

Estudios

Diez años desde la aprobación de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común: motivos para su reforma (1)

*Ten years since the approval of Law 39/2015, on Common Administrative
Procedure: reasons for its reform*

MARÍA JESÚS GALLARDO CASTILLO

Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Jaén

Presidenta del Consejo Consultivo de Andalucía

Resumen: *Estando próximo el décimo aniversario de la Ley 39/2015, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones Pública (LPAC) se impone hacer balance y, con él, un replanteamiento en profundidad de las instituciones y figuras que regula. Su aprobación no fue recibida precisamente con favorable acogida y por entonces el legislador desoyó las propuestas de mejora y las objeciones que alzaron las voces críticas de la doctrina más autorizada. En estos años la jurisprudencia ha colmatado y subsanado los silencios, lagunas e interpretaciones divergentes que provocó la defectuosa técnica legislativa y el apresuramiento con que fue elaborada. Este trabajo pretende poner de manifiesto los aspectos más relevantes y que mayor incidencia tienen respecto del sistema de derechos y garantías de los interesados en el procedimiento y cuya regulación debe mejorarse en una reforma que se revela urgente y necesaria y que deberá incorporar la doctrina jurisprudencial dictada en estos años, para así ofrecer un texto que añada seguridad jurídica y trato homogéneo a todos los ciudadanos en su relación con las administraciones públicas.*

Palabras clave:

Procedimiento administrativo, caducidad, suspensión, denunciante, subsanación, notificaciones, reconocimiento de responsabilidad y pago anticipado.

Abstract: *With the tenth anniversary of Law 39/2015 on the Common Administrative Procedure of Public Administrations (LPAC) approaching, it is necessary to take stock and analyze the institutions and figures it regulates. The law was not embraced with a warm reception and at that time the legislator ignored the proposals for improvement and the objections raised by critical voices of the most authoritative doctrine. Jurisprudence has filled and corrected the silences, gaps and divergent interpretations caused by the defective legislative technique and the haste with which it was developed. This work aims to highlight the most relevant aspects that have the greatest impact regarding the system of rights and guarantees of the interested party in the procedure. The law must be reformed urgently to incorporate the jurisprudential doctrine dictated in these years, in order to offer a text that adds legal security and homogeneous treatment to all citizens in their relationship with public administrations.*

Keywords:

Administrative procedure, expiration/lapsing, suspension, plaintiff, rectification, notifications, liability admission, advance payment.

Fecha de recepción: 28-10-2024

Fecha de aceptación: 15-10-2024

1. INTRODUCCIÓN

Han transcurrido diez años desde que la ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común (LPAC) fuera dictada. Desde entonces mucho se ha escrito de ella y sobre ella, y creo que no falto a la verdad ni incurro en exageración si afirmo que han sido más las voces críticas que las que se han alzado en su defensa. El legislador ya estaba advertido de que «régimen jurídico de las Administraciones Públicas» es una materia cuyo exacto alcance no está bien perfilado y que a la hora de afrontar su regulación se encontraría problemas de deslinde respecto a la materia «procedimiento administrativo común», puesto

que tanto la estructura como los efectos de los dos títulos competenciales del Estado en liza, lejos de resultar tan diferentes como aparentan, se yuxtaponen, se imbrican, se solapan y hasta se condicionan recíprocamente (2) y que, por tanto, iba a encontrarse con problemas de encaje de los diferentes preceptos en uno u otro título competencial (3) , para lo que habría de requerir de una especial finura jurídica. Pero el legislador decidió desoír tales advertencias y por ello entre los argumentos principales que sustentan las conocidas críticas contra la reforma de 2015 se encuentra su desdoblamiento en dos leyes distintas, con un reparto de materias poco coherente y que dificulta el manejo de preceptos de uso diario por los operadores jurídicos, para quienes la LPAC resulta un tanto desafiante a los límites de su paciencia. En particular, por la improcedente separación entre los aspectos procedimentales y sustantivos de la responsabilidad extracontractual y de la potestad sancionadora, que provoca una suerte de «centrifugación normativa», como algún sector doctrinal ha llegado a calificar (4) , que se compagina mal con una regulación sistemática y fácilmente accesible en esas dos materias centrales del Derecho Público (5) .

A esas voces críticas se sumó, como es bien sabido, el propio Consejo de Estado, que en su dictamen sobre el proyecto (expediente 275/2015, de 29 de abril) —y cuya literalidad suscribo sin reparos—, aseveró que el enfoque que inspira la reforma proyectada no entronca con la tradición jurídico-administrativa de nuestro ordenamiento. Antes bien, supone una quiebra del esquema hasta ahora seguido en el Derecho Administrativo español, generando una fractura del tratamiento sistemático que tradicionalmente han recibido el régimen de organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas y la regulación del procedimiento administrativo. Tal ruptura, lejos de servir al fin de clarificación y simplificación que pretende alcanzarse, introduce una notable confusión en el ordenamiento, planteando una serie de inconvenientes que evidencian la rigidez del esquema seguido y su insuficiencia para lograr una adecuada regulación de tales materias. Opción ésta que supone desconocer la verdadera naturaleza de estas instituciones y despojarlas de su particular identidad, perjudica «la calidad técnica de la norma y su coherencia interna», dificulta la comprensión general de la Ley y oscurece, en fin, el conocimiento completo y unitario del régimen jurídico aplicable. De este modo, «el objetivo de clarificación y simplificación queda frustrado, lográndose precisamente el efecto contrario: aumentar la confusión y complejidad de la norma al regular en ella de forma dispersa las reglas propias y específicamente aplicables a los procedimientos a través de los cuales se ejerce la potestad sancionadora o se encauza el régimen de la responsabilidad patrimonial, rompiendo además con ello la continuidad en la ordenación de lo que ha de ser, en sentido estricto, el procedimiento administrativo común».

A los reparos a su sistemática se unen los que apuntan al continuismo respecto de la su predecesora Ley 30/1992 (LRJPAC), incluidos defectos y carencias, lastres e impurezas (6) que hereda de ella y conserva sin pudor, no afronta ninguno de los grandes retos actuales, no existe en su texto un solo replanteamiento de ninguna institución vertebral, no aborda los problemas dogmáticos y prácticos que se espera de una ley de procedimiento administrativo que se precie —así, en materia de revisión de oficio y recursos administrativos—, y en otros aspectos, como la simplificación administrativa o las notificaciones electrónicas, para cuya regulación si bien la ley parte de una excelente intención, no ha sabido llevarla a término en condiciones técnicas razonables, limitándose a operar modificaciones aisladas y, en ocasiones, hasta imperceptibles, como una mera reducción de plazos o eliminación de algún trámite. Y aparte de no aprovechar su aprobación para emprender las reformas reclamadas, la ley destaca por su notable imprecisión en muchas de sus previsiones, lo que mal se aviene con el derecho a la certeza jurídica. Como afirma Baño León, una ley de procedimiento debe asegurar una protección eficaz de todos los derechos afectados por la acción pública, debe definir el *status* ordinario de los ciudadanos en su relación cotidiana y común con los múltiples poderes administrativos, instaurar garantías y principios básicos a todos los procedimientos, cualquiera que sea la Administración actuante. Por ello sus normas han de ser concretas, precisas y rigurosas para cumplir los requerimientos más elementales de seguridad jurídica.

No es intención de este trabajo reabrir el debate sobre la oportunidad de la norma, ni tampoco agotar todas las correcciones de fondo y de forma que pudieran ser convenientes en una futura reforma que se antoja necesaria. Si he traído a colación estas objeciones que ya en sus inicios apuntaba la mejor doctrina es porque avisan por sí solas sobre la labor de depuración y ajuste de que adolecía la LPAC desde que fue dictada y que el transcurso del tiempo no ha hecho más que confirmar el acierto de tales aseveraciones.

La jurisprudencia, dando evidentes señales de la necesidad de reforma de la LPAC, ha venido a mejorar el texto de la norma

En este proceso debe reconocerse la labor de la jurisprudencia, que, dando evidentes señales de esta necesidad de reforma de la LPAC, ha venido a mejorar el texto de la norma y, con ello, a paliar los efectos de las clamorosas omisiones en materias y aspectos nucleares del procedimiento administrativo, añadiendo certeza y seguridad jurídica donde la literalidad de la ley presenta ambigüedades, inconcreciones o imperdonables silencios. Soy consciente de la envergadura de semejante empresa y de la imposibilidad de abordar en estas páginas el universo de cuestiones necesitadas de mejora y que reclaman una atención que desbordaría este trabajo, por lo que deben posponerse a futuros estudios. Trataré aquí aquellos en los que, por presentar mayor litigiosidad o sentencias contradictorias, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha prestado una mayor atención, puntualizando y posicionándose en aspectos esenciales para los derechos de los ciudadanos frente a las administraciones públicas y de los interesados en el procedimiento administrativo, muy singularmente, en la caducidad, las notificaciones, subsanación de solicitudes, la posición jurídica del denunciante o del imputado en el procedimiento sancionador cuando decide acogerse a la figura del reconocimiento de la responsabilidad y del pago voluntario de la sanción.

2. LA INSUFICIENTE REGULACIÓN DE LA CADUCIDAD-PERENCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES O RESTRICTIVOS DE DERECHOS

Como es sabido, la caducidad del procedimiento no es un acto de ninguna clase (al menos, positivo), o, como mucho, un acto omisivo, sino un hecho: el transcurso del tiempo sin la realización de actos procedimentales dentro de un expediente pendiente o paralizado. Un hecho, la dilación administrativa, que la LPAC sanciona con la caducidad, que se configura como un instrumento dirigido a evitar la pendencia indefinida del procedimiento sancionador —o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorable o de gravamen—, y eliminar la inseguridad jurídica que implica su paralización en alguno de sus trámites (STS de 12 de mayo de 1999, Rec. 975/1993). Para conseguir este propósito han de ponerse en conexión dos conceptos que en la LPAC no aparece definidos con suficiente claridad y concreción: uno, la duración máxima del procedimiento y su cómputo, y dos, el grado de invalidez de la caducidad y su relación con el procedimiento caducado.

2.1. Dies a quo y dies a quem

En relación con la primera cuestión, conviene recordar que si bien para que el inicio de los procedimientos sancionadores o restrictivos tenga virtualidad interruptiva a efectos de prescripción se requiere que de ellos tenga conocimiento el interesado, no ocurre lo mismo en los que afectan a la caducidad (STS de 2 de marzo de 2004, Rec. 3772/2002). En este caso la jurisprudencia mayoritaria coincide en que la fecha de referencia no es otra que la de *incoación del procedimiento* (7), o como afirmó la STS de 28 de junio de 2002 (Rec. 48/2002), el día «en que se dio la orden de proceder», aunque no faltan sentencias contrarias a esta

doctrina, como la STSJ de Aragón de 6 de noviembre de 2002 (Rec. 732/1998), que opta —incorrectamente, en mi opinión— por entender que tanto el día inicial como el final del cómputo parten, respectivamente, de la fecha de la notificación tanto del acuerdo de incoación del procedimiento como de la resolución sancionadora.

A efectos de caducidad, la fecha de referencia no es otra que la de incoación del procedimiento

Pero, ¿qué acto es el que determina semejante efecto? La LPAC tampoco da respuesta a esta cuestión y ni siquiera se remite a lo que establezca específicamente la normativa reguladora del procedimiento, que puede determinar que el inicio no tenga lugar con el acuerdo de incoación sino con el acta de infracción o con la denuncia si esta reúne determinadas características (8) . Pero fuera de estos casos, cuando no exista normativa especial que así lo determine, se requiere el acto o acuerdo del órgano con competencia para determinar esta iniciación, siendo su fecha el *dies a quo* de inicio del procedimiento, con entera independencia del día en que se produzca la notificación al interesado, que a estos efectos carece de virtualidad alguna.

El *dies a quem* tampoco está determinando en la LPAC. Lógicamente depende de la duración máxima de cada procedimiento, si bien la extensión temporal del mismo se verá modulada por el que finalmente la Administración haya instruido el expediente. De esta forma, si iniciado un procedimiento simplificado el órgano competente decidiera continuarlo por los trámites del ordinario, automáticamente el plazo debe reconducirse a lo dispuesto para el mismo (STSJ del País Vasco de 13 de julio de 2000, Rec. 18/1997). Igual sucede a la inversa: si la Administración había comenzado los trámites del procedimiento ordinario y luego decide cambiar al procedimiento simplificado, cuya tramitación es más sencilla y rápida, el plazo de caducidad quedará reducido a un mes (STSJ de Madrid de 17 de mayo de 2000, Rec. 2763/1995 (9)).

En relación con la fecha final del cómputo de la caducidad del procedimiento, la jurisprudencia ha manejado soluciones divergentes

En relación con la fecha final del cómputo de duración máxima del procedimiento y, por tanto, de la caducidad del mismo, la jurisprudencia ha manejado soluciones divergentes, tales como la fecha de la resolución o la estampada en el sello del Registro de salida, lo que dio lugar a que el Tribunal Supremo dictara sentencia en unificación de doctrina con fecha 18 de junio de 2004 (Rec. 253/2003), en la que fijó como fecha decisiva aquella en que tuvo lugar la recepción de la notificación —o, al menos, el intento de hacerlo—, pues sólo ella hace posible el conocimiento del interesado con todas sus garantías, entre las que puede destacarse la imposibilidad de que la Administración alargue este plazo alterando por propia voluntad la fecha de la resolución.

2.2. La cuestión del grado de invalidez que provoca la caducidad del procedimiento: la nulidad de pleno derecho por inexistencia de procedimiento

Una de las cuestiones que ha creado mayor controversia en la doctrina y en la jurisprudencia es el grado de invalidez que afecta a la resolución que se dicte y notifique una vez transcurrido el plazo máximo para

hacerlo, esto es, si la resolución sancionadora extemporánea incurre en una causa de nulidad de pleno derecho o en una causa de anulabilidad. La cuestión no es baladí, puesto que ello determina, no ya sólo los efectos sino la elección de la vía procedente para obtener su eliminación del mundo jurídico: en el primer caso resulta procedente la revisión de oficio y en el segundo, estaría vedada esta posibilidad, siendo únicamente viable exigir su revocación frente a la Administración si el acto es desfavorable y si es favorable, la declaración de lesividad y la posterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Dos trascendentales sentencias del Tribunal Supremo dictadas el día 19 de marzo de 2018 (ECLI:ES:TS:2018:1148 y ECLI:ES:TS:2018:1150) han fijado doctrina en relación con la interpretación de la caducidad del procedimiento, poniendo fin a la polémica existente hasta entonces en torno a la cuestión señalada de si la perención o caducidad de los procedimientos en los que se ejercitan potestades de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen o potestades sancionadoras supone un vicio de nulidad o de mera anulabilidad. Ambas sentencias determinan que se trata de un vicio de nulidad radical o de pleno derecho incardinable en la letra e) del artículo 47 LPAC, esto es, en la inexistencia del procedimiento porque el que existía ya había finalizado de otra manera, por la propia caducidad.

La caducidad en procedimientos en los que se ejercitan potestades sancionadoras supone un vicio de nulidad de pleno derecho

Hasta las citadas sentencias, la jurisprudencia no había sido unánime en esta calificación. Así, las sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia de Canarias (Santa Cruz de Tenerife) de 29 de enero de 1999 (Rec. 1203/1996) y el 17 de marzo de 2005 (Rec. 2105/2003), y de Castilla y León (Valladolid) el 2 de junio de 2000 (Rec. 2259/1996) no dudaron en considerar nula de pleno derecho la resolución dictada en un procedimiento caducado, si bien se abstuvieron de indicar la causa específica del artículo 62 de la entonces vigente Ley 30/92 que les conducían a mantener esta conclusión. Por el contrario, la dictada por el TSJ núm. 574/2001 de la Comunidad Valenciana el 28 de mayo de 2001, recondujo la cuestión a una simple irregularidad no invalidante, pues «la realización de actuaciones fuera del plazo establecido no determina la nulidad», salvo que se hubiera producido la prescripción de la infracción, y la dictada por el TSJ de Asturias de 12 de junio de 2000 (Rec. 968/1998), lo hace bajo la consideración de la inexistencia de previsión normativa que imponga «eficacia y celeridad de la Administración en el ejercicio de la potestad sancionadora, lo que implícitamente desvela que el legislador no considera adecuado imponer el presunto derecho a un procedimiento sin dilaciones indebidas entre los derechos del presunto responsable». Este mismo criterio fue el que sustentó la STS de 24 de abril de 1999 (Recurso núm. 5480/1998), dictada en interés de ley, que afirmó que sólo queda recomendada la garantía sustantiva del administrado al transcurso del plazo de prescripción por lo que, aunque el plazo se haya rebasado con notoriedad, la irregularidad alegada no puede ser por sí sola causante de la nulidad del acuerdo final sancionador por supuesta caducidad del expediente, que no se produce por inactividad de la Administración sino del interesado.

Un criterio diferente fue el de las SSTS de 28 de junio de 2004 (Rec. 791/2001), de 4 de julio de 2013 (Rec. 501/2012) y 16 de julio de 2013 (Rec. 499/2012) que sitúan esta infracción de plazo en un supuesto de anulabilidad porque «no resulta manifiesto que concurra en el actuar administrativo el presupuesto de lesión de los derechos y libertades o el de prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido a que alude el artículo 62.1 a) y e) del referido texto legal». En igual sentido, la STSJ de la

Otro cambio de criterio se produjo en las SSTs de 3 de febrero de 2010 (Rec. 4709/2005) y de 10 de enero de 2017 (Rec. 1943/2016), que dejaron afirmado que «si como hemos expuesto, la caducidad es un modo de extinción de procedimiento administrativo, por ello el artículo 44.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre ordena que en tales casos se proceda al archivo de las actuaciones. Ello supone que si pese a haber caducado el procedimiento disciplinario, se dicta una resolución sancionadora, no es que tal acto administrativo haya sido realizado fuera del tiempo establecido para él, en los términos que dispone el artículo 63.3 de la misma Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sino que se ha impuesto la sanción sin que exista procedimiento previo, pues el existente había ya finalizado de otra manera».

Pues bien, las citadas sentencias de 19 de marzo de 2018 confirman este mismo criterio haciéndolo extensivo a todos los procedimientos sancionadores y a aquellos en los que se ejercitan potestades de intervención que pueden producir efectos desfavorables o de gravamen en el ciudadano, considerando, al amparo de las siguientes premisas, que los que hayan caducado *se encuentran extinguidos y son inexistentes* porque: (a) los actos y resoluciones administrativas han de dictarse en un procedimiento válido, lo que constituye una exigencia básica de nuestro ordenamiento administrativo. Y no tiene sentido fijar un plazo máximo de duración del procedimiento, cuyo incumplimiento genera la caducidad del mismo, si la Administración puede continuar con su tramitación sin tener que iniciar uno nuevo (b) la esencia de la caducidad de un procedimiento es que éste ha devenido inválido o inexistente, por lo que queda inhabilitado como cauce adecuado en el que poder dictar una resolución válida sobre el fondo y la Administración está obligada a reiniciar uno nuevo (c) en un procedimiento extinguido e inexistente no es posible dictar una resolución de fondo válida, salvo aquella que tenga como único objeto declarar la caducidad del procedimiento.

Esta doctrina jurisprudencial ha vuelto a verse avalada por el Tribunal Supremo en su sentencia de 12 de marzo de 2019 (ECLI:ES:TS:2019:832), en la que añade algunas consideraciones de interés: en primer lugar, fija el sentido del plazo de caducidad al afirmar que «su razón de ser obedece al deber de las Administraciones públicas de dictar resolución expresa en los plazos marcados por la ley, con ello se pretende garantizar que los procedimientos administrativos se resuelvan en un tiempo concreto, evitando la prolongación indefinida de los mismos por razones de seguridad jurídica. El incumplimiento de estos plazos conlleva como consecuencia jurídica la caducidad del procedimiento y el consiguiente archivo de las actuaciones, lo que no impide la apertura de nuevo expediente sobre el mismo objeto, siempre que no haya transcurrido el plazo de prescripción». La consecuencia de la garantía de caducidad determina que «*en un procedimiento extinguido e inexistente no es posible dictar una resolución de fondo válida, salvo aquella que tenga como único objeto declarar la caducidad del procedimiento*». Y si no existe plazo de duración máxima del procedimiento previsto «en las normas especiales que lo regulan (tal ausencia de plazo) no puede determinar (...) que este procedimiento no quede sometido a plazo alguno para tramitarlo y resolverlo (por ser ello) contrario al principio de seguridad jurídica», por lo que en tal caso debe aplicarse el plazo supletorio de tres meses determinado en el art. 21 apartado 3 de la Ley 39/2015».

Este efecto de caducidad por el transcurso del plazo máximo se produce de forma automática, aun estando pendiente de resolución que así la acuerde, tal y como ha reconocido la STS de 14 de marzo de 2007 (Rec. 7757/2003) y el Consejo de Estado en su dictamen n.º 5356/1997 de 22 de enero de 1998, lo que determina que en tales casos los interesados pueden entender caducado el procedimiento sin necesidad de esperar a la declaración formal de caducidad, pueden acceder a la vía jurisdiccional desde el vencimiento del plazo determinante de la caducidad, que es, a su vez, el mismo momento en el que se producen dichos efectos preclusivos, siendo tal declaración expresa de caducidad una mera constatación de los efectos —ya inamovibles en vía administrativa— producidos por ministerio de la ley desde el vencimiento del plazo para

la resolución, y consiguiente notificación, del expediente sancionador y que habrá de producirse siempre y, en todo caso, ordenando el archivo de las actuaciones.

2.3. La necesidad de declarar la caducidad y archivo como condición para la apertura de un nuevo procedimiento

El carácter automático con que opera la caducidad no exime, sin embargo, a la Administración de emitir resolución que así lo declare ni le autoriza abrir un nuevo procedimiento sin haberla declarado y archivado el anterior. Así lo afirma la contundente STS de 3 de diciembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:4161) (aplicada con posterioridad en la STSJ de Madrid de 22 de noviembre de 2021, ECLI:ES:TSJM:2021:13496), que ha declarado, con valor de doctrina, que «para la reapertura de un procedimiento administrativo en que se ejerciten potestades de gravamen, existiendo uno previo que debe considerarse caducado, es necesario una previa resolución expresa, declarando la caducidad inicial, sin que, mientras tanto, pueda considerarse que se trate de un nuevo procedimiento». Por tanto, declara el Supremo, «la caducidad comporta una causa de terminación de los procedimientos, pero no genera, por sí misma, dicha terminación porque requiere una resolución expresa que la declare, pudiendo incluso la Administración, pese concurrir este presupuesto de hecho, rechazarla en supuestos excepcionales (art. 95.4)».

La caducidad comporta una causa de terminación de los procedimientos, pero no genera, por sí misma, dicha terminación

Los importantes argumentos esgrimidos por el Tribunal Supremo en esta importante sentencia justifican su cita literal:

«Aun cabría añadir un efecto perverso de aceptarse la posibilidad de iniciar nuevos procedimientos por el mero transcurso del tiempo de los ya iniciados anteriormente sin que se haya declarado expresamente su caducidad. Nos referimos al hecho de que no pueden existir dos procedimientos administrativos con un mismo ámbito subjetivo y objetivo, no es pensable en el ámbito del procedimiento administrativo una situación equiparable a la litispendencia, porque es la misma Administración, bien que sometida al principio de legalidad, juez y parte de la decisión y estaría fuera de toda lógica permitir dos procedimientos con esas identidades. Lo que se quiere decir es que se trataría de un solo procedimiento, uno ya caducado, pero no declarada la caducidad; y uno nuevo que sustituiría al anterior. Pues bien, si no hay un acto formal que separe ambos procedimientos, archivando uno e incoando otro, esa duplicidad es inadmisibile y contradictoria, lo que obliga a concluir que en esas situaciones lo que hace la Administración es pura y simplemente obviar toda la normativa sobre los plazos que impone el Legislador para la tramitación, porque bastaría con que en un mismo procedimiento, cuando esté a punto de caducar por el transcurso de los plazos, ordenar una nueva reiniciación, pero del mismo procedimiento, con lo cual se burlaría toda la regulación y la finalidad de la institución de la caducidad, que no ha sido fácil de imponer el Legislador a nuestra Administración, en garantía de los derechos de los ciudadanos. Y es que, a la postre, si de un mismo procedimiento se trata, es lo cierto que en un procedimiento ya caducado por el transcurso del tiempo ya solo cabe adoptar una única decisión, una resolución que le pone fin, cual es la declaración formal de la caducidad del mismo y su archivo, sin que puedan dictarse resolución alguna de contenido distinto, menos aún, una resolución ordenando su reinicio que es lo que en definitiva sucedería de admitir la opción de reinicio sin declaración formal de caducidad».

Y añade el Tribunal Supremo:

«Pero la buena administración es algo más que un derecho fundamental de los ciudadanos, siendo ello lo más relevante; porque su efectividad comporta una indudable carga obligación para los órganos administrativos a los que se les impone la necesidad de someterse a las más exquisitas exigencias legales en sus decisiones, también en las de procedimiento. Y en relación con eso, con el procedimiento, no puede olvidarse que cuando el antes mencionado precepto comunitario delimita este derecho fundamental, lo hace con la expresa referencia al derecho de los ciudadanos a que sus «asuntos» se «traten... dentro de un plazo razonable»; por lo que cabría suscitar la pregunta de cómo se garantizaría ese derecho si la Administración desconoce la imposición legal y procede a continuar actuando en un procedimiento caducado como si dicha caducidad no se hubiera producido, dictando resoluciones que debemos considerar tácitamente como reapertura de un nuevo procedimiento. Sería volver a los tiempos, felizmente superados, preconstitucionales de tan nefasta trascendencia para los ciudadanos en sus relaciones con la Administración; porque si admitiésemos que la Administración puede seguir actuando en un procedimiento materialmente caducado, pero formalmente vigente, debemos concluir que el tiempo transcurrido, no es que comporte la caducidad del pretendido ser el primer procedimiento, sino del único procedimiento existente, es decir, de todo el procedimiento, el inicial y el pretendido reiniciado. Y con ello se dejaría sin eficacia alguna la institución de la caducidad, con su importante relevancia para los derechos de los ciudadanos; lo cual es tanto más contradictorio cuando, como hemos expuesto, está clara la regulación legal en favor de esa protección de los ciudadanos que debe servir para zanjar ese debate. Y deberá añadirse a lo expuesto un nuevo argumento, no de menor trascendencia que los anteriores, vinculado al antes mencionado artículo 53 de la vigente Ley de procedimiento administrativo, cuando al reconocer los derechos de los ciudadanos que se relacionan con la Administración, establece en su párrafo primero el derecho de estos a «conocer... el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dice ni notifique resolución expresa en plazo»; y la única forma de tener ese conocimiento cuando el efecto de esa ausencia de resolución es la caducidad del procedimiento, es mediante el dictado de la resolución que así lo declara y su posterior notificación formal al interesado».

Pues bien, la relevancia de las consecuencias jurídicas de esta importante doctrina que sienta el Tribunal Supremo en relación a los procedimientos sancionadores o de gravamen caducados justifican, en mi opinión, que la LPAC incorpore las siguientes reglas en los arts. 25 y 95, esto es: (a) que el procedimiento caducado deviene inválido; (b) que la Administración está obligada a declarar su caducidad; (c) que, de no hacerlo, la resolución que dicte será *nula de pleno derecho* por haber sido dictada en un *procedimiento inexistente*; que (d) que únicamente *tras haber declarado de forma expresa esta caducidad* la Administración podrá reabrir el procedimiento en el caso de que su acción no haya prescrito.

3. LA PERNICIOSA AMPLIACIÓN DEL CONCEPTO DE INFORME PRECEPTIVO Y SU INCIDENCIA EN LA SUSPENSIÓN DEL PLAZO DE RESOLUCIÓN

Una de las novedades que presenta la LPAC en relación con los informes es la eliminación de la concepción que mantenía la LRJPAC de informe preceptivo, que lo consideraba como tal cuando así lo dispusiera una norma de rango legal, determinando en su art. 83.3 de la obligación de continuar el procedimiento si, además de preceptivo, el informe era determinante para la resolución del asunto, en cuyo caso «podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos». El vigente art. 77.6 LPAC ya no dispensa este carácter de preceptivo al informe cuando lo determine una norma de rango legal, sino que para ello basta con que «la

prueba consista en la emisión de un informe de un órgano administrativo o entidad de Derecho público». Al propio tiempo, el art. 22.1.d) LPAC, en concurrencia con el art. 80.3 LPAC, prevé la posibilidad de suspensión del plazo máximo para resolver el procedimiento y notificar la resolución «cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o de distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, hasta que se resuelve, lo que también habrá de ser notificado». La LPAC no sólo elimina los informes determinantes sino que la articulación de estos preceptos permite colegir el siguiente silogismo: si los informes se convierten en preceptivos cuando constituyan medio de prueba y si esta condición es suficiente para dar lugar a la suspensión del procedimiento, podría sospecharse que esta posibilidad sería susceptible de ser utilizada por la Administración como mecanismo para ampliar de modo arbitrario y en claro perjuicio de terceros los plazos normativamente previstos (10) . Comoquiera que la LPAC no articula ningún remedio para evitar abusos con este eventual y posible uso fraudulento —salvo la limitación del plazo de tres meses que prevé el art. 22.1.d) y que, en caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento— conviene tener presentes para este supuesto de suspensión (11) —al igual que los restantes que contempla el precepto— algunas consideraciones sobre las que la LPAC guarda silencio:

3.1. El carácter restrictivo, tasado, excepcional y facultativo de la suspensión

La jurisprudencia mayoritaria viene insistiendo en que la solicitud del informe no tiene efecto automático, por lo que la suspensión ni opera *ipso iure* ni es preceptiva. La conclusión pudiera parecer obvia, pero a falta de disposición expresa en tal sentido no han faltado, sin embargo, resoluciones judiciales contrarias a este criterio. Así, la STS de 18 de marzo de 2008 o la STSJ de Cataluña de 23 de mayo de 2008, a fuer del principio de conservación de los actos administrativos, consideró que el procedimiento se había suspendido desde el momento de petición del informe a pesar de que no se había acordado expresamente la suspensión. Igualmente, las SSTSJ de Navarra de 31 de julio de 2002 y de 11 de julio de 2006: «La expresión *se podrá suspender* no refiere el ejercicio de una potestad discrecional, sino la virtualidad de producirse efecto por las causas enumeradas y no por otras distintas». Alzo mis reparos frente a esta interpretación. El precepto no obliga, sino que habilita la suspensión, de donde puede colegirse que la suspensión es una posibilidad opcional o facultativa para la Administración, que podrá o no acordarla. Por tanto, si la suspensión no es efecto inherente a la petición del informe, debe entenderse que es requisito imprescindible que se haya acordado expresamente por el órgano correspondiente. Así lo entendió el Consejo de Estado en su dictamen de 17 de mayo de 2007: «para que pueda producirse debe existir un acuerdo expreso de suspensión del procedimiento, sin que la mera petición de un informe de un pronunciamiento previo de un órgano de las Comunidades Europeas o la declaración de inicio de negociaciones o la realización de pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimientes implique automáticamente la referida suspensión». Por tanto, la falta de acuerdo expreso de suspensión, así como la falta de notificación a los interesados es susceptible de provocar finalmente la caducidad o, en su caso, el silencio administrativo puesto que la superación del plazo para resolver el procedimiento no se habría evitado acordando la suspensión de este, siendo ésta «una facultad que la Ley le otorgaba y que no utilizó» (SSTS de 27 de marzo, 14 de abril y 3 de julio de 2012 y 25 de febrero de 2009 (12)).

3.2. El papel de «la comunicación» de la suspensión al interesado en relación con el dies a quo

La LPAC condiciona dicha suspensión al cumplimiento ineludible de la comunicación al interesado tanto de la petición de informe como de su recepción (art. 22.1.d LPAC); una comunicación, por tanto, de efectos constitutivos, tal y como señaló la STS de 5 de diciembre de 2007:

«en el caso de autos no cabe apreciar la interrupción que se pretende, en primer lugar, porque la Administración no comunicó al interesado la solicitud y la recepción del informe, lo cual es requisito

constitutivo, a juicio de la Sala, para que la interrupción se produzca a la vista no sólo el tenor literal del artículo 42.5.c de la Ley 30/1992, que así parece establecerlo, sino porque en materia de caducidad, que se sustenta en el mantenimiento de la seguridad jurídica y en la confianza legítima de los implicados en un procedimiento administrativo, la comunicación a los mismos de la alteración de los plazos ordinarios de duración del procedimiento deviene esencial para que el efecto se produzca (repárese en que la duración del procedimiento debió ser notificada al inicio del mismo —artículo 42.4— de modo que carece de sentido permitir una alteración de tal duración sin notificación al interesado, máxime cuando la ley exige expresamente dicha notificación)».

Ahora bien, precisamente los efectos constitutivos de esta comunicación a los interesados ha provocado divergencias interpretativas en relación a su naturaleza jurídica, pues tanto el Consejo de Estado (el citado dictamen de 17 de mayo de 2007) como alguna línea jurisprudencial la encuentra más cercana a la notificación que a la comunicación: La STS 20 de diciembre de 2011 utilizaba también el término «notificación» al afirmar que «la suspensión se pueda extender al tiempo que medie entre la petición y la recepción del informe», de modo que «lo que la Sala sentenciadora rechaza es que opere la suspensión en el caso examinado al no haberse *notificado* al interesado ni la petición del informe ni la recepción de los mismos incumpliendo el artículo citado (...)». En igual sentido, el dictamen del Consejo de Estado de 21 de julio de 2011: «la suspensión está condicionada a la *notificación* a los interesados y no consta que esta *notificación* se practicara».

La cuestión excede de la mera sutileza jurídica, pues de considerarla *comunicación* a concederle la naturaleza y tratamiento de *notificación* depende en muchas ocasiones que se produzca la caducidad del procedimiento (por ejemplo, de revisión de oficio) por una obvia razón: si se considera notificación, el plazo no se suspende, sino desde que se acredita la fehaciente notificación al interesado en ese procedimiento, por lo que el plazo ha podido consumirse antes de que tal acreditación se lleve a efecto y, por tanto, se habría producido una caducidad que se evitaría en caso de considerarla comunicación puesto que en este caso el *dies a quo* comienza antes y, por tanto, la suspensión tendría lugar desde la petición del informe o, a lo sumo, desde la resolución por la que se acuerda la suspensión, debiendo desechar otras posibles alternativas respecto del *dies a quo*, como pudieran ser: desde que se dicta el acuerdo de suspensión, o bien desde el momento en que se remite la petición de dictamen al órgano consultivo correspondiente, o bien desde el momento en el que esta petición tiene su entrada en el registro del órgano correspondiente. Al respecto nada decía la LRJPAC ni nada dice tampoco la vigente LPAC.

La jurisprudencia (STSJ 1313/2008 de Madrid de 23 de junio de 2008) viene advirtiendo que el cumplimiento del deber de comunicación a los interesados que exigía el artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992 y el actual artículo 22.1.d) Ley 39/2015, no puede entenderse como «una mera irregularidad formal carente, por tanto, de efecto invalidante alguno» porque «no puede olvidarse que la suspensión del plazo para resolver tiene carácter excepcional y debe, por tanto, ser objeto de interpretación restrictiva» y porque «la norma aplicable ha condicionado dicha suspensión al cumplimiento ineludible de los requisitos mencionados (la comunicación a los interesados tanto de la petición de informe como de su recepción) en términos que no dejan lugar a dudas, al utilizar la forma verbal imperativa hasta en dos ocasiones (deberá)».

El *dies a quo* de la suspensión se produce desde el acuerdo de suspensión o desde la petición de informe y no desde la fecha de comunicación a los interesados

En consecuencia, la comunicación a los interesados es un requisito *sine qua non* de la virtualidad jurídica de la suspensión, pero, cumplido ese requisito, entiendo que la eficacia suspensiva, esto es, el *dies a quo* se produce bien desde el acuerdo de suspensión o bien desde la petición de informe y no desde la fecha de comunicación a los interesados por tres razones:

- a) • La actuación de la Administración consistente en solicitar el informe transcurre enteramente en el ámbito de las relaciones administrativas y el interesado es ajeno a este trámite, aunque tenga derecho a conocerlo. Por ello, el inicio y el término de esa suspensión no depende de la notificación al interesado sino de la fecha en que el informe se solicita y el informe se recibe. La solución sería distinta si el legislador hubiera exigido expresamente que la comunicación del acuerdo de suspensión (o, al menos, su intento infructuoso) tenga lugar dentro del plazo máximo de resolución del procedimiento, aunque una vez efectuada se computen los efectos de la suspensión desde que ésta se acordó o desde que se solicitó el informe.
- b) • La legislación procedimental común se refiere como momento inicial de la suspensión a «la petición» de informe (la suspensión lo es por el tiempo que medie entre *la petición*, que deberá comunicarse a los interesados, y la *recepción* del informe), añadiendo que «deberá comunicarse a los interesados».
- c) • Por derivación de la diferencia sustantiva que separa la «comunicación» de la «notificación» anteriormente referida, que lo es en función de los derechos e intereses en juego de las personas concernidas. Como ya se ha advertido, en este caso la LPAC ha elegido el uso del término «comunicación» en lugar del de «notificación» lo que implica que la voluntad del legislador es que dicha comunicación se prevé a los solos *efectos informativos*, tanto del hecho de la solicitud como del hecho de la recepción del dictamen (aunque, obviamente, en tal comunicación deban consignarse las fechas en que se entienda suspendido y reanudado el plazo de resolución del procedimiento). No obsta a esta consideración el paralelo reconocimiento de que, como tiene declarado el Tribunal Supremo con reiteración, la suspensión es una excepción al plazo máximo para resolver; aspecto éste que tiene su sentido en tanto que garantía del interesado. Por lo tanto, considerando la cuestión desde la perspectiva subjetiva del interesado, el principio de seguridad jurídica impone que la Administración dicte una decisión específica sobre la suspensión del plazo y las circunstancias de la misma, así como que comunique debidamente esta situación al afectado a efectos de mantenerlo informado en lo que le afecta. Dicho en otras palabras, si la Administración está formalmente obligada a comunicar inicialmente al afectado el plazo máximo de duración del procedimiento (art. 21.4 LPAC), también lo está cuando lo modifique.

3.3. Momento en que tiene lugar la eficacia de la suspensión

La LPAC establece que la suspensión se produce por el tiempo que medie entre la petición y la recepción del informe, lo que puede dar lugar a interpretaciones diversas sobre si el *dies a quo* comienza a contar desde el día en que el órgano competente solicita el dictamen, cuando cursa la petición (fecha de salida), cuando la recibe dicha solicitud (fecha de entrada) o, en tanto dicha comunicación es, como acaba de decirse, obligada por determinarlo así el art. 22.1.d) LPAC, cuando se comunica a los afectados. Esto dicho, como bien reconoce la STS de 19 de febrero de 2016 (Rec. 3371/2013), la obligación de comunicación-notificación a los interesados no significa que ello suponga que la suspensión posponga su eficacia al momento en que se produzca la comunicación al afectado. Ciertamente la notificación (al menos, el intento de notificación) es condición de eficacia de los actos administrativos y opera, asimismo, como un requisito de eficacia en otros supuestos como, por ejemplo, el silencio administrativo. Ahora bien, no es este el planteamiento en el caso de la suspensión del plazo para resolver, pues el precepto prevé inequívocamente la suspensión entre la solicitud del informe y su recepción, no desde la comunicación de aquélla. *In claris non fit interpretatio*. La comunicación opera como una carga jurídica vinculada a la suspensión del procedimiento, pero no como una condición suspensiva de ésta.

Por tanto, cabe deducir que la notificación a todos los interesados no es más que una actuación complementaria o adicional que la LPAC impone a la Administración a los solos efectos de dar conocimiento al interesado para, de una parte, que se pueda producir la suspensión del procedimiento, esto es, para cumplimentar un requisito *sine qua non*, por cuya virtud, en caso de no producirse dicha comunicación carecería de validez y eficacia la suspensión acordada. Y, de otra, para que éste pueda tener conocimiento de la «nueva» duración del procedimiento, a lo que tiene derecho por derivación de los principios inspiradores del procedimiento. Pero nada más. De entenderse que el día inicial de la suspensión es el de la notificación al último de los interesados (en caso de ser varios) en algunos casos la suspensión podría perder su propia virtualidad. Tal sería el caso de que el informe se emita y reciba antes de que la notificación se hubiera producido de forma fehaciente a todos los interesados en el procedimiento, tanto más cuando concurren incidencias en la práctica de esta o incluso haya de acudir a la publicación sustitutiva a aquélla (13) .

Por ello, el hecho de que la jurisprudencia reconozca que el incumplimiento de ese deber excede de una simple irregularidad formal y que tiene efectos invalidantes de la suspensión acordada no constituye óbice alguno para que, una vez acreditada que esa comunicación se ha efectuado (o, en su caso, la no existencia de interesados en el concreto procedimiento o incluso el desconocimiento por la Administración de su existencia), el efecto suspensivo se pueda entender operado desde la fecha de su petición.

Descartada dicha fecha como *dies a quo* para el cómputo del plazo de tres meses de suspensión, la doctrina (14) postula que, de todas las fechas posibles, la más adecuada es la fecha del Registro de Salida en la Administración consultante (o, en su defecto, a la fecha del Registro de Entrada en el Órgano o Institución informante), pues los Registros Administrativos (especialmente, los Registros Electrónicos) presentan unas garantías de autenticidad de las fechas de práctica de los asientos de las que carecen los simples actos administrativos escritos, y, además, los encargados de las unidades de Registro deben cursar los envíos «*sin dilación*» a sus destinatarios y a las unidades administrativas correspondientes (art. 16.2 LPAC).

4. LA INSATISFACTORIA REGULACIÓN DE LA FIGURA DEL DENUNCIANTE

4.1. La denuncia como noticia criminis y la persistente resistencia de la LPAC a considerar interesado al denunciante

El art. 58 LPAC vuelve a reproducir las mismas modalidades de iniciación de oficio del procedimiento que establecía el art. 69 LRJPAC, admitiendo que la iniciativa de iniciación haya partido del mismo órgano que tiene atribuida la competencia, o de su superior —que lo hará mediante orden— o de otros órganos — mediante petición razonada—, o por denuncia. En relación a esta última, la LPAC ha vuelto a desaprovechar la oportunidad para avanzar en cuanto a su naturaleza y otorgar mayor consideración a la figura del denunciante, respecto del que el legislador hace patente su indisimulado desprecio al no reconocerle no sólo derecho a la intervención en el procedimiento sino ni tan siquiera a que se le notifique la decisión de iniciarlo o de no hacerlo, salvo que una norma establezca otra cosa (art. 64.1 LPAC) o que la denuncia haya invocado un perjuicio en el patrimonio de las Administraciones públicas, en cuyo caso sólo —curiosamente— reconoce la obligación de motivar y notificar la decisión en caso de no iniciarlo (art. 62.3 LPAC). De no existir esta previsión normativa expresa, la comunicación al denunciante, que tendrá carácter facultativo, se

haría, en todo caso, por simple cortesía, por utilizar la expresión de las SSTs de 16 de marzo de 1982 (Ponente: Delgado-Iribarren Negro) y 23 de junio de 1987 (Ponente: González Navarro) y la decisión de archivarla no requiere ni tan siquiera ir precedida de la correspondiente motivación.

Esta clamorosa limitación no es producto de la irreflexión o algo desprovisto de intencionalidad, puesto que supone una modificación expresa en tal sentido respecto de algunas previsiones establecidas al respecto en el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora (REPEPOS), en cuyo art. 11.2 se establecía el deber de comunicación al denunciante cuando la denuncia hubiera ido acompañada de una solicitud de iniciación (15). Esta previsión, incomprensiblemente, ha desaparecido en la LPAC, generando así situaciones paradójicas que no dejan de provocar asombro. En efecto, para la LPAC el denunciante carece de interés personal para depurar responsabilidades represoras del denunciado, puesto que ningún interés ha de tener en que este obtenga su castigo. Una concepción, como vemos, exclusiva y excluyente que tiene poca adherencia a la realidad pues, como veremos, pueden coexistir, y de hecho coexisten, situaciones en que la infracción no ha erosionado la situación personal de ningún sujeto particular en concreto con otras de clara incidencia en derechos subjetivos o en intereses legítimos de sujetos particulares que quedarán desprotegidos si no se les reconoce legitimación activa para intervenir en el procedimiento y para reaccionar frente a la decisión de la Administración de actuar o no hacerlo respecto de los hechos objeto de denuncia.

La LPAC desoye al sector que apostaba por distinguir el denunciante simple del cualificado, con conexión directa con los hechos denunciados

Por ello entiendo que la regulación que de la denuncia hace el art. 62 LPAC es claramente insuficiente y, en exceso, restrictiva en muchos de los aspectos, lo que supone un claro retroceso en las garantías que adornaban la figura del denunciante en relación con la normativa que deroga. La LPAC desoye así, una vez más, a ese amplio sector doctrinal que propugna una clara apuesta por regular el estatuto del denunciante (16) en el que se distinga la situación en que al denunciante sólo le mueve el interés por la legalidad (denunciante simple) —que, por tanto, no participa de la condición de interesado por carecer de legitimación para ello (STS de 11 de abril de 2006, 3543/2003)— de aquel que guarda conexión directa con los hechos objeto de la denuncia y que representan para su esfera jurídica un perjuicio o un agravio (denunciante cualificado) por cuya virtud reclama el reconocimiento de su derecho a intervenir como interesado en el procedimiento sancionador que se decida incoar, con todos los derechos inherentes a tal condición y que le reconoce el art. 53 LPAC. Considero que el hecho de que la LPAC haya obviado, nuevamente, la regulación de este tipo de denunciante incumple los postulados del art. 24 CE y sus derivadas (17), cuya letra y espíritu han debido alentar una tendencia favorable a la intervención en el procedimiento administrativo sancionador de interesados distintos al presunto infractor.

La jurisprudencia, sin embargo, viene mostrando, como después veremos, situaciones dignas de protección de los denunciantes, no ya sólo cuando los actos antijurídicos objeto de la denuncia guardan conexión con su círculo de derechos o intereses legítimos (18) o cuando la resolución sancionadora va acompañada de medidas correctoras que supongan un claro beneficio o la disminución de un perjuicio para el denunciante (v.gr., cierre de establecimiento emisor de ruidos (19)), sino cuando lo hace con una declaración de absolucón que le supone un perjuicio o cuando la decisión de archivo o declaración de la caducidad del procedimiento supongan la persistencia de la acción infractora por tolerancia de la Administración o por la apariencia de legalidad que ello genera. Algunos ejemplos puestos de manifiesto por Rebollo Puig (20)

pueden resultar reveladores de la indefensión que sufre el denunciante en casos verdaderamente llamativos: «en consumo, quien fue engañado en la cantidad o calidad de un producto; en sanidad, quien sufrió la intoxicación; en las entidades de crédito, quién sufrió la lesión patrimonial; en las disciplinarias de funcionarios, quien fue objeto de la discriminación, se vio perjudicado por el abandono del servicio, el abuso de autoridad o la desconsideración, etc.» En cualquiera de estas situaciones parece cuestión inconcusa que el denunciante merece ser investido de un interés legitimador que debe ser reconocido con todas sus consecuencias jurídicas.

Por todo ello y por cuanto pasaré a razonar, no es de fácil comprensión esta pertinaz resistencia del legislador a desconsiderar tantas y tan autorizadas voces que han venido reclamando que se reconozca y otorgue un papel más activo a la denuncia y al denunciante. Bien es cierto que, como afirma González Navarro (21), la denuncia carece de potencialidad suficiente para iniciar el procedimiento y que su función procesal es —y debe seguir siendo en algunos casos— más modesta: provocar el acuerdo que lo inicia. Pero que pueda —y deba— contemplarse este supuesto —incluso, lo admito, como regla general— no debería suponer aceptar con naturalidad a la hora de diseñar el procedimiento administrativo común la falta de previsión normativa de otras situaciones y supuestos en que debe admitirse con esa misma naturalidad la intervención del denunciante en el procedimiento, con toda la cohorte de derechos y garantías que le son inherentes al interesado.

La concepción de que parte el art. 62.1 no ofrece novedad alguna, pues recoge casi de forma literal la definición propuesta por González Pérez (22), quien entiende la denuncia como «un acto del particular por el que se pone en conocimiento del órgano administrativo hechos que determinarán la incoación de un procedimiento administrativo». Desde esta concepción la denuncia se limita a cumplir una función de constatación de hechos, de vehículo que permite que lleguen al conocimiento de la Administración ciertos hechos que darán lugar a que adopte o no la decisión de actuar en consecuencia. Al margen del juicio crítico que puede merecer tal marco regulatorio, de él pueden extraerse las siguientes características:

- a) • La denuncia es un acto del particular que resulta encuadrable dentro de los supuestos de colaboración de los administrados a la función administrativa. Y quien participa actúa como ciudadano, preocupado por el interés general, y no como interesado personal y directo, por lo que carece, en principio, de interés personal para depurar las responsabilidades. Por ello, en coherencia con este planteamiento, el denunciante no puede tener interés en que determinadas conductas sean objeto de sanción, ya que la protección y el amparo de los derechos subjetivos o de los intereses legítimos que pudieran haber resultado lesionados por la actuación constitutiva del hecho denunciado tienen otras vías en nuestro ordenamiento jurídico, como puede ser la exigencia de la responsabilidad de la Administración o del funcionario con la correlativa indemnización, para lo cual sí estaría legitimado el perjudicado.

De estas premisas parte la LPAC y, con base en ellas, contempla la figura del denunciante como un mero espectador, un tercero simple que carece de la cualidad de parte legítima y para el que, en consecuencia, resulta procesalmente inviable su pretensión de impugnar el archivo del expediente y los acuerdos que traen causa de tal decisión. En síntesis: a diferencia de lo que ocurre con la instancia, que pone efectivamente en marcha el procedimiento, la denuncia, como los demás actos de excitación del actuar administrativo, no inicia el procedimiento; y al no otorgar la condición de interesado a quien la formula, sino la de mero testigo cualificado, el denunciante no tiene *derecho al procedimiento*, por lo que mal puede impugnar la decisión de archivar las actuaciones ni recurrir el acto terminal, sea éste sancionador o absolutorio (SSTS de 16 de febrero y 2 de marzo de 2015, ECLI:ES:TS:2015:383), salvo que viera lesionados sus derechos fundamentales por la resolución recaída en el expediente sancionador (STSJ 200/2003 de Cataluña de 10 de febrero de 2003).

- b) • En mérito a tales argumentos, ni la denuncia obliga a la Administración a incoar el procedimiento —sólo lo hace

posible siempre por decisión del órgano administrativo correspondiente, previa valoración de su legalidad y oportunidad—, ni convierte al autor de esta en interesado. La actividad del denunciante cesa en el justo instante de formalización de la denuncia. Y, por supuesto, el denunciante no tiene derecho a que el denunciado sea castigado por la comisión de la conducta objeto de la denuncia ni, por tanto, a interponer recurso frente a la decisión absolutoria.

La concepción de denuncia como *noticia criminis* consagra la noción restrictiva de infracción como acto antijurídico que lesiona exclusivamente intereses públicos

Pero esta no es la única consecuencia de la asunción por parte del art. 62.1 LPAC de la concepción clásica de denuncia como *noticia criminis* (23) . Con ello consagra definitivamente también la noción restrictiva de infracción como acto antijurídico que produce una lesión exclusivamente en los intereses públicos —no en los derechos subjetivos ni intereses de los particulares—, así como el concepto de sanción como el mal que se inflige al responsable de la infracción, sin posibilidad de que ningún otro sujeto experimente ventaja o beneficio, personal ni patrimonial como consecuencia de la misma (24) . Siguiendo esta línea de razonamiento, el procedimiento, una vez incoado, sólo se sigue entre la Administración y el inculpado (STS de 3 de febrero de 1982, Ponente: Rodríguez Hermida), sin intervención alguna de ningún otro sujeto ni ningún derecho a que lo haga. El diseño del procedimiento sancionador queda así restringido a dos bandos: la Administración que ejercita su *ius puniendi* en represión de las conductas ilegales y el presunto infractor, que pretenderá eludir la aplicación de la corrección administrativa (25) . Tal es la concepción de denuncia y del denunciante que acoge la LPAC y sus consecuentes derivadas.

No comparto, como puede apreciarse, esta contumaz negativa del legislador de negar legitimación activa al denunciante y, sobre todo, de hacerlo sin contemplar correlativamente las excepciones que viene reclamando tanto la doctrina como la jurisprudencia. Ciertamente tampoco puede afirmarse que el denunciante siempre, o con ese mismo carácter general, pueda contar con legitimación con ocasión de cada denuncia que se formule. No se trata, por tanto, de mutar el sentido de una afirmación categórica y general por otra de signo contrario. Ni lo uno ni lo otro. Se trata de albergar en la norma —que pretende diseñar un procedimiento con la categoría de «común»— ambas situaciones. Porque si bien es cierto que no es necesaria la concurrencia de legitimación por titularidad de derechos ni de intereses legítimos para formular una denuncia, también lo es que es posible formularla concurriendo éstos (26) , sin que el instrumento jurídico utilizado de partida pueda perjudicar su posición jurídica. Siendo esto así, entiendo que la LPAC ha debido regular dentro de lo que denomina «especialidades del procedimiento sancionador» las posibilidades de intervención en el mismo por parte de este denunciante con legitimación de interesado (por la lesión que le ha producido la infracción o por el contenido de la posible sanción o por sus medidas complementarias), que podrán ir desde la posibilidad de recusar al instructor hasta el impugnar la resolución final, pasando por la posibilidad de formular alegaciones, proponer prueba o beneficiarse del silencio administrativo. Todo un elenco de actuaciones procesales que no pueden improvisarse sin una previsión normativa específica al respecto. En definitiva, la intervención de esta categoría específica de denunciante requiere de un diseño determinado del procedimiento sancionador, condicionado por las singularidades que aquella supone.

El legislador, sin embargo, es contumaz en la persistencia de la negación de cualquier posibilidad de reconocimiento de tal situación. Y lo hace en los párrafos 3º y 5º del art. 62: En el primero de ellos, cuando viene a establecer un único supuesto en que se deberá notificar a los denunciantes la decisión de la

Administración de si ha iniciado o no el procedimiento: sólo cuando la denuncia invocara un perjuicio en el patrimonio de las Administraciones públicas. ¿Significa *a sensu contrario* que no tendrá que hacerlo cuando el perjuicio que se invoca aparece referido a la esfera jurídica del denunciante? Así es y así parece corroborarse en el art. 64.1 *in fine*, al exigir que se comunique al denunciante la incoación del procedimiento cuando las normas reguladoras del mismo así lo prevean.

Por su parte, el párrafo 5º, a modo de cláusula de cierre, sienta la regla general por la que considera que «la presentación de la denuncia no confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento», lo que vuelve a reiterar en exacta literalidad en el art. 83.3. Afirmar negando nunca me ha parecido buena técnica legislativa. Ciertamente no se puede decir que con esta expresión el legislador esté marginando anticipadamente la intervención en el procedimiento sancionador de otros eventuales interesados ni tampoco que excluya la posibilidad de que pueda concurrir la condición de interesado en el denunciante y lo que, desde luego, no impone es que toda persona afectada por la infracción se transforme automáticamente en interesada (27). Pero el precepto parte de una negación y con ello deja patente que es esa la regla general y convierte la excepción en regla inaplicable prácticamente al dejarla vacía de contenido habida cuenta de la completa omisión sobre las condiciones y los derechos de intervención que le asistirían en tal caso. Como afirma Baño León (28), con este silencio el legislador «deja en el albur la cuestión jurídica de cómo se trata al denunciante interesado y la posición misma del denunciante no interesado».

4.2. La jurisprudencia favorable para reconocer al denunciante legitimación como interesado

Sin caer en generalizaciones ni en posiciones que se sitúen en el polo opuesto, la jurisprudencia viene mostrándose cada vez más sensible a la consideración de situaciones como las descritas al introducir ciertos matices para admitir la condición de interesado al denunciante en los casos en los que resulta directamente afectado por la infracción o en que del resultado del expediente sancionador pudiera experimentar un beneficio real y efectivo o evitar un perjuicio o una carga (STC 143/2000, de 29 de mayo). Tal fue el caso de la STS 79/2008 de 6 de febrero de 2008 en la que se reconoció legitimación a un trabajador víctima de un accidente laboral en el correspondiente expediente sancionador seguido contra el empresario al resultar titular del recargo de prestaciones por falta de seguridad: «resulta claro que el trabajador víctima del accidente —de trabajo— y titular del derecho al recargo de prestaciones tenía un interés legítimo, directo y muy cualificado para defender en el proceso en el que se cuestionaba el mantenimiento de la sanción, interés que le legitimaba para ser llamado al mismo (arts. 24 CE y 30.1 LJCA 1956, 19.1.a) LJCA 1998), lo que conforme a lo dispuesto en el art. 64.1 de la citada Ley, imponía la necesidad de su emplazamiento personal».

Así pues, para la jurisprudencia tiene relevancia la presencia de un interés legítimo en el procedimiento sancionador, considerado éste como una situación objetiva que sitúa al denunciante en una posición distinta al del común de los ciudadanos y de la que, con ocasión de la persecución de fines de interés general, deriva legitimación para instar la actuación de los poderes públicos de acuerdo con el ordenamiento jurídico al incidir en el ámbito de su propio interés (STS de 1 de julio de 1985, Ponente: Sánchez-Andrade y Sal).

Especialmente la jurisprudencia viene admitiendo que este ámbito de interés puede venir determinado por varias situaciones:

- 1.● Cuando el denunciante pretenda el desarrollo de una actividad de investigación y comprobación a fin de constatar si se ha producido una conducta irregular que merezca una respuesta en el marco de atribuciones del órgano competente para sancionar (SSTS de 17 de marzo de 2005, Rec. 131/2002, 19 de octubre de 2006, Rec. 199/2003 y 12 de febrero de 2007, Rec. 146/2003), si bien reitera el Tribunal Supremo que ahí termina la legitimación del denunciante puesto que esta no alcanza a que «esa actuación investigadora termine

necesariamente con un acto sancionador» (STS de 14 de diciembre de 2005, Rec. 101/2004, y 11 de abril de 2006, Rec. 3543/2003) ni siquiera con la invocación la satisfacción moral que le comportaría la sanción al denunciado (STS de 22 de mayo de 2007, Rec. 6841/2003, y sentencia 494/2019, de 28 de enero de 2019).

- 2.-● Por la pretensión de obtener un pronunciamiento administrativo previo para la interposición de una acción para el resarcimiento de daños y perjuicios, si bien a condición de que no se trate de una posibilidad hipotética, sino que sea real (STS de 19 de octubre de 2015, Rec. 1041/2013). Ahora bien, aun en estos casos, advierte el Tribunal Supremo, la sanción no añade ni resta fuerza jurídica a dicha reclamación de daños y perjuicios, cuyo fundamento sería la existencia de una conducta contraria a derecho. Por tanto, si esta antijuricidad ha sido declarada, debe resultar enteramente indiferente para el denunciante —porque lo es para el éxito de esa reclamación de daños y perjuicios— que la misma sea merecedora de sanción y que esta se imponga. En definitiva, los daños y perjuicios existirían o no con independencia de la sanción, y para reclamarlos y para obtener su resarcimiento, basta la declaración de una actuación ilegal. En consecuencia, aun en estos casos, el denunciante carece de interés, y por tanto, de legitimación para pretender la imposición de sanción al denunciado.

Si el denunciante considera insuficiente la sanción impuesta, la jurisprudencia niega tajantemente la legitimación activa para solicitar la agravación

Lo mismo sucede cuando, impuesta una determinada sanción, el denunciante la considera insuficiente. La jurisprudencia niega tajantemente legitimación activa para solicitar la agravación de la sanción impuesta ya que ello no le genera efecto positivo alguno en su esfera jurídica ni elimina una carga o gravamen (STS 1022/2018 de 18 de junio de 2018) (29) . En ninguno de los casos enunciados se exceptiona la consideración más arriba expuesta de que el denunciante ni es titular de un derecho subjetivo a obtener una sanción contra los denunciados, ni puede reconocérsele un interés legítimo a que prospere su denuncia. Faltan, en consecuencia, los presupuestos básicos para que pueda considerarse que concurre legitimación. No resultan válidos a estos efectos los clásicos argumentos consistentes al interés de que se corrijan las irregularidades o que en el futuro no se produzcan o a la satisfacción moral que comportaría la sanción (STS de 26 de noviembre de 2002) (30) .

Debe reconocerse con la jurisprudencia que en este ámbito debe huirse de afirmaciones con vocación de generalidad, sobre todo, para no terminar albergando legitimidades tan aparentes como carentes de sustantividad real. La legitimación viene ligada a la de un interés legítimo, pero, si bien ello sitúa el análisis en la búsqueda y determinación de dicho interés caso por caso, ello no exonera —sino más bien al contrario— a la LPAC de establecer explícitamente los criterios orientadores que permitan al operador jurídico actuar con tales parámetros.

4.3. El tratamiento benévolo que la LPAC dispensa al denunciante delator

Hasta aquí, el denunciante convencional y la forma y manera en que aparece regulado en la LPAC. Pero, sorprendentemente, el tratamiento por parte del legislador cambia cuando el denunciante ha participado —y cesado— en la comisión de la infracción y sea delator del resto de infractores (art. 62.4 LPAC). En este caso la LPAC le dispensa formidables recompensas en forma de exoneración o de atenuación de la sanción (pecuniaria o no) si es «el primero en aportar elementos de prueba» o estas «aportan un valor significativo añadido» respecto de los que ya disponía la Administración, siempre que esta no dispusiera en ese momento de elementos suficientes para ordenar la iniciación del procedimiento, que se repare el perjuicio

causado y que no haya destruido elementos de prueba. Aparte del impreciso significado de tan indeterminada expresión y de quién y cómo se valora, son muchas las reticencias que suscita. El propio Consejo de Estado en su dictamen 275/2015, de 29 de abril, recomendó una reconsideración sobre esta figura, al considerar que se trata de «un mecanismo eficaz para incentivar la denuncia de infracciones y, con ello, facilitar su detección y sanción».

La LPAC dispensa formidables recompensas en forma de exoneración o de atenuación de la sanción al denunciante delator

Por otra parte, la traída de la figura al procedimiento administrativo común impide, como advirtió el Consejo de Estado, atender a las peculiaridades que por razón de la materia puedan existir en cada caso, lo que hace preferible mantener la regulación en la legislación sectorial. Sin embargo, contra este criterio, la LPAC incorporó esta medida generalizando para todos los procedimientos la clemencia del denunciante delator; una medida que tradicionalmente se había venido utilizando como medida incentivadora para la ruptura de prácticas infractoras colusorias contrarias al interés público. Se trata de una técnica que puede resultar favorecedora a la eficacia administrativa en cuanto puede proporcionar elementos de prueba pero que no está exenta de algunos riesgos. Dejando al margen su escasa adherencia a criterios de justicia y de igualdad —lo que no es una cuestión menor— coincido con Rivero Ortega (31) y Casino Rubio (32) en que son múltiples los usos torticeros que pudiera encubrir esta vía de inmunidad, del que debe advertirse el considerable margen de apreciación a instancia de la Administración para reducir o eliminar por completo la sanción a un eventual infractor. No le falta razón, por tanto, a Santamaría Pastor (33) cuando valora esta novedad con la máxima dureza al afirmar sin ambages que es gravísimo que la LPAC asuma un procedimiento primitivo de represión, que choca con una larga tradición de repulsa social. La reforma que introduce este artículo «sólo puede merecer el rechazo general y suscitar el ruego de que sea rápidamente suprimido y olvidado».

Y, por último, tres cuestiones que no dejan de resultar llamativas desde un punto de vista de técnica jurídica: una, que no se vincule la clemencia al denunciante delator sólo a los procedimientos de naturaleza sancionadora, pues de haberlo querido hacer así esta figura estaría prevista en el art. 63 —regulador de las especialidades en el inicio de los procedimientos de naturaleza sancionadora—; dos, la escasa conexión de esta figura con el inicio del procedimiento; y tres, que para mayor confusión, introduce una expresión un tanto inespecífica pero que parece circunscribir su ámbito de aplicación a «la comisión de una infracción *de esta naturaleza*» (*sic.*), sin explicitar cuál. Pudiera parecer que pretende referirse a ámbitos relativos a «perjuicios en el patrimonio de las Administraciones públicas» por ser ese el referente inmediatamente anterior (véase el apartado 62.3 LPAC) pero si esto es así, tampoco es de fácil entendimiento que la LPAC haya decidido generalizar la cláusula de clemencia al preverla para el procedimiento administrativo común —y no sólo para el sancionador— para luego, sin una razón aparente, constreñir su ámbito de aplicación a las situaciones afectantes al patrimonio público.

5. LA INQUIETANTE REDACCIÓN DEL ARTÍCULO 68.4 LPAC EN RELACIÓN CON LA SUBSANACIÓN ELECTRÓNICA Y LAS DIFERENTES INTERPRETACIONES A QUE DA LUGAR. LA INCIPIENTE, PERO DECIDIDA POSICIÓN DE LA JURISPRUDENCIA

El art. 68.4 LPAC, en términos tan imprecisos como inquietantes, contempla, entre los supuestos de subsanación, la presentación de solicitudes que debieron hacerlo de forma electrónica:

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

En sintonía con el precepto, el art. 14 R.D. 203/2021 prevé este derecho a la subsanación, introduciendo las siguientes especificaciones: (a) en cuanto al ámbito subjetivo no sólo contempla la subsanación para las personas obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos, sino que lo hace extensivo a las «personas físicas» no obligadas pero que hayan ejercido su derecho a hacerlo en forma electrónica; (b) en cuanto al ámbito objetivo, es decir, las actuaciones del particular que son susceptibles de ser subsanadas, se contemplan dos situaciones: de una parte, las ya establecidas en los arts. 68 y 73 LPAC, para lo que se concederá el conocido plazo de diez días, ampliable hasta cinco días más cuando la aportación de los documentos requeridos presente dificultades especiales, con la salvedad de procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva en los que no cabe conceder ni acordar dicha ampliación; (c) si las Administraciones públicas han determinado formatos y estándares a los que deban ajustarse los documentos presentados por el interesado, igualmente procederá la subsanación por igual plazo de diez días y en los mismos términos de los artículos 68.1 y 73.2 LPAC.

Por tanto, las consecuencias del incumplimiento de no utilizar los medios (incluidos formatos automatizados) electrónicos establecidos normativamente y conforme a las previsiones del art. 41 LRJSP y apartado 1º del art. 14 R.D. 203/2021, no son otras que, para la Administración, el deber de requerir al interesado para que proceda a subsanar y, para el interesado, la carga de proceder a la correspondiente subsanación, en los conocidos términos que se regulan en los artículos 68 y 73 la LPAC. Al respecto ya tenía declarado el Tribunal Supremo que el incumplimiento del deber de requerimiento por parte de la Administración generaba la imposibilidad de inadmitir la solicitud —que, de producirse, sería un acto de trámite cualificado, recurrible autónomamente por impedir la continuación del procedimiento (STS de 11 de julio de 2002, Rec. 9078/1998)— así como la imposibilidad de desestimarla en cuanto al fondo (STS de 11 de abril de 1997, Rec. 11576/1990). Igualmente la jurisprudencia ha dejado señalado que si el requerimiento no iba acompañado de la advertencia de que en caso de no proceder a la subsanación en el plazo señalado, se le tendrá por desistido de su petición con la correspondiente orden de archivo, el procedimiento continúa «vivo y vigente» y que, por tanto, resulta improcedente tener por desistido al interesado, debiendo otorgarse un nuevo plazo de subsanación, resultando nulo el archivo del procedimiento y los actos que así lo acordaran (STS de 12 de julio de 2004, Rec. 1602/2001, STSJ País Vasco de 4 de febrero de 1999, Rec. 4710/1995 y STSJ Castilla y León de 23 de mayo de 2003, Rec. 2480/1998, entre otras), e incluso resultando posible una reiteración de la misma solicitud (STSJ de Madrid de 4 de mayo de 2006, Rec. 1236/2004).

Cuestión distinta es que, realizados el requerimiento y la correspondiente advertencia, el interesado no proceda a subsanar. En tal caso procede dictar resolución y archivar el procedimiento. De no hacerse, igualmente, el procedimiento continúa «vivo y vigente», ya que, como afirma la STS de 19 de junio de 2018 (Rec. 1342/2018), las consecuencias de la falta de subsanación no se producirán hasta que la Administración dicte el acto declarando el desistimiento.

Si el interesado requerido, subsana, la Administración debe de tomar en consideración tal actuación, porque van de suyo los efectos retroactivos de la subsanación

En caso de que el interesado atienda el requerimiento de subsanación, una vez realizado el trámite de subsanación y, por tanto, enmendado el defecto de que adolecía la solicitud o la documentación preceptiva, surge en la Administración un nuevo deber: el de tomar en consideración tal actuación del particular, no sólo ya por congruencia con la propia actuación administrativa y porque la Administración iría en contra de sus propios actos —que inicialmente ofrece la posibilidad de subsanación y posteriormente resuelve ignorando los documentos presentados dentro del plazo por ella habilitado y sin dejar siquiera que éste haya transcurrido (STSJ del País Vasco de 13 de enero de 1997, Rec. 1670/1994 y STSJ 968/2018 de Madrid de 29 de mayo de 2018)—, sino porque van de suyo los efectos retroactivos de dicha subsanación por lo que, a todos los efectos y con todas las consecuencias, ha de entenderse producida en la misma fecha en que fue formulada la propia solicitud que se subsana. De no hacerlo así, la consecuencia no puede ser otra que la anulación de la resolución administrativa que se dicta con fecha anterior a la propia subsanación o aquélla que, dictada con fecha posterior, no la toma en consideración (SAN de 21 de octubre de 1999, RJCA 1999, 3545).

Todo ello resulta plenamente aplicable a la regulación que la LPAC dispensa a la subsanación puesto que no difiere de la que se disponía en el art. 71 LRJPAC. Pero los arts. 68.4 LPAC y 14 R.D. 203/2021 parecen ir más allá al introducir una expresión desconocida hasta ahora cuando fijan como fecha de presentación aquella en que se produce la subsanación electrónica, lo que genera la incertidumbre sobre dos cuestiones: (a) si esta precisión alcanza a todos los procedimientos, tanto los iniciados de oficio como a instancia de interesado, y (b) si resulta aplicable a todos los escritos del interesado —y no sólo al iniciador del procedimiento— que integran el expediente.

Como se acaba de referir, el apartado 4º nos presenta una novedad inquietante en cuanto a la fecha en que debe entenderse presentada la solicitud que primeramente se hizo en papel o en formato distinto al establecido y, con posterioridad y atendiendo al requerimiento de subsanación, se presenta de forma electrónica: En primer lugar, los preceptos citados señalan como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación electrónica, con lo que parece descartar la denominada «subsanación de retroactivo», esto es, la posibilidad de entender presentada la solicitud en la fecha de su presentación en papel (o en formato distinto al establecido) (34), lo que resulta contrario a la doctrina que secularmente viene aplicando la jurisprudencia y a la que acabo de referirme: que una vez hecho uso del trámite de subsanación y, por tanto, enmendado el defecto de que adolecía la solicitud o la documentación preceptiva, la Administración debe tomar en consideración tal actuación del particular.), sino porque van de suyo los efectos retroactivos de dicha subsanación por lo que, con todas las consecuencias, ha de entenderse producida *en la misma fecha* en que fue formulada la propia solicitud que se subsana. Así lo entendió la STSJ de Castilla y León (Valladolid) 968/2018 de 30 de octubre de 2018, que desestimó el recurso interpuesto por la Administración frente a una sentencia del Juzgado de lo contencioso-administrativo de 19 de abril de 2018, que había estimado el recurso del interesado frente a la declaración de extemporaneidad de un recurso de alzada en un caso de subsanación electrónica. La sentencia del TSJ descarta que se haya producido la extemporaneidad al considerar que «una vez que se requiere la subsanación y se confiere un plazo de diez días para efectuarla, no puede privarse de validez al acto originario al particular que adolecía de algún tipo de deficiencia», pues ello va en contra de la doctrina de los actos propios. De no hacerlo así, aplicado la conocida jurisprudencia (SAN de 21 de octubre de 1999, **Ponente:** Herrero Pina) la consecuencia no puede ser otra que, o bien anular la resolución administrativa que se dicta con fecha anterior a la propia subsanación o bien anular aquélla que, dictada con fecha posterior, no la toma en consideración.

A la vista de esta tradicional doctrina jurisprudencial, no parece infundado el temor a que una interpretación literal de los preceptos antes transcritos (arts. 68.4 PAC y 14 R.D. 203/2021) suponga un

vuelco a la misma y aboque en muchos casos a inadmitir o a declarar extemporáneo un escrito del particular en la fecha en que se produce la subsanación electrónica al haber expirado el plazo para presentarlo (35) .

La cuestión no se ha presentado pacífica desde que fue dictada la LPAC tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, habiendo dado lugar a encendidas polémicas, unas a favor y otras en contra de la retroactividad de la subsanación electrónica que parece diseñarse con contundencia en la novedosa redacción que presenta el vigente art. 68.4 LPAC. Para Chaves (36) , sólo cabe admitir una interpretación conforme a la literalidad de la norma, que es clara en sus términos de contenido indudablemente imperativo (*se considerará* como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación), por lo que debe entenderse que la presentación electrónica para los sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración es un requisito imprescindible, que no admite subsanación retroactiva. De admitirse esta interpretación, añadido, sólo cabría tener en consideración el escrito presentado electrónicamente con la subsanación si aún no ha expirado el plazo establecido normativamente para hacerlo y nunca en caso de que éste se hubiera agotado.

Una posición contraria ha sido la encabezada por Gómez Fernández (37) , que sostiene que el inciso del precepto comienza con una expresión que no debe pasar desapercibida pues delimita su ámbito de aplicación, que no lo es *a todos los efectos* sino única y exclusivamente, *a los efectos de la presentación electrónica*. En consecuencia, entiende que cuando la norma indica que se considera como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que se ha realizado la subsanación, los es únicamente al efecto del cómputo de los plazos, tal y como se deriva del art. 31.2.c) LPAC que establece que «El inicio del cómputo de los plazos que hayan de cumplir las Administraciones Públicas vendrá determinado por la fecha y hora de presentación en el registro electrónico de cada Administración u Organismo. En todo caso, la fecha y hora efectiva de inicio del cómputo de plazos deberá ser comunicada a quien presentó el documento», lo que debe ponerse en relación con el art. 21.3.b):» En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación».

Esta interpretación es la defendida también por Lozano Cutanda (38) , que afirma que el precepto se está refiriendo a que el momento de presentación electrónica determina el inicio del cómputo de los plazos que han de cumplir las Administraciones públicas y no a la supuesta irretroactividad de la subsanación de la presentación defectuosa en formato papel. De haber querido el legislador eliminar los efectos de la presentación en soporte papel hubiera optado por suprimir la posibilidad de subsanar. Lo que no cabe entender es que, reconocido el derecho a la subsanación, unos puedan beneficiarse de él y otros no por haber precluido ya el plazo, y ello en función, en muchas ocasiones, de la fecha en que la Administración les requiera para ello.

Con todo, aún cabe una última interpretación que apunta a que, aunque el legislador ha introducido este precepto dentro de la subsanación, en realidad no se trata de tal, sino que se limita a aclarar que la presentación electrónica es la primera y que a esa fecha hay que estar y que la presentación escrita ha de tenerse por no efectuada. Esta última interpretación considero que en modo alguno puede compartirse, no sólo por la ubicación y objeto de regulación de los arts. 68 LPAC y 14 R.D. 203/2021, sino por el tenor literal con que se expresa este último en su párrafo 1º, que, además de advertirlo inequívocamente, especifica las conocidas consecuencias de no proceder a la subsanación requerida en el plazo de diez días:

«Si existe la obligación del interesado de relacionarse a través de medios electrónicos y aquel no los hubiese utilizado, el órgano administrativo competente en el ámbito de actuación requerirá la correspondiente subsanación, advirtiéndolo al interesado, o en su caso su representante, que, de no ser

atendido el requerimiento en el plazo de diez días, se le tendrá por desistido de su solicitud o se le podrá declarar decaído en su derecho al trámite correspondiente, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre».

Por tanto, está claro que estamos en presencia, no de una primera presentación, sino indudablemente de la subsanación de la primera. Ahora bien, este mismo apartado, en su último párrafo, continúa sin arrojar luz sobre el enigmático art. 68.4 LPAC, que reproduce y al que se remite, en cuando a los dos referidos extremos, íntimamente relacionados entre sí: en cuanto a la determinación del «momento» en que debe entenderse presentada la solicitud y a qué limitados efectos se refieren ambos preceptos con la misteriosa expresión «a estos efectos»:

«Cuando se trate de una solicitud de iniciación del interesado, la fecha de la subsanación se considerará a estos efectos como fecha de presentación de la solicitud de acuerdo con el artículo 68.4 de dicha ley».

A la vista del tenor literal del precepto entiendo que su recta interpretación debe partir de dos consideraciones: En primer lugar, que dados los efectos restrictivos que presenta la nueva redacción del precepto, la primera tarea es delimitar su ámbito de aplicación, que debe quedar circunscrito a los específicos escritos a los que se refiere, esto es, a las «solicitudes» de iniciación (ap. 1 del art. 68) y a los procedimientos que en él se indican, que no son otros que los «procedimientos iniciados a instancia de los interesados» (ap. 3 del art. 68), tal y como ha venido a afirmar la STS 954/2021 de 1 de julio de 2021 (39) . Por tanto, entiendo que *a sensu contrario* esta novedosa regulación no alcanza a los procedimientos iniciados de oficio ni tampoco a los escritos, que, si bien son iniciadores de procedimientos a instancia de interesado, sin embargo, no son técnicamente «solicitudes», como es el caso de los recursos administrativos (40) , ni tampoco a ningún otro escrito presentado en cualquier otro momento o trámite efectuado a lo largo del procedimiento distinto de la solicitud de iniciación.

Y, en segundo lugar, que la presentación por vía electrónica que se realice atendiendo al requerimiento que ofrecía hacerlo y fijaba el plazo de diez días ha de tener necesariamente efectos vinculantes para la Administración que lo concede siquiera sea por mínima coherencia y por la confianza generada en el interesado. Considero que no es de recibo que se le reconozca el derecho a la subsanación, se le otorgue el plazo de diez días y, atendido puntual y escrupulosamente, en fondo y en forma, por el interesado, la Administración lo declare extemporáneo —o, en su caso, inadmisible— por el hecho de que la fecha de la presentación electrónica se haya excedido de la concedida para el procedimiento en cuestión (p.ej., de responsabilidad patrimonial). En consecuencia, los efectos subsanadores de la presentación en papel han de estar fuera de toda duda, pues no para otra cosa se requiere al interesado y si la Administración permite la subsanación y otorga un plazo para realizarla es obligado considerar el defecto como subsanable, la posibilidad de corregir el defecto en el plazo concedido y tener por efectuada la subsanación si se hace de conformidad con las instrucciones señaladas en el requerimiento de subsanación. Lo contrario, parece obvio, es contradictorio con la propia subsanación. Cuestión distinta, como afirma Falcón y Tella (41) y como aquí se viene manteniendo, es que el inciso final juegue a todos los demás efectos, como por ejemplo, la duración máxima del procedimiento y las consecuencias del silencio administrativo, que deberá iniciar su cómputo a partir de la fecha de la subsanación. Pero nunca puede atenderse a la fecha de subsanación electrónica para determinar si el escrito ha sido presentado en plazo, al menos cuando ello determine la extemporaneidad como sucedería de no haber mediado necesidad de subsanación y su requerimiento.

Aún queda por dejar de manifiesto una cuestión adicional. Se viene advirtiendo que para que una solicitud pueda ser objeto de requerimiento de subsanación se requiere que se encuentre presentada. Sin esta presentación no puede hablarse técnicamente de solicitud. El problema surge cuando la aplicación informática ofrece un mensaje inexacto al solicitante, con indicación de que la solicitud se ha cursado con éxito y, sin embargo, por fallo en el sistema informático no ha llegado al registro de la Administración, de modo que la presentación telemática se encuentra no finalizada. Fue lo que aconteció en el proceso en causa que dio lugar a la reciente STS de 15 de enero de 2024 (Rec. 1905/2021) —similar a la STS 762/2021 de 31 de mayo de 2021— que, estimando el recurso de casación interpuesto por el interesado, sostiene tan importante afirmación que resulta obligada su transcripción literal:

«La Administración no puede escudarse en el modo en que ha sido diseñado el correspondiente programa informático para eludir el cumplimiento de sus deberes frente a los particulares, ni para erosionar las garantías del procedimiento administrativo. Más aún: la Administración conoció —o pudo conocer— que la recurrente había pagado la tasa. A ello debe añadir que, incluso aceptando a efectos puramente argumentativos que no sea técnicamente posible recibir automáticamente información sobre los pasos dados por todos aquéllos que han accedido al programa informático, la Administración debe, en todo caso, dar la posibilidad de subsanación cuando el interesado reacciona frente a su no inclusión en la lista de admitidos y acredita que sólo omitió el paso final, esto es, la firma electrónica y el registro de la solicitud (...). La Administración no puede fundar sus actos desfavorables para los particulares en la mera falta de pericia de estos para el manejo de medios telemáticos. Debe, por el contrario, demostrar que ha hecho lo razonablemente posible para facilitarles el correcto uso de los mismos, así como la subsanación de errores y omisiones».

6. LAS NECESARIAS CORRECCIONES EN LA REGULACIÓN DE LAS NOTIFICACIONES

6.1. El silencio de la LPAC en relación con el momento y forma del intento de notificación

Bien es sabido que la LPAC admite como válido cualquier medio que la Administración utilice para efectuar la notificación, con la única exigencia de que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, de la fecha, identidad de quien la ha recibido y contenido del acto (art. 41.3 LPAC), todo lo cual debe incorporarse al expediente de forma *debidamente acreditada* (art. 41.1.b LPAC). En esta necesidad de acreditación insiste también el art. 40.4 LPAC: «y a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente la notificación que contenga, cuando menos, el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación *debidamente acreditado*». La razón es obvia: la notificación se tendrá por no realizada si la Administración no está en condiciones de acreditar la recepción de la notificación o que se ha producido el intento de notificación en tiempo y forma. Todo ello con los consiguientes efectos de producción del silencio administrativo o la caducidad del procedimiento, salvo que el interesado haga manifestación en contra (STJS de Andalucía, Málaga, de 30 de marzo de 1998, Rec. 3528/1995 (42)).

Obviamente cuando la notificación se ha efectuado felizmente no plantea problemas: el vigente art. 41.1.b LPAC cuenta con que existe la oportuna «acreditación» que la pruebe y se limita a exigir que «se incorporará» al expediente. En este supuesto el tenor literal del precepto es llano en su entendimiento. Pero no ocurre lo mismo cuando la notificación se ha intentado pero el resultado ha sido infructuoso, en cuyo caso se plantean dos problemas de enorme transcendencia que la LPAC ha dejado irresueltos: uno, si

esa acreditación se produce en el momento en que se ha realizado materialmente el intento de notificación en el domicilio del interesado o cuando la Administración recibe el documento que lo acredita; y dos, si para entender efectuado el intento de notificación basta con el primero o es necesario el que debe hacerse dentro de los tres días siguientes y en hora distinta (art. 42.2 LPAC), ya se haya realizado o no con éxito.

El art. 40.4 LPAC es escueto en exceso, limitándose a exigir que, junto con el resto de los requisitos de tiempo y contenido, ese intento de notificación esté «debidamente acreditado». Nada más. Esta expresión ciertamente carece de la claridad que hubiera sido deseable al omitir la solución jurídica que debe darse al problema del lapso de tiempo que media entre la fecha del intento y la posterior en que la Administración recibe, toma razón y hace constar en el expediente su frustración, por lo que deviene tarea imprescindible determinar en cuál de los dos momentos se produce tal necesaria acreditación. Es evidente que la cuestión lejos de ser inane, es de enorme trascendencia práctica pues, en muchos casos, de la elección de uno y otro momento dependerá que se hayan producido los efectos de la caducidad del procedimiento o del silencio administrativo por exceso del plazo establecido normativamente —lo que puede acontecer en esos lapsos de tiempo— y para cuyo cumplimiento se requiere que la Administración, en unidad de plazo, no sólo haya dictado la resolución que le pone fin sino también que dentro de dicho plazo la haya notificado (arts. 24 y 25 LPAC) o, al menos, que lo haya intentado aun cuando el resultado haya sido infructuoso (art. 40.4 LPAC). A falta de solución del legislador, veamos la que dispone la jurisprudencia.

6.1.1. Dos posibles fechas de acreditación del intento de notificación en las notificaciones en papel: cuando se produce o cuando la Administración recibe el documento que lo acredita

Respecto de la primera cuestión señalada, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha manejado las dos opciones y las dos parecen plausibles en su razonamiento, por lo que debería ser el legislador el que optara por una u otra. En su sentencia de 17 de noviembre de 2003 (Recurso de casación en interés de la Ley núm. 128/2002) consideró que la acreditación formaba parte inescindible del intento de notificación y que, en consecuencia, la fecha relevante para entender que la resolución había sido dictada o no en plazo es la de entrada en la Administración del «acuse de recibo» o del documento que acredite la recepción de la notificación o de su intento infructuoso. En consecuencia, fijó como fecha a tener en cuenta «el momento en que la Administración reciba la devolución del envío». Esta doctrina se fundamentaba en el tenor literal del entonces art. 59.1 LRJPAC (con el que guarda similitud el vigente art. 41.1.b. LPAC), que exigía que las notificaciones se practiquen por cualquier medio que permita «tener constancia de la recepción por el interesado o su representante» del acto notificado. La razón, para la sentencia, es obvia: una cosa es sólo el «intento de notificación» y otra, que esté «debidamente acreditado». Siendo esta la literalidad de la norma, parece llano que si el legislador no hubiera querido incorporar el requisito de la acreditación del intento de notificación para que se produjeran los efectos establecidos hubiera bastado con la ley se hubiera limitado a reiterar, como hace en el actual art. 41.1.b LPAC, lo establecido en el entonces vigente art. 59.1 LRPAC para los casos en que la notificación efectivamente haya llegado a término. Sin embargo, no lo ha hecho así. La LPAC vuelve a insistir, siguiendo la literalidad del art. 58.4 LRJPAC, en la necesidad de que también el intento de notificación se encuentre debidamente acreditado (43). Y ese momento, según la sentencia, no puede ser otro que el de la recepción por la Administración actuante de la devolución del envío por parte de Correos, ya que sólo a partir de ese momento (a) quedará debidamente acreditado ante la Administración que se ha llevado a cabo el infructuoso intento de notificación, y (b) se entenderá concluso el procedimiento a los efectos del cómputo de su plazo máximo.

En mérito a tales criterios, la sentencia fijó doctrina legal dando respuesta a dos cuestiones: «la primera, cómo debe entenderse la expresión «intento de notificación debidamente acreditado»; la segunda, en qué momento queda cumplido el intento de notificación en el caso de la práctica de la notificación por correo certificado»:

El «intento de notificación debidamente acreditado» se refiere al intento personal por un procedimiento que cumpla con las exigencias legales, infructuoso y acreditado

En cuanto a cómo debe entenderse la expresión «intento de notificación debidamente acreditado» que emplea el referido precepto legal, afirma esta sentencia del TS, «es claro que con tal expresión la Ley se refiere al intento de notificación personal por cualquier procedimiento que cumpla con las exigencias legales contempladas en el artículo 59.1 de la Ley 30/1992, pero que resulte infructuoso por cualquier circunstancia y que quede debidamente acreditado. Intento tras el cual habrá de procederse en la forma prevista en el apartado 4 del artículo 59 de la citada Ley. Así, bastará para entender concluso un procedimiento administrativo dentro del plazo máximo que la ley le asigne el intento de notificación por cualquier medio legalmente admisible según los términos del artículo 59.1 de la Ley 30/1992, y que se practique con todas las garantías legales aunque resulte frustrado finalmente, siempre que quede debida constancia del mismo en el expediente».

En relación con la práctica de la notificación efectuada por medio de correo certificado con acuse de recibo «queda culminado, a los efectos del artículo 59.4 de la Ley 30/1992, en el momento en que la Administración reciba la devolución del envío de la notificación», al no haberse logrado practicar la misma por darse las circunstancias previstas en los apartados 2 y 3 del artículo 59 de la Ley 30/1992 (doble intento infructuoso de entrega o rechazo de la misma por el destinatario o su representante).

En contra del criterio de la STS de 17 de noviembre de 2003 y apartándose de la exégesis y literalidad del precepto, la STS de 3 de diciembre de 2013 (Rec. 557/2011) rectificó esta interpretación con el confesado propósito de evitar que la caducidad de un procedimiento quede al albur de actuaciones y demoras ajenas a la Administración y al procedimiento llevado a cabo por ella. Y por ello dejó fuera del cómputo del plazo el intervalo temporal que media entre el intento de notificación y la recepción por parte de la Administración del documento que lo acredita (44). En consecuencia, cambia radicalmente el criterio sobre la fecha 'clave' en que debe entenderse que queda culminado el intento de notificación en los casos en que esta no ha conseguido llevarse a efecto, fijándola «en la fecha en que se llevó a cabo», con entera independencia de la postrera fecha en que la Administración reciba la documentación cumplimentada. En Tribunal Supremo fundamentó este nuevo criterio en que la acreditación del intento de notificación «no forma parte del plazo que ha de computarse al efecto a que se refiere (de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración del procedimiento) sino que es solo una exigencia de constatación; de suerte que el período de tiempo que transcurre entre la fecha del intento y la posterior en que se hace constar en el expediente su frustración, no prolonga aquel plazo». Por tanto y en definitiva, aclara el Supremo, «si el intento de notificación se lleva a cabo en una fecha comprendida dentro del plazo máximo de duración del procedimiento (siempre, por supuesto, que luego quede debidamente acreditado, y se haya practicado respetando las exigencias normativas a que esté sujeto), producirá aquel concreto efecto que dispone ese artículo 58.4 de la Ley 30/1992, con independencia o aunque su acreditación acceda al expediente cuando ya venció ese plazo».

6.1.2. Dos posibles fechas para entender consumado el intento de notificación en las notificaciones en papel: cuando se produce el primer intento (frustrado) o cuando se produce el segundo, con o sin éxito

No de menor trascendencia jurídica goza la segunda cuestión planteada, especialmente en los casos en que el plazo de caducidad ha tenido lugar entre el «primer intento» (frustrado) de notificación y el día del segundo intento que ha de tener lugar dentro de los tres días siguientes y en hora distinta, se consiga o no efectuarla con éxito. Coincido sin reparos con el razonamiento que se contiene en la STSJ de Castilla La Mancha de 1 de septiembre de 2014 (ECLI:ES:TSJCLM:2014:2278), que consideró caducado el procedimiento porque el plazo máximo para resolver y notificar se había alcanzado en la fecha que medió entre primer intento de notificación con resultado infructuoso y la notificación eficaz. Para la sentencia el *punctum saliens* se encuentra en que no puede hablarse de «intento de notificación» si ese intento no se ha producido de forma completa. Dicho de otro modo: el intento de notificación a que se refiere el art. 40.4 LPAC equivale al intento completo y acabado conforme al art. 42.2, y este no es otro que el «intento doble», lo que se produce en el segundo, ese que se tiene lugar dentro de los tres días siguientes y en hora distinta en que se intentó el primero. Si el intento de notificación es aquél tras el cual habrá que proceder en la forma prevista en el art. 44 (es decir, la publicación mediante anuncio en el «BOE») (45) sólo cabe entender que hay que haber consumado el doble intento, pues en otro caso no cabe aún pasar a la notificación en el Boletín, que ya no forma parte de ningún intento sino que constituye la notificación plena.

Caduca el procedimiento cumplido el plazo máximo para resolver y notificar en la fecha entre primer intento de notificación con resultado infructuoso y la notificación eficaz

La cuestión no es pacífica como así lo demuestra el Voto particular discrepante, que no aprecia la caducidad cuando, como en el caso planteado, hay un intento de notificación (aún no doble) dentro del plazo de duración del procedimiento, y otro (eficaz) fuera, ya que la ley (el entonces vigente art. 58.4 LRJPAC) exige «un intento» y no «dos intentos». No puedo estar de acuerdo con este razonamiento porque la LPAC no cuantifica los intentos, sino que el art. 40.4 utiliza la locución «el intento de notificación», no que este se consiga con el primero.

6.1.3.Fecha en que debe entenderse consumado el intento de notificación en las notificaciones electrónicas

Como es sabido, en la práctica de las notificaciones electrónicas hay dos fechas bien diferenciadas: una, el día de la puesta a disposición del destinatario de la notificación —en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante o en la dirección electrónica habilitada única del destinatario—; otra, el día en que tiene lugar el acceso por este al contenido de la notificación, para lo que dispone de un plazo de diez días naturales, transcurrido el cual la notificación se entenderá rechazada (art. 43.2 párrafo segundo LPAC). La cuestión a dilucidar es cuál de los dos momentos es el decisivo para entender cumplida la obligación de notificar a efectos del *dies a quem* de culminación del procedimiento: la fecha de puesta a disposición de la notificación, con independencia de cuándo el destinatario accede a su contenido, o la fecha de acceso al mismo.

Sobre esta cuestión se ha pronunciado la STS 1320/2021 de 10 de noviembre de 2021, dictada para resolver el recurso de casación planteado contra la sentencia de la Audiencia Nacional de 30 de junio de 2020, que anuló el acto impugnado por caducidad del procedimiento. La Abogacía del Estado, fundamentándose en la previsión del art. 40.4 LPAC sobre la constancia del requisito de acreditar debidamente el intento de notificación, mantenía que debe distinguirse entre el intento de notificación efectuado en legal forma y

debidamente acreditado, que es suficiente para entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, y la notificación del acto, a partir de la cual el acto despliega su eficacia y para el interesado se abren los plazos para impugnarlo en la vía administrativa o judicial. De este modo, no se produce la caducidad del procedimiento si el intento de notificación se ha realizado en plazo y así resulta acreditado, aunque la práctica de la notificación se haya producido con posterioridad, una vez traspasado el plazo máximo de duración del procedimiento, a través del acceso por el interesado a su contenido. El interesado —parte recurrida—, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 43.2 LPAC (en relación con los arts. 42.1 y 45.1 y 2 del R.D. 203/2021, de 30 de marzo), defendía que la notificación y, por tanto, la terminación del procedimiento, se produce en el momento en que se acceda a su contenido, para lo que disponía de diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación.

Pues bien, para la resolución del asunto el Supremo aplica los criterios ya establecidos para el caso de las notificaciones en papel, para los que basta con el intento de notificación, debidamente acreditado. Para el caso de las notificaciones electrónicas, la solución resultará de la conjugación de los párrafos 2 y 3 del art. 43: «2. Las notificaciones por medios electrónicos se entenderán practicadas en el momento en que se produzca el acceso a su contenido. 3. Se entenderá cumplida la obligación a la que se refiere el artículo 40.4 con la puesta a disposición de la notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante o en la dirección electrónica habilitada única». En definitiva, el Tribunal Supremo mantiene y ratifica el criterio anterior de entender cumplimentada la obligación de notificar en plazo a efectos de la caducidad de un procedimiento administrativo con el intento de notificación, lo que, en los supuestos de notificaciones electrónicas, se produce con la puesta a disposición de éstas en la sede o en la dirección electrónica habilitada única.

No obsta para aplicar esta solución los supuestos de doble notificación. El art. 41.7 LPAC ordena tomar «como fecha de notificación la de aquella que se hubiera producido en primer lugar», por lo que siendo la notificación electrónica la que se produce en primer lugar, será suficiente con su puesta a disposición en los términos ya examinados (SAN de 25 de septiembre de 2019, Rec. 1122/2018).

6.1.4. Y una precisión adicional

Por último, tampoco la LPAC hace referencia a las excepcionales ocasiones en que resulte imposible acreditar la fecha de la notificación. La cuestión es de enorme trascendencia jurídica, no sólo a los efectos de caducidad y silencio administrativo, sino también a los de considerar extemporáneo o no el recurso interpuesto por el interesado. La jurisprudencia viene manteniendo que en tales casos hay que estar a lo señalado por los propios interesados, de forma que el recurso ha de entenderse interpuesto en plazo si el recurrente afirma haber recibido la notificación en un determinado momento y la Administración no puede demostrar que lo haya hecho en otra fecha (SSTS de 20 de enero 1989, **Ponente:** Excmo. Sr. Pedro Esteban Alamo, de 5 de abril 1990, **Ponente:** Martínez Sanjuán y STS de 16 de julio de 2002, Rec. 4755/1997, entre otras muchas), pues de lo contrario podría incurrirse en una posible infracción del derecho a la tutela judicial efectiva, en la medida en que un inseguro incumplimiento de dicho requisito temporal, con la consiguiente declaración de la inobservancia del presupuesto procesal, supone dejar sin respuesta judicial fundada sobre el tema de fondo suscitado en el recurso contencioso-administrativo» (STS de 22 de julio de 2005, Rec. 136/2000).

6.2. Cuestiones no previstas en la LPAC en relación con los destinatarios de la notificación

6.2.1. El interesado y su representante

El art. 40.1 LPAC hace referencia al interesado como destinatario de las notificaciones, y silencia a su representante. Pero obvio es que, sin necesidad de que la LPAC lo especifique, este último puede —y debe

— hacerse cargo de la notificación y hacerlo en nombre del interesado. En tal caso la notificación surtirá iguales efectos que si hubiera sido efectuada directamente al interesado. Pero, ¿y si sucede a la inversa, esto es, si se designa al representante de forma expresa para la recepción de la notificación y la Administración la dirige sin embargo al interesado? La jurisprudencia en este caso se muestra proclive a darla por válida si el interesado la recibe efectivamente (STS de 11 de febrero de 2003, Rec. 8941/1998). Sin embargo, la respuesta no puede ser la misma cuando el interesado, confiado en que la notificación sería cursada a su representante, no la recibe o lo ha hecho de forma no fehaciente, es decir, de imposible acreditación por parte de la Administración, en cuyo caso deben aplicarse las reglas de la notificación infructuosa que prevé el art. 44 LPAC.

6.2.2.¿A quién debe cursarse la notificación en los procedimientos iniciados a instancia de varios interesados?

La LPAC obvia especificar si en los casos en que sean varios los sujetos instantes de un procedimiento basta con que la Administración curse la notificación sólo a uno de ellos o debe hacerlo a todos. El Tribunal Supremo, en sentencia de 27 de diciembre de 1994 (Rec. 1035/1991) admitió como válida la notificación practicada al interesado que figuraba en primer lugar, con lo que implícitamente está considerando que este interesado es vehículo idóneo como para sentar la presunción de que se la hará llegar convenientemente a los demás y de que lo hará en la misma fecha que consta en el acuse de recibo. Entiendo que la cuestión es de tal trascendencia que la LPAC ha debido abordarla en su articulado, sobre todo, porque la jurisprudencia no siempre ha utilizado el mismo criterio. Así, la STS 448/2021 de 25 de marzo de 2021 entiende que, siendo varios los reclamantes, procede distinguir los casos en que han designado un domicilio distinto cada uno de ellos para recibir las notificaciones, de aquellos otros en que han designado el mismo domicilio para todos. Según el Supremo, en los primeros, la resolución deberá notificarse individualmente a cada uno de ellos en el domicilio que designaron, para evitar así cualquier atisbo de indefensión. Sin embargo, la respuesta no puede ser la misma respecto de los segundos, en que deberá practicarse igualmente en el domicilio designado, que es el mismo para todos, pudiendo operar en este caso la presunción de que la resolución llegó a conocimiento tempestivo de todos los interesados en la fecha en que se practicó la notificación en el domicilio común designado.

6.2.3.¿A quién debe cursarse la notificación cuando el procedimiento iniciado de oficio afecte a una pluralidad de interesados?

En estos casos parece evidente la Administración deberá dirigirla de forma personal y fehaciente a cada uno de ellos, de forma singular y por separado, siempre y cuando, como es natural, sean determinados. Pero el problema en este caso radica no en esta cuestión sino en el lugar en que deba practicarse, a lo que se hará referencia después.

6.2.4.¿A quién debe cursarse la notificación que debe practicarse a las personas jurídicas?

Es obvio que en este caso habrá de hacerla llegar al representante legal. El problema se plantea en aquellas entidades que carecen de él. Es de suponer que en este caso habrán de ser notificados todos sus miembros. Ahora bien, especial cuidado debe emplearse cuando de lo que se trata es de notificar una deuda. Para no vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva ha de practicarse la notificación en el domicilio de la entidad deudora, si es conocido, y no en el domicilio en que ejerce la actividad y mucho menos utilizar el medio subsidiario de la publicación (STSJ de Canarias de 30 de mayo de 2000, Rec. 1206/1997). Sólo así queda garantizada la concesión del plazo para que efectúe el pago de manera voluntaria y de interponer el correspondiente recurso frente a la Administración acreedora, de todo lo cual debe quedar debida constancia de que el mandado de pago se ha efectuado personalmente. Y dicha certeza no se obtiene si no

es practicando la notificación en el domicilio adecuado, esto es, en el deudor.

6.3. Algunas dudas sobre el lugar de la notificación

6.3.1. En los procedimientos iniciados a instancia de interesado

Al regular la notificación en los procedimientos iniciados a instancia de interesado, el derogado art. 59.2 LRJPAC diseñó una regla general y una excepción. En la primera imponía, con la contundencia que expresa el mandato que encierra el término «se practicará», que se hiciera en el lugar que el interesado «haya señalado a tal efecto en la solicitud». Este derecho se revela tan elemental que no deja de resultar llamativo que haya desaparecido en el vigente art. 41.3 LPAC, que únicamente reitera la excepción que ya preveía la LRJPAC por cuya virtud «cuando no fuera posible realizar la notificación de acuerdo con lo señalado en la solicitud, se practicará en cualquier lugar adecuado a tal fin». La exigencia de aquella regla general, tan contundentemente expresada, queda relativizada en la vigente LPAC puesto que sólo implícitamente aparece contenida al prever la excepción. Esta variación no parece inocente ni se halla desprovista de importantes efectos jurídicos puesto que, al no mandar practicarla atendiendo al lugar señalado por el interesado, en caso de no cumplir el designio de éste no estaría incumpliendo un mandato legal expreso al que anudar efectos invalidatorios y la notificación podría reputarse perfectamente válida, contraviniendo así una inveterada jurisprudencia que concluía justamente lo contrario. A ello se añade que, al igual que ocurría bajo la vigencia de la LRJPAC, cuando entra en juego la excepción y la Administración elige «cualquier lugar adecuado a tal fin» está indicando que no existe preferencia ni prelación legal por un lugar o lugares de notificación concretos (domicilio habitual, lugar de trabajo...), todo lo cual no deja de generar inseguridad jurídica que la doctrina se ha encargado de reprochar (46).

6.3.2. En los procedimientos iniciados de oficio

La LPAC en su art. 41.4 efectúa una previsión para los casos de las notificaciones en los procedimientos iniciados de oficio, estableciendo que «a los solos efectos de su iniciación, las Administraciones Públicas podrán recabar, mediante consulta a las bases de datos del Instituto Nacional de Estadística, los datos sobre el domicilio del interesado recogidos en el Padrón Municipal, remitidos por las Entidades Locales en aplicación de lo previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local».

La oquedad en la regulación no se encontraba precisamente en precisar los datos y registros que pueden consultar las Administraciones, lo que, por otra parte, puede resultar obvio, sino en determinar lo que no dice, esto es, si los interesados tienen la posibilidad de vincular a la Administración la elección que efectúen respecto del lugar donde recibir las notificaciones en procedimientos iniciados de oficio.

El precepto no lo indica, y si acaso, sólo podría desprenderse mediante una interpretación *a sensu contrario* cuando determina que la consulta a estos registros procede «a los solos efectos» de la iniciación —por tanto, podría deducirse, no de las actuaciones que le siguen— de los procedimientos incoados de oficio. En consecuencia, una vez iniciado el procedimiento y comparecido el interesado, este pueda dejar señalado el lugar de preferencia para recibir las ulteriores notificaciones, incluidos los medios electrónicos.

Desoyendo la doctrina jurisprudencial, en procedimientos iniciados de oficio la LPAC no reconoce el derecho a designar un lugar donde recibir la notificación

No existe, pues, reconocido legalmente el derecho de los interesados a designar en estos casos un lugar donde recibir la notificación en los procedimientos iniciados de oficio. La LPAC desoye así la doctrina

jurisprudencial que aboga por una solución distinta más acorde con la tutela judicial efectiva. Así, la STS de 3 de julio de 2013 (Rec. 2511/2011) dejó afirmado que «el señalamiento por los interesados de un domicilio donde desean ser notificados es independiente de la forma en que el procedimiento se inicia, de oficio o a instancia de parte, siendo un derecho de los interesados en el procedimiento —también ejercitable en los procedimientos incoados de oficio— y, desde luego, la designación de representante con todas las garantías legales y de un domicilio específico para notificaciones, impide la validez de las notificaciones efectuadas sin tener en cuenta tales designaciones, que se convertirían así en inoperantes, pues una interpretación contraria vaciaría de contenido tanto la posibilidad de designar representantes (*ex artículo 32 LRJPAC*) como la de designar domicilio a efectos de notificaciones».

En consecuencia, conforme a esta doctrina, la inobservancia por parte de la Administración de este derecho del interesado a elegir el lugar de recepción de las notificaciones en cualquier procedimiento, con independencia de su forma de iniciación, determina que la notificación haya de tenerse por defectuosa, con posibilidad de convalidación, pero también con posibilidad de que resulte inválida si, como en el proceso en causa, generó indefensión.

6.4. El aviso de la puesta a disposición de la notificación electrónica y los problemas que generan las interpretaciones jurisprudenciales sobre su carácter meramente «informativo»

6.4.1. Razones de la necesaria y urgente reforma de la configuración del aviso

Los únicos sistemas que prevé la LPAC y el R.D. 203/2021 para practicar las notificaciones electrónicas son la sede electrónica (PAGe) y la dirección única electrónica habilitada (DUEH). Para que el interesado tenga conocimiento de la existencia y depósito de dicha notificación, el art. 41.1 *in fine* LPAC establece la obligación de la Administración de enviar un aviso al interesado o su representante en el dispositivo electrónico o correo electrónico que hayan facilitado a tal fin; y lo hace junto con la advertencia de que ni estos dispositivos ni los correspondientes avisos servirán «para la práctica de notificaciones», lo que se completa con el art. 43.1 R.D. 203/2021 que advierte de su «carácter meramente informativo». La dicción literal de ambos preceptos provoca una doble suerte de efectos: primero, que la notificación practicada por este medio carecería de validez y eficacia, por lo que sigue recayendo sobre la Administración la carga de efectuar la notificación con todos sus requisitos legales (47) (SAN de 7 de enero de 2016, ECLI:ES:AN:2016:267); y, segundo, que la fecha de terminación del procedimiento, el plazo de prescripción, los plazos para interponer recursos o el plazo para determinar la firmeza del acto notificado no comienzan a computarse desde el momento de envío y/o recepción del aviso sino desde el momento de acceso, es decir, de la comparecencia en la sede electrónica o en la dirección electrónica habilitada única. Hasta aquí, ningún reproche cabe alzar respecto de estas previsiones legales respecto del aviso y su carácter meramente informativo (48). No puede decirse lo mismo en relación con lo dispuesto en los arts. 41.6 LPAC y 44 R.D. 203/2021 cuando prevén otro efecto de no menor trascendencia: la falta de práctica de este aviso «no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida».

Los únicos sistemas previstos para practicar las notificaciones electrónicas son la sede electrónica (PAGe) y la dirección única electrónica habilitada (DUEH)

Que la redacción es absolutamente desafortunada queda puesto de manifiesto por el hecho de haber generado, no ya sólo duras críticas por parte de la doctrina, sino por dar lugar a interpretaciones absolutamente dispares por parte de la jurisprudencia. Así, la STSJ de Castilla-La Mancha de 12 de mayo de

2020 (ECLI:ES:TSJCLM:2020:912) (49) hace una interpretación absolutamente literal de la norma al no reconocer sanción jurídica alguna a la Administración por haber incumplido la obligación de enviar el aviso de notificación, sencillamente porque el art. 46.1 no la prevé. La STSJ del País Vasco de 6 de junio de 2018 (ECLI:ES:TSJPV:2018:2224) llega a parecida conclusión, al considerar que una cosa es que el envío del aviso de notificación electrónica sea preceptivo y «otra bien distinta el que el incumplimiento de ese requisito comporte la nulidad de la notificación». A igual conclusión llega la STSJ de Cataluña de 27 de septiembre de 2023 (ECLI:ES:TSJCAT:2023:8378).

En mi opinión, nada cabría reprochar al precepto —ni a esta jurisprudencia que lo aplica— si ambos hubieran añadido lo que es por todos conocido y aceptado con absoluta naturalidad: si pese a las irregularidades en que haya podido incurrirse (incluida la falta de aviso) el interesado ha conocido el contenido y alcance de la resolución o acto notificado, la notificación ha quedado subsanada porque ha logrado su finalidad, por lo que habrá de surtir plenos efectos (50) (art. 40.3 LPAC). Pero el precepto no dice exactamente eso (aunque también). El verdadero problema que genera tan desafortunada redacción es que, por su virtud, la jurisprudencia viene entendiendo que, aunque la falta de aviso haya impedido que el interesado conociera la existencia de una notificación que se halla depositada en la PAGE o en la DUEH, ello no obsta para entenderla válidamente efectuada. ¿Qué comportamiento habría que esperar del ciudadano para poder conocer la existencia y depósito de una notificación de la que, incluso, es posible que ni siquiera espere ni sospeche, y de la que no tiene noticias —porque no ha mediado el aviso previo—? (51) Como afirma Cotino Hueso con cierta ironía: asumiendo la carga de estar permanentemente pendientes — hiperconectados a múltiples buzones o direcciones habilitadas de la muchas Administraciones— de la existencia de una notificación electrónica que «amenaza» con ser considerada válida, sin que ni siquiera quede constancia de la notificación habida (52) , pese a que ningún esfuerzo se haya efectuado por parte de la Administración, a la que le hubiera bastado, con el evidente ahorro de tiempo y de trámites que ello le supone, enviar un aviso a la persona destinataria en el dispositivo o en el correo electrónico facilitado por ella.

Interpretado así el precepto, queda desde luego desactivado el efecto garantizador del aviso, dejando de estar equilibradas las posiciones de la Administración y los interesados por falta de equivalencia con las que la legislación reconoce para las notificaciones postales (53) , todo lo cual se traduce en un inadmisibles retroceso (54) en las garantías del interesado en materia de notificaciones electrónicas. En efecto, en las notificaciones efectuadas por correo postal, en caso de ausencia del interesado el art. 22, apartado primero, del R.D. 437/2024, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios postales, exige «además del remitente del envío, la dirección de la oficina o de la dependencia propia o designada por los operadores postales, horario y el plazo de permanencia en la misma para su retirada» (55) . De no obrar en similar modo en las notificaciones electrónicas es obvio que se hace imposible que su destinatario conozca su existencia y tampoco podría censurársele que haya frustrado la actividad administrativa ni que haya dejado de realizar la actuación de acceso que le resulta debida para facilitar el normal desarrollo de la actividad notificadora (56) . Por tanto, si en las notificaciones en papel se requiere efectuar el depósito de aviso de llegada en el buzón físico, entiendo que en las notificaciones electrónicas debería regularse el trámite similar con el mismo carácter de carga para la Administración, de tal modo que ésta deba asumir las consecuencias de su incumplimiento con iguales consecuencias y efectos que cuando en ella incurre cuando practica las notificaciones en papel. De lo contrario, al interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración —o que, sin estarlo, haya elegido hacerlo—, se le está haciendo de peor condición respecto de los que seguirán recibiendo las notificaciones en papel y, en cualquier caso, estaría recibiendo un trato discriminatorio al colocarle en una clara situación de desventaja respecto de aquel y respecto de la propia Administración. Es claramente lo que denuncia la STSJ de Castilla y León 126/2019 de 6 de febrero de 2019 (ECLI:ES:TSJCL:2019:664) cuando reclama que las exigencias y principios

de las notificaciones postales sean exigidos con rigor, puesto que «el ciudadano no puede, sin razón bastante, salir perjudicado del cambio sino, en todo caso favorecido por ello; el sentido de la reforma de la Administración no puede ser favorecer a la misma a costa de imponer un rigor formalista excesivo a los ciudadanos».

Por fortuna no dejan de dictarse sentencias que consiguen corregir el efecto perverso que supone la interpretación jurisprudencial *ut supra* referenciada y las consecuencias denunciadas por la doctrina, formulando una plausible interpretación del precepto que me parece absolutamente conciliadora con esa posición equilibrada entre la Administración y el ciudadano. Para lograrlo la SAN de 7 de abril de 2022 (ECLI:ES:AN: 2022.4735) parte de la base de que la LPAC prevé el aviso como una medida adicional a la notificación, una cautela obligatoria («enviarán»), una garantía en pro de que el interesado tenga efectivo conocimiento de la notificación y, como tal, debe ser practicada por la Administración (obviamente, siempre que el interesado haya facilitado un dispositivo electrónico y/o una dirección de correo electrónico). Pero también reconoce que tal «alerta» no se contempla como una obligación legal («la falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida»). Esta contradicción entre la intrascendencia de la omisión del aviso y la obligación de enviarlo es sólo aparente y para salvarla la sentencia acude a «una interpretación lógica y sistemática, que evite el absurdo jurídico»: Primero, porque «la Administración debe esforzarse en asegurar la notificación (no meramente ficticia) utilizando todos aquellos medios legalmente previstos». Segundo, porque si el interesado no llega a acceder a la sede electrónica y la Administración omitió el aviso o alerta para que lo hiciera, no puede descartarse que tal omisión haya sido relevante en la indefensión del interesado. «Todo lo contrario: la Administración habría prescindido de un elemento de capital importancia para que la notificación llegase a buen fin; habría omitido una actuación, prevista imperativamente en la ley, que garantiza el acceso al conocimiento de la resolución en cuestión» (57) .

6.4.2.La solución que procede cuando el aviso no puede enviarse por desconocimiento del dispositivo o por causa inimputable al interesado

Otra cuestión que, en mi opinión, debería corregirse en la LPAC también en aras de la deseable equivalencia de garantías entre la notificación electrónica y la notificación postal, es la solución para el caso de que el particular no haya comunicado a la Administración un dispositivo operativo para recibir de ella los correspondientes avisos o, aunque lo hubiera hecho, no se haya podido efectuar por incidencias técnicas o de otra índole que debidamente lo justifique. En tal supuesto, entiendo, debería procederse conforme dispone el art. 44 LPAC para las notificaciones infructuosas, puesto que también en este caso concurre alguno de los tres supuestos que contempla el precepto, es decir, los interesados son desconocidos, se ignora el lugar de la notificación (que en este caso es el dispositivo electrónico o la dirección de correo electrónico) o bien, intentada ésta, no se ha podido practicar (porque el dispositivo o la dirección electrónica no está operativa o es inexacta). Para estos casos dispone el precepto que la notificación se hará por medio de un anuncio publicado en el «BOE» —pudiendo, previamente y con carácter facultativo, disponerse su publicación complementaria 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—. Se trata de que la Administración utilice todos los mecanismos a su alcance para dar a conocer al interesado el contenido del acto que pretende notificar a los efectos oportunos —esto es, para que pueda manifestar su disconformidad interponiendo los recursos pertinentes o para que pueda darle cumplimiento o actuar de conformidad con el acto de que se trate antes de que la Administración ponga en marcha los medios coercitivos de ejecución—. Sólo cuando se han agotado todas estas posibilidades que diseña la LPAC y sólo entonces, se entiende que el acto es firme y la Administración podrá actuar en consecuencia sin que —a salvo de que haya incurrido en otros vicios—

pueda formularse reproche alguno de indefensión.

Entiendo que esta misma disposición debería establecerse como aplicable tanto en los casos en que no fuera posible hacer llegar el aviso como aquellos en que el interesado no haya procedido a acceder a la notificación por razones inimputables a él. No es esta, sin embargo, la opción elegida por la LPAC, que directamente sienta la presunción de rechazo de la notificación por el mero transcurso del brevísimo plazo de diez días (58). Así lo dispone el art. 43.2 LPAC (y en coherencia con él, el art. 45.1 R.D. 203/2021):

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

Es muy probable que a este grado de confusión haya contribuido el largo y farragoso art. 41 con que la LPAC emprende la regulación conjunta para los obligados y no obligados a relacionarse por medios electrónicos con la Administración, al que añade aún más confusión el apartado 1º del art. 43 R.D. 203/2021 al emplear la locución «con independencia de que la notificación se realice en papel o por medios electrónicos»: las primeras son las notificaciones practicadas a los interesados no obligados a relacionarse por medios electrónicos y las segundas, las que se dirigen a los obligados a hacerlo o los que hayan optado por esta forma electrónica de comunicación. Entiendo que el precepto hubiera alcanzado el nivel de claridad básico que exige el principio de seguridad jurídica si hubiera regulado de forma diferenciada uno y otro supuesto y hubiera establecido un reparto más equilibrado y equitativo de obligaciones y/o cargas a cumplir por las Administraciones y por los interesados, así como las consecuencias que puedan derivarse de su incumplimiento.

6.5. El rechazo tácito de la notificación por incomparecencia del interesado

6.5.1. El rechazo tácito de la notificación electrónica: una nueva discriminación del interesado respecto de las notificaciones en papel

Una objeción similar, si bien de signo contrario, ha de efectuarse en relación con la previsión de rechazo de la notificación que el art. 43.2 LPAC establece tanto para el caso en que el interesado obligado a recibirla por vía electrónica como para cuando haya sido expresamente elegida por él, y no haya comparecido en la dirección electrónica en el plazo de diez días. Aparte de que, en mi opinión, la solución alberga excesiva severidad tanto cuando la Administración no envió el aviso como cuando se trata de un procedimiento iniciado de oficio, coincido con Gamero Casado (59) en que habría sido más acertado que en este caso la LPAC afirmara sencillamente que la notificación se entenderá practicada a todos los efectos, produciéndose así una notificación tácita mejor que un rechazo tácito de la notificación, puesto que el rechazo consiste en la actitud deliberada de no ser notificado, lo que mal se compadece con la situación de una simple omisión de acceso, que puede ser involuntaria o por un mero descuido o bien porque el interesado no recibió el correspondiente aviso aun habiendo facilitado a la Administración los datos del dispositivo donde recibirlos. La LPAC, sin embargo, viene a establecer una suerte de presunción que, sin hacer distinguos entre si es intencionada o no o de las circunstancias que rodean al hecho, convierte la pasividad del interesado en una tácita manifestación de su voluntad de rechazo de la notificación, con todas sus consecuencias.

En cualquier caso, debe hacerse notar que, como afirma la STSJ de Islas Baleares de 31 de enero de 2023 (ECLI:ES:TSJBAL:2023:95), ese rechazo tácito puede resultar discriminatorio porque, según la LPAC, la notificación electrónica deviene eficaz, mientras que quienes no están obligados a relacionarse con la Administración por medios electrónicos, tras dos intentos infructuosos, cuentan con la publicación sustitutoria en el correspondiente Boletín Oficial.

La cuestión se agrava si se repara en el hecho de que en la LPAC ha desaparecido la cautela que disponía el art. 28.3 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (LAE), que venía a establecer que esta presunción de rechazo operaba «se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso». Este hecho podía ser constado tanto de oficio como a instancia del propio interesado, debiendo examinarse en cada caso la naturaleza de las circunstancias que motivaron la incidencia. Si la imposibilidad no era imputable al interesado éste habría de quedar exonerado de sus consecuencias negativas. No constituía causa justificativa, sin embargo, cuando eran razones técnicas de carácter objetivo las causantes de la incidencia puesto que la carga de disponer de los medios materiales adecuados corre a cargo del interesado. Esta previsión, como digo, ha desaparecido en la LPAC, lo que supone un retroceso más en los derechos y garantías del interesado una orientación contraria al criterio jurisprudencial según el cual toda regulación sobre notificaciones ha de tener en cuenta que, cualquier que sea la forma utilizada, no puede cercenar los derechos de los interesados a fin de evitar situaciones de indefensión (SAN de 15 de julio de 2009).

6.5.2. ¿Cuál es el plazo para interponer recurso en los casos de rechazo tácito de la notificación electrónica?

Otra cuestión controvertida en relación con el «rechazo» de la notificación electrónica es la relativa a la aplicación de los plazos de interposición de los recursos procedentes, para lo que resulta crucial la determinación del momento en que debe entenderse producida la eficacia de un acto administrativo que se ha tratado de notificar por medios electrónicos. Esta cuestión, que carece de especiales dificultades en las notificaciones en papel, en las practicadas por medios electrónicos merece un especial detenimiento por dos razones: la primera, porque estas notificaciones se caracterizan por la falta de simultaneidad entre el momento en que la notificación se emite y en el que el interesado accede a su contenido (60) ; y, la segunda, porque el lugar de recepción del mensaje no es un espacio físico sino virtual. Ni la sede electrónica ni la dirección electrónica habilitada única en que se produce el depósito de la notificación son propiamente el agente notificador y el interesado no accede a ella en el mismo momento de la puesta a disposición sino en un momento ulterior. Estas peculiaridades de las notificaciones electrónicas son las que obligan a precisar el momento en que el acto ha de entenderse notificado, entre otros efectos, para determinar el *dies a quo* y el *dies a quem* para la interposición de los recursos administrativos . Para ello la LPAC viene a establecer una auténtica ficción con el objeto de realizar algunas —que no todas las deseables— equivalencias con las notificaciones en papel: el acceso a la notificación supone que esta ha sido practicada con éxito y, si transcurren diez días sin que este se haya producido, la ley autoriza a entender que se ha rechazado. Y conforme a lo razonado *ut supra*, a los efectos del cómputo del plazo de duración máxima del procedimiento se considerará el día de la puesta a disposición de la notificación (art. 43.3 LPAC, en relación con el 40.4), y no el día en que accede a su contenido ni cuando se considera rechazada por transcurso de los diez días sin que el interesado accediera a ella.

La fecha en que se pone a disposición la notificación es sólo determinante para dar por concluido el procedimiento, pero no para el cómputo de los plazos de los recursos

Pues bien, el inicio del cómputo del plazo para interponer los recursos que procedan está claro cuando el interesado ha accedido a la notificación, pues ese es el *dies a quo*. Pero, ¿cuál es el primer día del cómputo cuando se entiende rechazada tácitamente por falta de acceso a ella?, ¿deben descontarse estos diez días

naturales para el cómputo de los recursos procedentes, o comienza el día en que se entiende rechazada transcurridos los diez días? La LPAC no se pronuncia sobre tan relevante cuestión, por lo que la doctrina (61) infiere de este silencio que la fecha en que se pone a disposición la notificación es sólo determinante para dar por concluido el procedimiento, pero para el cómputo de los plazos de los recursos no es la que ha de tenerse en consideración, ni en los casos en que se ha producido el acceso (porque entonces será esta la fecha clave) ni para el caso de notificaciones electrónicas que se entienden rechazadas tácitamente por falta de acceso a su contenido.

Ahora bien, esta opción del legislador de entender rechazada la notificación supone, según el art. 41.5 LPAC, que se tenga por efectuado el trámite y se continúe el procedimiento, por lo que no procede realizar ningún intento más, ni que tampoco lo sea la publicación sustitutoria. Por esta razón y habiendo un único intento de notificación, como sucede en el caso de las notificaciones electrónicas (62), cada una de las fechas con trascendencia jurídica (la fecha en que se pone a disposición la notificación y la fecha a la que se accede a ella o la que se entiende rechazada) cumple funcionalidades diferentes que conviene no confundir: la primera, para determinar si el procedimiento ha culminado dentro del plazo máximo de duración determinado normativamente y, la segunda, para el plazo de recursos, será cuando han transcurrido los diez días naturales con que contaba el interesado para acceder a la notificación. Así vino a entenderlo la STSJ de Cataluña de 5 de junio de 2020 (Rec. 886/2017) al considerar que, al no atribuir el art. 43.2 LPAC efecto retroactivo a este rechazo de la notificación hasta el momento en que el acto se pone a disposición del interesado, si el interesado impugnase el acto (dentro del plazo legal establecido para cada caso) el período se computaría desde el transcurso de los diez días que la ley fija para considerar que ha sido rechazada y no desde la puesta a disposición.

6.6. La doble notificación y los problemas interpretativos que suscita

El art. 42.1 LPAC 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». Esta posibilidad de que el interesado reciba varias veces y en distintas fechas la misma notificación plantea la cuestión de cuál de las ellas es la referente para iniciar el cómputo del plazo para interponer el correspondiente recurso. El art. 41.7 LPAC opta por la primera: «cuando el interesado fuera notificado por distintos cauces, se tomará como fecha de notificación la de aquélla que se hubiera producido en primer lugar» (63).

Debe reseñarse que el precepto utiliza el término «cauces», lo que puede inducir a confusión. ¿Podría entenderse que a estos efectos lo es la publicación sustitutoria a la notificación personal, o sólo comprende las notificaciones postales, electrónicas y personalizadas (comparecencia o entrega directa por empleado público)? La Ley guarda silencio al respecto pero la STSJ del Principado de Asturias de 13 de julio de 2020 (ECLI:ES:TSJAS:2020:1501) viene a optar por esta segunda solución al considerar que el precepto prima el criterio del conocimiento efectivo del acto notificado, descartando como fecha y momento significativo las notificaciones posteriores que no son más que redundantes o de aseguramiento de que la resolución llegue de forma efectiva al interesado.

Con independencia de esta cuestión, que entiendo debería ser resuelta también por el legislador, la jurisprudencia ha respaldado su opción por la primera notificación en caso de duplicidad de notificaciones. Así, la STS de 12 de febrero de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:316), en un supuesto de inadmisión de un recurso especial en materia de contratación por parte del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, analiza un supuesto de doble notificación por distintos medios electrónicos y no electrónicos que había inadmitido por extemporáneo al haberse interpuesto una vez transcurrido el plazo de quince días desde la primera notificación, que fue la efectuada por correo electrónico. La STS confirma el fallo de la

sentencia de instancia, la SAN de 25 de mayo de 2016 (ECLI:ES:AN:2016:2239), que había desestimado el recurso, confirmando así el criterio del TACRC y rechazando las alegaciones de la parte recurrente que afirmaba que aún en el supuesto de que se hubiera producido la doble notificación de un mismo acto administrativo, sería de aplicación la doctrina expuesta por la STS de 18 de marzo de 2003 (Rec. 1300/2000), que señala que en el supuesto de doble notificación de un acto, ha de entenderse, a los efectos del cómputo del plazo para la interposición de los pertinentes recurso, la fecha de la última notificación (64) .

Frente a esta alegación declara la sentencia: «Cuando, como consecuencia de la utilización de distintos medios, electrónicos o no electrónicos, se practiquen varias notificaciones de un mismo acto administrativo, se entenderán producidos todos los efectos jurídicos derivados de la notificación, incluido el inicio del plazo para la interposición de los recursos que procedan, a partir de la primera de las notificaciones correctamente practicada». No ha lugar, por tanto, a considerar conculcado el principio de seguridad jurídica ya que «desde que recibe una notificación en forma corren los plazos para la interposición del pertinente recurso, sin que éstos se reabran por la recepción de una segunda notificación» (65) .

Dejando al margen opiniones doctrinales que manifiestan su reparo por esta opción del legislador por la primera de las notificaciones, por considerar que la recepción de la segunda notificación genera confusión en los ciudadanos, que pueden inferir que el plazo de interposición de los recursos comienza a partir de la última notificación, y que por tanto, sería más acorde al principio de seguridad jurídica y tutela judicial efectiva tomar en consideración la fecha de esta última, el contenido del art. 41.7 LPAC no deja de ser una opción legítima del legislador. Ahora bien, eso no constituye óbice para considerar que se incurre en inseguridad jurídica cuando la segunda notificación no va acompañada de la correspondiente advertencia sobre el plazo de interposición de recursos y, más aun, cuando en ella se contiene expresamente la fórmula que indica que el cómputo del plazo para recurrir comienza a partir del día siguiente a dicha notificación. Esta confusión se obviaría si la LPAC estableciera el mandato de que las notificaciones contuvieran la advertencia de que pueden existir otros cauces para practicar dicha notificación y que, en tal caso, el plazo para recurrir se inicia desde el día siguiente a que tenga lugar la primera notificación practicada.

Esta situación ha sido puesta de manifiesto por sendas sentencias del Juzgado de lo contencioso-administrativo N.º 7 de Murcia, de 22 de abril de y 13 de junio de 2019 (Rec. 316/2018 y 71/2018):

«Ahora bien, el problema jurídico se suscita porque se practicó una segunda notificación. En estos casos de doble notificación, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo venía sosteniendo que el derecho a la tutela judicial efectiva obliga a interpretar que el plazo para recurrir se inicia tras la segunda notificación. Frente a esta Jurisprudencia reiterada, el Legislador, en una disposición legal aparentemente contraria al derecho a la tutela judicial efectiva, dispone ahora en el artículo 41.7 que «7. Cuando el interesado fuera notificado por distintos cauces, se tomará como fecha de notificación la de aquella que se hubiera producido en primer lugar». En nuestro caso, hay una segunda notificación personal el 13 de diciembre de 2018. En esa fecha, cuando se notifica personalmente, el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo ya ha transcurrido con creces. Se había notificado correctamente el 11 de agosto de 2017. Este matiz es determinante en este caso. Este Magistrado-Juez ha venido entendiendo que en el caso de doble notificación, electrónica y personal, dada la dicción literal de la notificación del plazo, se creaba confusión en el interesado, quien notificado personalmente con la advertencia de que el plazo de dos meses para recurrir se inicia desde esa concreta notificación, podía obrar en consecuencia y no atender al plazo fijado en notificación electrónica, cuando ambos se solapan parcialmente. Por eso digo en aquellas sentencias que la notificación personal, «en cuanto dice «Lo que le comunico para su conocimiento y efectos, significándole que contra dicha Orden, que agota la vía administrativa, pueden los interesados deducir recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente

al de esta notificación, en la forma prevista en la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», no se informa al interesado correctamente del plazo para interponer recurso contencioso-administrativo. No se le advierte que la notificación se ha intentado o se va a intentar por distintos cauces y que el plazo para recurrir es desde que la primera notificación tenga lugar. Es obligado notificar las resoluciones administrativas expresando el plazo para interponer recurso (artículo 40.3 Ley 39/ 2015) y, en este caso, en la segunda notificación se indica un plazo que induce a confusión al interesado, ya que se expresa que es desde el día siguiente al de esa concreta notificación, omitiendo que existen otros cauces empleados para notificar y que el plazo se inicia desde el día siguiente a que tenga lugar la primera notificación por cualquiera de los cauces intentados».

7. ALGUNAS CUESTIONES PENDIENTES EN LA REGULACIÓN SOBRE LA REDUCCIÓN DE LAS SANCIONES PECUNIARIAS POR RECONOCIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD Y POR PAGO ANTICIPADO

Una de las novedades más destacadas de la LPAC ha sido la generalización de la posibilidad de reducción de las sanciones pecuniarias tanto por reconocimiento de la responsabilidad como por la conocida práctica del pago anticipado de la sanción pecuniaria.

Para un lector poco avezado la primera cuestión que surge con la simple lectura del precepto es si estamos en presencia de dos presupuestos de hecho diferenciables (reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario antes de que se dicte la resolución) y por ello de efectos acumulables entre sí, o de si se trata del mismo supuesto. Dicho de otro modo, ¿es posible proceder al pronto pago sin que ello suponga reconocimiento, siquiera implícito, de la responsabilidad?, ¿tiene sentido reconocer la responsabilidad sin la intención de proceder a la subsiguiente acción de pago en período voluntario? La ley no lo aclara y, aunque pudiera resultar poco lógico concebir ambas acciones de forma inconexa entre sí, sin embargo, el apartado tercero la LPAC, que se inicia con la expresión «en ambos casos», prevé su posible acumulación y por ello sitúa a cada uno de los supuestos en los dos apartados que le preceden. Hasta aquí, pues, la voluntad del legislador parece, más o menos, clara: se trata de dos supuestos diferenciables, con contenido y significado distinto, compatibles y acumulables entre sí en sus consecuencias y efectos. Otra cosa es su concreta regulación para la que el art. 85 emplea tan defectuosa técnica jurídica que son más las dificultades interpretativas y aplicativas que genera que las que deja resueltas.

7.1. Cuestiones no resueltas por la LPAC en los casos de reconocimiento de responsabilidad por el inculpado

El primero de los apartados es el dedicado al «reconocimiento de la responsabilidad». Un reconocimiento que, aunque el precepto no lo especifique, abarca los hechos imputados, su tipificación, autoría, grado de participación y su sancionabilidad. La conveniencia de regular este extremo salta a la vista ya que, como veremos, el alcance del reconocimiento de responsabilidad condiciona las posibilidades de que resulten o no admisibles las alegaciones en que se fundamenten los recursos pertinentes.

El momento inicial que se fija para poder efectuar este reconocimiento se formula no a modo de *dies a quo* preciso y concreto, sino a partir del cual aquel reconocimiento es posible (*una vez iniciado el procedimiento*). La expresión no por obvia deja de ser correcta, pero no lo es tanto que, a renglón seguido, el precepto haya olvidado establecer el momento *a quem*, lo que abre un abanico de posibilidades, entre las que se encuentra la posibilidad de entender que el momento límite para efectuar la autoinculpación es el mismo que el apartado 2º fija para efectuar el pago en período voluntario, esto es, antes de la resolución, o la de considerar que debería fijarse en un momento anterior a él.

Si convenimos que la finalidad que impulsa al legislador a establecer el reconocimiento de responsabilidad y fomentarlo con un premio del 20%, es la simplificación del procedimiento, la agilización de los plazos y la reducción de la litigiosidad, y asimismo, que quien está dispuesto a autoinculparse no formula alegaciones —aunque nada impide que pueda hacerlo— ni propone prueba para su defensa por cuanto iría en contra de sus propios actos (*venire contra fatum proprium non valet* (66)), cabría sostener por ambas razones que el plazo razonable antes del cual debe entenderse que el inculpado puede formular este reconocimiento es el día final del que dispone para formular alegaciones. Esta solución resulta compatible con el contenido del art. 62.2.f), aunque éste tampoco lo establezca de forma expresa. Recordemos que este precepto determina un contenido mínimo del acuerdo de iniciación, en cuyo apartado d) se exige la indicación de la posibilidad de que el presunto responsable pueda reconocer voluntariamente su responsabilidad, y el apartado f), la relativa al «derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio, así como indicación de que, en caso de no efectuar alegaciones en el plazo previsto sobre el contenido del acuerdo de iniciación, éste podrá ser considerado propuesta de resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada». Pues bien, este pronunciamiento preciso de la responsabilidad perfectamente puede ser la consecuencia inmediata del reconocimiento de responsabilidad por parte del propio imputado, que la favorece y facilita y que, entiendo, debe ser expreso, por lo que habría de formularse en lugar de alegaciones. Cabría entonces colegir que una y otra son incompatibles por cuanto no caben sostener dos acciones positivas por parte del inculpado de signo tan contrario, de tal suerte que no cabe simultanear la autoinculpación y la formulación de alegaciones que la cuestionen o que discutan los hechos imputados, su tipificación y su sancionabilidad, y que si primero se formulan estas y con posterioridad se produce la autoinculpación aquellas quedarían sin efecto por consecuencia del reconocimiento expreso acerca de tales extremos.

Ahora bien, lamentablemente el art. 85.1 LPAC guarda silencio al respecto, por lo que el operador jurídico se enfrenta a un problema de seguridad jurídica por indeterminación de los plazos y de los posibles efectos de una actuación u otra del inculpado o de ambas.

Por otra parte, en tanto la propia autoinculpación excluye la posibilidad de un pronunciamiento absolutorio, el procedimiento ha de concluir sin más trámites que la resolución, que no admite, en principio, más pronunciamiento que la imposición de la sanción que proceda, tal y como establece el art. 85.1 LPAC. Pero, ¿en qué debe consistir esta resolución sancionadora? La STS 1260/2022 de 6 de octubre de 2022 afirma que esta resolución adquiere características de suma simplicidad, toda vez que, aceptada por el propio imputado su responsabilidad y habiendo el interesado su conformidad a los hechos imputados y su calificación jurídica, se margina toda la polémica de su motivación.

La Administración se compromete a reducir el 20% por mérito al reconocimiento de responsabilidad, pero nada más

Ahora bien, aunque lo lógico es sostener que este reconocimiento de responsabilidad podría garantizar al inculpado que no se va a ver agravada respecto de la cuantía inicial, debe advertirse que el precepto deja reservado a la Administración la potestad de imponer la sanción «que proceda», que no tiene que ser la misma que se hubiese apreciado en los trámites iniciales del procedimiento y que es a la que se ha aquietado el sancionado. Por tanto, por virtud de este precepto, la Administración se compromete a reducir el 20% por mérito al reconocimiento de responsabilidad, pero nada más. ¿Por qué sucede eso? Entiendo que porque caben posibilidades muy diversas. Una, que haya razones para sostener que el autoinculpado

no es el verdadero responsable, por lo que la resolución sancionadora no cumpliría la función represora del Derecho sancionador si se ejerce frente al sujetos distintos del verdadero responsable. Otra, que el órgano competente considere que no procede resolver de forma definitiva el procedimiento con la imposición de la sanción porque haya otros presuntos responsables que no han reconocido su responsabilidad, o pueden existir razones de interés público que impongan la continuación del procedimiento. El precepto no contempla expresamente estas situaciones pero considero que, de concurrir, el resultado del procedimiento y el contenido de la resolución quedarían condicionados y, en su caso, también de la correspondiente reducción de la sanción, que podría acordarse sólo para quién reconoció su responsabilidad, continuándose el procedimiento para el resto de los encartados.

Por tanto, la resolución será la forma de terminación del procedimiento, a la que ha de preceder la propuesta de resolución (ya que este supuesto no está incluido entre los que el art. 89.2 LPAC permite al procedimiento prescindir). No obstante, queda siempre la posibilidad de que la propuesta de resolución venga constituida por el acuerdo de iniciación cuando no ha habido formulación de alegaciones porque en este caso —cabría añadir— en lugar de ellas el inculcado ha reconocido su responsabilidad.

7.2. Cuestiones no resueltas por la LPAC en los casos reducción de la sanción por pronto pago

En este caso, el inculcado no sólo no reconoce su responsabilidad —aunque también podría hacerlo—, sino que, a diferencia del supuesto anterior, su actuación se limita a garantizarse el pago de la sanción en una determinada cuantía, limitándose, a la vista de la imputación de una infracción administrativa, al pago anticipado y voluntario de la cuantía propuesta, pero sin implicar aceptación de los hechos, ni su tipificación ni la culpabilidad, extremos estos que pueden ser cuestionados, cuando menos en vía contencioso-administrativa.

Aunque el precepto no principia este apartado como el anterior, es decir, estableciendo que para que proceda la reducción el momento inicial en que puede realizarse el pago (una vez iniciado el procedimiento), va de suyo que es así, porque debe entenderse que no es posible formular el ofrecimiento de reducción al inculcado ni tampoco procederse al pago en momento anterior a la notificación de la iniciación del procedimiento y, más singularmente, con ocasión de la denuncia, no sólo porque si ésta no tiene virtualidad para iniciar el procedimiento tampoco tiene la capacidad para ponerle fin, sino porque es el acuerdo de iniciación el que fija la acusación y la sanción que se propone, sin cuyo conocimiento no sería posible efectuar el pago.

A diferencia del supuesto y apartado anterior, sí se establece en esta ocasión que el interesado puede activar el mecanismo de la reducción efectuando el pago voluntario en cualquier momento *anterior a la resolución*. La previsión es lógica por dos razones: una, porque si llega a dictarse la resolución sin que el inculcado haya abonado la sanción conforme a la cuantía propuesta, en ella se fijaría la cantidad a pagar siendo la única reducción que puede contemplar es la del reconocimiento de la responsabilidad (apartado 1º) si tuvo lugar, pero no la correspondiente al «pronto pago» si para ese momento este no se ha producido. Y dos, porque el pago que se efectúa tras la resolución ya es ejecución (voluntaria, sí, pero ejecución, y no pago anticipado) de la resolución.

El precepto establece que «el pago voluntario por el presunto responsable, en cualquier momento anterior a la resolución, implicará la terminación del procedimiento». De esta expresión, no exenta de confusión, parece deducirse la posibilidad de terminar el procedimiento como una automática consecuencia jurídica de una actuación material (el pago voluntario con anterioridad a la resolución sancionadora) llevada a cabo por el presunto responsable, que no se halla condicionada ni necesitada de la mediación de ningún acto administrativo que lo constante. Sin embargo, como afirma la citada STS de 6 de octubre de 2022, al no comportar el pago anticipado reconocimiento alguno de responsabilidad, es decir, de hechos, tipificación,

sancionabilidad y culpabilidad, la Administración está obligada a aportar al procedimiento todos los elementos de prueba que permitan desvirtuar la presunción de inocencia que, como es sabido, constituye un derecho fundamental del interesado, exigencia que no sería necesaria en el caso de aceptación de la responsabilidad porque dicha presunción quedaría desvirtuada por el propio reconocimiento, que es lo que, en definitiva, comporta la aceptación de la responsabilidad.

El pronto pago de la sanción no exonera a la Administración de dictar resolución expresa

Por ello esta dicción se limita a establecer el momento antes del cual debe procederse al pago de la sanción para que el inculcado se beneficie de la reducción, pero no exonera a la Administración de la necesidad de dictar resolución expresa, a la que en todo caso está obligada por las siguientes razones:

En primer lugar, porque considerarlo de otro modo no resultaría acorde con una interpretación sistemática de la LPAC, cuyo art. 21.1 obliga a dictar y notificar expresamente la resolución, con expresión de las circunstancias que concurran en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables. Por tanto, la resolución deberá dar cuenta circunstanciada de los hechos constitutivos de infracción, de las correspondientes acciones realizadas por el inculcado (reconocimiento de responsabilidad y/o pago voluntario), así como la sanción que resulte tras efectuar la o las reducciones que procedan (por aplicación de una o de ambas).

En segundo lugar, la omisión de la sanción expresa mediante resolución supondría vulneración de los elementales derechos del expedientado, entre los que se encuentran el derecho a conocer la infracción y la sanción final a los efectos de antecedentes, reincidencia, *non bis in ídem*, etc. e incluso la posibilidad de recurrir por motivos afectantes al propio acto del pago voluntario, la incompetencia del órgano administrativo que lo efectuó o los vicios invalidantes de la conformidad prestada (67) , incluso la caducidad, la prescripción, inconstitucionalidad de la ley o falta de tipicidad.

Por otra parte, el apartado 3º termina aludiendo a «la sanción» (y no hay sanción sin que esté reconocida en una resolución) cuando establece que la efectividad de la reducción está condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra ella.

Y, por último, el pago anticipado de la sanción carece de virtualidad para evitar la caducidad, que se produce por el mero transcurso del plazo establecido legalmente sin que la Administración haya concluido el procedimiento dictando y notificando la resolución expresa que impone el art. 25.1 LPAC. A los efectos de cómputo, debe recordarse que el día inicial es el de la fecha de la resolución de iniciación del procedimiento (no el de la fecha de la notificación de la mencionada resolución) y conforme al art. 21.2º LPAC, el día final de dicho plazo de caducidad es el de la notificación de la resolución definitiva del procedimiento. En consecuencia, de producirse la caducidad por no haber dictado la resolución o por haberlo hecho extemporáneamente, el efecto no puede ser otro que la declaración de nulidad de la resolución que extemporáneamente se dicte y, por tanto, ha de procederse a la devolución de una sanción pecuniaria que se había efectuado de forma anticipada.

En cuanto al contenido de la resolución, no puede consistir en la mera constatación de la terminación del procedimiento ni puede considerarse que el procedimiento terminó por el mero pago anticipado, sino que la sanción es el resultado del razonamiento en relación con una imputación (no aceptada por el encartado) y de los términos empleados en esa resolución. No puede obviarse que el pago voluntario anticipado se

realiza con base en una propuesta sobre los hechos que se imputan, su calificación jurídica y la sanción que procedería y no sobre una decisión expresa al respecto, que para entonces aún no se había producido.

Por tanto, pese a que el precepto no lo establezca expresamente, no cabe duda de que la resolución ha de ser dictada y notificada al inculpado y con ella se produce la «obligada» terminación del procedimiento. Quiero subrayar con tal expresión que la LPAC ha decidido introducir esta importante modificación respecto del art. 8 del REPEPOS. En este último la finalización del procedimiento se ofrecía como una posibilidad, de elección discrecional por la Administración. La LPAC suprime esta discrecionalidad cuando establece que el pago voluntario «implicará la terminación del procedimiento», lo que determina que esta decisión de proseguir, o no, el procedimiento para agravar la sanción no quede al arbitrio de la Administración, que ya ha formulado su acusación. Si así lo hiciera se produciría la vulneración de este mandato y, por su consecuencia, una infracción del principio acusatorio respecto del imputado que, reconocida su responsabilidad y satisfecha la sanción pecuniaria propuesta, vería mermadas sus posibilidades de defensa ante esa actuación posterior (68) .

Como vemos, los problemas jurídicos que genera esta institución no son cuestiones menores y de todas ellas debió ocuparse el art. 85 LPAC. Pero no terminan aquí los problemas interpretativos. El precepto establece que esta reducción procede en dos supuestos: (a) cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario, y (b) cuando quepa imponer una sanción pecuniaria y otra de carácter no pecuniario, pero se ha justificado la improcedencia de la segunda. Está claro que la reducción sólo resulta posible respecto de sanciones pecuniarias. Pero, en mi opinión, la dicción literal del precepto complica este entendimiento, para el que hubiera bastado decirlo así. En efecto, al establecer como requisito que cuando hay dos sanciones (una pecuniaria y otra que no lo es) se haya justificado «la improcedencia» de la no pecuniaria, *a sensu contrario* está excluyendo de la posibilidad de reducción el supuesto en que una vaya anudada a la otra. Tal es la literalidad del precepto. Otra cosa es que en la práctica la normativa sectorial permita a la Administración aplicar la reducción sobre la sanción pecuniaria, con entera independencia de que se haya descartado o no la sanción no pecuniaria.

Para que opere esta curiosa finalización anticipada del procedimiento sancionador no basta con haber efectuado el pago, sino que queda «condicionada» —lo mismo que el propio beneficio de la reducción de la cuantía— al «desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa». Otra nueva incorrección, primero, porque no se entiende que pueda desistirse o renunciarse a un recurso que aún no ha podido interponerse —ya que aún no existe resolución sancionadora impugnabile—; y segundo, porque, aunque tampoco lo aclara el precepto, la utilización de una u otra exige que la voluntad de quien desiste o de quien renuncia se exprese de forma inequívoca, tanto más cuando la firmeza del acto por pasividad impugnatoria del particular requiere de un acto o resolución impugnabile respecto del que éste decide no reaccionar, lo que, como hemos visto, no se produce precisamente por esa falta de resolución.

El día del pronto pago no constituye el diez a quo para la firmeza de la actuación administrativa ni tampoco para acudir a la vía contenciosa-administrativa

Tampoco la LPAC declara en ningún momento que el día en que se produce el pago voluntario y anticipado constituya un momento temporal de referencia a partir del cual poder declarar producida la firmeza de la actuación administrativa ni tampoco el *dies a quo* para acudir a la vía contenciosa-administrativa. Por ello entiendo que hubiera sido preferible que el precepto hubiera utilizado una fórmula más sencilla como es «condicionar» la eficacia del beneficio, no a la retirada del recurso sino a su no interposición, de modo que

ésta permita entender que si lo hace el recurrente renuncia al beneficio, perdiendo éste su efectividad.

Por otra parte, debe notarse que el precepto no prohíbe la interposición de recursos, ni el ejercicio de acciones, ni tampoco determina el beneficio por pago anticipado como un supuesto de inadmisión de un ulterior recurso. En consecuencia, si finalmente acontece su interposición, podrá exigírsele el importe íntegro de la sanción. Me parece plausible esta opción del legislador al ser respetuosa con el derecho a la defensa y a la prohibición de indefensión. Como también me lo parece que la LPAC no haya anudado tal condicionamiento a la interposición de un eventual recurso contencioso-administrativo, lo que hubiera supuesto la inconstitucionalidad del precepto. Por tanto, el presunto responsable podrá ver en cierto modo limitadas —que no prohibidas— las posibilidades impugnatorias en vía administrativa, pero en ningún caso lo estarán en vía contenciosa, que quedará expedita sin ningún género de condición ni limitación. No debe olvidarse que el precepto determina que el procedimiento ha finalizado, pero en ningún momento establece que la sanción quede firme ni siquiera en vía administrativa (lo que impediría volver a debatir su contenido resolutorio (69)) ni que el interesado haya reconocido los hechos ni tampoco su responsabilidad en ellos (lo que le impediría ir contra sus propios actos). Literalmente ha desistido o ha renunciado sólo y exclusivamente al ejercicio de acciones o a la interposición de recursos *en vía administrativa pero no a la vía jurisdiccional*. Como bien declaró la STS 232/2021 (ECLI: 696), se trata de una cuestión que ha de considerarse respetuosa con la tutela judicial efectiva, no sólo porque está establecida en una norma con rango de ley (STC 76/1990) sino porque, como afirma la STS de 18 de febrero de 2021, «(la) abstención en el ejercicio de impugnaciones no supone una renuncia al derecho a la tutela judicial efectiva, lo que sería en sí mismo inconstitucional, dado el carácter irrenunciable e indisponible de este derecho fundamental, sino simplemente al uso de tal derecho y de las acciones en que se manifiesta por un período de tiempo y en relación con un acto administrativo concreto (...) En la medida en que tal sacrificio no resulta desproporcionado, se adopta libremente por el interesado y con el mismo se obtiene un beneficio graciable, que es el que mejor conviene a los intereses del peticionario de la condonación, no hay transgresión de derecho fundamental alguno. (...) si bien los derechos fundamentales son permanentes e imprescriptibles, ello es perfectamente compatible con el establecimiento de límites temporales dentro del ordenamiento para el ejercicio de las correspondientes acciones (STC 7/1983, FJ 3º). Si la imprescriptibilidad de los derechos fundamentales no es obstáculo al carácter temporal de las acciones para su defensa, la irrenunciabilidad de tales derechos no impide tampoco la voluntaria y transitoria renuncia al ejercicio de las acciones en pos de unos beneficios graciales cuyo eventual logro es para el interesado más ventajoso que el que pudiera resultar de aquel ejercicio.»

Por último, el pago anticipado de la sanción en modo alguno afecta a la indemnización de los daños y perjuicios causados por consecuencia de la infracción. Así se establece en el apartado 2º del art. 85 al determinar que dicho pago se deja a «salvo [en] lo relativo a la reposición de la situación alterada o a la determinación de la indemnización por los daños y perjuicios causados por la comisión de la infracción». Lo que no dice expresamente el precepto, pero sí lo hace la jurisprudencia es que la caducidad no puede afectar a la responsabilidad por daños y perjuicios cuando el procedimiento sancionador no ha hecho pronunciamiento ni declaración expresa sobre este extremo, que queda incólume y a salvo de la caducidad que se haya podido producir en el procedimiento sancionador. Como establece el art. 95 LPAC, la caducidad no afecta a las potestades de la Administración, que solo podrán extinguirse por la prescripción. De ahí que el referido precepto autorice que, mientras no corran los plazos de prescripción de las potestades, la Administración podrá acordar la «iniciación de un nuevo procedimiento» y ello tanto para las infracciones como, por supuesto, para la responsabilidad económica que se imputan.

8. A MODO DE CONCLUSIÓN

Suele afirmarse que el Derecho es impuntual a su cita con la realidad y que siempre levanta el vuelo al atardecer. Para comprobar la veracidad de tales aforismos basta con observar la evolución de las normas y cómo se van reformando a remolque de la litigiosidad que con frecuencia genera la confusión que provocan muchos de sus preceptos. La LPAC no constituye una excepción. Como se ha demostrado a lo largo de este trabajo, en muchas de las instituciones que regula, la LPAC contiene clamorosas omisiones y tan desafortunada redacción que los ciudadanos concernidos se han visto en la necesidad de residenciar el conflicto en los tribunales, que no siempre han resuelto con univocidad de criterio, lo que finalmente ha determinado que el Tribunal Supremo haya debido de terciar para unificar doctrina.

Es hora de acometer una reforma de la LPAC que añada seguridad jurídica, claridad y que genere confianza a los ciudadanos

Una vez asentada esta doctrina y resueltas las dudas, confusiones e interpretaciones divergentes, es hora de acometer una reforma de la LPAC que añada seguridad jurídica, que dé cumplimiento al derecho a la claridad y a la no confusión normativa y que genere la confianza razonablemente fundada de los ciudadanos en cuál será la actuación de los poderes públicos en aplicación del Derecho, evitando así el desconcertante mensaje que perciben de desprotección del blindaje de garantías que parecía haberle brindado la jurisprudencia que ha interpretado y aplicando los preceptos de la LPAC que mayor controversia han suscitado. Como bien afirma Sánchez Pino (70), la seguridad jurídica no sólo afecta a la aplicación de la normas, sino también a su creación e interpretación. Por eso, tras esa imponderable labor de la jurisprudencia de la que aquí se ha dado cuenta, ahora es el momento del legislador. Considero por ello que es inaplazable emprender esa reforma, que afronte lo que tan intensamente afecta a los derechos que se ven afectados en los procedimientos administrativos. Al fin y al cabo, eso es el procedimiento administrativo que regula la LPAC por mandato de la cláusula constitucional del art. 149.1.18 CE y de la jurisprudencia constitucional que lo interpreta: no tanto una sucesión secuencial de actos de trámite como un núcleo de garantías mínimas que aseguren a los ciudadanos un tratamiento común ante todas las Administraciones públicas. El procedimiento que regula la LPAC no es, por ello, un procedimiento en sentido propio, esto es, un conjunto casuístico de reglas, y mucho menos con vocación universal aplicable para todas las materias, sino un conjunto de garantías procedimentales mínimas y homogéneas en todo el Estado cuya unidad de criterio debe encontrar respaldo en el tenor literal de sus preceptos.

Precisamente son esos derechos y garantías de los ciudadanos los que está en juego a la hora de interpretar y aplicar los plazos procedimentales. Es lo que sucede con la suspensión por petición de informe o con la caducidad de los procedimientos sancionadores y restrictivos de derechos. La LPAC se limita a establecer esta consecuencia por efecto de la superación del plazo de resolución pero ni determina cuestiones tan cruciales como el grado de invalidez que afecta a la resolución extemporánea ni tampoco las actuaciones ulteriores que proceden por parte de la Administración que lo incumplió. En relación a las notificaciones —materia genuinamente imbricada en los derechos de los interesados— hay múltiples cuestiones de enorme importancia no resueltas por la LPAC y otras de las que guarda un clamoroso silencio colmatado sólo por una jurisprudencia tan casuística como pendular. También han sido los tribunales los que, frente al contumaz silencio de la LPAC, cuando no frente a su clara oposición, han especificado los supuestos en que el denunciante ha de considerarse con legitimación como interesado y que no aparecen contemplados en la LPAC, lo que no deja de contrastar con la consideración que, para mayor sorpresa, le dispensa al denunciante cuando es delator. La subsanación —sobre todo, electrónica— adolece de una redacción,

cuando menos, inquietante por la contradictorias interpretaciones a que da lugar. Y lo mismo cabe afirmar respecto del reconocimiento de responsabilidad y «pronto pago» de las sanciones. Todo ellos constituyen cuestiones nucleares del procedimiento administrativo —mejor, de las garantías procedimentales de los ciudadanos— que inciden decisivamente sobre los derechos de los interesados y cuya regulación no puede —no debe— continuar por mucho más tiempo de espaldas a la mejora que ha supuesto la jurisprudencia que debe encontrar cabal realización en la letra de una ley si pretende cumplir con su función de ser uno de los quicios del sistema jurídico institucional general, como le mandata el texto constitucional.

9. BIBLIOGRAFÍA CITADA

ALARCÓN, E y MIGUÉLEZ, A. «La Ley 39/2015 y medios electrónicos: ¿extemporaneidad en las reclamaciones económico-administrativas y recursos de reposición», AEDAF, 2016.

BAÑO LEÓN, JM. «La reforma del procedimiento. viejos problemas no resueltos y nuevos problemas no tratados», en *Documentación Administrativa*, núm. 2, enero-diciembre 2015.

BAÑO LEÓN, J.M. «Las garantías de los particulares en la Ley 39/2015», en PAREJO ALFONSO, L. y VIDA FERNÁNDEZ, J. (coord.), *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI. Libro homenaje al profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*, T. I, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017.

CARLOS DOMÍNGUEZ, L. «Reflexiones en torno al *status* jurídico del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador», en *Revista jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 21, 2005.

CASINO RUBIO, M. «La potestad sancionadora de la Administración y vuelta a la casilla de salida», *Documentación Administrativa*, nueva época, núm. 2, 2015.

CHAVES GARCÍA, J.R. «La controvertida subsanación electrónica», en el blog «deLaJusticia.com», 2018.

COLLADO BENEYTO, P.J. «La suspensión del procedimiento por la petición de informes preceptivos y determinantes: a la búsqueda de una interpretación coherente de los artículos 42.5.c) y 83 de la Ley 30/1992», en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 23, 2015.

COTINO HUESO, L. «La preocupante falta de garantías constitucionales y administrativas en las notificaciones electrónicas», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 57, 2021.

CUBERO MARCOS, J.I. «¿Son válidas las notificaciones practicadas mediante correo electrónico?», en *Revista de Administración Pública*, núm. 204, 2017, pág. 145.

DOMÍNGUEZ LUIS, C. «Reflexiones en torno al *status* jurídico del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador», en *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 21, 2005.

DOMÍNGUEZ VILA, A. *Constitución y Derecho sancionador administrativo*. Madrid, Ed. Marcial Pons, 1997 .

FALCÓN y TELLA, R. «La presentación electrónica de reclamaciones y recursos y la nueva LPAC: en caso de subsanación se atiende a la fecha de ésta, pero no determina nunca la extemporaneidad», en *Quincena fiscal*, núm . 20, 2016.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. «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*, núm. 198, 2015.

GAMERO CASADO, E. *Notificaciones telemáticas*. Barcelona, 2005, Ed. Boch.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. *Curso de Derecho Administrativo*. 17ª ed., Cizur Menor, Ed. Thomson-Reuters, 2015.

GÓMEZ FERNÁNDEZ, D. «La subsanación electrónica del art. 68.4 de la Ley 39/2015 del Procedimiento

Administrativo» y «Réplica a Sevach sobre la subsanación electrónica del art. 68.4 Ley 39/2015».

GONZÁLEZ CELADA, M.A. «Suspensión en los procedimientos de revisión de oficio y resolución de contratos: distintas opciones en cuanto al momento en que ha de entenderse suspendido el procedimiento, al amparo de lo previsto en el artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común», en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 21, 2014.

GONZÁLEZ NAVARRO, F. *Derecho Administrativo español. El acto y el procedimiento administrativo*, Pamplona, Ed. Eunsa, 1997.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo.*, 3ª ed., Madrid, Ed. Cívitas, 1989.

LÓPEZ MENUDO, F. «Los principios generales del procedimiento administrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 129, 1992, págs. 67 y siguientes.

LÓPEZ MENUDO, F., en prólogo a la obra colectiva *La nueva Ley de Procedimiento administrativo común*», GONSÁLVEZ PEQUEÑO, H. (Dir), La Ley, Madrid, 2016.

LÓPEZ RAMÓN, F. «Reflexiones sobre el ámbito de aplicación de la ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas» *Revista de Administración Pública*, núm. 130, enero-abril 1993 .

LOZANO CUTANDA, B. «La modificación de la Ley 39/2015 prorroga la entrada en vigor de la Administración electrónica: efectos sobre la subsanación electrónica», en *Diario La Ley*, núm. 9702, Sección Tribuna, 23 de septiembre de 2020, LA LEY 11206/2020.

LOZANO CUTANDA, B. «Procedimientos abreviados para la represión de las infracciones administrativas: el pago voluntario en cuantía reducida», *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 66.

MARTÍN DELGADO, I. «Ejecutividad y eficacia de los actos administrativos. Las notificaciones administrativas», en Gamero Casado, E. (dir.) *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016.

MARTÍN DELGADO, I., «Las notificaciones administrativas telemáticas», en la obra colectiva PUNZÓN MORALEDA, J. (coord.) *Administraciones Públicas y nuevas tecnologías*, Valladolid, Lex Nova, 2005.

MARTÍN REBOLLO, L. «Disposiciones administrativas y actos administrativos», en LEGUINA VILLA, J. y SÁNCHEZ MORÓN, M. (Dir.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, Tecnos, 1993.

MARTÍNEZ YAÑEZ, N. M.ª. «Problemas jurídico-prácticos de la figura del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador», en *Revista Xurídica Galega*, núm. 33, 2001.

PUJALTE MÉNDEZ-LEITE, E. «La Ley 39/2015 y la revisión de actos en la vía administrativa en materia tributaria y aduanera», en *Boletín Informativo Tributario del Colegio de Registradores de la Propiedad*, núm. 199, 2016.

REBOLLO PUIG, M. «Interesados y denunciantes en el procedimiento administrativo sancionador», en *Revista del Poder Judicial*, núm. 29, 1993.

REGO BLANCO, M.D. «La presentación de solicitudes, escritos y documentos ante las Administraciones Públicas», en GAMERO CASADO, E. (Dir.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017.

REQUENA LÓPEZ, T. «¿El ocaso de la concepción del inculpado como único interesado en el procedimiento sancionador?», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 26, 1996.

RODRÍGUEZ-ARANA, J. y ÁLVAREZ BARBEITO, J. «Sobre las notificaciones electrónicas en la Ley estatal 39/2015 y la Ley 4/2019 de administración digital de Galicia», en *Actualidad Administrativa*, núm. 5, Sección Actualidad , mayo 2021, LA LEY 4721/2021.

RIVERO ORTEGA, R. «La estructura del procedimiento administrativo: principales novedades en la Ley 39/2015, de 1 de octubre», en la obra colectiva *Aproximación al nuevo procedimiento administrativo común de la Ley 39/2015: Reflexiones y claves para su aplicación*. GALLARDO CASTILLO, M.ª J. (Dir.), Granada, CEMCI, 2016.

ROCA FERNÁNDEZ-CASTANY, M.ª L. «Cap. VI. Instrucción del procedimiento Finalización del procedimiento. De la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común. Ejecución», en la obra colectiva *La nueva Ley de Procedimiento administrativo común*», GONSÁLVEZ PEQUEÑO , H. (Dir), La Ley, Madrid, 2016.

SAHÚN PACHECO, R. «El interés moral del denunciante perjudicado por una infracción y su legitimación para recurrir», en *Revista española de Derecho administrativo*, núm. 203, 2020.

SÁNCHEZ PINO, A.J. «Exigencias de la seguridad jurídica en materia tributaria», en *Revista española de Derecho Financiero*, núm. 109-110, 2001.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A. «Los proyectos de Ley de Procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas y de régimen jurídico del Sector público: una primera evaluación», en *Documentación Administrativa*, núm. 2, 2015.

SOLAR JIMENO, N. «El Nuevo Régimen de las Notificaciones en la Ley 39/2015», *REXUGA* 7/2017.

TOLA RÚA, M. «La consideración jurídica del denunciante en el procedimiento sancionador», en *Actualidad Administrativa*, tomo 3, 1999.

VALERO TORRIJOS, J. «Administración pública, ciudadanos y nuevas tecnologías», en Sosa Wagner, F. (Coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI: Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2000.

(1) Este estudio se realiza en el marco del grupo de investigación «Transversalidad e interdisciplinariedad del Derecho Civil» (SEJ-235) adscrito a los centros de investigación CIDES y CEIA3.

[Ver Texto](#)

(2) LÓPEZ MENUDO, F. «Los principios generales del procedimiento administrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 129, 1992, págs. 67 y siguientes.

[Ver Texto](#)

(3) LÓPEZ RAMON, F. «Reflexiones sobre el ámbito de aplicación de la ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas» *Revista de Administración Pública*, núm. 130, enero-abril 1993 , págs. 107 y 108.

[Ver Texto](#)

(4) ROCA FERNÁNDEZ-CASTANY, M.ª L. «Cap. VI. Instrucción del procedimiento Finalización del procedimiento. De la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común. Ejecución», en la obra colectiva *La nueva Ley de Procedimiento administrativo común*», GONSÁLVEZ PEQUEÑO, H. (Dir), La Ley, Madrid, 2016.

[Ver Texto](#)

- (5) BAÑO LEÓN, JM. «La reforma del procedimiento. viejos problemas no resueltos y nuevos problemas no tratados», en *Documentación Administrativa*, núm. 2, enero-diciembre 2015.

[Ver Texto](#)

- (6) LÓPEZ MENUDO, F., en prólogo a la obra colectiva *La nueva Ley de Procedimiento...* op. cit., GONSÁLVEZ PEQUEÑO, H. (Dir), págs. 10 y 11.

[Ver Texto](#)

- (7) Así lo determinan, entre otras, la STSJ de Galicia de 14 de mayo de 1999 (Rec. 8036/1996).

[Ver Texto](#)

- (8) Así por ejemplo, la STS de 21 de julio de 2004 (Rec. 74/2003) afirma que en el orden social, el cómputo del plazo de caducidad de los procedimientos para imponer sanciones «se inicia en la fecha del acta de infracción levantada por la Inspección, y no en la fecha de la visita de inspección de la que traiga causa si ésta fue de fecha anterior». Por su parte, el art. 86.2 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial establece que «la denuncia formulada por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas, y notificada en el acto al denunciado, constituye el acto de iniciación del procedimiento sancionador, a todos los efectos». Y lo mismo sucede en materia de transportes por carretera, según establece el art. 146.2 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los transportes terrestres en la redacción dada por la Ley 9/2013, de 4 de julio, según el cual «las denuncias formuladas por los Servicios de Inspección del Transporte Terrestre o por las fuerzas encargadas de la vigilancia del transporte en carretera, entregadas en el acto al denunciado, constituirán la iniciación del procedimiento sancionador y la notificación de la denuncia». No obstante, debe tenerse en cuenta que la jurisprudencia (así, la STS de 4 de junio de 2004, Rec. de Casación en interés de Ley 49/2003), para que la denuncia surta este efecto se requiere que esté «efectuada con todas las garantías del procedimiento, incluso en el caso de que no exista identidad entre el conductor del vehículo que comete materialmente la infracción y el sujeto responsable de la misma». Pero no basta con eso. Si la denuncia ha de hacer las veces de acuerdo de iniciación del procedimiento, no puede sustraerse de ella el contenido propio de éste. Por eso, la STSJ de Extremadura de 23 de junio de 2005 exige que la denuncia sea notificada en el acto, que contenga una sucinta exposición de los hechos, matrícula del vehículo, así como aquellas circunstancias y datos que contribuyan a determinar el tipo de infracción y el lugar, fecha y hora de las mismas. A partir de ese momento, afirma la sentencia, «si bien formalmente no puede hablarse de procedimiento, sí que lo hay materialmente, al concurrir todos los elementos objetivos y subjetivos precisos para ello», sin que resulte necesario que el presunto infractor se niegue a firmar la denuncia. Si no ocurriera así, si la denuncia adoleciera de tal contenido el *dies a quo* quedará deferido al momento en que se produzca el acuerdo correspondiente.

[Ver Texto](#)

- (9) Afirma la sentencia: «la aplicación o no de dicho procedimiento (simplificado) queda condicionada a que existan suficientes elementos de juicio para poder calificar como infracción leve la conducta que se persigue y tramita, pero cuando dicha certeza exista, lo que no existe es la posibilidad de elegir el procedimiento aplicable. La determinación del procedimiento sancionador a seguir repercute en las garantías, trámites, plazos de duración del procedimiento y caducidad del mismo. Es cierto que el procedimiento ordinario introduce una tramitación más larga y compleja que la prevista para el simplificado e incluso podría entenderse que al ser más amplios los plazos de alegación y práctica de prueba sus garantías para el administrado son mayores, pero no es menos cierto que dicha elección tiene una notoria influencia en el plazo de tramitación y resolución del expediente y consiguientemente de caducidad del procedimiento administrativo». No se trata, sin embargo, de una decisión discrecional sino reglada, como bien se encarga de precisar la Sentencia, pues ha de concurrir el presupuesto fijado por la norma: la existencia de elemento de juicio suficiente para calificar la infracción como leve.

[Ver Texto](#)

- (10) GONZÁLEZ CELADA, M.A. «Suspensión en los procedimientos de revisión de oficio y resolución de contratos: distintas opciones en cuanto al momento en que ha de entenderse suspendido el procedimiento, al amparo de lo previsto en el artículo 42.5c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común», en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 21, 2014, pág. 30.

[Ver Texto](#)

(11) Como bien afirma COLLADO BENEYTO, tanto la Administración puede utilizar estrategias para minimizar los derechos del interesado, o retrasar y notificar en plazo, como de que el interesado puede usar las suyas para intentar provocar el silencio positivo o la caducidad del procedimiento. Por ello, deben rechazarse aquellas interpretaciones que dejan en manos de la Administración consultante o incluso del Órgano o Institución informante, una injustificada suspensión del procedimiento con la subrepticia finalidad de evitar el silencio administrativo o la caducidad, por el inminente vencimiento del plazo de resolución o un alargamiento artificial e innecesario del plazo máximo de suspensión. COLLADO BENEYTO, P.J. «La suspensión del procedimiento por la petición de informes preceptivos y determinantes: a la búsqueda de una interpretación coherente de los artículos 42.5.c) y 83 de la Ley 30/1992», en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 23, 2015, pág. 89 a 91.

[Ver Texto](#)

(12) Tomo la citada del trabajo de COLLADO BENEYTO, P.J. «La suspensión del procedimiento» ..., op. cit., pág. 100.

[Ver Texto](#)

(13) COLLADO BENEYTO, P.J. «La suspensión del procedimiento»..., op. cit., pág. 109.

[Ver Texto](#)

(14) Ibiem, pág. 108.

[Ver Texto](#)

(15) La dicción del precepto no dejaba de sorprender puesto que la pretensión del denunciante de que la Administración acuerde la iniciación del procedimiento parece que va de suyo. Como bien afirma MARTÍNEZ YAÑEZ, N. M^a. «Problemas jurídico-prácticos de la figura del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador», en *Revista Xurídica Galega*, núm. 33, 2001, pág. 68, la propia denuncia puede ser considerada en sí misma como una solicitud de iniciación del procedimiento sancionador, pues resulta realmente improbable que alguien decida poner en conocimiento de la Administración unos hechos presuntamente constitutivos de infracción administrativa sin esperanza de que ésta haga uso de los mecanismos oportunos para remediar en lo posible esta situación. Y, en segundo lugar, si el procedimiento lo inicia de oficio la Administración, de nada sirve que el denunciante incluya una solicitud de iniciación pues la decisión sobre este punto corresponde en todo caso a las autoridades.

[Ver Texto](#)

(16) CARLOS DOMÍNGUEZ, L. «Reflexiones en torno al status jurídico del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador», en *Revista jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 21, 2005, págs. 125 a 184. MARTÍNEZ YAÑEZ, N. M^a. «Problemas jurídico-prácticos...», op. cit. , pág. 64. DOMÍNGUEZ LUIS, C. «Reflexiones en torno al status jurídico del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador», en *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid* núm. 21, 2005.

[Ver Texto](#)

(17) En este sentido afirma DOMÍNGUEZ VILA, A. *Constitución y Derecho sancionador administrativo*. Madrid, Ed. Marcial Pons, 1997, págs. 305 y ss, que la tutela de los intereses legítimos preconizada por el art. 24 CE presenta en Derecho administrativo sancionador dos componentes: uno, de carácter pasivo, que se manifiesta en el derecho a obtener un pronunciamiento judicial sobre el acierto de la sanción administrativa; y otro, de alcance activo, centrado en el derecho de denuncia o comunicación. Pues bien, es desde la perspectiva de este último componente, donde parece lógico pensar que el denunciante afectado por los efectos derivados de la infracción administrativa tendrá también interés en que la conducta ilícita cuyas consecuencias ha padecido merezca una sanción adecuada.

[Ver Texto](#)

(18) Así lo consideró la STS de 15 de diciembre de 1997 (Rec. 85/1995) en que afirmaba: «el denunciante sí está legitimado en el aspecto indicado y en cualquier otro con arreglo al art. 18.1.a) de la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, en relación con el art. 24 CE, para obtener respuesta administrativa o jurisdiccional, por la razón de que una resolución estimatoria de sus pretensiones puede incidir en la esfera jurídica del aquí denunciante, y a la luz de la jurisprudencia de esta Sala proclive a una interpretación restrictiva de la legitimación y, proclive por ello, a favorecer el acceso al proceso (...) aunque sólo moviera al denunciante un impulso de puro interés por la legalidad, si, además, concurre su interés por obtener la sanción impuesta a un adversario en lo político, de la que puede lograr un resultado favorable, también en dicho ámbito, y

aunque sólo sea para el futuro, lo que sí incluye el aquí denunciante entre los supuestos del art. 31 de la Ley 30/1992, citada».

[Ver Texto](#)

- (19) La STSJ de Navarra de 20 de octubre de 1997 reconoció la condición de interesado a un vecino que denunció a una Asociación, en cuyos locales, colindantes con la vivienda del denunciante, se producían ruidos molestos por encima de los decibelios legalmente permitidos, al tratarse de «uno de los vecinos afectados por el ruido emitido desde el local o locales de la Asociación» y ser «persona directamente afectada por los hechos denunciados».

[Ver Texto](#)

- (20) REBOLLO PUIG, M. «Interesados y denunciadores en el procedimiento administrativo sancionador», en *Revista del Poder Judicial*, núm. 29, 1993, pág. 72.

[Ver Texto](#)

- (21) GONZÁLEZ NAVARRO, F. *Derecho Administrativo español. El acto y el procedimiento administrativo*. Pamplona, Ed. Eunsa, 1997, pág. 668.

[Ver Texto](#)

- (22) GONZÁLEZ PÉREZ, J. *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*. 3ª ed., Madrid, Ed. Cívitas, 1989, págs. 523 y 524.

[Ver Texto](#)

- (23) El art. 62.1 LPAC define así la denuncia: «Se entiende por denuncia, el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo».

[Ver Texto](#)

- (24) REBOLLO PUIG, M. «Interesados y denunciadores...», op. cit., pág. 64.

[Ver Texto](#)

- (25) TOLA RÚA, M. «La consideración jurídica del denunciante en el procedimiento sancionador», en *Actualidad Administrativa*, 1999, tomo 3, pág. 840.

[Ver Texto](#)

- (26) REBOLLO PUIG, M. «Interesados y denunciadores en el procedimiento administrativo sancionador», op. cit., págs. 70 y 71.

[Ver Texto](#)

- (27) REQUENA LÓPEZ, T. «¿El ocaso de la concepción del inculcado como único interesado en el procedimiento sancionador?», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 26, 1996, pág. 56.

[Ver Texto](#)

- (28) BAÑO LEÓN, J.M. «Las garantías de los particulares en la Ley 39/2015», en PAREJO ALFONSO, L. y VIDA FERNÁNDEZ, J. (coord.), *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI. Libro homenaje al profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*, Tomo I, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pág. 432.

[Ver Texto](#)

- (29) STSJ 56/2005 de Canarias de 3 de febrero de 2005, con cita de las SSTs de 19 de mayo de 1996, 30 de junio de 1997, 14 de julio de 1998 y 15 de julio de 2000.

- (30) A mayor abundamiento puede consultarse SAHÚN PACHECO, R. «El interés moral del denunciante perjudicado por una infracción y su legitimación para recurrir», en *Revista española de Derecho administrativo*, núm. 203, 2020, págs. 187 a 204.

Ver Texto

- (31) RIVERO ORTEGA, R. «La estructura del procedimiento administrativo: principales novedades en la Ley 39/2015, de 1 de octubre», en la obra colectiva *Aproximación al nuevo procedimiento administrativo común de la Ley 39/2015: Reflexiones y claves para su aplicación*. GALLARDO CASTILLO, M^a J. (Dir.), Granada, CEMCI, 2016.

Ver Texto

- (32) CASINO RUBIO, M. «La potestad sancionadora de la Administración y vuelta a la casilla de salida», *Documentación Administrativa*, nueva época, núm. 2, 2015, entiende que «la aplicación indiscriminada» de esta regla puede «despertar los deseos justicieros» o «fomentar la hostilidad entre vecinos, amigos o incluso familiares, que pueden ver en esa previsión una magnífica oportunidad para dar rienda suelta a sus deseos de venganza y a sus pasiones más bajas».

Ver Texto

- (33) SANTAMARÍA PASTOR, J.A. «Los proyectos de Ley de Procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas y de régimen jurídico del Sector público: una primera evaluación», en *Documentación Administrativa*, núm. 2, 2015.

Ver Texto

- (34) REGO BLANCO afirma que la dicción del precepto puede contener una verdadera causa de inadmisión registral en modo presencial, afectando de modo significativo «al instituto de la subsanación de solicitudes, pero desvirtuándolo por completo y dejándolo irreconocible, ya que no mantiene como fecha de solicitud la realizada presencialmente, sino que la demora hasta la fecha de la subsanación. REGO BLANCO, M.D. «La presentación de solicitudes, escritos y documentos ante las Administraciones Públicas», en GAMERO CASADO, E. (Dir.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pág. 1049.

Ver Texto

- (35) PUJALTE MÉNDEZ-LEITE, E. «La Ley 39/2015 y la revisión de actos en la vía administrativa en materia tributaria y aduanera», en *Boletín Informativo Tributario del Colegio de Registradores de la Propiedad*, núm. 199, 2016.

Ver Texto

- (36) CHAVES GARCÍA, J.R. «La controvertida subsanación electrónica», en el blog «delaJusticia.com», 2018.

Ver Texto

- (37) GÓMEZ FERNÁNDEZ, D. «La subsanación electrónica del art. 68.4 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo» y «Réplica a Sevach sobre la subsanación electrónica del art. 68.4 Ley 39/2015».

Ver Texto

- (38) LOZANO CUTANDA, B. «La modificación de la Ley 39/2015 prorroga la entrada en vigor de la Administración electrónica: efectos sobre la subsanación electrónica», en *Diario La Ley*, núm. 9702, Sección Tribuna, 23 de septiembre de 2020, LA LEY 11206/2020.

Ver Texto

- (39) El objeto de recurso de casación era la sentencia dictada por la Sala contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid) de 24 de octubre de 2019 (Rec. 1138/2018) que estimó el recurso frente a la inadmisión de un recurso de alzada formulado frente a un acto de la Administración autonómica. La Sala afirmaba en esta sentencia, frente a la que el Tribunal Supremo declara no haber lugar al recurso de casación, afirmaba: «Se razona que dicha disposición, que refiere que se entenderá que, a estos efectos se considerará como fecha de presentación de la solicitud aquella en que haya sido

realizada la subsanación, no comporta que en el supuesto enjuiciado pueda decretarse la extemporaneidad del recurso de alzada presentado al día siguiente del requerimiento de subsanación, no sólo por ser contrario al principio de actos propios y al principio de confianza legítima, sino porque además en los artículos 112 y siguientes del citado texto legal no hay previsión semejante a la contenida en el artículo 68.4».

[Ver Texto](#)

- (40) Interpretar lo contrario podría resultar vulnerador del principio de tutela judicial efectiva. Así lo entiende ALARCÓN, E y MIGUÉLEZ, A. «La Ley 39/2015 y medios electrónicos: ¿extemporaneidad en las reclamaciones económico-administrativas y recursos de reposición», AEDAF, 2016.

[Ver Texto](#)

- (41) FALCÓN y TELLA, R. «La presentación electrónica de reclamaciones y recursos y la nueva LPAC: en caso de subsanación se atiende a la fecha de ésta, pero no determina nunca la extemporaneidad», en *Quincena fiscal*, núm. 20, 2016, págs. 13 a 16.

[Ver Texto](#)

- (42) Afirmaba la sentencia: «figurando exclusivamente en el aviso de recibo una firma ilegible, lo que no permite tener constancia de la recepción por el interesado, como exige el artículo 59.1 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, defecto de notificación que la hace ineficaz a los efectos de interrupción de la prescripción en los términos exigidos por el citado artículo 81.1 del Real Decreto Legislativo 339/1990».

[Ver Texto](#)

- (43) A mayor abundamiento, recuerda la sentencia que es preciso tener en cuenta que para que el intento de notificación produzca los efectos que contempla el precepto en cuestión, ha de haberse practicado con respeto de todas las previsiones legales y reglamentarias, no bastando con el cumplimiento de las previsiones contempladas en el artículo 59.1 de la propia Ley sino, de forma específica para el supuesto de autos, con el estricto cumplimiento de las previsiones comprendidas en los artículos correspondientes del Reglamento de Correos antes citado (Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre)».

[Ver Texto](#)

- (44) Esta doctrina del TS se ha consolidado en su aplicación por los Juzgados y Tribunales a partir de la fecha en que fue dictada. A título de simple referencia puede citarse la STSJ de Castilla y León, Valladolid de 16 de marzo de 2018 (núm. 268/2018, Rec. 645/2016) y el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Oviedo de 16 de septiembre de 2014 (Sentencia núm. 186/2014, Recurso núm. 179/2014).

[Ver Texto](#)

- (45) La STS de 27 de julio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:3244) sienta como doctrina que es esencial la demostración, no solo «del intento de entrega por dos veces de las cartas certificadas, sino también la prueba de la entrega del "aviso de llegada" mediante su introducción en el buzón o casillero correspondiente, o por otro medio, pues del cumplimiento de ese requisito depende que el destinatario tenga conocimiento del intento de notificación y pueda acudir en plazo a recogerla, y en caso de no hacerlo, que concurren los requisitos para la práctica de la notificación edictal». La omisión del aviso de llegada se considera por la sentencia como un vicio del procedimiento, pero no un vicio no cualificado, sino de nulidad por haberse realizado la notificación a través de la publicación edictal «prescindiendo absolutamente del procedimiento legal y reglamentariamente establecido, al omitir el trámite esencial mandado por el artículo 42.3 del Real Decreto 1829/1999 cual es dejar el preceptivo aviso de llegada». La doctrina casacional sentada por la sentencia es: «una vez realizados los dos intentos de notificación sin éxito por personal de Correos, se debe proceder, cuando ello sea posible, a dejar al destinatario aviso de llegada en el correspondiente casillero domiciliario, acreditándose fehacientemente dicho extremo en la notificación».

[Ver Texto](#)

- (46) MARTÍN REBOLLO, L. «Disposiciones administrativas y actos administrativos», en LEGUINA VILLA, J. y SÁNCHEZ MORÓN, M. (Dir.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Madrid, Tecnos, 1993, pág. 184.

- (47) A mayor abundamiento, CUBERO MARCOS, J.I. «¿Son válidas las notificaciones practicadas mediante correo electrónico?», en *Revista de Administración Pública*, núm. 204, 2017, pág. 145.

Ver Texto

- (48) Poco o nada aclara al respecto la STS de 25 de mayo de 2022 (núm. 610/2022, rec. 163/2021), sobre la impugnación de determinados preceptos del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, entre ellos, el citado artículo 43.1 sobre la regulación del aviso de la puesta a disposición de una notificación electrónica y, en particular, al inciso referido a su «carácter meramente informativo. El Tribunal Supremo avala que la previsión sobre el carácter informativo del aviso y, por ende, que la falta de su práctica no impida que la notificación sea considerada plenamente válida, no vulnera el artículo 24 de la Constitución sobre el derecho de defensa y tutela judicial efectiva. Señala al respecto que el aviso es un "mero recordatorio remitido a la sede electrónica del interesado de la pendencia de la notificación de un acto administrativo, que, en ningún caso, exime a la Administración Pública de notificar dicho acto en legal forma, de modo que quede constancia en las actuaciones de la remisión y la recepción íntegra de la resolución administrativa, así como del momento en que se hicieron".

Ver Texto

- (49) Afirma la sentencia: "aun en el supuesto de que la recurrente hubiera identificado un dispositivo electrónico y/o una dirección de correo electrónico para el envío de avisos y la Administración hubiera incumplido la obligación de enviarle este aviso, lo cierto y verdad es que dicho incumplimiento no impide que la notificación sea considerada plenamente válida".

Ver Texto

- (50) El debut e incorporación de las notificaciones electrónicas al ordenamiento jurídico español no puede suponer merma de las garantías hasta entonces disponibles. Así ha venido a recordarlo la STS 2448/2016 de 16 de noviembre de 2016 (ECLI:ES:TS:2016:4991), y que se reitera en la de 15 de noviembre de 2017 (recurso 2853/2016) al señalar lo siguiente "Con carácter general se ha entendido que lo relevante en las notificaciones no es tanto que se cumplan las previsiones legales sobre cómo se llevan a efecto las notificaciones, sino el hecho de que los administrados lleguen a tener conocimiento de ellas o haya podido tener conocimiento del acto notificado, en dicho sentido la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 2015, rec. 680/2014; puesto que la finalidad constitucional, a la que antes se hacía mención, se manifiesta en que su finalidad material es llevar al conocimiento de sus destinatarios los actos y resoluciones al objeto de que éstos puedan adoptar la conducta procesal que consideren conveniente a la defensa de sus derechos e intereses y, por ello, constituyen elemento fundamental del núcleo de la tutela judicial efectiva sin indefensión garantizada en el art. 24.1 de la Constitución española, sentencias del Tribunal Constitucional 59/1998, de 16 de marzo FJ 3, ó 221/2023, de 15 de diciembre, FJ 4; 55/2003, de 24 de marzo, FJ 2. Este es el foco que en definitiva debe alumbrar cualquier lectura que se haga de esta materia, lo que alcanza, sin duda, también a las notificaciones electrónicas".

Ver Texto

- (51) Como bien advierte FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, "hasta ahora, la notificación estaba configurada como una carga que la Administración autora del acto tenía que levantar si quería que éste pudiera desplegar sus efectos propios. Para ello tenía que acudir al domicilio del interesado, que, en consecuencia, podía permanecer tranquilo en su casa sabiendo que, en tanto la Administración no viniera a ella para comunicarle el contenido íntegro del acto y los medios a su disposición para combatirlo, ningún perjuicio podía sufrir a consecuencia del acto en cuestión. Con la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común, en cambio, la carga ha cambiado radicalmente de sentido, ya que ahora es el interesado el que tiene que acudir al domicilio electrónico de la Administración para recibir las notificaciones, so pena de caer en una situación de irremediable indefensión. Lo que antes era una garantía para los interesados se ha convertido así en un pesada carga, que 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». FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. «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*, núm. 198, 2015, pág. 365 y 366. En igual sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA, E y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. *Curso de Derecho Administrativo*. 17ª ed., Cizur Menor, Ed. Thomson-Reuters, 2015, pág. 626.

[Ver Texto](#)

- (52) COTINO HUESO, L. «La preocupante falta de garantías constitucionales y administrativas en las notificaciones electrónicas», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 57, 2021, pág. 12.

[Ver Texto](#)

- (53) No hablo, lógicamente, de igualdad en lo formal, sino de equivalencia en lo sustantivo. Sólo así, sólo cumpliendo tales garantías con absoluto rigor se justifica la presunción de conocimiento por el interesado pese haberse incurrido en algunas irregularidades formales sin trascendencia sustantiva. No puede, en consecuencia, admitirse el silogismo de que la realización de todos los trámites implica necesariamente el conocimiento del acto ni tampoco, el contrario. Por ello la jurisprudencia no se centra tanto en la estricta observancia de los requisitos formales como en el hecho de que la notificación garantice los derechos del interesado y no le produzca indefensión. COTINO HUESO, L. «La preocupante falta de garantías constitucionales (...)», op. cit., pág. 9.

[Ver Texto](#)

- (54) Destaca en este sentido SANTAMARÍA PASTOR, J.A. «Los proyectos de Ley de Procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas y de régimen jurídico del Sector público: una primera evaluación», en *Documentación Administrativa*, núm. 2, 2015: «Por más que no sea grato, es forzoso reconocer que el acervo de garantías de los administrados experimenta, con estos proyectos, un retroceso respecto de la versión original de la Ley 30/1992, pese a los errores e ingenuidades de libro en que ésta incurrió». En este mismo sentido, VALERO TORRIJOS, J. «Administración pública, ciudadanos y nuevas tecnologías», en Sosa Wagner, F. (Coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI: Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, pg. 2955.

[Ver Texto](#)

- (55) El contenido es similar a lo que disponía el art. 42.3 del Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales, en desarrollo de lo establecido en la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales.

[Ver Texto](#)

- (56) Las SSTSJ de Aragón de 14 de julio de 2010 (ECLI:ES:TSJAR:2010:624) y de Comunidad Valenciana, de 14 mayo de 2021 (ECLI:ES:TSJCV:2021:3337) anularon la providencia de apremio por falta de notificación puesto que el intento fallido de notificación debió haber ido seguido de la introducción en el correspondiente casillero domiciliario del aviso de llegada, en el que se hará constar las dependencias del servicio postal donde el interesado puede recoger la notificación, debiendo constar dicha indicación en la documentación extendida por el personal del operador de dicho servicio de correos.

[Ver Texto](#)

- (57) La STSJ de las Islas Baleares 70/2023 de 31 de enero de 2023 (ECLI:ES:TSJBAL:2023:95) llega a igual conclusión pero con un razonamiento complementario. «La intrascendencia que la Administración de la Comunidad Autónoma da en el presente juicio a la irregularidad en la práctica del aviso de la notificación, ante todo, es una posición contraria al principio de buena administración e incluso a sus propias disposiciones normativas entonces vigentes (...) El incumplimiento de la obligación de remitir un aviso electrónico que impone el art. 41.6 de la LPAC supone apartarse de la recta aplicación del principio de buena administración y puede ser causante de experiencia de indefensión si la ausencia de dicha comunicación revierte en desconocimiento del acto» y con cita de la STS número 1909/2017, de 05/12/2017 (ECLI:ES: TS:2017:4499) sobre la diligencia administrativa y el principio de buena administración, señala que a la Administración «[...] le es exigible una conducta lo suficientemente diligente como para evitar posibles disfunciones derivada de su actuación, por así exigirlo el principio de buena administración que no se detiene en la mera observancia estricta de procedimiento y trámites, sino que más allá reclama la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente al contribuyente». Por tanto, concluye la

sentencia, el desconocimiento de lo que se notifica, hace imposible no ya que pueda desplegarse una defensa eficaz, sino cualquier defensa, y que, «siendo obligatorio el aviso previsto en el artículo 46.1 de la LPAC, la eficacia de la notificación depende de que la Administración incumplidora justifique que su incumplimiento no ha ocasionado una experiencia de indefensión al afectado, quedando así adecuadamente combinada la obligación de cumplir las condiciones generales para la práctica de las notificaciones electrónicas y la proscripción constitucional de la indefensión con la previsión legal de la validez de la notificación tras el supuesto rechazo tácito.

Por lo tanto, faltando acceso a la notificación, eludido el envío del aviso y faltando justificación de que se tuvo verdaderamente conocimiento de la notificación, ha de reconocerse la afirmación de la demanda sobre que la entidad afectada ha padecido una experiencia real de indefensión».

[Ver Texto](#)

- (58) MARTÍN DELGADO, I. «Ejecutividad y eficacia de los actos administrativos. Las notificaciones administrativas», en Gamero Casado, E. (dir.) *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pág. 2139, afirma por ello que es una forma de establecer, de manera encubierta, la obligación del interesado de acceder a las sedes electrónicas o a su dirección electrónica habilitada única en muy cortos espacios de tiempo para comprobar si tiene alguna notificación, lo que no sólo es poco realista, sino que se le exige al ciudadano un especial deber de diligencia respecto del acceso y uso de la misma.

[Ver Texto](#)

- (59) GAMERO CASADO, E. *Notificaciones telemáticas*. Barcelona, Bosch, 2005, págs. 221 y 222.

[Ver Texto](#)

- (60) Para MARTÍN DELGADO, I., «Las notificaciones administrativas telemáticas», en la obra colectiva PUNZÓN MORALED A, J. (coord.) *Administraciones Públicas y nuevas tecnologías*, Valladolid, Lex Nova, 2005, págs. 197 a 199, en las notificaciones electrónicas se da una mayor simultaneidad entre la producción del acto y su envío, pero se amplía la distancia entre el envío y el acceso a su constancia.

[Ver Texto](#)

- (61) SOLAR JIMENO, N. «El Nuevo Régimen de las Notificaciones en la Ley 39/2015», *REXUGA* 7/2017, págs. 132 y 133 y RODRÍGUEZ-ARANA, J. y ÁLVAREZ BARBEITO, J. «Sobre las notificaciones electrónicas en la Ley estatal 39/2015 y la Ley 4/2019 de administración digital de Galicia», en *Actualidad Administrativa*, núm. 5, Sección Actualidad, Mayo 2021, LA LEY 4721/2021.

[Ver Texto](#)

- (62) La STSJ de Madrid 755/2010 de 10 de junio de 2010 (Rec. 531/2008) en respuesta a la alegación de la recurrente que arguye que sólo se practicó un intento de notificación y que no había constancia de la recepción de la notificación en su buzón electrónico. La sentencia rechaza el argumento afirmando al respecto: «En la notificación de actos administrativos por vía telemática no se establece la necesidad de dos intentos de notificación, sino que se deben acreditar las fechas y horas de la recepción de la notificación y el acceso al contenido; en otro caso después de la constancia de la recepción sin acceder a su contenido y pasados diez días, se entiende rechazada la notificación, se tiene por efectuado el trámite y continua el procedimiento y en el caso de autos en el expediente administrativo la Administración certifica que (el interesado) se encuentra abonado al procedimiento telemático de la Agencia Tributaria (...) y que se había recibido la notificación (...) adscrita a este procedimiento, (...) certificada por el prestador de los servicios de la Dirección Electrónica Única mediante firma electrónica de aquel, entendiéndose rechazada la notificación a los 10 días naturales de su puesta a disposición por no leerla el abonado, por lo que el trámite de notificación se tuvo por efectuado con arreglo a la normativa aplicable sin indefensión alguna».

[Ver Texto](#)

- (63) Esta previsión ya estaba contemplada en el art. 36.5 RD 1671/2009, de 6 de noviembre en los siguientes términos: «Cuando, como consecuencia de la utilización de distintos medios, electrónicos o no electrónicos, se practiquen varias notificaciones de un mismo acto administrativo, se entenderán producidos todos los efectos jurídicos derivados de la notificación, incluido el inicio del plazo para la interposición de los recursos que procedan, a partir de la primera de las notificaciones correctamente

[Ver Texto](#)

- (64) El Tribunal Supremo rechaza el argumento que la sentencia de ese Tribunal de 18 de marzo de 2003, invocada por la recurrente, al considerar que dicha sentencia analiza un supuesto de notificación general por edicto, y posterior notificación personal al interesado, supuesto diferente al objeto de este recurso; que todas las sentencias citadas sobre este tema de la doble notificación, son anteriores al 19 de noviembre de 2009, fecha de entrada en vigor del RD 1671/2009, de 6 de noviembre, antes citado, que estableció en su artículo 36.5; y que esta regla para los supuestos de más de una notificación de un mismo acto, que reitera la ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su artículo 41.7.

[Ver Texto](#)

- (65) En igual sentido, la STS de 12 de noviembre de 1999 (rec 8992/1995), AATTS de 20 de noviembre de 2000 (rec. 8742/1999), de 25 de enero de 2007 (rec. 4721/2006) o de 13 de octubre de 2008 (rec. 1357/2007).

[Ver Texto](#)

- (66) De este principio general, de origen en el Derecho Romano, recogido por la Escuela de los Glosadores de Bolonia (Azzo, Brocárdica Aurea), el Tribunal Constitucional se ha referido a él en los siguientes términos: «... la llamada doctrina de los actos propios o regla que decreta la inadmisibilidad de *venire factum propium*, surgida originariamente en el ámbito del Derecho Privado, significa la vinculación del autor a una declaración de voluntad generalmente de carácter tácito en el sentido objetivo de la misma y la imposibilidad de adoptar después un comportamiento contradictorio, lo que encuentra su fundamento último en la protección que objetivamente requiere la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno y la regla de la buena fe que impone el deber de coherencia en el comportamiento y limita por ello el ejercicio de los derechos subjetivos» (STC 73/1988, de 21 de abril, FJ 4, cuya doctrina se reitera en la STC 198/1988, de 24 de octubre, FJ 2). A la misma se remite también la STC 17/2006, de 30 de enero (FJ 5).

La STS de 5 de febrero de 2018 señala que: «la doctrina jurisprudencial sobre los actos propios impone un comportamiento futuro coherente a quien en un determinado momento ha observado una conducta que objetivamente debe generar en el otro una confianza en esa coherencia (sentencias 1/2009, de 28 de enero y 301/2016, de 5 de mayo). Para que sea aplicable esa exigencia jurídica se hace necesaria la existencia de una contradicción entre la conducta anterior y la pretensión posterior, pero, también, que la primera sea objetivamente valorable como exponente de una actitud definitiva en determinada situación jurídica, puesto que la justificación de esta doctrina se encuentra en la protección de la confianza que tal conducta previa generó, fundadamente, en la otra parte de la relación, sobre la coherencia de la actuación futura (sentencias núm. 552/2008, de 17 de junio, 119/2013, de 12 de marzo, 649/2014, de 13 de enero de 2015, y 301/2016, de 5 de mayo)».

[Ver Texto](#)

- (67) LOZANO CUTANDA, B. «Procedimientos abreviados para la represión de las infracciones administrativas: el pago voluntario en cuantía reducida», *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 66, pág. 249.

[Ver Texto](#)

- (68) Así lo interpretó el Tribunal Supremo en sentencia de 19 de diciembre de 2018, dictada en unificación de doctrina, incluso bajo la vigencia del REPEPOS, pese a que este utilizaba el verbo «podrá».

[Ver Texto](#)

- (69) El art. 94 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial difiere en este sentido de la LPAC al regular las consecuencias del pago voluntario de la multa. Su tenor literal es el siguiente: «Una vez realizado el pago voluntario de la multa, ya sea en el acto de entrega de la denuncia o dentro del plazo de veinte días naturales contados desde el día siguiente al de su notificación, concluirá el procedimiento sancionador con las siguientes consecuencias:

a) La reducción del 50 por ciento del importe de la sanción.

- b) La renuncia a formular alegaciones. En el caso de que se formulen se tendrán por no presentadas.
- c) La terminación del procedimiento, sin necesidad de dictar resolución expresa, el día en que se realice el pago.
- d) El agotamiento de la vía administrativa, siendo recurrible únicamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.
- e) El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo se iniciará el día siguiente a aquel en que tenga lugar el pago.
- f) La firmeza de la sanción en la vía administrativa desde el momento del pago, produciendo plenos efectos desde el día siguiente.
- g) La sanción no computará como antecedente en el Registro de Conductores e Infractores del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico, siempre que se trate de infracciones graves que no lleven aparejada pérdida de puntos».

[Ver Texto](#)

(70) SÁNCHEZ PINO, A.J. «Exigencias de la seguridad jurídica en materia tributaria», en *Revista española de Derecho Financiero*, núm. 109-110, 2001, pág. 164.

[Ver Texto](#)