

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS NOTIFICACIONES EN EL ÁMBITO LOCAL

José Manuel BEJARANO LUCAS

Adjunto a la Secretaría General del Pleno del Ayuntamiento de Marbella. Funcionario de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional

Trabajo de evaluación presentado para el curso de Actualización del régimen jurídico de las entidades locales andaluzas para niveles intermedios (II edición)

SUMARIO:

1. Marco Normativo aplicable a las notificaciones administrativas en el ámbito local.
2. La práctica de notificaciones en el ámbito local: una función “reservada”.
3. Régimen jurídico aplicable a las notificaciones: aspectos nucleares.
4. Condiciones generales para la prácticas de las notificaciones.
5. La práctica de notificaciones en formato papel.
6. La práctica de notificaciones electrónicas.
7. Conclusiones.

1. MARCO NORMATIVO APLICABLE A LAS NOTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS EN EL ÁMBITO LOCAL

La promulgación de las complementarias leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre (en adelante LPACA y LRJSP, respectivamente), ha supuesto un impulso en la electrificación de la actividad de las Administraciones Públicas siendo que la tramitación electrónica deja de ser una forma especial de gestión de los procedimientos para convertirse en el cauce habitual de las Administraciones Públicas.

Ello ha supuesto, como una de las principales novedades introducidas por el nuevo marco normativo imperante hoy en día en materia de procedimiento

administrativo común y régimen jurídico de las Administraciones Públicas, el que la notificación electrónica pase a ocupar un papel preponderante y preferente.

Así, pasan a regularse con detalle, los medios a través de los cuáles pueden las Administraciones Públicas practicar las notificaciones electrónicas, esto es la sede electrónica o la dirección electrónica habilitada única, a los que se añaden en pos de la seguridad jurídica una serie de medidas a fin de garantizar el conocimiento del contenido de los actos y actuaciones que son objeto de notificación, como es el envío de avisos de notificación, siempre que ello sea posible a los dispositivos electrónicos y/o a la dirección de correo electrónico que el interesado haya comunicado, así como el acceso a sus notificaciones a través del Punto de Acceso General Electrónico de la Administración que funcionaría como un portal de entrada.

Si bien, esa apuesta decidida del legislador por la notificación electrónica, no supone la erradicación de las notificaciones en papel, dado que a día de hoy, aún no existe la “universalidad” en la obligación a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, de ahí que también el nuevo marco normativo haya venido a perfilar y mejorar en algunos aspectos el régimen jurídico de las notificaciones en papel, en comparativa con la regulación establecida en la hoy fenecida ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

A ello se añade que, con la promulgación del RD 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos (en adelante RAFSPME) se viene a completar la cuadratura del círculo normativo, también en materia de notificaciones, poniendo fin a la polémica suscitada en lo que respecta a la plena entrada en vigor de determinadas previsiones contempladas en la Disposición Final Séptima de la LPACA.

El trinomio normativo que acabamos siquiera brevemente de expresar, se constituye como el marco legal y reglamentario de referencia para las entidades integrantes de la Administración Local en la materia que vamos a abordar, dado el

carácter básico de sus previsiones, a salvo de algunas especialidades que en materia de notificaciones únicamente se contemplan para la Administración General del Estado en el RAFSPME.

Así se infiere también del vetusto RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante ROFEL) cuando en su artículo 194 viene a establecer que en el procedimiento administrativo local *“la notificación se practicará con arreglo a lo dispuesto en la legislación sobre procedimiento administrativo común”*.

Y en concordancia con aquel, el art. 192 ROFEL viene a precisar y deslindar las responsabilidades en materia de comunicaciones y notificaciones, que en el ámbito local se distribuyen entre el titular de la Alcaldía o Presidencia y el titular del puesto de trabajo de Secretaría de la Entidad Local, en función del destinatario de la comunicación, acto o acuerdo, estableciendo al respecto las siguientes previsiones:

“1. Las resoluciones de los Alcaldes y de los Presidentes de las Corporaciones locales se extenderán a su nombre; cuando las resoluciones administrativas se dicten por delegación, se hará constar expresamente esta circunstancia y se considerarán dictadas por la autoridad que la haya conferido.

2. Las comunicaciones que se dirijan a las autoridades serán firmadas por los Presidentes de las Corporaciones, y las demás que den traslado de acuerdos o resoluciones, por el responsable de la Secretaría”.

Por tanto, tal como trasluce del precepto reglamentario precitado, la firma del traslado de acuerdos o resoluciones constituye una función reservada a funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional, y en particular a quienes desempeñen funciones reservadas a Secretaría, tal y como de forma más reciente viene a corroborar el RD 128/2018, de 16 marzo, que la incardina dentro de la vertiente de fe pública en su artículo 3, encomendando a los titulares de dichos puestos de trabajo la siguiente función en esta materia:

“Anotar en los expedientes, bajo firma, las resoluciones y acuerdos que recaigan, así como notificar dichas resoluciones y acuerdos en la forma establecida en la normativa aplicable”.

Por tanto, de lo hasta ahora expuesto, podemos afirmar que el grueso de las funciones y competencias en materia de notificaciones en el ámbito de la Administración Local constituyen una función reservada al titular del puesto de trabajo de Secretaría de la Entidad Local respectiva, que habrá de desempeñarse en la forma establecida en la normativa aplicable, esto es, de conformidad con los postulados de las complementarias LPACA y LRJSP, en los términos que son objeto de desarrollo en el RAFSPME, si bien dicha responsabilidad o reserva genera algunos inconvenientes de orden práctico que analizaremos en el siguiente apartado.

2. LA PRÁCTICA DE NOTIFICACIONES EN EL ÁMBITO LOCAL: UNA FUNCIÓN “RESERVADA”

Como acabamos de decir, y aquí reiteramos, la firma de las notificaciones que den traslado de acuerdos o resoluciones son responsabilidad de la Secretaría Municipal, a salvo de las comunicaciones que se dirijan a las autoridades que serán firmadas por el Presidente de la Corporación (art. 192.2 ROFEL), constituyendo una función reservada que se integra en la vertiente de fe pública (art. 3.2.h) RD 128/2018).

Ahora bien, tras la entrada en vigor del RD 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, desaparece la posibilidad de que las funciones reservadas puedan con carácter general delegarse en funcionarios propios de la Corporación, a salvo de algunas excepciones como más adelante veremos, lo que lejos de ser una cuestión baladí, constituye una cuestión de la máxima importancia en la praxis administrativa local, dado el carácter masivo de las notificaciones como actos instrumentales, cuyo número y volumen se ve proporcionalmente incrementado en la misma o mayor medida en que lo hace el tamaño de la Entidad Local respectiva.

A ello se añade, la renuencia a considerar con carácter general a la Secretaría de la Entidad Local como un órgano administrativo en terminología del art. 5 LRSJP, lo que impediría el empleo de fórmulas como la delegación de competencias o de firma, contempladas respectivamente en los arts. 9 y 12 LRJSP.

Controversia que, en los términos expuestos, ha sido abordada por la jurisprudencia menor, como es el caso de la **SJCA n.º 5 Oviedo de 30 de diciembre de 2019**, Rec. 375/2018 concluyendo que conforme al marco normativo que impera actualmente, no es factible la delegación en funcionarios propios de la Corporación de la firma y traslado de acuerdos y resoluciones que deban ser objeto de notificación, bajo la siguiente fundamentación:

“Al respecto cabe recordar que el art. 3.1. del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional prevé que la función pública de secretaría integra la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo. Y en su apartado 2.h) señala que la función de fe pública comprende anotar en los expedientes, bajo firma, las resoluciones y acuerdos que recaían, así como notificar dichas resoluciones y acuerdos en la forma establecida en la normativa aplicable.

El artículo 12.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público permite que los titulares de los órganos administrativos puedan, en materias de su competencia, que ostente, bien por atribución, bien por delegación de competencias, delegar la firma de sus resoluciones y actos administrativos en los titulares de los órganos o unidades administrativas que de ellos dependan, dentro de los límites señalados en el artículo 9.

De conformidad con el art. 9.2.d) de esta norma legal no cabe delegar las competencias en materias en que así se determine por norma con rango de ley.

El art. 92.bis.1.a) de la Ley de Bases de Régimen Local, conforme a la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y

sostenibilidad de la Administración Local, reserva a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional las funciones de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.

No cabe, por tanto, delegación de estas funciones, a salvo de lo dispuesto para otros puestos de colaboradores, también reservados a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, conforme prevé el art. 15.1 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, pero nunca en los funcionarios recurrentes que carecen de tal naturaleza.

En el presente caso se ha producido una delegación de funciones con vulneración del principio de reserva legal y el marco jurídico competencial. La acertada fundamentación jurídica que se desarrolla en la demanda debe ser acogida, con la correlativa consecuencia de declarar la nulidad de la resolución recurrida por mor del art. 47.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.

Por tanto, con carácter general, las alternativas para dotar de mayor agilidad en el traslado y notificación de acuerdos y resoluciones pasan, bien por contar con un puesto de trabajo de colaboración a las funciones reservadas conforme a las determinaciones del art. 15.1 del RD 128/2018, de 16 de marzo, o bien por la automatización de dicho trámite o actuación conforme a la Disposición Adicional Octava de la misma disposición reglamentaria, que en relación con el ejercicio electrónico de las funciones reservadas viene a disponer que:

“A los efectos del ejercicio en soporte electrónico de las funciones reservadas a los funcionarios regulados en el presente real decreto, los puestos a ellos reservados tendrán la consideración de órganos, sin perjuicio de lo dispuesto en el título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local”.

Siendo que, en caso de optar por esta última solución, tal previsión habrá de cohererarse con las establecidas para las actuaciones administrativas automatizadas

tanto en la LRJSP (arts. 41 y 42) como en el RAFSPME (arts. 13, 20 y 21), respectivamente.

No obstante, tal como hemos tenido ocasión de señalar, sí que existe una excepción en lo referente a la posibilidad de delegar las funciones reservadas en materia de notificaciones el ámbito de los municipios de gran población, que se rigen por las previsiones del Título X LBRL, máxime si atendemos a la configuración como órganos directivos de los titulares de las funciones reservadas de Secretaría en dicha modalidad organizativa municipal en el art. 130 LBRL, en concordancia con las previsiones de la Disposición Adicional Octava de la misma disposición legislativa.

Y así ha venido a corroborarlo, a modo de ejemplo, la **STSJ Andalucía (Málaga), Sala de lo contencioso de 15 de octubre de 2020**, Rec. 1012/2019 cuando a viene a concluir que:

“Se trata de la notificación de la liquidación (el traslado del acuerdo de la JGL sobre la misma), no afectando a la realidad de dicho acto que se comunica (que no está en duda).

Compete al titular del órgano de apoyo a la JGL (art. 126.4.d) de la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local). Para ello, como permite el art. 12 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público delega su firma en el titular del órgano o unidad administrativa que de él depende (la nombrada Jefe de Negociado).

Se hace constar la circunstancia y la autoridad de procedencia en el acto de traslado, sin que, para la validez de la delegación, conforme al citado precepto, sea necesaria su publicación.

Así todo, las alegaciones de la recurrente carecen de fundamento, no teniendo por qué acordarse una prueba (como la que solicitó y reitera) dirigida a constatar una publicación que no resulta preceptiva, o a indagar inquisitorialmente sobre la propia

existencia de tal delegación (cuando -como es- hay una apariencia de la misma que no se cuestiona con dato o elemento concreto”.

Por tanto, recapitulando lo hasta ahora expuesto, es claro que el traslado y notificación de actos y acuerdos adoptados por los órganos de gobierno locales es una función que compete al titular del puesto de trabajo de la Secretaría de la Entidad Local, siendo que con carácter general constituye una función reservada que no es delegable más que en los términos apuntados, esto es, bien mediante automatización, bien en puestos de colaboración a salvo de las especialidades de las funciones reservadas en el seno del régimen organizativo de los municipios de gran población, donde sí se admite la opción de delegación en funcionarios propios de la Corporación.

3. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LAS NOTIFICACIONES: ASPECTOS NUCLEARES

Fuera de las especialidades que hemos tenido ocasión de referenciar para el ámbito local, que pivotan esencialmente sobre la atribución de tal responsabilidad, en el resto de los aspectos que disciplinan el régimen jurídico de las notificaciones administrativas, rigen las previsiones básicas que al respecto se establecen en la legislación de procedimiento administrativo común y su reglamento de desarrollo, siendo que aquí, abordaremos algunos de los que mayor controversia generan en el funcionamiento ordinario y en la práctica cotidiana de una Entidad Local.

Como punto de partida al respecto, no puede perderse de vista que la notificación administrativa es una materia que se mueve en un terreno en el que se suelen tensionar dos principios contrapuestos; por un lado, el derecho de defensa del ciudadano, cuya finalidad inmediata es la de garantizar que el administrado conozca, sin obstáculos, el contenido de los actos administrativos que le afectan; y, por otra parte, el principio de eficacia en la actuación administrativa.

De forma que, la búsqueda del punto de equilibrio entre ambos principios, es lo que debe servir de orientación para interpretar y aplicar la normativa relativa a las notificaciones administrativas¹.

A partir de tales postulados, que han de inspirar la interpretación del régimen jurídico aplicable a las notificaciones administrativas, hemos de pasar al análisis de los aspectos que pueden generar mayores tensiones y conflictividad en la praxis administrativa local, partiendo en este caso, de las previsiones del art. 40 LPACA.

Como se desprende de dicho precepto legal, en el que se esbozan algunos de los aspectos nucleares de toda notificación administrativa con independencia del medio a través del cual se practique, **la notificación de los actos administrativos que afectan a la esfera jurídica de los particulares constituye una obligación para los órganos administrativos**, en concordancia con lo establecido en su apartado primero, debiendo por tanto practicarse en los términos previstos en dicha disposición legislativa².

En lo referente al plazo para la emisión de la correspondiente notificación, de conformidad con el apartado segundo del mismo precepto legal, deberá ser cursada dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, si bien, el exceso de plazo para notificar supone un vicio, pero que ni la propia ley le asocia consecuencias invalidantes, ni cabe incluirlo entre los supuestos en los que se definen los casos de nulidad radical o anulabilidad³.

En lo que respecta a su **contenido**, queda claramente delimitado en el art. 40 LPACA, de forma que toda notificación, además de contener el texto íntegro del acto, deberá contener si pone fin o no a la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerse, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar en su caso, cualquier otro que estimen procedente⁴.

¹ STS, Sala de lo contencioso de 25 de septiembre de 2009, Rec. 3545/2003.

² STSJ Cataluña, Sala de lo contencioso de 18 de julio de 2023, Rec. 1972/2021.

³ STS, Sala de lo contencioso de 29 de mayo de 2023, Rec. 429/2022.

⁴ STSJ Castilla León, Sala de lo contencioso de 19 de junio de 2023, Rec. 123/2022.

De ahí que, debamos destacar la importancia de atender a las exigencias y contenido que exige toda notificación administrativa, puesto que, en los casos en que la notificación omita alguno de los requisitos contemplados en el art. 40.2 LPACA, nos encontraremos frente al régimen de las **notificaciones defectuosas** contemplado en el apartado tercero del mismo precepto legal.

De manera que, las omisiones en el denominado “pie de recurso”, su ausencia o la indicación errónea de que no cabe recurso contra una resolución, es un vicio de la notificación, y el carácter defectuoso de esta última determina que no comienza a computar el plazo de recurso desde esa notificación, la cual sólo surte efecto, en su caso, a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance del acto notificado o que interponga cualquier recurso que proceda⁵.

Ahora bien, sí que debe precisarse que la falta de notificación, o la notificación irregular, de un determinado acto administrativo no afecta a su validez sino meramente a su eficacia, y al comienzo, en su caso, de los plazos para impugnarlo⁶.

La doctrina jurisprudencial se ha pronunciado con reiteración sobre los efectos que derivan de la defectuosa práctica de las notificaciones administrativas, siendo interesante en tal sentido la **STS, Sala de lo contencioso de 11 de abril de 2019, Rec. 2112/2027** que resume la doctrina sobre los casos en que procede o no dar validez a las notificaciones, siendo una materia sumamente casuística:

- La notificación tiene suma relevancia para el ejercicio de los derechos y la defensa de los intereses que se quieran hacer valer frente a una determinada actuación administrativa.

- Lo relevante para decidir la validez o no de una notificación será que, a través de ella, el destinatario de la misma haya tenido un real conocimiento del acto notificado⁷.

⁵ STSJ Galicia, Sala de lo contencioso de 7 de julio de 2023, Rec. 4202/2022.

⁶ STS, Sala de lo contencioso de 4 de julio de 2013, Rec. 469/2012.

- Las consecuencias finales de lo que antecede serán básicamente estas dos: que la regularidad formal de la notificación no será suficiente para su validez si el notificado no tuvo conocimiento real del acto que había de comunicársele; y, paralelamente, que los incumplimientos de las formalidades establecidas no serán obstáculo para admitir la validez de la notificación si ha quedado debidamente acreditado que su destinatario tuvo un real conocimiento del acto comunicado.

A tal efecto, debemos diferenciar distintas situaciones y asentar respecto de ellas algunos criterios de suma relevancia para la praxis administrativa local:

a) **Notificaciones que respetan todas las formalidades establecidas:** en ellas debe partirse de la presunción iuris tantum de que el acto ha llegado tempestivamente a conocimiento del interesado; pero podrán enervarse en los casos en que se haya acreditado suficientemente lo contrario.

b) **Notificaciones que han desconocido formalidades de carácter sustancial:** en las que se presume que el acto no llegó a conocimiento del interesado y le causó indefensión; presunción que admite prueba en contrario cuya carga recae sobre la Administración, que habrá de considerarse cumplida cuando se acredite que el acto llegó a conocimiento del interesado.

Los supuestos de mayor frecuencia que se consideran omisión de formalidades de carácter sustancial se encuentran sistematizadas en la interesante **STSJ Cataluña, Sala de lo contencioso de 28 de junio de 2023**, Rec. 3851/2021, que viene a reputar a modo de ejemplo como tales:

- (i) notificación en un domicilio que no es el del interesado;
- (ii) la notificación a un tercero que no sea representante ni tenga relación con el destinatario;
- (iii) la notificación en domicilio a un tercero que no hace constar su identidad;

⁷ En igual sentido se expresan la STS, Sala de lo contencioso de 7 de octubre de 2015, Rec. 680/2014 o de 16 de noviembre de 2016, Rec. 2841/2015.

- (iv) notificación edictal o por comparecencia sin que se efectúen dos intentos o sin hacer constar la hora en que se han producido ambos intentos;
- (v) el rechazo de la notificación por persona distinta del interesado o su representante;
- (vi) notificación de un acto en el que no consta o constan erróneamente los recursos procedentes o el órgano ante el que hacerlo.

c) Notificaciones que quebrantan formalidades de carácter secundario: en las mismas habrá de partirse de la presunción de que el acto ha llegado a conocimiento del interesado.

Por último, para concluir el presente apartado, señalaremos que inclusive la doctrina jurisprudencial⁸ ha venido a considerar que el incumplimiento del deber de la Administración de resolver en plazo las solicitudes de los interesados no puede un suponer un perjuicio para ellos, por lo que la desestimación por silencio administrativo se equipara o es equivalente a una notificación defectuosa en cuanto que se omite la indicación al interesado de los recursos procedentes contra la resolución, por lo que el incumplimiento por la Administración no puede provocar un beneficio para ella en detrimento de los interesados.

A lo que cabe añadir que, inclusive la falta de notificación en forma con indicación de los recursos pertinentes y el órgano ante el que han de promoverse conforme exige el art. 40.2 LPACA, está comenzando a tener repercusión en materia de costas procesales en el ámbito de la jurisdicción contencioso – administrativa, al considerarse que tal proceder de la Administración justifica que no proceda efectuar un pronunciamiento sobre las costas en vía contencioso – administrativa, al no apreciarse méritos para ello, en los supuestos de estar en presencia de un acto presunto⁹.

⁸ STS, Sala de lo contencioso de 2 de noviembre de 2011, Rec. 4015/2008 o de 3 de mayo de 2023, Rec. 4792/2021.

⁹ SAN, Sala de lo contencioso de 14 de junio de 2023, Rec. 1915/2022.

4. CONDICIONES GENERALES PARA LA PRÁCTICA DE LAS NOTIFICACIONES

En lo que respecta a las condiciones generales para la práctica de las notificaciones las mismas se abordan en el art. 41 LPACA, siendo que de sus postulados normativos procede abordar las siguientes previsiones:

a) Se establece la **práctica preferente por medios electrónicos de las notificaciones**, siendo dicho medio obligatorio en todo caso, para los interesados que resulten obligados a recibirlas por dicha vía (ya sea “ex lege” conforme al art. 14.2 LPACA o por determinación reglamentaria conforme a los arts. 14.3 o 41.1 LPACA).

Si bien, ello sin perjuicio de que se establecen determinadas excepciones para la práctica por medios no electrónicos, bien con carácter potestativo (art. 41.1.a) LPACA) bien con carácter preceptivo (art. 41.1.b) LPACA), las cuales también son extensibles a los sujetos obligados a relacionarse electrónicamente¹⁰.

Excepciones a las que se añaden otras, como es el caso contemplado en el art. 43.2 RAFSPME que obliga a que en los supuestos de interesados obligados a relacionarse electrónicamente, deba practicarse en papel la primera notificación en la forma prevista en el art. 42.2 LPACA, cuando la Administración que ha de practicar la notificación no disponga de datos de contacto para practicar el aviso de puesta a disposición y siempre y cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio.

b) **Con independencia del medio utilizado**, las notificaciones serán válidas siempre que permitan tener constancia de su envío o puesta a disposición, de la recepción o acceso por el interesado o su representante, de sus fechas y horas, del contenido íntegro y de la identidad fidedigna del remitente y destinatario de la misma.

¹⁰ STSJ Galicia, Sala de lo contencioso de 11 de septiembre de 2020, Rec. 4255/2019.

Con base en tales consideraciones, existe una doctrina jurisprudencial ya consolidada de la Sala 3ª del TS¹¹ que afirma que en tanto no se cause indefensión al recurrente, el mero hecho de llevarse a cabo una notificación en papel a un sujeto obligado a relacionarse electrónicamente constituye una irregularidad que carece de relevancia invalidante.

c) En lo que respecta al **aviso electrónico**, constituye a día de hoy uno de los ámbitos de mayor controversia en lo que atañe a los efectos de su omisión, puesto que si bien se establece que con independencia del medio utilizado para la práctica de la notificación (en papel o electrónico) la Administración enviará un aviso al dispositivo electrónico y/o dirección de correo electrónico comunicándole la puesta a disposición de una notificación, tanto la LPACA como el RAFSPME señalan que *“la falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida”*.

Como decimos, esta cuestión constituye uno de los ámbitos de mayor conflictividad en lo que se refiere a los efectos para la notificación de la omisión de dicho “aviso electrónico”, con posturas que basculan en considerar que, atendiendo a las circunstancias del caso, su falta de práctica podría implicar una quiebra del principio de confianza legítima¹², a otras que han venido a considerar que ello no supone quiebra de garantía alguna atendiendo a su carácter meramente complementario¹³.

Si bien, la postura dominante hoy en día parece ser la última de las señaladas, conforme a la casuística abordada hasta el momento por la jurisdicción contencioso – administrativa habiéndose considerado que:

- El error en la remisión del aviso electrónico al correo electrónico de alerta en los términos que resultan del art. 41.6 LPACA, no impide que la notificación sea considerada plenamente válida, pues dicho aviso tiene carácter meramente informativo,

¹¹ STS, Sala de lo contencioso de 20 de julio de 2022, Rec. 1662/2021; de 13 de diciembre de 2022, Rec. 2859/2021; de 21 de noviembre de 2022, Rec. 1388/2019 o de 14 de junio de 2023, Rec. 2805/2021.

¹² STSJ Cataluña, Sala de lo contencioso de 15 de junio de 2018, Rec. 613/2015.

¹³ STS, Sala de lo contencioso de 25 de mayo de 2022, Rec. 163/2021 o de 30 de mayo de 2022, Rec. 165/2021.

y no resulta preceptivo para entender válidamente realizada la notificación de forma electrónica¹⁴.

- El aviso establecido en el art. 41.6 LPACA no es incompatible con la doctrina del TC, puesto que lo que exige el principio de seguridad jurídica es que la notificación cumpla con la forma legalmente prevista en los arts. 40 a 42 LPACA, siendo que la falta de aviso con carácter general no invalida la notificación electrónica, si bien en la medida en que la falta de aviso por correo electrónico sea una excepción a la forma de actuar de la Administración notificadora podrá alegarse la vulneración del principio de confianza legítima para dejar sin efectos las notificaciones electrónicas¹⁵.

- El artículo 41.6 de la LPACA no deja lugar a dudas sobre la validez de la notificación electrónica a pesar de no haberse comunicado los datos para recibir el aviso previo¹⁶.

Polémica la del “aviso electrónico” que también ha tenido traslado al ámbito de la jurisdicción constitucional, tanto desde el punto de vista procesal, considerando que la falta de aviso a través del sistema Lexnet conforme se contempla en la LEC y demás normas sobre comunicaciones electrónicas no supone invalidar el acto de comunicación procesal¹⁷, como desde el punto de vista procedimental, que si bien ha considerado que la omisión del aviso de notificación contemplado en el art. 41.6 LPACA no condiciona la validez de la notificación¹⁸, con posterioridad ha venido matizar dicha postura, exigiendo de la Administración una conducta tendente a lograr el conocimiento por el destinatario del acto en supuestos en que resulten infructuosas las comunicaciones efectuadas por vía electrónica¹⁹.

d) Como última regla a destacar en materia de condiciones generales aplicables a las notificaciones administrativas, es la contemplada en materia de “doble

¹⁴ STSJ Asturias, Sala de lo contencioso de 19 de julio de 2023, Rec. 112/2023 o de 5 de febrero de 2023, Rec. 213/2022.

¹⁵ STSJ Extremadura, Sala de lo contencioso de 12 de julio de 2023, Rec. 20/2023.

¹⁶ STSJ Cataluña, Sala de lo contencioso de 30 de junio de 2023, Rec. 574/2022 o 9 de febrero de 2023, Rec. 3022/2023.

¹⁷ STC n.º 6/2019, de 17 de enero.

¹⁸ STC n.º 84/2022, de 27 de junio.

¹⁹ STC n.º 147/2022, de 29 de noviembre.

notificación”, siendo que en los casos en que el interesado **sea notificado por distintos cauces**, se tomará como fecha de notificación la de aquélla que se hubiera producido en primer lugar.

Así ha venido a corroborarlo la doctrina jurisprudencial más reciente²⁰, reafirmando que en supuestos de utilización de distintos medios, electrónicos o no electrónicos, cuando se hayan practicado varias notificaciones de un mismo acto administrativo, se entenderán producidos todos los efectos jurídicos derivados de la notificación, incluido el plazo para la interposición de los recursos que procedan a partir de la primera las notificaciones practicadas, si bien matizando, siempre y cuando esta última sea válida y haya sido correctamente practicada.

De forma que, inclusive en los supuestos en que se trate de sujetos no obligados a relacionarse electrónicamente si acceden voluntariamente a la notificación electrónica puesta a su disposición en la sede electrónica conforme exige el art. 42.1 LPACA, tal comparecencia voluntaria o la de su representante en la sede electrónica, así como el acceso o rechazo de la notificación electrónica producirá plenos efectos jurídicos, aunque sea la producida en primer lugar conforme determina el art. 42.2 RAFSPME, sin que ello constituya un ejercicio de mala fe administrativa por parte de la Administración²¹, sino todo lo contrario, dada la obligación que al respecto se establece en el meritado art. 42.1 LPACA.

5. LA PRÁCTICA DE NOTIFICACIONES EN FORMATO PAPEL

En lo que respecta a la práctica de notificaciones en papel, con carácter general, la LPACA establece una línea continuista, siendo que sus particularidades se contemplan en el art. 42 de dicha disposición legislativa, entre las que destacan quizás como mayor novedad en pos de la seguridad jurídica, además de la puesta a disposición voluntaria en la sede electrónica, que ya hemos abordado en el apartado anterior, el

²⁰ STS, Sala de lo contencioso de 12 de febrero de 2020, Rec. 2587/2016; STSJ Asturias, Sala de lo contencioso de 27 de julio de 2022, Rec. 453/2021 o SAN, Sala de lo contencioso de 19 de enero de 2023, Rec. 1618/2022.

²¹ STSJ Madrid, Sala de lo contencioso de 31 de enero de 2023, Rec. 798/2020.

establecimiento de unas reglas más precisas en cuanto a la práctica de notificaciones en el domicilio del interesado.

Con independencia de ello, con carácter previo merecen ser traídas a colación algunas precisiones efectuadas por la doctrina jurisprudencial, inclusive con anterioridad a la promulgación de la LPACA, sin perjuicio de que sus consideraciones continúan siendo válidas bajo los postulados de esta última:

- La “fehaciencia” reconocida a órganos o entidades dependientes de la Administración Pública no es un privilegio injustificado o arbitrario reconocida a órganos o entidades de aquella sino un mecanismo dirigido a garantizar el principio constitucional de eficacia administrativa, que está relacionado con el principio de objetividad en la actividad administrativa, la cual no cabe predicar de empresas privadas²².

- Queda la Administración vinculada con la indicación de un domicilio para notificaciones por parte del interesado, ya sea en un procedimiento iniciado a instancia de parte o de oficio, pues lo contrario, dejaría inoperante la posibilidad de designar representante o designar domicilio a efecto de notificaciones²³.

- Cuando practicada la notificación en el domicilio de la persona destinataria, la misma haya sido recepcionada por persona que se encontraba en el mismo y que su vez hizo constar su identidad, estamos ante una notificación que se acomoda a la legalidad, siendo que la pretensión de la recurrente de que conste la relación existente entre receptor y destinatario de la comunicación va mucho más allá de lo dispuesto en la normativa aplicable²⁴.

E inclusive ya bajo los postulados de la LPACA, en lo que se refiere a la persona receptora de la notificación en el domicilio, debe tenerse en cuenta que la carga de la prueba de la falta de capacidad física o mental de quien recibe la notificación en nombre

²² STS, Sala de lo contencioso de 10 de diciembre de 2015, Rec. 3156/2014.

²³ STS, Sala de lo contencioso de 3 de julio de 2013, Rec. 2511/2011.

²⁴ STS, Sala de lo contencioso de 19 de junio de 2013, Rec. 5649/2013.

de otra persona corresponde al notificado, máxime cuando consta su nombre, DNI y firma en el acuse de recibo²⁵.

A ello se añade que en la práctica de notificaciones debe extremarse el rigor y celo en averiguar el domicilio de los interesados aunque resulte fallido el domicilio por desconocido, especialmente si puede averiguarse sin dificultad un domicilio alternativo; e igualmente se aplica dicho criterio cuando concurren otras circunstancias conocidas por la Administración, como puede ser el cierre del establecimiento en horario de la notificación, ausencia del notificado en dicho horario, ausencia temporal del domicilio por causa conocida como enfermedad, vacaciones, etc.²⁶

Como principal novedad incorporada y plasmada en el art. 42 LPACA, en lo que respecta a las notificaciones realizadas personalmente en formato papel, se incorpora lo que se ha bautizado como **la regla de “los tres 3”**²⁷, ya que sí la primera notificación resulta fallida, la segunda deberá hacerse:

- (i) Dentro de los 3 días siguientes;
- (ii) Si el primer intento se hizo ante de la 3 p.m., el segundo deberá hacerse después (y viceversa);
- (iii) Debe haber una diferencia de tres horas entre una y otra notificación.

De forma que, la correcta aplicación de dicha regla conlleva que para que la notificación despliegue todos los efectos que le son propios, es necesario el doble intento de notificación en el domicilio de interesado en los términos legalmente expresados, siendo así que, a partir de la notificación en tales condiciones, esta despliega todos sus efectos frente a sus destinatarios²⁸.

Lo que a sensu contrario supone que el no respetar la franja horaria exigida por el art. 42.2 LPACA implica que no pueda acudir a la vía supletoria de la notificación

²⁵ SJCA n.º 1 Valladolid de 18 de julio de 2023, Rec. 31/2022.

²⁶ SJCA n.º 1 Albacete de 31 de marzo de 2023, Rec. 296/2022.

²⁷ STSJ Murcia, Sala de lo contencioso de 15 de junio de 2023, Rec. 680/2020.

²⁸ STSJ Madrid, Sala de lo contencioso de 19 de junio de 2023, Rec. 1965/2021.

edictal²⁹, dado que al no respetarse aquella en el segundo intento de notificación, ello conlleva que la notificación no cumple los requisitos legalmente establecidos, procediendo la retroacción de actuaciones para practicar nuevamente la notificación³⁰.

Por último, en el ámbito de las notificaciones en papel, hemos de aludir al régimen de las notificaciones infructuosas contemplado en el art. 44 LPACA que implica que, de darse las condiciones establecidas en dicho precepto legal, la notificación se hará por medio de anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado.

Si bien, a tal efecto, no puede perderse de vista que la notificación edictal tiene carácter residual, subsidiario, supletorio, excepcional o de último remedio que solo puede ser empleada cuando no se tiene la convicción o certeza de cualquier otra modalidad de citación³¹, exigiéndose para acudir a la misma en el caso de notificaciones en papel de dos intentos infructuosos, siendo así que, en caso de no acontecer tal circunstancia, no resulta procedente acudir a la vía edictal³².

De forma que, en síntesis, en lo que respecta a la notificación edictal la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa³³ ha sido constante en establecer que:

- Debe procurarse la citación personal de los interesados, siempre que sea factible, pues el emplazamiento edictal constituye un remedio último de carácter supletorio y excepcional.
- Deben extremarse las gestiones para averiguar el paradero de sus destinatarios por los medios normales, de forma que la decisión de notificación mediante edictos debe fundarse en criterios de razonabilidad que conduzcan a la inutilidad de los medios normales.

²⁹ SJCA n.º 2 Ceuta de 26 de junio de 2023, Rec. 32/2023.

³⁰ SAN, Sala de lo contencioso de 14 de julio de 2023, Rec. 967/2021.

³¹ STSJ Cataluña, Sala de lo contencioso de 26 de julio de 2023, Rec. 27/2023.

³² SJCA n.º 3 Toledo de 21 de octubre de 2022, Rec. 266/2021.

³³ STSJ Cataluña, Sala de lo contencioso de 18 de julio de 2023, Rec. 1972/2021.

- Antes de acudir a la vía edictal debe intentarse la notificación en el domicilio que aparezca en otros registros públicos.

6. LA PRÁCTICA DE NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS

En lo que respecta a la práctica de notificaciones a través de medios electrónicos, ya sea por venir obligado a recibirlas por dicha vía o bien por escogerla voluntariamente a quienes no se impone la misma, de acuerdo con las previsiones del art. 43 LPACA cabe destacar las siguientes particularidades:

a) Las notificaciones por medios electrónicos se practicarán mediante comparecencia en sede electrónica o a través de dirección electrónica habilitada única o mediante ambos sistemas según disponga cada Administración u Organismo.

Por lo que, a tales efectos, no puede considerarse como un medio de notificación electrónica válido, el correo electrónico, pues ello no solo contraviene las disposiciones normativas que disciplinan su práctica por dicha vía, sino también el principio de buena administración³⁴.

b) Se entenderá cumplida la obligación de resolver dentro del plazo máximo de duración del procedimiento con la puesta a disposición de la notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismos actuante o en la dirección electrónica habilitada única, tal y como se desprende del art. 43.3 LPACA en concordancia con el art. 40.2 de la misma disposición legal y con el art. 45.3 RAFSPME, habiéndolo corroborado la **STS, Sala de lo contencioso de 10 de noviembre de 2021**, Rec. 4886/2020, cuando apunta que:

“...la Sala considera que cuando la notificación se practique por medios electrónicos, la obligación a que se refiere el artículo 40.4 de la Ley 39/2015, de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, se entenderá cumplida, por disposición expresa del artículo 43.3 de la Ley 39/2015, con la puesta a

³⁴ STSJ Comunidad Valenciana, Sala de lo contencioso de 7 de junio de 2023, Rec. 1117/2022.

disposición de la notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante o en la dirección electrónica habilitada única”.

c) Distinto del momento de cumplimiento de la obligación de resolver dentro del plazo máximo de duración del procedimiento, que lo es únicamente a los efectos de evitar la producción de los efectos propios del silencio administrativo o de la caducidad según proceda, es aquel en que en la notificación despliega plenamente sus efectos jurídicos, siendo así que, las notificaciones por medios electrónicos se entenderán practicadas en el momento en que se produzca el acceso a su contenido.

Así pues, el artículo 43 LPACA establece una **regla general**, en su apartado 2, que determina que las notificaciones por medios electrónicos producen efectos desde el momento del acceso a su contenido, y además, **una regla especial**, en su apartado 3, relativa a la obligación de la Administración de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, que se entenderá cumplida con la puesta a disposición de la notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante o en la dirección electrónica habilitada única, siguiendo la estructura del artículo 58 de la Ley 30/1992³⁵.

A lo que cabe añadir que, el RAFSPME añade en su artículo 45.2 que para dar por efectuado el trámite de notificación a efectos jurídicos, en la sede electrónica o sede electrónica asociada deberá quedar constancia, con indicación de fecha y hora, del momento del acceso al contenido de la notificación, del rechazo expreso de la misma o del vencimiento del plazo previsto en el artículo 43.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre³⁶.

d) 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.

³⁵ STSJ Comunidad Valenciana, Sala de lo contencioso de 31 de octubre de 2023, Rec. 240/2021.

³⁶ STSJ Cataluña, Sala de lo contencioso de 26 de octubre de 2023, Rec. 3558/2021.

Ello implica que, habiendo transcurrido diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación electrónica, así como del envío de aviso al correo electrónico -aunque este aviso no es estrictamente necesario- la notificación debe entenderse rechazada y tener por producido el efecto normal del acto que debe considerarse notificado³⁷.

Siendo además que, en el caso de sujetos obligados a relacionarse electrónicamente, la notificación por comparecencia resulta obligatoria para el interesado por lo que la falta de acceso a la sede electrónica genera el rechazo de la notificación, lo cual no impide que se entienda cumplida la notificación, de forma que la efectividad y validez de la notificación no queda supeditada a la voluntad de que el notificado decida no darse por enterado³⁸.

Por lo que, en suma, en los supuestos en que el destinatario tiene obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración, la falta de acceso al contenido de la notificación en el plazo de 10 días, ello determina que la misma se entienda rechazada y realizada, por lo que la notificación de forma electrónica resulta ajustada a Derecho³⁹, sin necesidad de realizar con posterioridad publicación en Boletín Oficial alguno, hemos de añadir nosotros.

7. CONCLUSIONES

La notificación administrativa a pesar de su carácter instrumental tiene una importancia capital en el seno de los múltiples procedimientos administrativos que tramitan las Entidades Locales, puesto que tiene por misión principal, de un lado, la puesta en conocimiento de los actos o actuaciones de aquellas que afectan a la esfera de derechos o intereses legítimos de los interesados, permitiéndoles activar o ejercitar las garantías que el ordenamiento jurídico administrativo reconoce a su favor, en tanto que de otro, a su vez, constituye una herramienta crucial en favor del principio de eficacia

³⁷ STSJ Madrid, Sala de lo contencioso de 16 de febrero de 2023, Rec. 2193/2021.

³⁸ SJCA n.º 2 Vigo de 13 de julio de 2023, Rec. 120/2023.

³⁹ STSJ Asturias, Sala de lo contencioso de 29 de marzo de 2023, Rec. 399/2022.

que ha de presidir la actuación de las Administraciones Públicas y que encuentra anclaje constitucional en el art. 103 de nuestra Carta Magna.

De ahí que, los titulares de los puestos de trabajo con funciones reservadas de Secretaría en el ámbito de cada una de las Entidades Locales que conforman la Administración Local en su conjunto, están llamados a desempeñar un rol protagonista en el cumplimiento del trinomio normativo que con carácter básico disciplina el régimen jurídico aplicable a las notificaciones administrativas en el ámbito del procedimiento administrativo local, en el que las notificaciones electrónicas están llamadas a desempeñar un papel principal y preponderante como uno de los pilares básicos para hacer realidad la Administración Electrónica en el orbe local.

ABREVIATURAS

LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

LPACA: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

RAFSPME: 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.

ROFEL: Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.