, recalca que *ello es especialmente notorio en los procedimientos iniciados de oficio, en los que el interesado “es posible que no tenga conocimiento de que ese procedimiento se ha iniciado”* (si no se le ha girado el aviso a su dirección de correo electrónico o dispositivo por él señalado –se entiende–).

150. F. PLEITE GUADAMILLAS (2017, p. 2), que invoca las SSTC 59/1998, FJ 3.º; 55/2003, FJ 2.º; y 221/2003, FJ 4.º. Y, en la misma línea, J. I. CUBERO MARCOS (2019, p. 54), que añade las SSTC; 126/2014, FJ 4.º; y 137/2014, FJ 4.º.

En ellas, se estima el correspondiente recurso de amparo porque, en las notificaciones judiciales, no se agotaron las vías disponibles para garantizar que la notificación llegara al notificado; lo que fue considerado por el TC como falta de diligencia y lesivo de la tutela judicial efectiva del art. 24 CE, con generación de indefensión material.

Dice así la STC 221/2003 (FJ 4) que para la “observancia del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) es exigible una correcta y escrupulosa constitución de la relación jurídico-procesal, para lo que constituye un instrumento capital el régimen procesal de emplazamientos, citaciones y notificaciones a las partes de los distintos actos procesales que tienen lugar en el seno de un procedimiento judicial, habida cuenta de que sólo así cabe garantizar los indisponibles principios de contradicción e igualdad de armas entre las partes en litigio [...]”. Y añade que, por ello, “a la jurisdicción le viene impuesto un deber específico de adoptar, más allá del cumplimiento rituario de las formalidades legales, todas las cautelas y garantías que resulten razonablemente adecuadas para asegurar que esa finalidad no se frustre por causas ajenas a la voluntad de aquéllos a quienes afecte”.

151. I. MARTÍN DELGADO (2017, epígrafe 4.1.4).

Así, otros autores culminan afirmando que, perfectamente, se “podría haberse consagrado legalmente el carácter preceptivo del mismo, al menos cuando así lo hubiese solicitado el interesado”¹⁵², e incluso con reiteración¹⁵³.

En cualquier caso, hasta que se acometa esa necesaria reforma, a *nuestro entender, hay que realizar una exégesis de tales preceptos conforme a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico.*

a) Así, en primer término, *una interpretación sistemática requiere poner en contacto el referido art. 41.6, último inciso (la falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida) con la prevención citada del art. 41.1, párrafo 5 (“con independencia del medio utilizado, las notificaciones serán válidas siempre que permitan tener constancia de su envío o puesta a disposición [...]”) y, especialmente, dentro de ella, con la exigencia de que haya constancia “de la recepción o acceso por el interesado o su representante y de sus fechas y horas, así como de que contenga el contenido íntegro del acto notificado y de la identidad fidedigna del remitente y destinatario de la misma”.*

Por lo tanto, *si falta la constancia de la recepción por el interesado, con su fecha y hora, no puede considerarse plenamente válida, de acuerdo con lo establecido en el art. 41.1, párrafo 5, de la Ley 39/2015*¹⁵⁴.

b) En el caso de las notificaciones judiciales, por un lado, ciertamente, se ha manifestado una jurisprudencia constante y reiterada, en los últimos años, según la cual es *una exigencia del derecho a la tutela judicial efectiva, sin generación de indefensión, la máxima diligencia en asegurar la posibilidad de acceso a las notificaciones por el notificado*¹⁵⁵.

152. J. VALERO TORRIJOS (2015, pp. 8-9, en su versión digital individualizada).

153. Así, R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ (2020, p. 187), que lo propugna para la legislación de las Comunidades Autónomas: “por ejemplo uno al día durante los diez días naturales hasta que se produzca el rechazo y mientras no se haya abierto la notificación, o uno con el depósito, otro en el día 5 y otro en el día 10 avisando del rechazo”.

154. Sobre ello ha hecho hincapié F. PLEITE GUADAMILLAS (2017, p. 4), que resalta que “dada la escasa seguridad de las notificaciones electrónicas, deberá quedar constancia en el expediente la puesta a disposición, no sirviendo cualquier certificado expedido por funcionario público, sino que deberá ir acompañado de la acreditación con los medios técnicos seguros que garanticen de manera automatizada: la identificación del acto notificado y su destinatario, la fecha en la que se produjo la puesta a disposición y la fecha del acceso a su contenido o en que la notificación se consideró rechazada por haber transcurrido el plazo legalmente establecido. Esta información deberá constar en el expediente administrativo, su ausencia determinara que la notificación no ha quedado acreditada, con las consecuencias inherentes por la indefensión que se cause, y la consiguiente nulidad del procedimiento”.

Y en ello, también ha reparado I. MARTÍN DELGADO (2018, p. 31), que lo destaca como aspecto que puede pasar desapercibido, pero que tiene importantes efectos.

155. Recuérdense nuevamente las SSTC invocadas por F. PLEITE GUADAMILLAS (2017, p. 2) y J. I. CUBERO MARCOS (2019, p. 54): SSTC 59/1998, FJ 3.º; 55/2003, FJ 2.º; 221/2003, FJ 4.º; 126/2014, FJ 4.º; y 137/2014, FJ 4.º.

Pero, por otro, la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil, ha establecido previsiones parecidas a las de la Ley 39/2015, pues, después de indicar que “los actos de comunicación se practicarán por medios electrónicos cuando los sujetos intervinientes en un proceso estén obligados al empleo de los sistemas telemáticos o electrónicos existentes en la Administración de Justicia [...] o cuando aquéllos, sin estar obligados, opten por el uso de esos medios [...]” (art. 152.2, primer párrafo), con clara referencia a procuradores, graduados sociales y abogados, añade que “el destinatario podrá identificar un dispositivo electrónico, servicio de mensajería simple o una dirección de correo electrónico que servirán para informarle de la puesta a su disposición de un acto de comunicación [...]; que, ‘con independencia de la forma en que se realice el acto de comunicación, la oficina judicial enviará el referido aviso’; y que “la falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida” (art. 152.2, tercer párrafo).

Y, en relación con la constitucionalidad de tal precepto, el TC (STC 6/2019), en un caso de *falta de práctica del aviso al correo electrónico de un Graduado Social de la puesta a disposición de la notificación en LEXNET*, cuando en casos anteriores sí que se había realizado, ha declarado que “la doctrina constitucional sobre el derecho a no padecer indefensión [...] ha sido dictada a propósito de los actos de comunicación, y el aviso del artículo 152.2, párrafo tercero, LEC no lo es, por lo que dicha doctrina no le resulta aplicable justamente”; a lo que añade que “no debe olvidarse en este punto, que el artículo 24.1 CE es un derecho de configuración legal [...]” (FJ 6.b).

Por otro lado, afirma que “no puede aceptarse tampoco el entendimiento que hace la Sala (que plantea la cuestión de inconstitucionalidad), de que la utilización cotidiana por los profesionales de la justicia del sistema Lexnet entraña una carga ‘desproporcionada’”, pues “lo que el Auto que promueve la cuestión entiende como desproporción, no es sino la consecuencia natural del ejercicio de una actividad profesional continuada, esto es, el estado normal esperable” (FJ 6.c). Y añade que “calificar de ‘obligación muy exorbitante’, el tener que consultar el buzón de Lexnet con la asiduidad que exija el número y naturaleza de los asuntos judiciales que tienen a su cargo aquellos profesionales de la justicia que, ‘como es el caso, sólo actúen esporádicamente en el territorio competencia [d]el Ministerio de Justicia’, parece olvidar que será siempre una opción libre de dicho profesional el actuar en partidos judiciales distintos a aquel donde está colegiado, y que suya es la responsabilidad consecuente de racionalizar entonces su trabajo” (FJ 6.c, párrafo cinco). Y “el mismo rechazo merece el considerar, en fin, como obligación ‘exorbitante’, la consulta del expediente digital por el particular, persona física o jurídica, que actúa sin

postulación y hace uso de los canales electrónicos habilitados [...]” (FJ 6.c, párrafo siete).

Y, finalmente, sostiene que *no puede considerarse la norma objeto de examen (art. 152.2 LEC) “como contraria al artículo 24.1 CE, desde el prisma del desconocimiento del principio de confianza legítima que se argumenta, pues este no puede proclamarse a partir de un entendimiento particular del ordenamiento procesal en el que, uno o más preceptos deben ser anulados (sin que contradigan la Constitución) solo para facilitar la que se considera una mejor aplicación de otros, o para alcanzar una solución jurídica supuestamente más adecuada o justa, en este caso en orden al cómputo de ciertos plazos procesales”* (FJ 6, letra d, penúltimo párrafo)¹⁵⁶.

Por ello, desestimó la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Social de TSJ de Castilla y León, sede Valladolid, que había invocado que la previsión del citado anuncio de notificación “modula la diligencia del profesional actuante en el procedimiento, pues le permite atemperar la carga ‘desproporcionada’ que le supone tener que consultar ‘todos los días del año’ su buzón de Lexnet; carga todavía más gravosa si se trata de un profesional que, como aquí sucede, solo actúa ‘esporádicamente en el territorio competencia [d]el Ministerio de Justicia, en el que está implantado el sistema electrónico Lexnet como obligatorio’. Como también había esgrimido dicho Tribunal que ‘la finalidad pretendida por el legislador al introducir la garantía del aviso de notificación, anudada al ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) de las partes en el proceso, queda sin embargo desvirtuada [...] al descartar [...] que la falta de emisión del aviso alcance repercusión respecto de la validez del acto de comunicación practicado, dando pie con ello a causar indefensión por la pérdida de oportunidades y trámites procesales, como sería el supuesto de autos” (FJ 1.b).

Ahora bien, aunque parece que esta STC resuelve la controversia interpretativa de la constitucionalidad de que la falta de aviso de la puesta a disposición de la notificación no sea determinante de la invalidez de la notificación, entendemos que el criterio mantenido en la misma no tiene por qué aplicarse necesariamente para la totalidad de las notificaciones del procedimiento administrativo, porque *no puede establecerse la misma obligación y solución interpretativa para unos profesionales jurídicos para los*

156. D. GÓMEZ FERNÁNDEZ (2019) ha realizado una crítica a esta Sentencia con múltiples argumentos, entre los que cabe destacar que la invocación por el TC en esta Sentencia de que “el derecho a la tutela judicial efectiva sea un derecho de configuración legal”, omite que, en último término, cabe el enjuiciamiento de si la ley respeta el contenido esencial del derecho, como señalan las SSTC 99/1985 y 116/1986 (Ibidem, p. 7).

que estar pendientes de las notificaciones es parte de sus funciones laborales *que para la generalidad de los ciudadanos, que solo suelen recibir notificaciones en contadas ocasiones.*

Para los ciudadanos in genere, es más fácil que se considere una *“obligación muy exorbitante”* y una carga *“desproporcionada”*, contrarias al principio constitucional de proporcionalidad (implícito en arts. 1.1; 9.3; 10; y 25.1 CE)¹⁵⁷ y, por ello, determinante de inconstitucionalidad del precepto con rango de Ley, *así como lesivas del contenido esencial de tutela judicial efectiva*, sin generación de indefensión material del art. 24.1 CE.

Y, por otro lado, *la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil, ha recogido otra previsión más garantista que no incluye la Ley 39/2015 y que debería poder entenderse aplicable por analogía iuris al procedimiento administrativo* (al existir identidad de razón y ser la analogía *in bonam partem*) y es que *“cuando las partes no actúen representadas por procurador o se trate del primer emplazamiento o citación al demandado, los actos de comunicación se harán por remisión al domicilio de los litigantes”* (art. 155.1); pues con ello se cubrirían los supuestos de los procedimientos sancionadores e iniciados de oficio en general, en los que es difícil que el ciudadano prevea que se le vaya a notificar algo.

Porque, además, en relación con la aplicación de dicho precepto, el TC sí que ha dictado sentencias protectoras del ciudadano (STC 47/2019¹⁵⁸, FJ 4.b), destacando que la inobservancia de tal norma por el órgano judicial (el art. 155.1 LEC) no se acomoda a las exigencias establecidas por su doctrina jurisprudencial *“atinente al derecho a la tutela judicial efectiva* (art. 24.1 CE), en relación con las garantías que deben revestir los actos de comunicación procesal, a fin de evitar la indefensión del afectado”. Añade que, ante tal precepto, *“no puede ser considerado un factor determinante de la falta de celo o del comportamiento omiso que se alega [...] el hecho de no haber accedido al contenido de la comunicación realizada a través de la dirección electrónica”*. Y, por ello, culmina diciendo (FJ 6) que

157. Recordemos que se trata de un principio que no solo opera en el ejercicio del ius puniendi del Estado (potestad penal) o de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas, sino también en relación con cualquier medida restrictiva de derechos fundamentales. Así lo ha declarado el TC, en sus Sentencias 56/1996 y 207/1996, entre otras.

Y que constituye un principio constitucional implícito fue declarado en la STC 55/1996 (FJ 3), que lo considera derivado de los arts. 1.1 CE (que proclama el Estado de Derecho y el valor justicia); 9.3 CE (que prohíbe la arbitrariedad de los poderes públicos); 10.1 CE (que resalta la dignidad humana, como fundamento del orden político y la paz social); y 25.1 CE (referente a la legalidad penal y sancionadora, cuando afecta a estos ámbitos).

158. Que ha tenido continuidad en otras posteriores, como las SSTC 40/202; 187/2021; 188/2021; y 189/2021.

“debe reconocerse la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) de la demandante de amparo y, en consecuencia, procede estimar el [...] recurso de amparo”.

Como hemos visto atrás, el art. 43.2 del RD. 203/2021 ha complementado lo dispuesto en la Ley 39/2015 con la previsión de que *“cuando el interesado sea un sujeto obligado a relacionarse por medios electrónicos y la Administración emisora de la notificación no disponga de datos de contacto electrónicos para practicar el aviso de su puesta a disposición, en los procedimientos iniciados de oficio la primera notificación que efectúe la Administración, organismo o entidad se realizará en papel en la forma determinada por el artículo 42.2 de la Ley 39/2015 [...] (que se refiere a las notificaciones en papel en el domicilio del interesado), advirtiéndole al interesado en esa primera notificación que las sucesivas se practicarán en forma electrónica por comparecencia en la sede electrónica o sede electrónica asociada que corresponda o, en su caso, a través de la Dirección Electrónica Habilitada única [...] y dándole a conocer que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 41.1 de la Ley 39/2015 [...] 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”*.

Pero dicho precepto, que parece acercarse al indicado de la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil, no recoge exactamente el criterio de esta ley, pues, en ella, se prevé que, *cuando se trate del primer emplazamiento o citación al demandado*, tanto si se pueden obtener los datos de contacto electrónico de tal ciudadano como si no, *los actos de comunicación se harán por remisión al domicilio del mismo* (art. 155.1), mientras que, en art. 43.2 del RD. 203/2021, la notificación al domicilio solo se contempla si no se dispone de los *datos de contacto electrónicos*. O sea, que la norma reglamentaria está pensada más en la posición y las necesidades de la Administración que en las necesidades de los ciudadanos y sigue manteniendo la reducción de las garantías de los mismos.

Por lo tanto, seguimos considerando que el criterio del precepto de la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil, debería poderse aplicar analógicamente, sobre la base de tratarse de una analogía *in bonam partem* y de los principios generales del Derecho constitucionales que venimos invocando (el *principio de interpretación más favorable a la plena eficacia de los derechos fundamentales*, proclamado por la jurisprudencia de nuestro TC –SSTC 45/2004, FJ 4.º; y 192/2012, FJ 6.º–, habida cuenta de que aquí están en juego los derechos fundamentales de tutela judicial efectiva y de defensa).

c) En cualquier caso, *el principio de confianza legítima nos lleva a esperar que, si en supuestos anteriores, la misma Administración ha venido*

realizando siempre avisos por correo electrónico, en el caso de referencia tal Administración también debe avisar al notificado de la puesta a disposición de la notificación.

Así lo entendió la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, 579/2018, de 15 de junio (Roj: STSJ CAT 7633/2018), ante un expediente de comprobación limitada realizada por la AEAT, en el que esta había efectuado avisos previos de las notificaciones de los distintos actos de trámite, pero dejó de enviar aviso previo a la puesta a disposición de la notificación de la liquidación final. La Sentencia estimó el recurso del notificado, declarando que el órgano administrativo debió admitir y resolver el recurso en dicha vía interpuesto, aunque fue presentado fuera de plazo (FJ. 6.º).

Por un lado, recuerda la jurisprudencia del TC según la cual "ni toda deficiencia en la práctica de la notificación implica necesariamente una vulneración del art. 24.1 CE, ni, al contrario, una notificación correctamente practicada en el plano formal supone que se alcance la finalidad que le es propia, es decir, que respete las garantías constitucionales que dicho precepto establece" (SSTC 126/1991, FJ 5; 290/1993, FJ 4; y 149/1998, FJ 3; 78/1999, FJ 2), que recoge la STS de 16/11/2016, rec. casa-ción 2841/2015, FJ 4.

Y, por otro lado, invoca la aplicación al caso de los principios de confianza legítima y buena fe, en los siguientes términos:

"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. Pero en el presente caso adquirió una relevancia transcendental como se deduce del expediente. Consta en el mismo que todas las actuaciones del procedimiento de comprobación limitada se realizaron tras un aviso previo de existencia de una actuación pendiente de notificación en su D. E. H. 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 transcendente 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".

Hay que tener en cuenta que el principio de confianza legítima, que proviene de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y está hoy recogido en el art. 3.1.e de la Ley 40/2015, lo ha aplicado el Tribunal Supremo español, en actuaciones de la Administración que no han seguido la misma línea que había mantenido con anterioridad en relación con un particular (como recoge la STS de 8 mayo 2013 –(RJ 2013, 5038)–, FJ 3, penúltimo párrafo). Y la consecuencia jurídica de tal principio aplicada por el Tribunal Supremo ha sido, entre otras, la imposición a la Administración del respeto al criterio que había aplicado en los casos anteriores que generaron la confianza en el interesado (STS de 18/6/2013, [RJ 2013, 5999], que cita las anteriores en la misma dirección de 13/7/2012, [RJ 2012, 8172]; 16/2/2012, [RJ 2012, 4080]. Y también las SSTs de 20 de enero de 1998, [RJ 1998, 243], FJ 5, y 20 de enero de 2014, [RJ 2014, 632], y las que ella invoca).

d) El principio de transparencia (proclamado en el art. 3.1.c de la Ley 40/2015, además de en otras leyes, como la Ley 38/2003, General de Subvenciones, en su art. 8.3.a), implica no solo una publicidad activa de actos y normas (Exposición de Motivos de la Ley 19/2013, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, Epígrafe II, en diversos párrafos), sino también "facilitar el acceso a la información divulgada", como se recoge, en la Exposición de Motivos de la citada Ley 19/2013 (Epígrafe II, párrafo 3, líneas 2.º y 3.ª de dicha Ley) y en su art. 5.4, que dice que "se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad" a la información.

e) Además, el principio constitucional de audiencia del art. 105.c CE. engloba la necesidad de notificación y la publicación de los actos (tanto resolutorios como de trámite) como consecuencia lógica del mismo y, siendo los preceptos que regulan estas normas-regla informadas por el citado principio general del Derecho de carácter constitucional, como he destacado en trabajos anteriores, se impone la interpretación de los preceptos reguladores de la notificación y de la publicación del modo más favorable tanto al aludido principio constitucional de audiencia, como al citado principio de transparencia. Recordemos nuevamente las Sentencias de nuestro TC que destacan la función informadora e interpretativa de los principios constitucionales (STC 4/1981, FJ 4, letra B¹⁵⁹).

159. E, igualmente, lo hace el Tribunal Constitucional, por ejemplo, en relación con el principio *iura novit curia* (en la STC 20/1982, FJ 2) y con el principio de buena fe (en la STC 120/1983, FJ 2). Sobre la aplicación jurisprudencial de las funciones de los

f) Y la interpretación más garantista de dichos principios, *al igual que del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE (en el sentido de certidumbre jurídica)*¹⁶⁰, es que, al ciudadano al que se le ha puesto a disposición una notificación administrativa, le llegue un aviso al correo electrónico que señaló en su día o que posee la Administración por otros medios (p. ej., por ser empleado público); lo que desde luego asegura que tenga conocimiento cierto de que tiene a su disposición una notificación por abrir y deja constancia de su recepción por él.

15. Y se ha subrayado que la falta de obligatoriedad del aviso para la validez de la notificación y los problemas que genera *puede agravarse con la práctica de algunas Administraciones públicas de retirar la notificación una vez superado el plazo de 10 días*¹⁶¹, “con lo que el ciudadano no solo no ha llegado a saber que se ha intentado una notificación infructuosa, sino que tampoco podrá saberlo mientras que estén abiertos los plazos de recurso para ejercer las acciones que estime pertinentes”, cuando, además, la falta de acceso al contenido de la notificación ha podido “deberse a un mero descuido y no a una decisión deliberada”¹⁶². A lo cual ha de añadirse, especialmente, la indefensión material que se genera al interesado, en el caso de la notificación de actos recurribles en vía administrativa o contencioso-administrativa, dado que los plazos de los recursos¹⁶³ son superiores a esos 10 días y el eventual acceso a la notificación fuera de esos 10 días, pero dentro del plazo de interposición del recurso, no impediría la interposición del recurso dentro de plazo.

Por ello, se aplaude la posición del Sistema de Notificaciones de Galicia (denominado Notifica.gal), a través del cual se puede crear, allí, una dirección electrónica habilitada, para recibir notificaciones de las Administraciones públicas gallegas adheridas al sistema¹⁶⁴, porque mantiene disponibles las notificaciones en la dirección electrónica habilitada de la

principios generales del Derecho en general y de las funciones informadora e interpretativa en especial, con cita de las correspondientes sentencias, puede verse en J. A. TARDÍO PATO (2011, p. 119 y ss.).

160. También evoca, en esta cuestión, la seguridad jurídica F. PLEITE GUADAMILLAS (2017, p. 4).

161. E. GAMERO CASADO (2016, apartado IV), que destaca que ello “hace de peor condición al usuario del medio electrónico respecto al presencial”. A lo que añade la observación de que con ello “seguirá impune la práctica actualmente implantada en muchos organismos, como la Seguridad Social, de retirar la notificación del buzón en cuanto transcurren los diez días de depósito”; lo que se califica como “un lamentable proceder que dice poco de la actitud servicial que debe mostrar una Administración pública”.

162. J. RODRÍGUEZ-ARANA y J. ÁLVAREZ BARBEITO (2021, pp. 6 y 7).

163. R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ (2017, p. 173).

164. Enlace: <https://notifica.xunta.gal/notificaciones/portal/login>.

persona interesada de forma indefinida hasta que finalmente se elimine. Y también se elogia la regulación establecida en el art. 35.5 del Decreto 622/2019 de la Junta de Andalucía, que prevé el mantenimiento de las notificaciones como mínimo 5 años y “solo serán eliminadas de oficio por razones técnicas de mantenimiento del sistema o cuando el volumen de notificaciones acumulado suponga un coste desproporcionado, *constando en el sistema su trazabilidad y la fecha de eliminación*”¹⁶⁵.

Por nuestra parte, *nos parece, indiscutiblemente, que no puede admitirse que las Administraciones retiren la notificación una vez superado el plazo de 10 días, pues no es algo que esté expresamente previsto en la Ley y, al no ser la interpretación más favorable al derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24 CE*¹⁶⁶, *ni al principio de audiencia del art. 105 CE*¹⁶⁷, *puede considerarse lesivo de los mismos.*

Recordemos, en relación con el citado derecho del art. 24 CE, que es jurisprudencia de nuestro TC el *principio de interpretación más favorable a la plena eficacia de los derechos fundamentales* (SSTC 45/2004, FJ 4.º; y 192/2012, FJ 6.º, entre otras). Y no olvidemos que también ha destacado nuestro TC *la función informadora e interpretativa de los principios constitucionales* (STC 4/1981, FJ 4, letra B¹⁶⁸); carácter que posee el principio de audiencia al interesado del art. 105 CE.

2. LAS NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS PREVISTAS EN LEYES ESPECIALES

Debe recordarse, en este punto, que la Disposición Adicional Primera de la Ley 39/2015 dice que “*los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites*

165. J. RODRÍGUEZ-ARANA y J. ÁLVAREZ BARBEITO (2021, pp. 6 y 7).

166. Recuérdese que la jurisprudencia del TC considera la notificación de los actos administrativos un elemento fundamental del núcleo del derecho a la tutela judicial efectiva (SSTC 59/1998; 221/2003; y 55/2003).

167. La conexión entre la notificación de los actos y el trámite de audiencia es algo evidente, pues mal va a poder alegarse frente a un acto, si no se conoce su contenido completo, por no haberse recibido notificación del mismo. Así aparece destacado en el estudio de J. #A. TARDÍO PATO sobre el principio de audiencia (2006, pp. 94-95 y 108) y lo reconocen las SSTs de 28 de febrero de 1997 (RJ 1997, 1530) y 8 de abril de 1997 (RJ 1997, 3071, FJ 3.º.2), que anulan sanciones porque el pliego de cargos no fue notificado en legal forma, conectando la última de las dos tal cuestión con el art. 105.c) de la Constitución española de 1978, que garantiza el trámite de audiencia del interesado, el cual, a su vez, se considera conectado con el derecho fundamental de defensa en el ámbito sancionador.

168. E, igualmente, lo hace el TC, por ejemplo, en relación con el principio *iura novit curia* (en la STC 20/1982, FJ 2) y con el principio de buena fe (en la STC 120/1983, FJ 2).

previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se registrarán, respecto a estos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales” (punto 1).

A lo cual se añade que “las siguientes actuaciones y procedimientos se registrarán por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en esta Ley: a) Las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos en materia tributaria y aduanera, así como su revisión en vía administrativa; b) Las actuaciones y procedimientos de gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión en materia de Seguridad Social y Desempleo; c) Las actuaciones y procedimientos sancionadores en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería; (y) d) Las actuaciones y procedimientos en materia de extranjería y asilo” (punto 2).

1. Por lo que se refiere a las sanciones en materia de tráfico, hay que estar actualmente a lo regulado en el Real Decreto Legislativo 6/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

a) En su art. 60, dispone que, salvo a las personas físicas, respecto de las cuales solo procederá si lo solicitan voluntariamente, en los demás casos, personas jurídicas y entidades sin personalidad (–se entiende–), se asignará, por la Jefatura Central de Tráfico, a todo titular de un permiso o licencia de conducción o del permiso de circulación de un vehículo, con carácter previo a su obtención, y a los arrendatarios a largo plazo una “Dirección Electrónica Vial” (DEV); lo que se hará de modo automático si constan en los Registros de Vehículos y de Conductores e Infractores del citado organismo autónomo.

Y se afirma expresamente que, en tal dirección electrónica, se realizarán todas las notificaciones electrónicas relacionadas con sus permisos y licencias.

b) En su art. 90, ya en relación con las sanciones de tráfico, dispone que “las Administraciones con competencias sancionadoras en materia de tráfico notificarán las denuncias que no se entreguen en el acto y las demás notificaciones a que dé lugar el procedimiento sancionador en la Dirección Electrónica Vial (DEV)”, siempre que el infractor la tenga asignada, pues, si no, se prevé la entrega en su domicilio (punto 1).

Se añade que “la notificación en la Dirección Electrónica Vial (DEV) permitirá acreditar la fecha y hora en que se produzca la puesta a disposición del denunciado del acto objeto de notificación, así como el acceso a su contenido, momento a partir del cual la notificación se entenderá practicada a todos los efectos legales” (punto 2, párrafo primero).

Y se finaliza diciendo que, “si existiendo constancia de la recepción de la notificación en la Dirección Electrónica Vial (DEV), transcurrieran diez días

naturales sin que se acceda a su contenido, se entenderá que aquélla ha sido rechazada, salvo que de oficio o a instancia del destinatario se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso. El rechazo se hará constar en el procedimiento sancionador, especificándose las circunstancias del intento de notificación, y se tendrá por efectuado el trámite, continuándose el procedimiento” (punto 2, párrafo segundo).

c) Por último, en su art. 91, contempla las notificaciones infructuosas, porque no se hayan podido practicar ni en la Dirección Electrónica Vial (DEV), ni en el domicilio del infractor, con la previsión de la denominada publicación por edictos, que se realizará mediante publicación en el BOE y se entenderá practicada a los 20 días naturales de tal publicación. Pero se añade, en su art. 92.1, que “con carácter previo y facultativo, las notificaciones a que se refiere el artículo anterior podrán practicarse también en el Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico (TESTRA), que será gestionado por el organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico”.

Y ello puede suscitar la cuestión interpretativa de si, en el caso de que llegue a publicarse previamente en el TESTRA, se tomará como fecha de la notificación esta, siguiendo el criterio de la prevalencia de la fecha de notificación realizada en primer lugar del art. 41.7 de la Ley 39/2015.

“A nuestro entender, entendemos que debe prevalecer la norma especial del art. 91 citada, según la cual se entenderá practicada a los 20 días naturales de la publicación en el BOE, por el principio de prevalencia de la norma especial sobre la general y solo la general en defecto de la especial¹⁶⁹, manifestado en la Disposición Adicional Primera de la Ley 39/2015. Pero también por el principio general del Derecho de que las normas favorables solo pueden interpretarse favorablemente y las restrictivas restrictivamente, expresado tradicionalmente como ‘favorabilia sunt amplianda, odiosa sunt restringenda’ y reconocido en la jurisprudencia del TS¹⁷⁰ y manifestado sectorialmente en el art 4.1 de la Ley 40/2015, cuando dice que “las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias [...] exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán [...] elegir la medida menos restrictiva [...]”.

d) Si bien, por otro lado, la Disposición Adicional Undécima prevé que, “cuando razones justificadas de eficiencia en la prestación del servicio así lo aconsejen para los anuncios de notificaciones edictales de los procedimientos sancionadores en materia de tráfico”, “el Tablón Edictal de

169. Sobre dicho principio y su aplicación por nuestro TC y nuestro TS nos remitimos al estudio de J. A. TARDÍO PATO (2003, *in totum*).

170. SSTS, Contencioso, de 2/6/1981, (RJ 1981, 2919); 10/6/1981, (RJ 1981, 2602), Cdo: 3.º; 19/11/2012, (RJ 2013, 291), Antecedente 1.º, párrafo 16.

Sanciones de Tráfico (TESTRA) podrá integrarse en el Tablón Edictal Único" y "la Dirección Electrónica Vial (DEV) podrá integrarse o coordinarse con la Dirección Electrónica Habilitada (DEH)".

2. En materia de extranjería y asilo, el Real Decreto 557/2011, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en su *Disposición Adicional Quinta*, prevé, para el caso de que no se hubiese podido practicar la notificación de las resoluciones en los procedimientos regulados en dicho Reglamento (*notificaciones infructuosas*), que la notificación se hará por medio de anuncio en el Tablón Edictal de Resoluciones de Extranjería (TEREX). Y añade que, *transcurrido el periodo de 20 días naturales desde tal notificación, se entenderá que esta ha sido practicada* y se dará por cumplido dicho trámite y se continuará con el procedimiento o comenzará, en su caso, el plazo para interponer el recurso que proceda.

3. En materia de empleo, el Real Decreto-ley 10/2011 (en su *Disposición Adicional Tercera*) dispuso la notificación electrónica por comparecencia en la sede electrónica para los sujetos obligados que se determinen por el Ministerio, así como para quienes, sin estar obligados, hubiesen optado por dicha clase de notificación (apartado 1).

Reprodujo la norma general de la legislación administrativa estatal de las *notificaciones rechazadas* por no acceso al contenido de la notificación una vez transcurridos 10 días naturales desde su puesta a disposición (apartado 2).

Y creó el "Tablón Edictal del Servicio Público de Empleo Estatal" para los casos de *notificaciones infructuosas* (aunque solo menciona las que no hayan podido realizarse en el domicilio del interesado), tanto *en materia de protección por desempleo*, como en las restantes áreas de gestión del organismo, incluidos los procedimientos sancionadores (apartado 3, párrafo primero), disponiendo que "transcurridos veinte días naturales desde que la notificación se hubiese publicado en el Tablón [...], se entenderá que la misma ha sido practicada, dándose por cumplido dicho trámite y continuándose con el procedimiento" (apartado 3, párrafo segundo).

Después la regulación reglamentaria de dicho Tablón ha sido acometida por la Orden ESS/1490/2013, que afirma que la publicación en el mismo "surtirá efectos de notificación a los interesados *sin que sea necesaria su publicación en ningún otro tablón de edictos o Boletín Oficial*" (art. 8).

4. En materia de Seguridad Social, el Decreto Legislativo 8/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, dispone, en su art. 132.1, que "las *notificaciones por medios electrónicos* de

actos administrativos en el ámbito de la Seguridad Social se efectuarán *en la sede electrónica de la Seguridad Social*, respecto a los *sujetos obligados* que se determinen por el titular del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, así como respecto a quienes, *sin estar obligados, hubiesen optado* por dicha clase de notificación".

Después, matiza que entran dentro de los sujetos obligados las empresas y sujetos a los que se refieran los datos que deban comunicarse electrónicamente a través del Sistema RED (art. 132.2).

A continuación, reproduce la previsión de la normativa general procedimental administrativa estatal según la cual las notificaciones realizadas por medios electrónicos "se entenderán rechazadas, cuando, existiendo constancia de la puesta a disposición del interesado del acto objeto de notificación, *transcurran diez días naturales sin que se acceda a su contenido*" (art. 132.3).

Y, en cuanto a las notificaciones infructuosas, por no haberse podido realizar, tanto por vía electrónica como en domicilio, lo que se prevé es su práctica *exclusiva* en el BOE (art. 132.4, primer párrafo), previéndose la publicación, en el Tablón de Anuncios de la Seguridad Social, solo *fuera de los casos de notificaciones infructuosas y con carácter complementario* para aquellos actos en que una norma exija su publicación por otros medios (art. 132.4, segundo párrafo). Por lo tanto, ya no opera tal Tablón de Anuncios como Tablón de Edictos para las notificaciones infructuosas como sí contempló el derogado Real Decreto Legislativo 1/1994, en su DA 50, punto 4.

5. En materia tributaria, el RD 1/2010 realizó modificaciones en el RD 1065/2007, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria, introduciendo el art. 115 bis, con una regulación de las notificaciones electrónicas, basada en que cada Administración tributaria podría acordar la asignación de una dirección electrónica para la práctica de notificaciones a los obligados tributarios que no tuviesen la condición de persona física y a aquellas personas físicas que perteneciesen a los colectivos que, por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados, tuviesen garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos. Si bien, se preveía, asimismo, que los obligados a recibir las notificaciones telemáticas podrían comunicar que también se considerase como dirección electrónica cualquier otra que hubiese sido habilitada por la Administración del Estado para recibir notificaciones administrativas electrónicas con plena validez y eficacia.

Pero el Real Decreto 1070/2017 (art. 1.25) lo ha modificado, recogiendo en su lugar que "el régimen para la práctica de las notificaciones a través de

medios electrónicos será el previsto en las normas administrativas generales con las especialidades que se establezcan legal y reglamentariamente". Y ha suprimido la regulación de las notificaciones por acceso voluntario de los interesados al contenido de las mismas en su sede electrónica, introducida en el RD 1065/2007, por el RD 410/2014.

Ya hemos destacado atrás que, en la página de la Agencia Tributaria titulada "Migración de Dirección Electrónica Habilitada (DEH) a Dirección Electrónica Habilitada única (DEHú)"¹⁷¹, se ha destacado que las notificaciones de la AEAT estaban disponibles para comparecer en la Sede electrónica de la Agencia Tributaria, en la Dirección Electrónica Habilitada (en adelante DEH) y en Carpeta Ciudadana", pero que "a partir del 06-09-2021, todas las notificaciones y comunicaciones de la Agencia Tributaria estarán disponibles en la Dirección Electrónica Habilitada única (en adelante DEHú)", porque "a la DEH se envían para comparecer únicamente las notificaciones electrónicas", mientras que "a la DEHú se enviarán todas las notificaciones, tal como se está haciendo actualmente en la Sede electrónica y en Carpeta Ciudadana", con implícita alusión a las realizadas en papel, por la invocación del art. 42 del RD 203/2021, que invoca, a su vez, el art. 42.1 de la Ley 39/2015.

3. LAS PUBLICACIONES ELECTRÓNICAS SEGÚN LA REGULACIÓN GENERAL DE LA LEY 39/2015

1. La publicación de las normas ha tenido su base normativa en el art. 2.1 del CC ("las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el *Boletín Oficial del Estado*", si en ellas no se dispone otra cosa") y en el art. 9.3 de la Constitución, que proclama el principio de publicidad de las normas.

Ello ha sido completado con la exigencia de la publicidad de los reglamentos, como la que recogía el art. 52.1 de la derogada Ley 30/1992 ("para que produzcan efectos jurídicos las disposiciones administrativas habrán de publicarse en el *Diario oficial* que corresponda"). Y la Ley 39/2015 ha acometido una regulación de la publicación de las normas más completa, en su art. 131, diciendo que "las normas con rango de ley, los reglamentos y disposiciones administrativas habrán de publicarse en el *diario oficial* correspondiente para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos. Adicionalmente, y de manera facultativa, las Administraciones Públicas podrán establecer otros medios de publicidad complementarios" (párrafo primero).

171. Consultada el 6/10/2021. Enlace: https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/RSS/Novidades_destacadas/Migracion_de_Direccion_Electronica_Habilitada_DEH_a_Direccion_Electronica_Habilitada_unica_DEHu_shtml.

2. Pero también se exige para determinados actos la publicación en los diarios oficiales (o sea, que no solo rige para las normas) y se hace con la siguiente distinción (art. 45.1 de la Ley 39/2015):

a) En todo caso (es decir, siempre), con los mismos efectos de la notificación, en dos supuestos:

α) Cuando el acto tenga por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas o cuando la Administración estime que la notificación efectuada a un solo interesado es insuficiente para garantizar la notificación a todos, siendo, en este último caso, adicional a la individualmente realizada.

β) Cuando se trate de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo. En este caso, la convocatoria del procedimiento deberá indicar el medio donde se efectuarán las sucesivas publicaciones, careciendo de validez las que se lleven a cabo en lugares distintos.

b) Solo (es decir, algunas veces) cuando así lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento o cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente.

c) Sus requisitos de plazo y contenido están dispuestos en el art. 45.2 de la Ley 39/2015, con remisión a los propios de las notificaciones del art. 40.2: "deberá ser cursada dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si pone fin o no a la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos [...]".

Y se añade que surtirán efecto, aunque omitan algunos de tales requisitos, siempre que: a) contengan el texto íntegro del acto; y b) 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. Tales efectos se producirán a partir de la fecha de dicha actuación o interposición del recurso (art. 45.2 de la Ley 39/2015, con remisión al de las notificaciones del art. 40.3).

d) El *Diario oficial* para la publicación de los actos será el que corresponda, según cual sea la Administración de la que proceda el acto a notificar –dice el art. 45.3 de la Ley 39/2015–.

e) Y, aunque se establezca que deba practicarse en tablón de anuncios o edictos la publicación del acto, por una disposición legal o reglamentaria, se entenderá cumplida tal obligación por su publicación en el *Diario oficial* correspondiente, sin perjuicio de que previamente y con carácter facultativo, las Administraciones puedan publicarlo en el tablón de edictos del Ayuntamiento del

último domicilio del interesado o del Consulado o Sección Consular de la Embajada correspondiente (art. 45.4 de la Ley 39/2015, en relación con su art. 44, segundo párrafo).

3. La digitalización o conversión electrónica de los diarios oficiales tiene su momento clave en la derogada Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (art. 11), que la determina con la siguiente redacción: “la publicación de los diarios o boletines oficiales en las sedes electrónicas de la Administración, órgano o entidad competente tendrá, en las condiciones y garantías que cada Administración Pública determine, los mismos efectos que los atribuidos a su edición impresa” (punto 1).

A lo que añade que “la publicación del ‘Boletín Oficial del Estado’ en la sede electrónica del organismo competente tendrá carácter oficial y auténtico en las condiciones y con las garantías que se determinen reglamentariamente, derivándose de dicha publicación los efectos previstos en el título preliminar del Código Civil y en las restantes normas aplicables” (punto 2).

Y el BOE dejó de tener una edición impresa el 1 de enero de 2009 y comenzó a ostentar el carácter y efectos previstos en la Ley 11/2007, en virtud de lo establecido en la Disposición Final Segunda de la misma.

La Ley 39/2015, finalmente, ha reproducido tal cual dicha regulación de la digitalización de las publicaciones en los diarios oficiales, en el citado art. 131, pero en sus párrafos segundo y tercero.

4. En algunos casos, se realizan también avisos al dispositivo electrónico y/o a la dirección de correo electrónico del interesado que este haya comunicado, informándole de la publicación electrónica del acto en el correspondiente Diario Oficial (como, p. ej., en el caso de los de procesos selectivos o de concurrencia competitiva), para garantizar que el interesado tiene noticia de tal publicación, especialmente cuando el procedimiento es largo y tardan en salir las publicaciones (así, en el caso de procedimientos para adjudicación de ayudas públicas de la Administración General del Estado o de las Administraciones de las Comunidades Autónomas para la realización de proyectos de investigación o para la realización de estancias investigadoras).

Por ello, en el supuesto de que tal aviso no conste en su normativa reguladora o en su concreta convocatoria como obligatorio, también se plantean los problemas atrás citados, de eventual vulneración del principio de confianza legítima, vinculado al principio de seguridad jurídica y a la lesión del principio de transparencia.

La vulneración del principio de confianza legítima porque la práctica de avisos, en casos anteriores, lleva a esperar que tal Administración, en el caso de referencia, actúe del mismo modo y también avise de la publicación del acto, para

que se pueda acceder a su contenido, como lo entendió, en relación con las notificaciones, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, 579/2018, de 15 de junio (Roj: STSJ CAT 7633/2018), FJ. 6.º; la cual, como ya hemos visto atrás, ante la ausencia del aviso en el supuesto litigioso, estimó el recurso del notificado, declarando que el órgano administrativo debió admitir y resolver el recurso en dicha vía interpuesto, aunque fue presentado fuera de plazo.

Y la lesión del principio de transparencia (proclamado en el art. 3.1.c de la Ley 40/2015, además de en otras leyes, como la Ley 38/2003, General de Subvenciones, en su art. 8.3.a), porque el mismo implica no solo una publicidad activa de actos y normas (Exposición de Motivos de la Ley 19/2013, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, Epígrafe II, en diversos párrafos), sino también “facilitar el acceso a la información divulgada”, como se recoge, en la Exposición de Motivos de la citada Ley 19/2013 (Epígrafe II, párrafo 3, líneas 2.º y 3.ª de dicha Ley) y en su art. 5.4, que dice que “se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad” a la información.

Aunque, asimismo, es esa la interpretación más garantista del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE (en el sentido de certidumbre jurídica): que al ciudadano afectado por el acto administrativo que se ha publicado en diario oficial le llegue un aviso al correo electrónico que señaló en su día o que posee la Administración por otros medios (p. ej., por ser empleado público), pues ello asegura que tenga conocimiento cierto de que se ha producido tal publicación que afecta a sus derechos e intereses legítimos.

Porque, como ya hemos recordado atrás, no debemos perder de vista que la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional ha destacado la función informadora e interpretativa de los principios constitucionales (STC 4/1981, FJ 4, letra B¹⁷²).

V. LA ORDENACIÓN DEL PROCEDIMIENTO Y SU DIGITALIZACIÓN

Recoge hoy la Ley 39/2015, dentro de la rúbrica “Ordenación del procedimiento” y, en el art. 70, titulado “Expediente Administrativo”, que “los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como

172. E, igualmente, lo hace el TC, por ejemplo, en relación con el principio *iura novit curia* (en la STC 20/1982, FJ 2) y con el principio de buena fe (en la STC 120/1983, FJ 2), como ya hemos destacado atrás.

un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita” y la “copia electrónica certificada de la resolución adoptada” (punto 2).

Se añade que, “cuando en virtud de una norma sea preciso remitir el expediente electrónico, se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad, y se enviará completo, foliado, autenticado y acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga” (punto 3, inciso primero).

Y se precisa que “la autenticación del citado índice garantizará la integridad e inmutabilidad del expediente electrónico generado desde el momento de su firma y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos” (punto 3, inciso segundo).

VI. LA INSTRUCCIÓN EN SENTIDO AMPLIO DE LOS PROCEDIMIENTOS Y LA INCIDENCIA DE LA DIGITALIZACIÓN EN ELLA

1. En cuanto a los actos de instrucción, proclama el art. 75.1 de la Ley 39/2015 que “los [...] necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio y a través de medios electrónicos, por el órgano que tramite el procedimiento [...]”.

Y añade el art. 75.2 de la misma Ley que “las aplicaciones y sistemas de información utilizados para la instrucción de los procedimientos deberán garantizar el control de los tiempos y plazos, la identificación de los órganos responsables y la tramitación ordenada de los expedientes, así como facilitar la simplificación y la publicidad de los procedimientos”.

2. En cuanto a las alegaciones de los interesados, nada destaca la Ley 39/2015, desde el punto de vista de su digitalización, pero es aplicable lo previsto para la presentación de escritos por los ciudadanos, por vía electrónica, que hemos analizado atrás.

Así, lo primero que debe hacerse es acceder a los correspondientes registros administrativos electrónicos y, una vez allí, identificarse con el correspondiente certificado o con una simple clave (en los casos en los que se permita esto), para poder presentar el escrito de referencia y manifestar la voluntad, con la firma electrónica o el sello electrónico, según dicho escrito se aporte por una persona física o por una persona jurídica. Ello, sin perjuicio de que, en el caso de las personas jurídicas, también pueda efectuarse con la firma

electrónica de un representante legal de la misma¹⁷³. Y, además, sin perjuicio de que dichos escritos puedan presentarse y firmarse, igualmente, en su caso, por aquellas otras personas físicas o jurídicas diferentes del interesado que hayan sido designadas por este como su representante, en virtud de un otorgamiento a ellas de poder de representación, que puede hacerse por vía telemática o recogerse por esta vía.

3. En cuanto a la presentación de documentos a los que alude el art. 76.1 de la Ley 39/2015 como anexos a las alegaciones, pero que también hay que tener en cuenta para la fase de prueba, su regulación es bastante extensa.

A) Se deben considerar, de nuevo, aquí, las previsiones de la Ley 39/2015 (art. 16, puntos 4 y 5) sobre la aportación de documentos, desde el punto de vista de la digitalización.

a) Se contempla la posibilidad de establecerse reglamentariamente la obligación de presentar determinados documentos por medios electrónicos, para ciertos procedimientos y 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 (art. 16.5, párrafo segundo).

b) La regla general, sensu contrario, es la posibilidad de presentarlos, de modo facultativo, ya sea directamente por vía electrónica en registros electrónicos (art. 16.4.a), ya sea de manera presencial para que se digitalicen (art. 16.5, párrafo primero).

En cuanto, a su presentación electrónica, dice exactamente la Ley que “[...] podrán presentarse: a) En el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1”. Estos últimos son los tres grupos de Administraciones territoriales y las entidades del denominado sector público institucional (donde se incluyen las entidades de Derecho público y de Derecho privado vinculadas a las Administraciones territoriales o dependientes de ellas y las Universidades).

Y a ello se añade que “los registros electrónicos de todas y cada una de las Administraciones, deberán ser plenamente interoperables, de modo que se garantice [...] la transmisión telemática de los asientos registrales y de los documentos que se presenten en cualquiera de los registros” (art. 16.4, in fine).

173. Considerando 58 del Reglamento (UE) 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio.

Y, en cuanto a su presentación de manera presencial para su digitalización, indica textualmente la Ley que, “presentados de manera presencial ante las Administraciones Públicas, deberán ser digitalizados, de acuerdo con lo previsto en el artículo 27 y demás normativa aplicable, por la oficina de asistencia en materia de registros en la que hayan sido presentados para su incorporación al expediente administrativo electrónico, devolviéndose los originales al interesado, sin perjuicio de aquellos supuestos en que la norma determine la custodia por la Administración de los documentos presentados o resulte obligatoria la presentación de objetos o de documentos en un soporte específico no susceptibles de digitalización” (art. 16.5, párrafo primero).

Al decir que la digitalización para la incorporación al expediente administrativo electrónico la hará la oficina de asistencia en materia de registros en la que hayan sido presentados, quedan fuera, en principio, de tal digitalización de los documentos entregados presencialmente, las oficinas de Correos, las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero y los demás lugares que establezcan las disposiciones vigentes, que también se establecen como lugares de presentación de documentos en el art. 16.4 (letras b, c y d).

Sin embargo, Correos y Telégrafos ofrece con la denominación “Servicio de Registro Virtual Electrónico con la Administración (ORVE)” el registro y envío instantáneo de documentos digitalizados a las Administraciones públicas, indicando que “los documentos son remitidos a la Administración de destino en formato electrónico, una vez han sido escaneados y debidamente cotejados por los profesionales de Correos con el fin de garantizar la validez de la digitalización” y que se deja constancia de la entrada de los documentos en la aplicación de registro, remitiéndolos a la Unidad de la Administración competente, a través del servicio¹⁷⁴.

Por otro lado, ya hemos visto atrás que el RD 203/2021 matiza que, para su digitalización, se podrán presentar tanto “los documentos en soporte no electrónico” como “copias auténticas de documentos en soporte no electrónico” y que, desde el momento en que sean digitalizados conforme a lo dispuesto en las correspondientes normas técnicas de interoperabilidad, tendrán la consideración de *copia electrónica auténtica de documento en soporte papel*, con la misma validez para su tramitación que los documentos

174. Y se explica que el empleado correspondiente de la Oficina de Correos y Telégrafos accede al Portal “Registro Electrónico para las Administraciones Públicas” del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y allí registra la documentación digitalizada y completa tanto los datos del remitente como los del organismo destinatario. Enlace: <https://www.correos.es/es/es/particulares/para-el-ciudadano/tramites-con-la-administracion-publica/servicios-orve>.

aportados en soporte papel, conforme a las previsiones del art. 27 de la Ley 39/2015¹⁷⁵.

Y debemos recordar que la Ley 39/2015 precisa que “tendrán la consideración de copia auténtica de un documento público administrativo o privado las realizadas, cualquiera que sea su soporte, por los órganos competentes de las Administraciones Públicas en las que quede garantizada la identidad del órgano que ha realizado la copia y su contenido” (art. 27.2, primer párrafo). Lo que se completa diciendo que “las copias auténticas tendrán la misma validez y eficacia que los documentos originales” (art. 27.2, segundo párrafo) y que “las copias auténticas de documentos privados surten únicamente efectos administrativos” y que “las copias auténticas realizadas por una Administración Pública tendrán validez en las restantes Administraciones” (art. 27.1, segundo párrafo).

Como también especifica tal Ley (art. 27.3) que, “para garantizar la identidad y contenido de las copias electrónicas [...], y por tanto su carácter de copias auténticas, las Administraciones Públicas deberán ajustarse a lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad”, el Esquema Nacional de Seguridad y sus normas técnicas de desarrollo, así como a las siguientes reglas:

- a) Las copias electrónicas de un documento electrónico original o de una copia electrónica auténtica, con o sin cambio de formato, deberán incluir los metadatos que acrediten su condición de copia y que se visualicen al consultar el documento.
- b) Las copias electrónicas de documentos en soporte papel, o en otro soporte no electrónico susceptible de digitalización, requerirán que el documento haya sido digitalizado y deberán incluir los metadatos que acrediten su condición de copia y que se visualicen al consultar el documento.

Y, a tales efectos, nos dice la Ley que “se entiende por digitalización el proceso tecnológico que permite convertir un documento en soporte papel o en otro soporte no electrónico en un fichero electrónico que contiene la imagen codificada, fiel e íntegra del documento”.

A lo que cabe añadir la previsión de que “las Administraciones Públicas estarán obligadas a expedir copias auténticas electrónicas de cualquier documento en papel que presenten los interesados y que se vaya a incorporar a un expediente administrativo” (art. 27.4, párrafo segundo) y que su carácter de copia auténtica electrónica “deberá quedar expresamente así indicado en el documento de la copia” (art. 27.5). Lo que se matiza con la indicación de

175. Art. 39.3, del RD. 203/2021.

que “la expedición de copias auténticas de documentos públicos notariales, registrales y judiciales, así como de los diarios oficiales, se regirá por su legislación específica” (art. 27.6).

Como, a su vez, debe recordarse, aquí, que la propia Ley 39/2015 dice que, concluido el trámite del asiento en el registro electrónico, “se emitirá automáticamente un recibo consistente en una *copia autenticada del documento de que se trate*, incluyendo la fecha y hora de presentación y el número de entrada de registro, así como un recibo acreditativo de otros documentos que, en su caso, lo acompañen, que garantice la integridad y el no repudio de los mismos” (art. 16.3, segundo inciso).

Lo que ha venido a ser reiterado por la Orden PCM/1382/2021, en sus propios términos, en los que consigna que, independientemente del sistema de acceso al REG-AGE, se emitirá, automáticamente, un recibo firmado electrónicamente, que incluirá entre otros contenidos “*la copia autenticada del escrito, comunicación o solicitud presentada*” (art. 6.1.c), “siendo admisible a estos efectos la reproducción literal de los datos introducidos en el formulario de presentación” (art. 6.1.c). A lo que añade que tal recibo electrónico recogerá, igualmente, “*la enumeración y denominación de los documentos adjuntos al formulario de presentación o documento presentado, seguida de la huella electrónica de cada uno de ellos*” (art. 6.1.d).

Y, por otro lado, hay que tener presente la previsión de que “*las Administraciones no exigirán a los interesados la presentación de documentos originales, salvo que, con carácter excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario*” (art. 28.3, primer párrafo, de la Ley 39/2015).

Lo cual se completa con la previsión adicional de que, “*cuando con carácter excepcional, y de acuerdo con lo previsto en esta Ley, la Administración solicitara al interesado la presentación de un documento original y este estuviera en formato papel, el interesado deberá obtener una copia auténtica, según los requisitos establecidos en el artículo 27, con carácter previo a su presentación electrónica*”. Y se dispone, además, que “*la copia electrónica resultante reflejará expresamente esta circunstancia*” (art. 28.4).

B) *Pero también se deben tener en cuenta las previsiones de la Ley 39/2015 sobre la no exigencia de presentar documentos que hayan sido elaborados por la Administración de referencia o por cualquiera otra (y por ello deben obrar en los correspondientes registros administrativos) o el no requerimiento de volver a presentar documentos que ya se presentaron a la Administración de referencia o a cualquiera otra (pues debe constar en los registros de tales Administraciones), salvo en el caso excepcional de que la Administración actuante no lo pueda recabar. Pues ello lo facilita especialmente la existencia*

de registro electrónico y la rapidez de su consulta y verificación y la interconexión entre los registros.

En relación con el primer supuesto, dice así la Ley (art. 28.2) que “*los interesados tienen derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración. La administración actuante podrá consultar o recabar dichos documentos salvo que el interesado se opusiera a ello. No cabrá la oposición cuando la aportación del documento se exigiera en el marco del ejercicio de potestades sancionadoras o de inspección*”. Añade que “*las Administraciones Públicas deberán recabar los documentos electrónicamente a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto*”. Y finaliza diciendo que “*cuando se trate de informes preceptivos ya elaborados por un órgano administrativo distinto al que tramita el procedimiento, estos deberán ser remitidos en el plazo de diez días a contar desde su solicitud. Cumplido este plazo, se informará al interesado de que puede aportar este informe o esperar a su remisión por el órgano competente*”.

Y, en relación con el segundo supuesto, dispone la Ley (art. 28.3) esto otro: “*Asimismo, las Administraciones Públicas no requerirán a los interesados datos o documentos [...] que hayan sido aportados anteriormente por el interesado a cualquier Administración. A estos efectos, el interesado deberá indicar en qué momento y ante qué órgano administrativo presentó los citados documentos, debiendo las Administraciones Públicas recabarlos electrónicamente a través de sus redes corporativas o de una consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto, salvo que conste en el procedimiento la oposición expresa del interesado o la ley especial aplicable requiera su consentimiento expreso. Excepcionalmente, si las Administraciones Públicas no pudieran recabar los citados documentos, podrán solicitar nuevamente al interesado su aportación*”.

4. En lo atinente a la prueba, nos remitimos, en cuanto a la prueba documental basada en documentos administrativos electrónicos, a lo que acabamos de exponer.

Y debe rememorarse que, *al referirse al expediente en formato electrónico, dice la Ley 39/2015 que debe incluir también las pruebas* (art. 70.2), de lo que se colige la necesidad de la digitalización de las que no estén digitalizadas, para incorporarse al mismo.

5. *En relación con los Informes y Dictámenes, la Ley 39/2015 también dispone que constarán en el expediente en formato electrónico* (art. 70.2).

Pero, sobre su digitalización, recoge, igualmente, referencias la Ley 40/2015, que dice que “las Administraciones Públicas podrán *determinar los trámites e informes que incluyan firma electrónica reconocida o cualificada y avanzada basada en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica*” (art. 45.1 de la Ley 40/2015).

Y añade que, “con el fin de favorecer la interoperabilidad y posibilitar la verificación automática de la firma electrónica de los documentos electrónicos, cuando una Administración utilice sistemas de firma electrónica distintos de aquellos basados en certificado electrónico reconocido o cualificado” [...], “podrá *superponer un sello electrónico basado en un certificado electrónico reconocido o cualificado*” [...], “para remitir o poner a disposición de otros órganos, organismos públicos, entidades de Derecho Público o Administraciones la documentación firmada electrónicamente” (art. 45.2 de la Ley 40/2015).

6. En cuanto a los trámites de audiencia y de información pública, como se traducen en la aportación de alegaciones y documentos anexos, nos remitimos a lo dicho atrás sobre su aportación por vía electrónica.

Y como, igualmente, implican notificaciones y publicaciones previas, nos remitimos a lo expuesto atrás sobre las notificaciones y publicaciones electrónicas.

Si bien, en relación con el trámite de información pública, cabe resaltar aquí la previsión de que el anuncio publicado en el diario oficial correspondiente propio de tal trámite “señalará el lugar de exhibición, *debiendo estar en todo caso a disposición de las personas que lo soliciten a través de medios electrónicos en la sede electrónica correspondiente*” (art. 83.2, segundo párrafo, de la Ley 39/2015).

Y, a pesar de la confusa redacción que presenta, parece claro que de ella se infiere que el anuncio en cuestión no solo se publicará en el diario oficial en cuestión, sino también en la sede electrónica en la que va a tener que permanecer a disposición de cualquier interesado y que la solicitud por los interesados de acceso al contenido se refiere no tanto al anuncio en sí, que deberá permanecer publicado, sino al contenido del expediente a consultar al que se refiere tal anuncio¹⁷⁶, con el fin de poder formular las alegaciones propias del trámite de información pública¹⁷⁷.

176. Estamos de acuerdo con R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ (2017, p. 175), que destaca el carácter confuso de la redacción y la distinción que hacemos arriba.

177. Sobre dicho trámite en la Ley 39/2015 y sus diferencias con el trámite de audiencia, nos remitimos a lo recogido en J. A. TARDÍO PATO (2017, Capítulo XXVI, puntos 4, completo, y 3.2).

VII. LA FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO Y LA INCIDENCIA DE LA DIGITALIZACIÓN EN LA MISMA

1. La terminación normal es por resolución y ya hemos mencionado que el art. 70.2 de la Ley 39/2015 exige que, en los expedientes con formato electrónico, se contenga “*copia electrónica certificada de la resolución adoptada*”.

Y las resoluciones y propuestas de resolución deben llevar como los demás tipos de actos administrativos *la identificación de las Administraciones y sus órganos, según los correspondientes sistemas de identificación electrónica, y deben incorporar sello o firma electrónica, con los correspondientes sistemas*.

Ya hemos visto atrás, al estudiar la incoación de los procedimientos iniciados de oficio, cómo se contempla *firma y sello electrónicos de las Administraciones; firma electrónica de sus órganos; y firma electrónica de los titulares de sus órganos* o de los empleados públicos que hayan intervenido, en su caso. Nos remitimos a lo allí expuesto.

2. La terminación mediante desistimiento y renuncia de los interesados, desde el punto de vista de la digitalización del procedimiento, nos conduce simplemente a la presentación de escritos de los ciudadanos en formato electrónico, en registros electrónicos, que ya hemos analizado atrás, con la referencia expresa de que, en los escritos de desistimiento de acciones y renuncia de derechos *es obligatoria la firma* (art. 11.2, letras d y e); por lo que se les aplicará el régimen de firma electrónica de los demás escritos de los ciudadanos, que hemos visto atrás.

Y el desistimiento de las Administraciones nos lleva de nuevo a la identificación y firma electrónicas de las mismas, sus órganos y los titulares de los mismos.

3. La terminación por caducidad, desde la perspectiva de la digitalización del procedimiento, nos dirige de nuevo a la cuestión de la incidencia de la puesta a disposición de las notificaciones y aviso de notificaciones y publicaciones de los actos y el acceso al contenido de dichas notificaciones y publicaciones.

Y, aunque no tenga, por la Ley, el silencio administrativo la consideración de finalización anormal del procedimiento, por la obligación de producirse resolución expresa en todo caso, en el cómputo del momento final de la producción del silencio administrativo en un procedimiento electrónico, concurre la misma problemática que para la caducidad del procedimiento, a la que acabamos de aludir.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

ALBALADEJO GARCÍA, Manuel

(2004) "Derecho Civil I. Introducción y Parte General". Decimosexta edición. Ed. Edisofer SL. Madrid.

CUBERO MARCOS, José Ignacio

(2019) "Notificaciones electrónicas practica-das por correo electrónico, buena fe y la efectiva aplicación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas". Revista Española de la Función Consultiva n.º 32, pp. 43-67.

DÍEZ PICAZO, Luis

(2003) "Sistema de Derecho Civil". Volumen I. Undécima edición. Ed. Tecnos.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón

(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 n.º 198, pp. 361-367.

FONDEVILA ANTOLÍN, Jorge

(2016) "Una aproximación al nuevo régimen jurídico de las Notificaciones Administrativas en la Ley 39/2015 LPACAP", en "Actualidad Administrativa" n.º 2 de 2016.

GAMERO CASADO, Eduardo

(2016) "Panorámica de la Administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica". Revista española de Derecho Administrativo n.º 175, pp. 15-27. He utilizado la versión digital, sin la numeración de páginas de la versión en papel.

GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo

(2017) "Derechos de los interesados en el procedimiento". Capítulo XXIII del "Tratado de Procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector Público", dirigido por Eduardo GAMERO CASADO. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia.

GARCÍA MARTÍN, Juan Aurelio; ESTEBAN PAÚL, Ángel; GARCÍA ROGER, Carmen; TORRES CARBONELL, Juan Jesús; y MARTÍNEZ PÉREZ, Marisa

(2021) "Administración electrónica. Aspectos jurídicos, organizativos y técnicos". Thomson Reuters-Aranzadi.

GÓMEZ FERNÁNDEZ, Diego

(2019) "El Tribunal Constitucional resuelve sobre la falta de aviso electrónico en Lexnet", en Diario La Ley, n.º 9347, Sección Tribuna, 29 de enero de 2019.

GÓMEZ PUENTE, Marcos

(2019) "La Administración electrónica. El procedimiento administrativo digital". Ed. Thomson Reuters Aranzadi. Cizur Menor.

MARTÍN DELGADO, Isaac

(2017) "Ejecutividad y eficacia de los actos administrativos. las notificaciones administrativas". Capítulo XXXVII del "Tratado de Procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector Público", dirigido por Eduardo GAMERO CASADO. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia.

(2018) "Algunos aspectos problemáticos de la nueva regulación del uso de los medios electrónicos por las Administraciones Públicas". Revista jurídica de la Comunidad de Madrid, año 2018, 26/02/2018, pp. 1-47.

MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén

(2017) "El procedimiento electrónico en las Administraciones Locales. Aspectos metodológicos y normativos del proceso de implantación". CEMCI (Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional de la Diputación Provincial de Granada). Granada.

(2020) "El régimen jurídico de la Administración digital: aspectos procedimentales", en "El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la administración pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica". Coord. por Isaac Martín Delgado. Ed. IUSTEL, Madrid, pp. 143-224.

(2021) "La plena eficacia de la e-Administración. Comentario y notas fundamentales del Real Decreto 203/2021, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos". En la revista "Derecho Digital e Innovación" n.º 8 (enero-marzo) de 2021.

MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva María

(2016) "La implementación de la Administración electrónica en las nuevas leyes", en El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho n.º 63, después publicado en "La Administración al día" del INAP del 20/10/2016.

MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, SECRETARÍA DE ESTADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y PENSIONES. GERENCIA DE INFORMÁTICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

(2021) "Apoderamientos – Manual de usuario de la sede electrónica". Versión 1.0. Fechado el 04/03/2021. Enlace: https://sede.seg-social.gob.es/wps/wcm/connect/sede/6173676f-2225-439c-8663-d3e8b27d8ff1/Manual_de_usuario_internet_v1_0+r.pdf?MOD=AJPERES&CVID=.

PLEITE GUADAMILLAS, Francisco

(2017) "¿La notificación electrónica es una auténtica notificación?", en "Actualidad Administrativa" n.º 2 de 2017.

PRIETO ESPINOSA, Alberto; LLORIS RUIZ, Antonio; y TORRES CANTERO, Juan Carlos.

(2006) "Introducción a la Informática". 4.ª edición. Ed. Mc Graw Hill.

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime y ÁLVAREZ BARBEITO, Javier

(2021) "Sobre las notificaciones electrónicas en la Ley estatal 39/2015 y la Ley 4/2019 de administración digital de Galicia". Actualidad Administrativa, año 2021, n.º 5.

TARDÍO PATO, José Antonio

(2003) "El principio de especialidad normativa (lex specialis) y sus aplicaciones jurisprudenciales". Revista de Administración Pública n.º 162, septiembre-diciembre de 2003, páginas 189-225.

(2006) "El principio constitucional de audiencia del interesado y el trámite del art. 84 de la ley 30/1992". Revista de Administración Pública n.º 170, mayo-agosto de 2006, pp. 93-142.

(2011) "Los Principios Generales del Derecho. Su aplicación efectiva como normas jurídicas". Ed. Bosch. Barcelona.

(2017) "Alegaciones, audiencia y participación de los interesados", en Tomo II del "Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público", 2 Tomos, coordinado por Eduardo Gamero Casado; Severiano Fernández Ramos y Julián Valero Torrijos. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 1553-1638.

VALERO TORRIJOS, Julián

(2015) La reforma de la Administración electrónica, ¿una oportunidad perdida? Revista española de Derecho Administrativo n.º 172, pp. 13-26. He utilizado la versión digital facilitada por la base de datos Aranzadi, con numeración de páginas propia.

Capítulo 2

Las notificaciones y las publicaciones electrónicas en el procedimiento administrativo

MARÍA INMACULADA MARCOS RAMÓN

Profesora Asociada de Derecho Administrativo de la UMH y Abogada

SUMARIO: I. CONCEPTO DE NOTIFICACIÓN. II. LA NOTIFICACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. III. LA LLEGADA DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y DE LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS DE LA MANO DE LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE. IV. NOVEDADES INTRODUCIDAS POR LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, EN CUANTO A LA FORMA DE PRACTICAR LAS NOTIFICACIONES. V. LOS PROBLEMAS GENERADOS A LOS ADMINISTRADOS POR LA DOBLE NOTIFICACIÓN. VI. EL RÉGIMEN DE AVISOS DE NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA. VII. NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS Y GARANTÍAS DE LOS ADMINISTRADOS.

I. CONCEPTO DE NOTIFICACIÓN

Debemos comenzar por desmembrar el significado de la palabra "notificación", antes de comenzar a abordar la explicación de las notificaciones y publicaciones electrónicas al amparo de lo previsto en las Leyes 39/2015 y 40/2015, ambas de 1 de octubre.

La palabra "notificación" tiene su origen etimológico en los términos latinos *notum facere*, lo que significa "para hacerlo saber", mientras según lo indicado en el Diccionario del español jurídico de la RAE, entendemos por notificación, la "comunicación o puesta en conocimiento de una