

NOTIFICACIONES EN SOPORTE MAGNÉTICO

Por
FELIO JOSÉ BAUZÁ MARTORELL

SUMARIO: I. DE LAS RESTRICCIONES DEL REAL DECRETO-LEY 1/1986 AL RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE.—II. REQUISITOS SUBJETIVOS: 1. *Competencia e informática decisional*. 2. *Signatario en el órgano administrativo*. 3. *Escindibilidad de la firma electrónica de un órgano administrativo*. 4. *Sujeto notificador*. 5. *Sujeto receptor*.—III. REQUISITOS FORMALES: 1. *Forma: notificación personal en un domicilio virtual*. 2. *Lugar de notificación: la elección del medio*.—IV. REQUISITOS OBJETIVOS: 1. *Modelos normalizados de documentos electrónicos*: A) Racionalización del tamaño del papel. B) Heterogeneidad de documentos y procedimientos. C) Normalización en la imagen institucional. 2. *Integridad*. 3. *Confidencialidad*.—V. VALIDEZ Y EFICACIA DE LAS NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS: 1. *Elementos previos: valor del certificado. Aplicaciones y programas*. 2. *Condiciones de validez y eficacia*: A) Autenticidad. B) Integridad. C) Confidencialidad. D) Conservación. E) Acuse de recibo. 3. *Notificación mediante telefax*. 4. *Notificación por correo electrónico. Acuse de recibo por un tercero*. 5. *Limitaciones y normas de procedimiento*.

I. DE LAS RESTRICCIONES DEL REAL DECRETO-LEY 1/1986 AL RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE

Las comunicaciones de la Administración al particular interesado, concebidas procedimentalmente como el acto de trámite que pone en conocimiento de este último un acto administrativo definitivo o de trámite, deben ser objeto de elaboración en soporte magnético para poder construir el procedimiento administrativo electrónico.

El artículo 45 LRJPAC contempla esa posibilidad sin formular las salvedades que el Real Decreto-Ley 1/1986 señala por lo que respecta a la iniciación del procedimiento. En efecto, el artículo 4 del Real Decreto-Ley 1/1986, de 14 de marzo, de medidas urgentes administrativas, financieras, fiscales y laborales, admite que las comunicaciones entre la Administración y los particulares se puedan realizar «*por vía telegráfica, télex o cualquier otra de la que quede constancia por escrito*», si bien exceptúa de esa posibilidad al escrito de iniciación del procedimiento. Esta norma conllevaría que el acuerdo de iniciación de oficio de un procedimiento administrativo (art. 69 LRJPAC) no se podría llevar a cabo en soporte magnético y sí cualquier acto de trámite subsiguiente a la iniciación, incluido el acto definitivo de la resolución. No obstante, en la medida en que la Ley 30/1992 es una norma posterior y no contempla ninguna excepción a la utilización

de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en las notificaciones, habrá que entender derogada la salvedad que formula el Real Decreto-Ley 1/1986.

II. REQUISITOS SUBJETIVOS

1. *Competencia e informática decisional*

El criterio de competencia que atribuyen los artículos 12 y 53 de la LRJPAC al acto administrativo se refuerza en sede electrónica cuando su artículo 45.3 señala, en conexión con un elemental principio de transparencia, que «*los procedimientos que se tramiten y terminen en soporte informático garantizarán la identificación y el ejercicio de la competencia por el órgano que la ejerce*» (1). Este precepto es congruente con el derecho de los ciudadanos a identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos [art. 35.b) LRJPAC], al tiempo que constituye una extensión en sede telemática del elemento de la formalización de documentos, que —a tenor del artículo 3 del Real Decreto 1465/1999— consiste en la acreditación de la autenticidad de la voluntad del órgano emisor, manifestada —aparte de la firma manuscrita— por símbolos o códigos que garanticen dicha autenticidad mediante la utilización de técnicas o medios electrónicos, informáticos o telemáticos.

A mayor abundamiento, el artículo 45.3 LRJPAC proscribe la informática decisional en la medida en que requiere la presencia en el tráfico jurídico de un operador en forma de órgano administrativo, descartando la posibilidad de que los actos administrativos sean elaborados y, como tal, notificados por sistemas expertos con capacidad de inferencia lógica (2), extremo que permitiría acuñar una nueva

(1) No deja de resultar paradójica la redacción de este precepto al expresar la necesidad inexcusable de que se señale la identificación y el ejercicio de la competencia del órgano en «*los procedimientos que se tramiten y terminen en soporte informático*», supuesto en el cual será inadmisibles la aplicación de un criterio restrictivo que entienda una resolución como acto definitivo y que ese procedimiento se tramite íntegramente hasta su terminación en soporte informático. Por el contrario, habrá que entender que cualquier actuación administrativa, ya sea definitiva o de trámite, realizada por un órgano administrativo en soporte informático deberá identificar el órgano y la calidad con la que ejerce la competencia, por ser éste un requisito subjetivo de todo acto administrativo y, por extensión, de la notificación de ese acto, que es otro acto administrativo.

(2) *Vid.* C. CIAMPI, *La evolución de los sistemas de cálculo y de las técnicas de obtención automática de la Información jurídica*, «Documentación Administrativa», núm. 199, pág. 53; E. HERVÁS CUARTERO, *Realidad actual de la Informática: repercusiones sobre el individuo y sobre la Administración pública*, «Documentación Administrativa», núm. 145, 1972, pág. 120.

modalidad de acto administrativo —el acto administrativo masa— y lo que el profesor DE ASÍS ROIG denomina el tránsito de una *Administración sin papeles* a una *Administración sin funcionarios* (3). Este precepto no es más que la extensión a las notificaciones electrónicas de la impugnación de valoraciones basadas exclusivamente en datos automatizados que contemplaba, de forma semejante a la Directiva 95/46, el artículo 12 de la LORTAD y que hoy recoge el artículo 13 de la Ley Orgánica 15/1999 cuando señala que «*los ciudadanos tienen derecho a no verse sometidos a una decisión con efectos jurídicos, sobre ellos o que les afecte de manera significativa, que se base únicamente en un tratamiento de datos destinado a evaluar determinados aspectos de su personalidad*». En la doctrina italiana, el profesor FROSINI califica al sistema informático de *funcionario electrónico* que posee una inteligencia artificial, es decir, mecánica y mnemotécnica, si bien falto de capacidad de iniciativa y decisión (4).

El inciso último del artículo 45.3, que reproduce el artículo 2.2 del Real Decreto 263/1996, no es gratuito, sino que obliga a distinguir por una parte la identificación del órgano que resuelve, así como por otra el ejercicio de la competencia por parte de este último, esto es, si la ejerce como propia o haciendo acopio de alguna de las formas de dislocación competencial que contempla el Capítulo I del Título II de la Ley 30/1992. Esta previsión, que forma parte del elemento subjetivo del acto administrativo, sin el cual puede derivar en invalidez, se eleva en el Real Decreto 263/1996 a la categoría de derecho de los ciudadanos a obtener información que permita la identificación del órgano que ejerce la competencia.

2. *Signatario en el órgano administrativo*

A la hora de trasladar el mecanismo de la criptografía a las notificaciones administrativas se plantea un problema de raíz, cual es el hecho de que el signatario de una firma electrónica avanzada sólo podrá ser, a la luz del artículo 2.c) del Real Decreto-Ley 14/1999, una

Sin embargo, esta prohibición no siempre se satisface. En la práctica administrativa no es infrecuente que expendedores y máquinas emitan documentos públicos al margen de toda intervención humana. Por ejemplo, existen cajeros automáticos de entidades de crédito que expiden certificados de residencia a efectos de bonificación del transporte de viajeros. Estos aparatos emiten un documento por un procedimiento estrictamente lógico, que se expide por una persona jurídica privada que actúa por obra de la Administración, de manera que ese certificado se equipara a todos los efectos a un documento público.

(3) A. DE ASÍS ROIG, «Documento electrónico en la Administración Pública», en M. A. GALLARDO ORTIZ (Dir.), *Ámbito jurídico de las tecnologías de la información*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1996, pág. 142.

(4) V. FROSINI, *Cibernetica, diritto e società*, 4.^a ed., Giuffrè, Milán, 1978, págs. 104-105.

persona física. Un órgano administrativo como tal no podrá ser receptor de un par de claves para actuar en el tráfico electrónico, sino que el titular del mismo deberá tener entre las atribuciones propias de su cargo la habilitación para hacer uso de un par de claves criptográficas en nombre del órgano que representa.

Posiblemente en este punto nos encontremos ante una laguna. El Real Decreto 263/1996, en su artículo 6.1, presupone en los documentos administrativos electrónicos la existencia de unos códigos o sistemas de identificación que *«estarán protegidos de forma que únicamente puedan ser utilizados por las personas autorizadas por razón de sus competencias o funciones»*, como también presupone la autorización del uso de firma electrónica, en su artículo 4, cuando exige que las medidas de seguridad aplicadas a los soportes, medios y aplicaciones informáticas garanticen *«la restricción de su utilización y del acceso a los datos e informaciones en ellos contenidos a las personas autorizadas»*. Sin embargo, en ningún momento el ordenamiento jurídico articula esa autorización, que habrá que pensar si se confiere de forma genérica en una norma general, de manera que todo titular de un órgano administrativo siempre esté habilitado para actuar en sede electrónica con un par de claves en representación de ese órgano, o si esa autorización debe formularse en el reglamento de estructura de un departamento o en el instrumento de nombramiento de cada titular de un órgano administrativo.

Habrá que plantearse si el titular del par de claves, mejor aún, si el órgano habilitado para hacer uso de un par de claves, es el órgano administrativo competente para resolver y notificar un acto administrativo o si, por el contrario, debe ser su oficina de registro —considerada por el Real Decreto 772/1999 un órgano administrativo a efectos del artículo 5.2 LOFAGE— la habilitada con un par de claves para cifrar notificaciones administrativas. Piénsese que, en soporte papel, tradicionalmente es la oficina de registro de un órgano administrativo el sujeto que interviene en el tráfico jurídico en materia de comunicaciones y no el órgano administrativo competente como tal. Parece que si las tecnologías de la información y las comunicaciones hacen posible la comunicación directa entre los dos agentes de la misma, emisor y receptor, posiblemente en sede electrónica, informática o telemática habría que pensar en trasladar la práctica de las comunicaciones al propio órgano administrativo competente para resolver y notificar, y no tanto a su oficina de registro.

Ahora bien, ¿pasa la solución a esta laguna por una autorización expresa a un titular de un órgano administrativo para que represente electrónicamente a ese órgano? En soporte papel, las comunicaciones tradicionales ni hacen uso ni necesitan una autorización para

que el titular comprometa al órgano con su firma manuscrita. La firma manuscrita del titular del órgano sirve para sus asuntos particulares y para resolver actos administrativos, de manera que en el concepto de representación tiene cabida la facultad de comprometer al órgano que representa con su propia firma acompañada de un sello oficial (5).

Por ello debemos concluir que la resolución de un acto administrativo en soporte informático no necesita una habilitación expresa y formal para hacer uso de un par de claves, que —a su vez— plantea el problema de quién se encuentra legitimado para habilitar el uso de esas claves. En sede electrónica, informática y telemática ya no podemos decir con rigor absoluto que es el órgano el que resuelve, sino su titular comprometiéndolo al órgano, y lo hará con el par de claves que le corresponden como persona física en el comercio electrónico. Y esta función de firma electrónica del titular de un órgano administrativo combina sabiamente la autenticación del agente que firma el elemento certificante que en las comunicaciones en soporte papel representa el sello oficial, en la medida en que la firma electrónica participa de la naturaleza del sello.

3. *Escindibilidad de la firma electrónica de un órgano administrativo*

Habrá que traer a colación para las notificaciones la escindibilidad de la firma electrónica y admitir la posibilidad de que un tercero haga uso, con o sin autorización, de la clave privada correspondiente a un órgano administrativo; máxime cuando las claves cuentan como elemento de seguridad su almacenamiento en tarjetas inteligentes o un control de acceso a través de un número de identifica-

(5) Sobre la teoría del órgano y la imputación existe abundante bibliografía. En nuestro país, un estudio detallado es el de J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *La teoría del órgano en el Derecho administrativo*, «Revista Española de Derecho Administrativo», núms. 40-41, 1984, págs. 43 y ss., y en *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, CEURA, 1988, págs. 852 y ss. En Derecho histórico, *vid.* O. V. GIERKE, *Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung*, Berlín, 1887; L. MICHOU, *La théorie de la personnalité morale et son application au droit français*, I, París, 1906, págs. 131 y ss.; L. DUGUIT, *L'État, les gouvernants et les agents*, París, 1903, págs. 26 y ss.; H. J. WOLFF, *Organschaft und juristische Person*, Berlín, vol. I, 1933, págs. 4 y ss. y 240 y ss., y vol. II, 1934, págs. 91 y ss. y 224 y ss. En Derecho comparado, *vid.* G. JELLINEK, *Teoría General del Estado*, trad. esp., Buenos Aires, 1954, págs. 409 y ss.; H. KELSEN, *Teoría General del Estado*, trad. esp., Méjico, 1979, págs. 13 y ss. y 478 y ss.; S. ROMANO, «Órganos», en su monografía *Fragmentos de un diccionario jurídico*, trad. esp., Buenos Aires, 1964, págs. 225 y ss.; M. S. GIANNINI, *voz Organi (teoria generale)*, ed. XXXI, Milán, 1981, págs. 37 y ss.; E. W. BÖCKENFÖRDE, *Organo, Organisation, Juristische Person. Kritische Überlegungen zu den Grundbegriffe und der Konstruktionsbasis des staatlichen Organisationsrechts*, Fest. H. J. Wolff, págs. 269 y ss.; A. MASSERA, *Contributo allo studio delle figure giuridiche soggettive nel diritto amministrativo. I. Stato e organo amministrativo. Profili storico-domatici*, Milano, 1986.

ción personal, que pueden ser vulnerados con suma facilidad. Como recuerda la profesora TORRES LÓPEZ, en las notificaciones con medios electrónicos, informáticos y telemáticos «*existe el problema derivado de la fehaciencia de la firma electrónica, y de que efectivamente el acto administrativo ha sido dictado por el órgano competente*» (6).

Sólo el acceso a la clave mediante un dispositivo de identificación biométrica restringiría la posibilidad de enmascaramiento, si bien no lo anularía completamente: si la huella biométrica sólo permite el acceso a la clave, nada impide que, una vez accedido a la misma, la clave no se pueda utilizar por un tercero con o sin consentimiento del titular. No en vano la autenticidad de la firma electrónica poco tiene que ver con la identidad del autor de la firma o del documento que se firma. En este sentido, la identificación del órgano actuante y el ejercicio de su competencia, así como la acreditación de su voluntad, son objeto de la presunción que operan la Directiva 1999/93 y el Real Decreto-Ley 14/1999 de que el signatario real de una notificación mediante firma electrónica es el titular de las claves con que se cifra esa notificación.

Esta presunción condicionará la validez y eficacia de las notificaciones en soporte electrónico, informático y telemático según se lleven a cabo con o sin autorización por un tercero, generando la inseguridad jurídica. El incumplimiento del ordenamiento jurídico es más notorio por cuanto el artículo 45.3 LRJPAC señala expresamente que «*los procedimientos que se tramiten y terminen en soporte informático garantizarán la identificación y el ejercicio de la competencia por el órgano que la ejerce*» (7), de manera que si la expresión de la competencia con la que se actúa es electrónicamente viable y afecta a la integridad de la comunicación, por el contrario, la identificación del órgano no es posible hoy por hoy sin salvedades o presunciones.

Si no se satisfacen, a la vista de la tecnología existente, los requisitos más elementales desde el punto de vista subjetivo de las notificaciones administrativas, en menor medida se garantiza con la criptología la exigencia que formula el Real Decreto 263/1996, en su artículo 4.3.a), de que las medidas de seguridad aplicadas a los soportes, medios y aplicaciones utilizados por los órganos de la Administración General del Estado y sus entidades de Derecho público vinculadas o dependientes deban restringir su utilización y el acceso

(6) M. A. TORRES LÓPEZ, *El documento electrónico en las relaciones jurídico-administrativas: especial referencia a los actos de comunicación*, «RVAP», pág. 258.

(7) La expresión *procedimientos que se tramiten y terminen* habrá que entenderla referida a cualquier acto administrativo, ya sea definitivo o de trámite. Tanto unos como otros, por el hecho de constituir actos administrativos, deberán acreditar entre sus requisitos subjetivos la identificación del órgano actuante.

a los datos e informaciones en ellos contenidos a las personas autorizadas.

4. *Sujeto notificador*

La indudable ventaja que ofrece la notificación electrónica, más desde el punto de vista jurídico que desde la óptica de la agilidad, consiste en la desaparición de la conflictividad que ha provocado la distinción entre órgano que resuelve y, como tal, notifica y el agente que practica la notificación (de acuerdo con la polémica suscitada en torno al artículo 6 LPA que hemos comentado), la notificación a través de un funcionario superior jerárquico, por agente de la Guardia Civil, a través de los alcaldes o por medio del servicio de Correos y Telégrafos.

Todas esas posibilidades se diluyen si el órgano que ejerce una competencia resuelve y notifica directamente en vía telemática. Las distintas alternativas de notificación —desde la notificación directa del órgano hasta la externalización del servicio en agentes privados, pasando por el auxilio administrativo— se canalizan en una sola si se admite en Derecho la posibilidad de que el órgano que resuelve notifique al particular interesado el acto correspondiente. Resultará estéril polemizar en torno a si la notificación corresponde a una unidad administrativa del órgano que resuelve, como también devendrá innecesario que un agente revestido de autoridad deba acreditar que el interesado destinatario rechaza ser notificado. De la misma forma, la posibilidad de que el interesado sea desconocido también desaparece si en el escrito de iniciación de un procedimiento hace mención expresa de una dirección electrónica a efectos de notificaciones.

Una sola excepción cabe hacer de lo anterior. Como consecuencia de la reforma de la LRJPAC operada por la Ley 4/1999, el artículo 42.4 exige que, una vez hayan recibido una solicitud por parte de un interesado, las Administraciones Públicas informen en el plazo de diez días a este último del plazo máximo para resolver y notificar, así como de los efectos que pueda producir la falta de resolución, con dos salvedades: cuando los interesados formulen solicitudes cuya única petición sea la suspensión de la ejecución de un acto impugnado en vía de recurso; o si, dentro del plazo de diez días legalmente establecido para emitir esa comunicación, se dicta y se notifica la resolución expresa correspondiente que pone fin al procedimiento.

Si bien la LRJPAC atribuye esta comunicación, que no es otra cosa que la notificación de un acto de trámite, genéricamente a las

Administraciones Públicas, la Orden del Ministerio de Administraciones Públicas de 14 de abril de 1999, por la que se establecen los criterios para la emisión de la comunicación a los interesados prevista en el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, señala en su punto primero que —tanto en la Administración General del Estado como en los organismos públicos vinculados o dependientes de la misma— esta comunicación al interesado «*se emitirá por la unidad que determine, de entre las que tenga adscritas, el órgano administrativo competente para la instrucción del procedimiento de que se trate*».

5. *Sujeto receptor*

Respecto del destinatario de la notificación, en nada empece el contenido del artículo 31 LRJPAC a la posibilidad de que un órgano o una unidad en el caso que acabamos de ver le dirija una comunicación en soporte electrónico, informático o telemático. Se notificará telemáticamente al sujeto que hubiere iniciado un procedimiento, al titular de derechos subjetivos que pudieran verse afectados, así como al titular de intereses legítimos que se persone en el procedimiento. Si ese interesado es una persona jurídica, de acuerdo con la condición de persona física que el signatario reviste en el Real Decreto-Ley 14/1999, se notificará al individuo que tenga conferida la representación, bien por habilitación o bien por imperativo legal, de aquélla.

Habrá que matizar en este punto que la notificación telemática de una resolución administrativa elimina en parte la presencia del sujeto receptor; que tanta conflictividad ocasiona en las comunicaciones de la Administración: su edad y capacidad para recibir escritos, su razón de permanencia en el domicilio del interesado y todas las incidencias que enfrentan el principio *pro actione* con las garantías de los interesados (STS de 23 de septiembre de 1994 [RJ 1994\6881]). En la medida en que la dirección de correo electrónico es personal y que la seguridad y la confidencialidad de las comunicaciones en sede electrónica se pretende asegurar instalando dispositivos de acceso al terminal informático (*pass-words*, huellas biométricas), lo más frecuente será que la notificación administrativa se dirija personalmente a su destinatario.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, habrá que contemplar la posibilidad de que un interesado señale a efectos de notificación una dirección electrónica de acceso compartido en el seno de una familia, una empresa... En este caso habrá que reputar válida la notificación a que acceda directamente del servidor cualquiera de las personas habilitadas para acceder al sistema informático, siempre que

quede acreditada su razón de permanencia en ese destino electrónico compartido.

El problema en este punto se plantea si se tiene en cuenta que la identificación del receptor es un dato esencial de las notificaciones administrativas. En soporte tradicional, para el régimen jurídico de la notificación no es suficiente la firma del sujeto receptor, sino que es preciso que vaya acompañada del nombre y apellidos del firmante y de su cargo o relación con la persona notificada (STS de 17 de febrero de 1992 [RJ 1992\2236]). Sin embargo, este requisito no se satisface si cualquier persona —al margen de su identificación y de la expresión de su relación con el destinatario de la notificación (el equivalente a la razón de permanencia en soporte tradicional)— puede acceder a la misma, de suerte que el prestador de servicios de certificación acreditará que alguien ha recibido la notificación de un destinatario sin saber quién es y en qué concepto. Para estos supuestos parece más oportuna una identificación biométrica para acceder a un sistema informático que no una contraseña.

III. REQUISITOS FORMALES

Nada obsta en el procedimiento administrativo electrónico a la posibilidad de *cursar* (de acuerdo con el sentido que ofrece la redacción del artículo 58.2 LRJPAC) la notificación en el plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto que se comunica haya sido dictado. Otra cosa será acreditar que la notificación se ha cursado en una fecha determinada. La consignación de fecha y hora es uno de los elementos que el artículo 5 del Real Decreto-Ley 14/1999 permite incluir en el desarrollo del régimen jurídico de la firma electrónica avanzada para cada procedimiento singular por razón de su especialidad. Ahora resta que la tecnología haga posible incorporar esta fecha, a la que el artículo 7.4 del Real Decreto 263/1996 otorga validez a efectos de cómputo de plazos y términos.

1. *Forma: notificación personal en un domicilio virtual*

Por lo que respecta a la forma de notificar, el soporte magnético convierte en estéril el abanico de posibilidades de hacer llegar al particular interesado el contenido de un acto administrativo, al tiempo que hace inviables las incidencias que desde el punto de vista jurídico acaecen en el procedimiento en soporte papel.

En el procedimiento electrónico la notificación personal se llevará a cabo por el propio órgano administrativo competente para resolver, que dirigirá directamente la notificación electrónica al terminal informático del particular cuya dirección electrónica conste al órgano, sin otra mediación que la del servidor de correo electrónico. La notificación a través de otro órgano —el superior jerárquico de un funcionario o el agente de la Guardia Civil en zonas rurales—, a través de otra Administración —los alcaldes— por comparecencia, mediante colaboración externa o a través del servicio de Correos y Telégrafos, no tiene sentido si el órgano administrativo puede dirigirse al terminal informático del interesado. Otra cosa es que el órgano que resuelve desconozca su dirección electrónica, para lo que podría acudir —siempre y cuando no exista otra forma de notificar, incluido el soporte papel— a un sistema de notificación edictal en soporte electrónico, que podría depositarse en una ventana de la página web de la Administración o del órgano respectivo, o del portal único de las Administraciones Públicas (8). De la misma manera, la publicación sustitutoria podría residenciarse en soporte electrónico con indicación de la dirección electrónica en la que se almacena la información de referencia.

La práctica de una notificación personal en el domicilio virtual (9) o en la dirección electrónica del interesado, y aquí traemos a colación el lugar de notificación, elimina por completo la posibilidad de que el interesado no se halle presente en el momento de entregarse la notificación, la posibilidad de que nadie en el domicilio del mismo pueda hacerse cargo de la notificación o que el interesado o su representante la rechacen, tres circunstancias que contempla el artículo 59 LRJPAC y que dan lugar a constante conflictividad. Como de igual forma se soslaya la problemática de la edad legal para recibir notificaciones en el domicilio del interesado.

En efecto, las ventajas que las tecnologías de la información y las comunicaciones ofrecen a las notificaciones en soporte electrónico, informático o telemático son indudables. La Exposición de Motivos de la LRJPAC señala que *«la eficacia, notificación y publicación de los actos administrativos abren la posibilidad de medios de notificación distintos a los tradicionales que, sin merma de las necesarias garantías de autenticidad, permitan su agilización mediante el empleo de las nuevas técnicas de transmisión de información, superándose la limita-*

(8) Por razones obvias, habría que hacer compatible la publicidad oficial de un acto administrativo con la privacidad.

(9) DÍAZ GARCÍA define el domicilio virtual como la dirección electrónica que constituye la residencia permanente en la web de la persona. A. DÍAZ GARCÍA, *Los documentos electrónicos y sus efectos legales en Colombia*, «Revista Electrónica de Derecho Informático», núm. 34, mayo 2001. <http://publicaciones.derecho.org/redi>.

ción de la exclusividad del domicilio como lugar de notificaciones». Nosotros entendemos que se supera la exclusividad del domicilio físico y que se abre la vía de un domicilio electrónico que no está exento de problemas. Si el domicilio físico permite la incidencia de que el destinatario no se encuentre presente o rechace la notificación, el domicilio electrónico no impide que el destinatario no acceda a su sistema informático o —una vez accedido— no revise su bandeja de entrada de correo electrónico; como tampoco resuelve que un tercero ajeno, utilizando con o sin consentimiento del destinatario su clave de acceso al sistema informático, pueda eliminar el mensaje sin conocimiento del destinatario, siendo mayor o menor de catorce años. Todos estos problemas pueden hacer que se replantee la operativa a seguir por la Administración.

Si el interesado revisa con regularidad su correo electrónico, el procedimiento administrativo transcurrirá sin dilación, de manera que la notificación surtirá efectos desde la fecha de recepción que se consigne en el certificado, en los términos del artículo 57.2 LRJPAC. El problema se plantea cuando el interesado no accede a su dirección electrónica, extremo que deja en suspenso la eficacia del acto administrativo si la notificación se lleva a cabo en soporte magnético.

En este caso no se podrá aplicar lo previsto en el artículo 59.4 LRJPAC, la continuación del procedimiento cuando el interesado o su representante rechace la notificación, pues no existe una garantía de tal rechazo. Posiblemente se verifique en este punto una laguna y la necesidad de cubrirla insertando en el artículo 59 de la Ley 30/1992 que, si transcurriera un plazo determinado sin que el interesado hubiera recibido una notificación por no haber accedido a su correo electrónico, se practicará la notificación por otros medios, lo cual nos llevaría a dirigir esa comunicación en soporte papel a su domicilio físico y a rescatar de nuevo el abanico de posibilidades de la notificación personal que hemos descrito. Sólo en el caso de que la notificación no se pudiese practicar por estos medios gozaría de predicamento el supuesto contemplado en el apartado quinto del artículo 59 y se podría acudir a la notificación edictal, bien en soporte papel en los términos de este precepto —tablón de edictos del Ayuntamiento del último domicilio del interesado o diario oficial de la Administración respectiva— o bien en soporte electrónico en un portal único administrativo o interadministrativo.

En este sentido y al objeto de evitar la posibilidad de que el interesado no acceda a su terminal informático, en los escritos de solicitud de un procedimiento a instancia de parte o de interposición de un recurso administrativo, la indicación de la dirección electrónica como lugar preferente de notificación (art. 70) o como lugar de noti-

ficación (art. 110) no deberá eximir la obligación de formular indicación expresa del domicilio físico.

No obstante, la aplicación de las reglas generales de procedimiento no es la solución que adopta la reforma de la Ley 30/1992 operada por el artículo 68.2 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Según el artículo 59.3 LRJPAC, en su última redacción, *«cuando, existiendo constancia de la recepción de la notificación en la dirección electrónica, transcurrieran diez días naturales sin que se acceda a su contenido, se entenderá que la notificación ha sido rechazada con los efectos previstos en el siguiente apartado, salvo que de oficio o a instancia del destinatario se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso»*.

Como se aprecia, existe en materia de notificaciones telemáticas una separación del criterio general de las notificaciones convencionales contraria al principio *pro administrado*. En soporte papel, el equivalente a la falta de acceso a la notificación telemática consiste en la ausencia en el domicilio del interesado durante dos intentos de notificación, extremo que deja expedita la vía de la notificación edictal (art. 59.2 y 5 LRJPAC). Por el contrario, la redacción del artículo 59.3 equipara la falta de acceso a la notificación telemática a un rechazo de la misma, circunstancia que debe ser expresa a tenor del criterio restrictivo que debe presidir un efecto lesivo para el interesado (entender efectuado el trámite siguiéndose el procedimiento).

Bien es cierto que en alguna ocasión la falta de acceso al contenido de la notificación telemática puede implicar un rechazo: la lectura de la cabecera de un correo electrónico, con la denominación de un órgano administrativo sancionador, puede determinar la falta de acceso al objeto de impedir la eficacia de la notificación de una resolución sancionadora. Sin embargo, no puede equipararse esta circunstancia a un rechazo, que el artículo 59.4 LRJPAC entiende expreso.

En otras ocasiones la falta de acceso se puede deber a que el interesado no accede al terminal informático, de manera que la Ley 30/1992 presupone que se rechaza una notificación que el destinatario ignora haber recibido en su bandeja de correo electrónico. Esta equiparación es manifiestamente contraria al elemento garantista propio de la relación jurídico-administrativa.

La Ley 30/1992, en su artículo 59.3, presupone la constancia de la recepción de la notificación en la dirección electrónica del destinatario, para lo cual la Tecnología deberá arbitrar una fórmula de esa constancia que hoy no existe.

Al mismo tiempo, la LRJPAC exceptúa del rechazo la imposibilidad técnica o material de acceso a la notificación telemática, ante lo

cual aparece un problema insalvable de prueba. Con esta salvedad, la Ley 24/2001 hace acopio de una técnica legislativa frecuente en nuestro país que consiste en establecer un mandato seguido de una excepción concebida como cláusula residual de difícil cumplimiento y, las más de las veces, comprensión (10). La expresión «*imposibilidad técnica o material*» del legislador abarca desde un corte del suministro eléctrico hasta el encendido del ordenador, pasando por una avería sufrida en el propio terminal informático o en el servidor de correo electrónico. Para que una de estas causas opere como determinante de imposibilidad técnica o material y, por ende, como salvedad a la consideración de rechazo de la notificación, habrá que asumir la carga de la prueba, que o bien requerirá estudios técnicos complejos o bien resultará del todo punto imposible. Por ello esta cláusula, llamada a ser garantista para el destinatario de una notificación, se convierte en estéril en la práctica.

Queda por formular un último matiz, que consiste en la necesidad de indicar en la comunicación con medios electrónicos, informáticos y telemáticos que la misma constituye una notificación. En soporte papel, la STSJ de La Rioja de 22 de abril de 1996 (RJCA 1996/510) considera inválida una notificación en cuyo sobre y en la cartulina del aviso de recibo aparecía el término «*resolución*» y no así el de «*notificación*», por cuanto la interesada no pudo conocer que se le iba a notificar. En el mismo sentido, habrá que extrapolar este requisito jurisprudencial a las comunicaciones electrónicas, de suerte que en la cabecera del correo electrónico deberá aparecer el vocablo «*notificación*» para entender la misma ajustada a Derecho.

2. Lugar de notificación: la elección del medio

Habrà que traer de nuevo a colación la contradicción entre la licencia del artículo 59 LRJPAC —que habilita a la Administración a notificar por cualquier medio, siempre que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado— y la previsión que opera el artículo 7.2.c) del Real Decreto 263/1996 cuando exige que, en las notificaciones dirigidas a particulares, estos últimos hayan señalado el soporte, medio o aplicación como *preferente* para sus

(10) F. J. BAUZÀ MARTORELL, *Del Estado legislativo al Estado administrativo. La Administración legislativa*, comunicación leída en el VII Congreso Internacional de Metodología Jurídica: «La aplicación del Derecho por la Administración Pública y la Justicia: problemas de los conceptos jurídicos indeterminados», Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2001.

comunicaciones con la Administración General del Estado en cualquier momento de la iniciación o tramitación del procedimiento o del desarrollo de la actuación administrativa. Este precepto no es sino un fiel reflejo de lo previsto en el artículo 70 LRJPAC cuando exige que las solicitudes de iniciación de un procedimiento administrativo deban contener, entre otros requisitos, la identificación del medio preferente o del lugar que se señale a efectos de notificación. Y esta previsión se eleva al rango de ley con la redacción del artículo 59.3 LRJPAC que formula el artículo 68.2 de la Ley 24/2001, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, cuando exige, para que la notificación se practique utilizando medios telemáticos, que el interesado haya señalado dicho medio como preferente o consentido expresamente su utilización, identificando además la dirección electrónica correspondiente.

En primer lugar llama poderosamente la atención de este precepto que el particular deba señalar un medio preferente de notificación en sede electrónica, cuando en el régimen general se otorga un cuasi privilegio a la Administración para notificar por cualquier medio. Habrá que tener en cuenta, por otra parte, que la preferencia de un medio de notificación no se corresponde con la exclusividad de ese medio o con la imposibilidad de notificar por otro medio que no sea el correo electrónico.

El problema de fondo que late en esta eventual contradicción consiste en que las comunicaciones electrónicas diluyen por completo la distinción entre medio y lugar de notificación. Si bien la Ley 30/1992 no especifica los medios de notificación, el artículo 80 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 enumeraba entre los mismos el oficio, la carta y el telegrama, medios a través de los cuales se notificaría al lugar designado por el interesado. Hoy, al admitirse las notificaciones administrativas en nuestro Derecho con las condiciones y garantías del artículo 45 LRJPAC y el Real Decreto 263/1996, el medio de notificación —un correo electrónico— se confunde con el lugar de notificación —una dirección de correo electrónico.

Es la Ley 30/1992, por otra parte, la que introduce por vez primera en la regulación histórica del procedimiento administrativo la indicación de un medio preferente de notificación, que habrá que entender en clave garantista en el sentido de que la LRJPAC obliga al órgano administrativo a comprometerse a notificar al interesado según el medio elegido por éste, si bien ello no impide que el principio *pro actione* reivindique la necesidad de notificar por otro medio, *cualquier medio*, al decir del artículo 59.

La conciliación del principio garantista del procedimiento administrativo y del principio *pro actione* se deberá resolver mediante una

interpretación literal de la norma matizada por el elemento finalista: así, habrá que considerar que si el interesado en su escrito de solicitud señala una dirección de correo electrónico a efectos de notificación, el órgano administrativo competente para resolver y notificar deberá dirigirse a él por medios telemáticos, y que sólo en caso de que no pueda practicarse la notificación por esos medios se podrá acudir a la forma convencional de notificación en soporte papel. Para el caso de que el particular interesado en su escrito de solicitud dejara constancia de un domicilio físico a efectos de notificación y el órgano administrativo, a partir de ese escrito o durante el procedimiento, conociera una dirección electrónica de ese interesado, debería notificarle en soporte papel por los medios tradicionales, y sólo cuando ello no fuera posible por ser desconocido el interesado en su domicilio o bien, intentada la notificación, no hubiese podido practicarse (art. 59.5 LRJPAC), podría acudirse a la notificación por correo electrónico.

Queda por determinar de qué forma un órgano administrativo puede dirigirse en soporte electrónico, informático o telemático a un titular de derechos e intereses que se puedan ver afectados en los procedimientos iniciados de oficio. Si el domicilio consta en los registros públicos, no sucede lo mismo con las direcciones electrónicas, de suerte que la práctica determinará que la notificación telemática sólo se efectuará cuando el interesado solicite recibir en ese soporte las notificaciones administrativas o cuando el órgano administrativo tenga conocimiento por cualquier medio de la dirección de correo electrónico del interesado.

IV. REQUISITOS OBJETIVOS

Del artículo 58 LRJPAC se desprende que el elemento objetivo que la notificación administrativa debe contener inexcusablemente consiste en el texto íntegro de la resolución o acto —sin el cual la notificación carece de validez— acompañado de la indicación de si es o no definitivo en vía administrativa, así como de la expresión de los recursos que procedan, el órgano ante el que hubieren de presentarse y el plazo para interponerlos.

En sede electrónica, este requisito objetivo del texto completo se conecta con la integridad del mensaje, esto es, con la garantía de que la resolución o acto que alcanza al interesado destinatario coincide exactamente con la resolución o acto que emana del órgano emisor y que, por consiguiente, no ha sufrido manipulaciones. Una extensión de la integridad, que se consigue con la firma electrónica, será la

confidencialidad de la resolución o acto que se notifica, de manera que no sólo habrá que prevenir la intervención activa sobre el mensaje, su manipulación, sino que también habrá que evitar a toda costa la intervención pasiva, esto es, el acceso al contenido del acto. Por último y con carácter previo a la integridad y confidencialidad de las notificaciones, resulta obligado prestar atención a los modelos normalizados de documentos administrativos, que en las comunicaciones electrónicas adquieren una importancia destacada.

1. *Modelos normalizados de documentos electrónicos*

Resulta obligado profundizar en la necesidad de alcanzar un acuerdo lo más amplio posible sobre la racionalización y la normalización de los documentos administrativos (11), que no son un fin en sí mismos, sino un instrumento de comunicación.

Bien es cierto que puede objetarse la innecesariedad de esta sugerencia por cuanto el cifrado de una comunicación mediante una firma electrónica avanzada es independiente de la existencia de documentos normalizados, de suerte que se cifrará un documento concreto al margen de su formato. Sin embargo, no es menos cierto que, bajo la perspectiva de un contexto más amplio de comunicaciones entre un órgano y un particular, la notificación administrativa es la respuesta a una solicitud de un particular, cuya instancia puede encontrarse a su disposición en la página web de la Administración respectiva, y que no sólo la disparidad de formatos entre órganos de una misma Administración para un mismo procedimiento, sino —lo que es más grave— la exigencia de requisitos distintos para un mismo procedimiento en distintas Administraciones plantea la imperiosa necesidad de prestar atención a los documentos administrativos.

Por lo que respecta a las comunicaciones en soportes o a través de medios o aplicaciones informáticos, electrónicos o telemáticos, el artículo 7 del Real Decreto 263/1996 garantiza la disponibilidad de estos documentos, que entendemos deben aparecer en pantalla. Al mismo tiempo, en su apartado segundo este mismo precepto exige la compatibilidad entre los medios utilizados por el emisor y el destinatario que permita técnicamente las comunicaciones entre ambos, compatibilidad técnica que no es tal si no existe previamente una

(11) MANTILLA AGUIRRE define la racionalización de documentos como la acción de «sujetar su diseño y confección a métodos fundados en razonamientos sistemáticos», mientras que normalizar los impresos consiste, para el mismo autor, en «sujetar su diseño y confección a patrones ya racionalizados y propugnados o aceptados como norma o regla general» (A. MANTILLA AGUIRRE, *Síntesis de ideas sobre racionalización de impresos*, «Documentación Administrativa», núm. 15, marzo 1959, pág. 17).

compatibilidad física de los documentos que deben dirigirse los agentes entre sí.

A) *Racionalización del tamaño del papel.*

Esta preocupación por la normalización de documentos no es nueva, sino que desde alrededor de 1960 existe abundante bibliografía sobre la materia (12). No hace tanto tiempo, los documentos administrativos atendían a los más diversos tamaños —pliego, medio pliego, doble folio mayor, folio mayor, cuarto mayor y octavo mayor, todos ellos a partir de pliegos de 700×1.000 mm (0,7 m²), de 640×880 (0,564) y 560×880 (0,488)—, extremo que generaba auténticos inconvenientes en materia de almacenamiento (carpetas, archivadores...) y propiciaba el deterioro de los grandes formatos y el extravío de los pequeños. No en vano la Orden de la Presidencia del Gobierno de 7 de julio de 1986, relativa a la forma de los documentos escritos, subraya en su Exposición de Motivos que «*el principio general de economía recogido en el artículo 29 de la Ley de Procedimiento Administrativo no es compatible con la multiplicación desordenada de variedades de material impreso destinado a la elaboración de documentos y correspondencia por las diferentes unidades y servicios*».

(12) Sin ánimo de ser exhaustivos, por razones obvias, algunos artículos que evidencian la preocupación por la disparidad de modelos y formatos son los siguientes: J. M. CASALS, *Normalización de tamaños de papel de documentos e impresos*, «Documentación Administrativa», enero 1958, págs. 31 y ss.; Sección de Organización y Métodos de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, *Normalización y racionalización de los documentos originales de las leyes, decretos leyes y decretos*, «Documentación Administrativa», núm. 16, abril 1959, págs. 47 y ss.; A. MANTILLA AGUIRRE, *Síntesis de ideas...*, op. cit.; J. M. CASALS MARCÉN, *Estudios de las características de los impresos*, «Documentación Administrativa», núm. 18, junio 1959, págs. 13 y ss.; *Racionalización de la correspondencia*, «Documentación Administrativa», núms. 20-21, agosto-septiembre 1959, págs. 117 y ss.; extracto del estudio de Domenico MACRI, *Metodi e tecniche di lavoro in un ufficio moderno*, publicado en la revista «Organizzazione scientifica e tecnica amministrativa», julio-agosto 1958; J. M. CASALS MARCÉN, *Análisis de los datos más empleados en los impresos*, «Documentación Administrativa», núms. 20-21, agosto-septiembre 1959, págs. 55 y ss.; *Propuesta de oficios normalizados para toda la Administración*, «Documentación Administrativa», núm. 23, noviembre 1959, pág. 52; A. MANTILLA y J. M. CASALS, *Normalización de documentos en la Administración Española*, «Documentación Administrativa», núm. 23, noviembre 1959, recogiendo la crónica de J. R. GÓMEZ FONS, *Normalización de los documentos en las reuniones del Gobierno*, que aparece publicado en la revista «La Scienza e la tecnica della organizzazione nella pubblica Amministrazione», julio-septiembre 1959; J. M. CASALS MARCÉN, *Servicios de control y estudio de impresos*, «Documentación Administrativa», núms. 32-33, agosto-septiembre 1960, págs. 45 y ss.; C. G. BERTRÁN DE LYS, *Confección del Documento Múltiple Unigrama Lacalle*, «Documentación Administrativa», núm. 68, 1963, págs. 77 y ss.; *La aplicación de la numeración decimal a las disposiciones y escritos administrativos*, «Documentación Administrativa», núm. 95, 1965, pág. 61; F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Modelos de instancia y estilo administrativo*, «Documentación Administrativa», núm. 121, 1968, págs. 61 y ss.; L. BLANCO DE TELLA, *Reflexiones sobre el lenguaje administrativo*, «Documentación Administrativa», núm. 122, 1968, págs. 73 y ss.; G. ALFÉREZ CALLEJÓN, *Las certificaciones administrativas y sus impresos*, «Documentación Administrativa», núm. 128, 1969, pág. 27.

Tales inconvenientes desencadenaban la preocupación por los modelos normalizados, fruto de la cual se desarrolló el documento múltiple Unigrama Lacalle, se aplicó la numeración decimal a las disposiciones y escritos administrativos de acuerdo con la Norma UNE 1002 del Instituto Nacional de Racionalización del Trabajo, comenzaron a usarse los sobres de ventana, se incidió en el lenguaje y el estilo administrativos (13), se revisaron los modelos de instancia (14) y, lo que es más importante, se implantó el tamaño de papel UNE A4 (15) en las oficinas públicas de 297×210 mm, extremo que causó verdadero impacto en la vida administrativa y, por extensión, en la sociedad (16).

(13) A pesar de que algún autor ha definido el lenguaje administrativo como un género literario (R. CATHERINE, *Le style administratif*, París, 1958, pág. 13), la mayoría de la doctrina apuesta por reconducir los tecnicismos al lenguaje común al objeto de evitar «*el conservadurismo de la burocracia como grupo*» (L. BLANCO DE TELLA, *Reflexiones sobre el lenguaje...*, op. cit., pág. 75) o de impedir que el estilo administrativo sea «*un manifiesto atentado al idioma*» (F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Modelos de instancia y...*, op. cit., pág. 65).

(14) MANTILLA AGUIRRE elabora diagramas de proceso para analizar el recorrido de los documentos (*Síntesis de ideas...*, op. cit.); DUVAL-LEPANOT sistematiza los modelos de instancia en impresos de líneas, de columnas y de casillas, simples o múltiples (*L'organisation de l'entreprise et l'imprimé*, Ed. Dunod, París, 1955), y CASALS MARCÉN calcula el espacio que consume la letra a mano o a máquina tipo pica, cantidades, fechas... (*Análisis de los datos...*, op. cit.), analiza los impresos según formato, calidad, peso/espesor, color, tintes y métodos de impresión (*Estudios de las características...*, op. cit.) y clasifica los impresos en básicos generales —comunicaciones escritas, impresos de personal e impresos de materia—, básicos de departamento, particulares de pequeñas unidades y temporales (*Servicios de control...*, op. cit.).

(15) Como consecuencia de la normalización de formatos de papel que lleva a cabo la ISA (Autoridad Normalizadora Internacional), se parte de que la superficie del pliego debe ser la unidad métrica decimal —el metro cuadrado— y cada formato se obtiene dividiendo en dos partes el inmediatamente inferior. De esta manera se consigue una serie completa de formatos de papel cifrados desde el A0 hasta el A8, en función del número de unidades obtenidas del pliego, de 1 a 356. El modelo A4 se obtiene de dividir el pliego en 16 unidades y responde al nombre de folio.

(16) En su número extraordinario de 27 de octubre de 1968 dedicado al Gobierno, en la sección *Crítica de la vida*, la revista «La Codorniz» comenta la aplicación del modelo UNE A4 en la Dirección General de los Registros y del Notariado del Ministerio de Justicia: «*Antes, cuando había que pedir una certificación, era preciso rellenar una instancia de tipo clásico con todo el farrago tradicional en este tipo de documentos: Fulanito de Tal y Cual, con el debido respeto y consideración y como mejor proceda en derecho, tiene el honor de exponer, etc., etc. (¿Por qué será un honor solicitar una certificación?) Es curioso el lenguaje administrativo: "Item más", "Otro sí digo", "Suplico a V.I., que si a bien lo tiene", "Lo que espero alcanzar de la reconocida bondad y justicia de V.I., cuya vida guarde Dios muchos años", etc., etc., etc. En las certificaciones se suele usar un lenguaje parecido. El Jefe del Registro, con otra serie de adjetivos, certifica "para que conste", "a instancia de", "y con el visto bueno del Ilmo. Sr. Director General", que es corriente firme con estampilla. Pues bien, con el nuevo sistema, todo se ha simplificado con mucha lógica a extremos verdaderamente ejemplares. Se utiliza ahora un solo documento para solicitud y certificación, se piden los datos indispensables, con indicación de la casilla en donde hay que consignarlos, se suprimen todas las expresiones inútiles, certifica el funcionario que maneja los ficheros, el visto bueno es simplemente del Jefe del Registro, que firma realmente. También se señala el lugar en que deben adherirse las pólizas, sin que sea preciso poner fechas, pues se consideran como tales las de los sellos que las inutilizan. ¡Ah! Y se especifica detalladamente el importe de la certificación, con expresión de las disposiciones legales que justifican los diferentes conceptos. El resguardo para recoger la certificación es igualmente muy sencillo y claro. Se dice en él cuándo y dónde hay que recoger el documen-*

El aldobonazo definitivo en materia de normalización se lleva a cabo, en aplicación del artículo 9 del Real Decreto 1614/1985, de 1 de agosto, sobre Ordenación de actividades de normalización y certificación, mediante la Orden del Ministerio de Relaciones con las Cortes y Secretariado del Gobierno de 12 de agosto de 1986, relativa a la Normalización de formatos de material impreso y papel. En este sentido, esta Orden confiere el carácter de Norma Oficial (17) a las Normas españolas (18) que relaciona (19).

B) *Heterogeneidad de documentos y procedimientos.*

Todos estos problemas que hace apenas unos años planteaba la diversidad de formatos de documentos administrativos, que se soslayaron con la universalización de un único tamaño de papel, pueden volver a suscitarse cuando las tecnologías de la información y las comunicaciones hacen posible la disponibilidad de esos documentos en la red —de suerte que el principio no formalista del Derecho administrativo ha convertido en innecesarias las características que antaño revestía el papel que se dirigía a la Administración (grosor, pólizas, timbres...)—, así como la transacción entre el interesado y un órgano administrativo.

A este problema de la heterogeneidad de documentos (solicitudes, modelos de instancia) se suma la lengua del procedimiento, que permite que los ciudadanos puedan dirigirse a la Administración del Estado con sede en un territorio con lengua cooficial. A falta de una normalización de documentos —que atiendan a un mismo modelo y que exijan unos mismos requisitos— y que esos documentos permitan su utilización en diversas lenguas, apareciendo el nombre de cada casilla en las cinco lenguas oficiales de España, resulta que la

to y el timbrado que precisa. Felicitamos al Sr. Director General de los Registros y del Notariado, y rogamos al de Justicia que haga lo mismo con el Certificado de Penales. Eso, que cunda el ejemplo».

(17) En su artículo 1.1, el Real Decreto 1614/1985 define como Norma Oficial «*aque-lla norma española que se incorpora al ordenamiento jurídico, para su aplicación en actuaciones técnicas de las Administraciones, prevaleciendo sobre otras normas técnicas existentes en el mismo campo*».

(18) El mismo precepto define como Norma Española «*toda norma aprobada por el IRANOR, antes de la entrada en vigor de la presente disposición, las que apruebe con el indicativo "UNE" el Ministerio de Industria y Energía, así como las que surjan de las Asociaciones previstas en el presente Real Decreto, en las que también figurará el anagrama "UNE" indicativo de "Una Norma Española"*».

(19) UNE 1-011-75: Formato final de papeles para escritura y de ciertos tipos de impresos. UNE 1-009-77: Papel. Artículos de papelería con hojas separables. Medidas exteriores de los formatos terminados. UNE 1-015-85: Formatos de sobres y bolsas postales. UNE 1-017-85: Sobres con ventana.

Administración General del Estado deberá incorporar a sus portales las mismas instancias en cada una de las lenguas, y las Administraciones territoriales con lengua cooficial, en esta última y en castellano. Todo ello va a generar una sobredimensión innecesaria de la red y de los portales.

No obstante la conveniencia de desarrollar un documento único y común a las distintas Administraciones, el análisis de los distintos procedimientos existentes al día de hoy obliga a desconfiar de su verificación al menos en un horizonte inmediato.

En efecto, la Resolución de 1 de diciembre de 1998 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, por la que se publica la relación de procedimientos de la Administración General del Estado, arroja una cifra de 2.193 procedimientos administrativos (20) distintos sólo en uno de los tres niveles de Administración. Si la lógica sugiere la reducción de esta variedad de procedimientos en un contexto inexcusable de simplificación, la relación que se aprueba en la Resolución de 1998 es superior en poco más de cien procedimientos a la aprobada mediante Resolución de 27 de noviembre de 1997 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, con 2.080 clases distintas de procedimientos administrativos en la Administración General del Estado. Es decir, que en un año, en lugar de reducirse, la complejidad y la heterogeneidad de la actividad propia de la Administración General del Estado crece en 113 procedimientos distintos (21).

C) *Normalización en la imagen institucional.*

Al margen de los antecedentes en esta materia (22), y sin perjuicio de insistir de nuevo en un documento único (23), el contenido

(20) Entre otras clasificaciones de los procedimientos tales como según la forma de iniciación, por tiempos de resolución o según los efectos estimatorios o desestimatorios de actos presuntos, llama la atención la distribución por ministerios, así como por categorías.

(21) Posiblemente sea éste el motivo por el que la relación de procedimientos de la Administración General del Estado ha dejado de publicarse con periodicidad anual.

(22) La regulación del contenido de los documentos se remonta a la Orden de Presidencia del Gobierno de 31 de diciembre de 1958, que regula algunas facultades de los Jefes de Sección, seguida de la Orden de Presidencia del Gobierno de 10 de enero de 1981, sobre requisitos formales de las resoluciones administrativas. Esta última norma, pese a su parquedad, establece la obligación de consignar en todas las resoluciones administrativas el nombre, apellidos, firma y rúbrica del titular del órgano del que emana el acto o resolución, la antefirma con expresión del cargo que ostenta el que suscribe el documento, así como la sucinta referencia a la disposición o acto en que se fundamenta el ejercicio de facultades delegadas o desconcentradas, cuando proceda.

Por último, y en el contexto de la eliminación de «*trabas burocráticas entorpecedoras y requisitos formales innecesarios que dificultan el establecimiento de un clima adecuado en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos*» que persigue el Real Decreto-Ley

común de los documentos administrativos se regula en el Real Decreto 1465/1999, de 17 de septiembre, por el que se establecen criterios de imagen institucional y se regula la producción documental y el material impreso de la Administración General del Estado. Esta norma, que salva la normalización de documentos elaborada desde el ordenamiento comunitario europeo, tiene el valor añadido de proyectar su ámbito de aplicación expresamente a cualquier soporte, incluido el telemático.

Sin perjuicio de lo que hemos comentado para los modelos de solicitud o la utilización de lenguas cooficiales, el Real Decreto 1465/1999 para la confección de documentos administrativos exige, en su artículo 4, que *«en todos los documentos que contengan actos administrativos, incluidos los de mero trámite, cuyos destinatarios sean los ciudadanos, debe figurar un encabezamiento en el que consten al menos los siguientes datos:*

- a) *El título del documento, que expresará con claridad y precisión el tipo de documento, su contenido esencial y, en su caso, el procedimiento en el que se inserta.*
- b) *El número o clave asignado para la identificación del expediente en el que se integra el documento, con el objeto de facilitar al ciudadano su mención en las comunicaciones que dirija a la Administración».*

A mayor abundamiento y de acuerdo con el régimen de formalización, en su apartado segundo, este mismo artículo enumera el contenido de los documentos que deban estar formalizados.

Según la reforma del artículo 42 de la LRJPAC operada por la Ley 4/1999, la Administración está obligada a informar al ciudadano acerca del plazo máximo de resolución y notificación de los procedimientos en los que participe, así como de los efectos del silencio administrativo. La Orden del Ministerio de Administraciones Públicas

1/1986, de 14 de marzo, la Orden de la Presidencia del Gobierno de 7 de julio de 1986 regula la confección de material impreso y establece la obligación de consignar datos en comunicaciones y escritos administrativos. En particular, esta norma hace hincapié en la identificación funcional del órgano o jefatura de procedencia y nominativa del firmante, en la elaboración de los documentos —la claridad y concisión, la construcción sistemática, la eliminación de fórmulas de salutación o despedida...—, así como en la utilización de material impreso —membrete, el Escudo de España, entre otros.

(23) El profesor LOSANO en Italia aplica una lectura no jurídica de los procedimientos administrativos —fundamentalmente una lectura lógica— a efectos de someterlos a automatización. Para ello aplica la técnica de los diagramas de bloques a las resoluciones administrativas como elemento de simplificación previa a su normalización y homogeneización, analizando las resoluciones administrativas del Gobierno Regional de Lombardía. M. G. LOSANO, *La informática y el análisis de los procedimientos jurídicos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pág. 73.

de 14 de abril de 1999 establece los criterios para la emisión de esta comunicación a los interesados, y particularmente en sus puntos tercero y cuarto, alude al contenido de esa comunicación tanto para el caso de un procedimiento iniciado a instancia de parte como de oficio, en cuyo caso esta comunicación se incorporará en el acuerdo de iniciación.

Por consiguiente y pese a los esfuerzos en materia de simplificación y normalización, no es posible elaborar una conclusión en este punto sin una cierta dosis de escepticismo en el sentido de que si bien al día de hoy existe un compromiso, no sólo institucional sino normativo, en cuanto al contenido de los documentos administrativos, por el contrario, este contenido admite un total de 2.117 combinaciones distintas en una sola Administración, a las que hay que sumar las propias de otras Administraciones, extremo que repercute en el tráfico electrónico.

La preocupación del legislador por la normalización de documentos administrativos se reduce a los efectos de imagen institucional. De hecho, el Manual de Imagen Institucional, que aprueba el Ministerio de Administraciones Públicas mediante Orden de 26 de septiembre de 1999 y en ejecución de la Disposición Final Primera del Real Decreto 1465/1999, establece los formatos de los documentos administrativos, que el artículo 7 de esta última norma clasifica en oficios, notas interiores y cartas, por lo que respecta al papel, su formato y sus elementos de contenido.

No termina aquí la necesidad de normalizar los documentos, sino que debe proyectarse al lenguaje electrónico y a la lengua del procedimiento. Respecto al primero, a los efectos de compatibilidad entre equipos y sistemas informáticos, habrá que armonizar los distintos lenguajes electrónicos al objeto de que sea posible la comunicación administrativa (24). Al mismo tiempo, habrá que admitir, a la luz del artículo 36 LRJPAC, notificaciones administrativas en lenguaje ordinario distinto al castellano, en aquellos casos en que el órgano administrativo de la Administración General del Estado sea competente sobre un territorio en el que existe estatutariamente una lengua cooficial y esa lengua haya sido solicitada por el interesado destinatario.

2. *Integridad*

Desde el punto de vista objetivo, el artículo 58 LRJPAC exige que se notifiquen a los interesados las *resoluciones y actos administrati-*

(24) M. P. PERALES VISCASILLAS, *La formación del contrato de compraventa internacional de mercaderías*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996, pág. 168.

vos que afecten a sus derechos e intereses, de manera que estas resoluciones y actos que se notifiquen deben contener el texto íntegro con indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos.

Siendo así que el texto íntegro de la resolución o acto que se notifica reviste esta especial relevancia, la notificación en soporte electrónico, informático o telemático deberá asegurar la integridad de la comunicación. El Real Decreto 263/1996 reitera la necesidad de preservar la integridad de las comunicaciones electrónicas cuando en su artículo 4 la incluye expresamente entre las garantías generales de la utilización de soportes, medios y aplicaciones electrónicas, informáticas y telemáticas; en su artículo 7 exige que las comunicaciones en soportes o a través de medios o aplicaciones informáticos, electrónicos o telemáticos contengan «*medidas de seguridad tendentes a evitar la interceptación y alteración de las comunicaciones, así como los accesos no autorizados*», y en su artículo 9 exige que los programas y aplicaciones que efectúen tratamientos de información contengan elementos de seguridad que hagan posible la preservación de la disponibilidad, confidencialidad e integridad de los datos tratados por la aplicación.

Si la integridad es un elemento de validez y eficacia de las comunicaciones en soporte magnético, en el ámbito de las notificaciones reviste una importancia adicional a efectos de un elemental principio de congruencia de la resolución administrativa que se notifica. En efecto, la variación en tránsito del acto que se comunica conlleva la falta de conexión entre los hechos alegados, la fundamentación jurídica y la parte declarativa de una resolución, extremo que provoca indefensión al particular, con vulneración del artículo 24.1 CE (25).

La integridad se garantiza con la firma electrónica avanzada, en la medida en que —de acuerdo con la definición que otorga el artículo 2.b) del Real Decreto-Ley 14/1999— se encuentra vinculada al contenido de la comunicación.

El mecanismo de la firma digital mediante la criptología se resume como sigue: el órgano administrativo cifrará el contenido de la resolución o acto que notifica —no sólo el texto íntegro, sino también la indicación de si es o no definitivo, los recursos que caben, el órgano ante el que deben interponerse y el plazo para recurrir— mediante la clave privada que se le concede o con la que se autoriza al titular del órgano. Previamente deberá extractar el contenido del

(25) J. B. LORENZO DE MEMBIELA, *El error administrativo e informático y su rectificación en el ámbito funcional de la Administración General del Estado y Seguridad Social*, «Actualidad Administrativa», 2000, pág. 737.

acto mediante la función de *hash*, de manera que se cifrará un compendio de la resolución que se conoce como la huella digital de la misma.

Por consiguiente, el órgano administrativo dirigirá al interesado la comunicación (C) acompañada de la firma digital de esa comunicación con su clave secreta ($Ce=Ksa(d)$). El interesado, para verificar que el contenido del mensaje no ha sido manipulado, deberá, por un lado, aplicar la función de *hash* a la comunicación y obtener la firma digital ($d=h(C)$) y, por otro, aplicar la clave pública del órgano sobre la huella digital firmada con la clave privada del mismo ($Kpa(Ksa(d))$). Si el resultado de ambas operaciones coincide, tendrá la certeza de la integridad de la notificación. En caso de que la comunicación que el interesado recibe ha sido manipulada por un tercero, al aplicar sobre la misma la función de *hash* obtendrá una firma digital que no coincidirá con el resultado de descifrar —aplicando la clave pública del órgano administrativo— la huella digital cifrada con la clave privada de este último.

El interesado necesita ambos datos —la comunicación y la comunicación encriptada— para obtener la misma huella digital y tener la certeza de la integridad de la resolución o acto que se notifica. De esta forma se puede dar cumplida satisfacción a las garantías generales de la utilización de soportes, medios y aplicaciones electrónicos, informáticos y telemáticos que contempla el artículo 4.3 del Real Decreto 263/1996: la prevención de alteraciones o pérdidas de los datos e informaciones y la protección de los procesos informáticos frente a manipulaciones no autorizadas.

3. *Confidencialidad*

Otra de las garantías que debe forzosamente albergar la notificación de una resolución o acto administrativo es la confidencialidad, que, si bien no es exigida por la Ley de Procedimiento Administrativo en la práctica ordinaria de las notificaciones, sí se contempla como requisito insoslayable en el Reglamento que regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado.

En efecto, si bien la Ley 30/1992 no contempla la confidencialidad en la práctica de la notificación, sometiendo estas comunicaciones al régimen general de la intimidad y la privacidad, por el contrario, el Real Decreto 263/1996 ejerce especial énfasis en la misma cuando alude expresamente a la confidencialidad entre las garantías generales de la utilización de soportes, medios y aplicaciones electrónicas.

nicos, informáticos y telemáticos (art. 4) y cuando somete los programas y aplicaciones que efectúen tratamientos de información a informes técnicos que se pronuncien, entre otros extremos, sobre la seguridad y confidencialidad de los datos tratados por la aplicación.

El mecanismo criptográfico que acabamos de describir aborta la manipulación por un tercero de la resolución o acto que se notifica, pero no impide que un tercero pasivo pueda ser partícipe del mismo. Sin perjuicio de que el signatario pueda firmar electrónicamente un documento con un pseudónimo en lugar de su propio nombre (art. 8.3 de la Directiva 1999/93), con el fin de asegurar el blindaje de una comunicación en soporte electrónico, informático o telemático a personas ajenas a la relación jurídico-administrativa, y en consonancia con el artículo 52 LGT, la criptografía hace posible que el emisor de un mensaje, el órgano administrativo, cifre los datos que notifica utilizando la clave pública del receptor interesado, de suerte que la resolución o acto que se notifica sólo podrá ser descifrado por este último con su propia clave privada. Este modo de encriptar garantiza que los datos que se transmiten en soporte informático sólo serán accesibles por el emisor y por el destinatario de la comunicación.

En este sentido habrá que combinar ambos mecanismos de encriptación: con las claves del órgano administrativo para asegurar la integridad y, con matices, la identificación del mismo y la acreditación de su voluntad, y con las claves del interesado para garantizar la confidencialidad de la resolución o acto que se notifique.

Ante esta doble firma, el interesado deberá, por un lado, obtener la huella digital aplicando la clave pública del órgano administrativo, al tiempo que —por otro— obtener la comunicación aplicando su propia clave secreta; si a este último resultado se le aplica la función de *hash*, se obtendrá la huella digital, que debe coincidir con el resultado de la primera operación. En este caso existe la garantía de que la resolución o acto que un órgano administrativo notifica a un interesado en soporte electrónico, informático o telemático satisface los requisitos de identificación —con reservas— y de integridad y confidencialidad.

En esta sede se plantean dificultades sobre el acceso a las comunicaciones por razones de interés general. En efecto, el ordenamiento jurídico hace conciliables el secreto de las comunicaciones, constitucionalmente protegido, con la interceptación de las mismas justificada en el interés general. Así se admite en la Ley Orgánica 4/1981 para los estados de excepción y sitio (art. 18) y en la LECrim para el supuesto de que un particular se encuentre procesado (art. 579).

A pesar de la voluntad del legislador de obligar a los operadores que utilicen procedimientos de cifrado a comunicar los descodifica-

dores (art. 52.3 LGT), de nuevo tenemos que concluir reconociendo la posibilidad jurídica de intervenir las comunicaciones a la luz del dato positivo de la ley y la dificultad de orden material de acceder —al margen de las claves de acceso— a unas comunicaciones encriptadas. El enfrentamiento entre la confidencialidad y el interés general en las comunicaciones electrónicas sigue pendiente de resolver. Las sugerencias sobre el depósito de las claves privadas o la fragmentación de las mismas para descryptar comunicaciones electrónicas por razones de interés general —los estados excepcionales o la lucha contra la delincuencia—, o incluso particular (fallecimiento, desaparición o falta de colaboración del representante o titular de un órgano administrativo), no se han resuelto.

V. VALIDEZ Y EFICACIA DE LAS NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS

1. *Elementos previos: valor del certificado. Aplicaciones y programas*

El artículo 45.5 LRJPAC reconoce la validez y eficacia de los documentos emitidos, cualquiera que sea su soporte, por medios electrónicos, informáticos y telemáticos por las Administraciones Públicas. Antes de entrar a valorar los requisitos de validez y eficacia de las notificaciones administrativas cursadas en soporte informático, electrónico o telemático, habrá que traer a colación el valor del certificado de identidad que expide un prestador de servicios de certificación y las aplicaciones y programas que hacen posibles las comunicaciones electrónicas.

Por lo que respecta al primer punto, el valor que se atribuye al certificado que relaciona una clave con un signatario dependerá de que el prestador de servicios de certificación se haya sometido o no al sistema voluntario de acreditación que contempla el artículo 6 del Real Decreto-Ley 14/1999 y desarrolla la Orden del Ministerio de Fomento de 21 de febrero de 2000, por la que se aprueba el Reglamento de acreditación de prestadores de servicios de certificación y de certificación de determinados productos de firma electrónica. En el primer caso, al intervenir en el proceso de acreditación la Administración Pública, a través de la Secretaría General de Comunicaciones del Ministerio de Fomento, que certifica que el prestador de servicios de certificación satisface las obligaciones que enumera el artículo 11 del Real Decreto-Ley 14/1999 para todo prestador, así como las obligaciones adicionales que contempla el artículo 12, posiblemente haya que equiparar el certificado de identidad a un acto administrativo —a pesar de que el prestador pueda ser una persona

física o jurídica privada— y haya que atribuirle la presunción de validez de los actos administrativos que contempla el artículo 57 LRJPAC. En caso contrario, para el supuesto en que el prestador de servicios de certificación no se haya sometido al sistema de acreditación, el certificado que emite —sobre el que se fundamenta la seguridad de la notificación administrativa— no deja de ser un acto privado cuya validez habrá que demostrar en juicio.

En uno y en otro caso, por consiguiente, los efectos del certificado de identidad se encuentran vinculados al reconocimiento judicial en función de las normas procesales, con la diferencia de que, si el prestador de servicios de certificación se halla acreditado, existe una presunción de validez sobre el certificado, de manera que surte efectos hasta que no se demuestra su invalidez o ineficacia en juicio. Por el contrario, si el prestador de servicios de certificación no se encuentra acreditado, la eficacia del certificado de identidad es muy relativa, hasta el punto de que en un juicio posterior le corresponderá al prestador la carga de la prueba de hacer surtir efectos al certificado que emite, esto es, demostrar que como tal prestador satisface los requisitos que el Real Decreto-Ley de firma electrónica le atribuye.

En segundo término, y en sede tecnológica, las notificaciones electrónicas no pueden practicarse caprichosa o gratuitamente, sino que deberán respetar un procedimiento legalmente establecido y verificarse a través de aplicaciones y programas informáticos, electrónicos y telemáticos, tal como prevé el artículo 45.4 LRJPAC y el Real Decreto 263/1996 en sus artículos 5 y siguientes.

A nadie escapa la importancia que revisten las aplicaciones y programas no sólo desde el punto de vista técnico, por la compatibilidad de las comunicaciones electrónicas, sino especialmente en materia de seguridad jurídica y como extensión de la lógica procedimental. Por ello, junto a la salvaguarda del procedimiento jurídico respectivo, las comunicaciones electrónicas en el seno de una relación jurídico-administrativa deberán respetar las medidas y técnicas informáticas, electrónicas y telemáticas que ordenan las aplicaciones y programas, que deberán elaborarse teniendo como referente hacer posible el cumplimiento de los requisitos de validez y eficacia de las notificaciones administrativas y, por extensión, de las notificaciones electrónicas.

2. *Condiciones de validez y eficacia*

Por lo que respecta en puridad a los requisitos de las comunicaciones electrónicas, cinco son las condiciones a que el artículo 45.5

LRJPAC somete la validez y eficacia de los documentos emitidos por medios electrónicos, informáticos o telemáticos por las Administraciones Públicas.

A) *Autenticidad.*

De acuerdo con la escindibilidad de la firma electrónica, resulta inviable garantizar la identificación del órgano que notifica, dada la posibilidad de suplantar al emisor de un mensaje en las comunicaciones basadas en la criptología. Cuando la autenticidad subjetiva es un requisito de primer orden en las comunicaciones —declarado, no sólo por la LRJPAC (arts. 12, 45 y 53) sino por el Real Decreto 263/1996, como derecho de los ciudadanos a conocer con qué órgano se relacionan (art. 2.2), garantía general de los documentos en soporte electrónico (art. 4.2) y a efectos de la validez de la resolución o acto que se notifica [arts. 6 y 7.2.b)], así como de sus copias (art. 6)—, sin el cual la comunicación deviene inválida y carece de efectos jurídicos, tanto la Directiva 1999/93 como el Real Decreto-Ley 14/1999 parten de la presunción de que el signatario de una comunicación electrónica es el titular de las claves que permiten cifrar esa comunicación, de manera que de nuevo habrá que poner en duda que un requisito taxativo de validez y eficacia pueda salvaguardarse sobre la base de una presunción.

B) *Integridad.*

Mediante el mecanismo de la firma electrónica avanzada sí se da cumplida satisfacción al requisito de la integridad, exigido —aparte de la LRJPAC (arts. 45 y 58)— por el Real Decreto 263/1996 entre las garantías generales de la utilización de soportes, medios y aplicaciones electrónicos, informáticos y telemáticos (arts. 4.2 y 4.3) y entre las condiciones de validez de los documentos electrónicos (arts. 6 y 7). Siempre y cuando no se suplante al órgano administrativo que resuelve y notifica, en la medida en que los códigos y dígitos en que consisten las claves pública y privada, relacionadas entre sí y vinculadas al contenido del acto o resolución que se notifica, la notificación de un acto cifrado mediante un criptosistema garantiza que el contenido del acto o resolución que se comunica coincide con el texto del acto o resolución que ha dictado el órgano competente.

C) *Confidencialidad.*

La confidencialidad también se cumple satisfactoriamente con la criptología. Si bien en la Ley de Procedimiento Común no se exige este requisito más que en términos generales de aplicación del régimen jurídico de protección del honor y de los datos de carácter personal, tal vez la desconfianza hacia la seguridad de las comunicaciones electrónicas obliga al Real Decreto 263/1996 a incluir la confidencialidad de los documentos administrativos entre las garantías generales de la utilización de soportes, medios y aplicaciones electrónicos, informáticos y telemáticos. Como característica propia de la firma electrónica avanzada —la vinculación de las claves al contenido de la comunicación—, el cifrado del contenido de la resolución o acto que se notifica con la clave del interesado/receptor determina que sólo él pueda conocer el contenido de esa notificación, sin que ningún tercero ajeno a la relación jurídico-administrativa pueda acceder, siquiera de forma pasiva, al contenido de la notificación.

D) *Conservación.*

La conservación —y su variante de la disponibilidad— ya no depende tanto de la criptología cuanto de los sistemas de almacenamiento de datos que hacen posibles las tecnologías de la información y las comunicaciones. Por ello, la conservación de los documentos telemáticos debe conectarse inexcusablemente a la idoneidad del soporte informático a efectos de constancia de los expedientes (26).

La conservación de una notificación administrativa es una condición de validez de la misma (art. 6 RD 263/1996), que hará viable no sólo la expedición de copias del documento original (27), sino también

(26) F. VILLAR PALASÍ, «El impacto de las tecnologías y medios de información en el Derecho administrativo», en AA.VV., *Implicaciones socio-jurídicas de las tecnologías de la información*, Citema, Madrid, 1985, págs. 77 y ss.

(27) En soporte electrónico, informático o telemático las copias de un documento original sólo se diferenciarán de este último según la fecha de expedición.

Lo cierto y verdad es que en la cultura jurídica, por lo que respecta a la distinción entre original y copia, no encaja pacíficamente esta distinción en el documento informático o digital, donde sigue gozando de predicamento el concepto de copia, si bien la idea de original se diluye por completo.

Informáticamente resulta imprescindible un documento primario de referencia, que se encuentre almacenado en una fecha determinada y sobre el que se opere una garantía de integridad, para lo cual posiblemente haya que diseñar la participación de una tercera parte de confianza cuya certificación temporal y de integridad se beneficie de la presunción de validez. Este documento informático de referencia sería el equivalente en soporte papel al original, y la transmisión o impresión del mismo en una fecha posterior sería la copia del mismo.

la acreditación de que la misma fue elaborada en fecha anterior o igual a la de almacenamiento, independientemente de que —según veremos en la garantía del no repudio— se puede conectar a la expedición de un documento un mecanismo que acredite la emisión de esa comunicación y su correspondiente acuse de recibo. A su vez, los medios o soportes en que se almacenen documentos —ya sea en soporte papel o especialmente en soporte igualmente informático, electrónico o telemático— deberán contar con medidas de seguridad que garanticen la integridad, autenticidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados, así como —de forma particular— la identificación de los usuarios de esos medios y el control de accesos de acuerdo con lo previsto en el artículo 37 LRJPAC y la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de los Datos de Carácter Personal (art. 8.4 RD 263/1996).

A mayor abundamiento, la conservación de documentos administrativos almacenados en medios igualmente electrónicos, informáticos o telemáticos deberá asegurar su disponibilidad [arts. 4.2 y 7.1.a) del RD 263/1996] no sólo en clave temporal, sino también personal —según las condiciones de acceso que en cada procedimiento se determinen de acuerdo con el referido artículo 37 LRJPAC— e incluso material o técnico, debiendo reunir en este último caso la disponibilidad de los documentos administrativos electrónicos los requisitos de compatibilidad [art. 7.1.b) RD 263/1996] y de normalización de los medios de acceso [art. 9.3.c) RD 263/1996].

E) *Acuse de recibo.*

El acuse de recibo en las notificaciones administrativas tiene una importancia infinitamente mayor que el propio de las comunicaciones de los particulares, toda vez que el interesado puede ofrecer una cierta resistencia a ser notificado —por lo general con actos de gravamen (así lo prueban las diferentes vías de notificación del artículo 59 LRJPAC)—, de manera que en caso contrario el acto o resolución que se notifica no surte efectos pese a su validez.

C. BARRIUSO diseña un sistema —al margen de una tercera parte de confianza— para distinguir original y copia que consiste en la grabación en un CD del documento de referencia directamente de la memoria RAM o del disco duro, con expresión del *software* y *hardware* usados en su confección: «*en cuanto al carácter de original del documento electrónico aunque no está resuelto podemos determinar, ateniéndonos a un criterio puramente cronológico, que sería en principio el que se produce en la memoria RAM como soporte de los lenguajes binarios y codificados que usa el sistema. Pero como la memoria RAM en ausencia de energía eléctrica se borra*», la grabación en el disco duro es poco operativa y un disquete plantea problemas de borrado y reescritura, «*lo aconsejable sería un CD grabado directamente de la memoria RAM, o del disco duro, con expresión del software y hardware usado en su confección*». C. BARRIUSO, *La contratación electrónica*, Dykinson, Madrid, 1998.

El acuse de recibo no es nuevo en las notificaciones por correo electrónico, sino que se viene planteando desde que la tecnología ha venido innovando el soporte documental como medio de notificación.

3. *Notificación mediante telefax*

El reporte de actividad de haber cursado la notificación de una resolución mediante telefax difícilmente puede hacer las veces de constancia de la recepción por parte del interesado o su representante. Todo lo más, indicará que la resolución se ha enviado desde el órgano administrativo a un número de fax, pero no acreditará que se haya efectuado en una fecha determinada —la fecha que aparece en el reporte de actividad puede ser objeto de manipulación— ni garantizará la fecha en que el destinatario la reciba, y ni mucho menos acreditará que la haya recibido la persona a la que va dirigida. Si la notificación por correo admite que en el domicilio del interesado nadie pueda recibir la notificación —bien por ausencia o por minoría de catorce años del receptor—, con el uso del telefax no será posible entender practicada la notificación a riesgo de que en el domicilio del interesado no haya nadie o un menor de catorce años pueda recoger la resolución que se notifica por fax.

Y ello a pesar de que el legislador haya mostrado su sensibilidad al fax como medio técnico de relación entre la Administración y los ciudadanos. Sin perjuicio de la regulación de la prestación del Servicio Facsímil Público por Orden del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones de 29 de julio de 1983 y por Resolución de la Dirección General de Correos y Telecomunicaciones de 18 de octubre del mismo año, y de la aprobación de las especificaciones técnicas de los equipos terminales facsímil mediante Real Decreto 1584/1990, de 30 de noviembre, la Orden del Ministerio de Justicia de 24 de febrero de 1993 regula la comunicación a través de telefax entre oficinas notariales y los registros de la propiedad, siendo así que su artículo 1 entiende que estos equipos de comunicación se destinan a la recepción de peticiones de información registral.

En las comunicaciones administrativas el fax no tiene en sí mismo —si no va seguido de su correspondiente ratificación— eficacia. El Tribunal Supremo, mediante Auto de la Sala de lo Social de 20 de diciembre de 1995, rechaza la eficacia del fax como forma de presentación de escritos, si bien reconoce su eficacia como medio demostrativo *prima facie* de una manifestación de la voluntad de la parte, por lo que considera que no es posible su rechazo de plano. En este

sentido equipara la presentación de escritos mediante fax a aquella situación producida cuando se incorpora a un expediente cualquier escrito con un defecto formal subsanable cuya inadmisión no es posible sin la concesión de un plazo para la subsanación.

El Derecho administrativo es el Derecho de la desconfianza (28) y el sistema de garantías se fundamenta en la intervención de terceros: si la garantía de haber dirigido un escrito, solicitud o comunicación a la Administración se consigue con la copia sellada o el recibo de presentación que emite un tercero (una oficina de registro en calidad de órgano administrativo, a pesar de que pueda encontrarse adscrita al órgano destinatario), de la misma forma la constancia de la recepción de una notificación se consigue con la firma de un tercero, que es el agente de correos que da fe (29) de la recepción por el interesado, su representante o una persona de su domicilio, así como de las incidencias habidas en la práctica de la notificación: rechazo de la misma, ausencia o domicilio desconocido.

En el caso de que el interesado rehúse ser notificado, el tercero que es el agente de correos está obligado a dejar constancia del rechazo, con indicación de la fecha del intento de notificación, de manera que el expediente se sigue en su contra y se le tiene por notificado en la fecha que certifica el agente de correos. Para el caso de ausencia en el domicilio, el tercero está obligado a dejar constancia de esta circunstancia y a intentar la práctica de la notificación en un segundo momento. Nada de todo esto puede hacerse si la Administración desconoce, enviando un telefax, el rechazo de la notificación o la ausencia en el domicilio del interesado o su representante. Admitir la práctica de notificaciones por fax puede ser contrario a la seguridad jurídica como principio constitucionalmente protegido y a las garantías que deben asistir al administrado en su relación jurídico-administrativa. Como señala la STS de 13 de febrero de 1998 (RJ 1998\2091), la incidencia de una notificación en la eficacia de la resolución que se notifica *«no se trata del incumplimiento subsanable de una exigencia formal, sino del transcurso irreversible de un plazo*

(28) F. J. BAUZÁ MARTORELL, *La Desadministración Pública*, Marcial Pons, Madrid, 2001, pág. 194.

(29) Los actos de la Administración Postal gozan de la presunción de validez de la actividad administrativa que contempla el artículo 57 LRJPAC [STS de 12 de diciembre de 1997 (RJ 1998\2264)]. Otra cosa es que para ello el agente de correos que notifica deba ser forzosamente funcionario para que sus actos estén refrendados por su condición de autoridad y se presuman válidos. El hecho de que Correos y Telégrafos haya pasado de ser un servicio indiferenciado del Ministerio de Fomento a Administración Institucional —primer Organismo autónomo y más tarde Entidad pública empresarial—, para pasar a convertirse a partir de 1 de enero de 2001 en sociedad mercantil con personal netamente laboral, afecta frontalmente a la presunción de validez de los actos de sus empleados, sobre los que posiblemente recaiga la carga de la prueba en juicio de las incidencias de la notificación.

que, con objetividad y generalidad, responde a razones de seguridad jurídica».

Si bien el artículo 70 LRJPAC contempla que el particular —al dirigirse a la Administración con un escrito, solicitud o comunicación— puede elegir el medio preferente para ser notificado, y en esa elección puede incluir un número de fax, difícilmente el órgano competente para resolver le puede notificar por fax si no tiene constancia de la recepción. Y ello sin perjuicio de que en sede administrativa en algún caso se admita la validez y eficacia del telefax (30).

4. *Notificación por correo electrónico. Acuse de recibo por un tercero*

La constancia de la recepción se ha venido satisfaciendo tradicionalmente mediante carta notificada con acuse de recibo, de manera que este último se convertía en la constancia de que el interesado, su representante o una persona de su domicilio había recibido la notificación de la resolución administrativa en una fecha determinada, a partir de la cual surtía efectos la resolución. En caso de ausencia en el domicilio, el empleado de correos dejaba un aviso de llegada que se equiparaba a una cédula de notificación.

Si la notificación se practica por un medio electrónico, informático y telemático —supuesto que admite el artículo 59 LRJPAC—, para ello habrá que arbitrar un mecanismo de constancia de recepción. Hasta que la Ciencia no solucione este inconveniente, difícilmente —si no se reforma la LRJPAC— será admisible la notificación por correo electrónico (31).

A mayor abundamiento, habrá que plantear la posibilidad de que un interesado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 70 LRJPAC, indique una dirección electrónica como medio preferente de notificación y, sin embargo, no acceda a su equipo informático o no revise la llegada de mensajes. Si bien esta incidencia impide que se pueda practicar la notificación, la jurisprudencia constitucional ha acuña-

(30) Si bien la Resolución núm. 180/1996 del Comité Español de Disciplina Deportiva anula una notificación hecha por telefax porque no quedó constancia de su recepción, por el contrario, la Resolución del mismo Comité núm. 159/1997 bis, de 11 de julio, admite una notificación efectuada por fax. Posiblemente haya que cuestionar la validez de esta Resolución a la luz de lo previsto en el artículo 59 LRJPAC.

(31) En Derecho comparado, la Ley Federal mejicana de Procedimiento Administrativo, a partir de su redacción de 30 de mayo de 2000, admite en su artículo 35 que las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitudes de informes, documentos y resoluciones administrativos puedan realizarse por medios de comunicación electrónica «*siempre que pueda comprobarse fehacientemente la recepción de los mismos*». Si la Telemática no puede dar cumplida satisfacción a este último inciso —que es la *conditio sine qua non* para las notificaciones electrónicas en México— habrá que preguntarse si efectivamente esta previsión legal gozará de predicamento material.

do una obligación de hacer del interesado con la Administración que puede extrapolarse al supuesto que nos ocupa.

La STC 76/1990, de 26 de abril (RTC 1990\76), interpreta el artículo 31.1 CE en el sentido de que la contribución al sostenimiento de los gastos públicos implica no sólo una obligación de dar, sino también obligaciones de hacer —declarar, autoliquidar, informar, llevar registros...—, entre las que destaca la obligación de declarar el domicilio fiscal *«para facilitar una fluida comunicación con las Administraciones Tributarias»*. Este criterio puede afectar a los intentos de notificación a una dirección electrónica que el interesado apunta y que, no obstante, se encuentra en desuso.

En esta misma línea, la STS de 12 de diciembre de 1997 (RJ 1998\2264) sienta la obligación del interesado de observar una conducta diligente *«que implica el adoptar las disposiciones pertinentes para recibir las notificaciones por correo, en primer lugar el atender los Avisos de Llegada de las cartas certificadas (...) el proveer la reexpedición de la correspondencia, en caso de ausencia de su domicilio, el designar a determinadas personas (...) para la recepción de las notificaciones»*.

Tanto para el caso en que el interesado haya indicado una dirección electrónica en desuso como para el supuesto en que sencillamente no acceda a su equipo informático y a su servidor de correo electrónico —en ambos casos la Administración desconoce si el interesado ha recibido o no la notificación— se plantea la duda de si la Administración deberá entender practicada la notificación o si, por el contrario, deberá intentar la práctica de la notificación por otro medio si, en un plazo prudente, el interesado o su representante no llevan a cabo actuaciones que permitan suponer la efectiva notificación. Avala la primera alternativa la doctrina que sienta el Tribunal Supremo en Sentencia de 4 de mayo de 1998 (RJ 1998\4719) —recogiendo la doctrina de las SSTC 52/1991 (RTC 1991\52), 29/1990 (RTC 1990\29) y 101/1989 (RTC 1989\101), entre otras— al señalar que *«no puede alegarse indefensión cuando ésta tiene su origen en causas imputables a quien dice haberla sufrido, por su inactividad, desinterés, impericia o negligencia»*, mientras que avala la segunda opción el principio *pro administrado*.

Igualmente habrá que plantearse, para el caso de la notificación edictal, en el tablón de qué municipio habrá que publicar la notificación. El artículo 59.5 LRJPAC señala que, cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o el medio, o bien, intentada la notificación, no se hubiere podido practicar, la notificación se hará por medio de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento *de su último domicilio*. Siendo

así que una dirección electrónica carece de cualquier vinculación territorial, en caso de que el órgano que resuelve y notifica no pueda notificar por vía electrónica, habría que ver si es posible encontrar un domicilio físico conocido en cuyo municipio proceder a la notificación edictal (32).

Hasta fechas recientes y a falta de una regulación específica en Derecho público, había que aplicar supletoriamente el régimen de acuse de recibo del Derecho privado en materia de comercio electrónico, contenido en la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior («DOCE» de 17 de julio), y en la Ley 34/2002, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico, que verifican el acuse de recibo en la disponibilidad de la comunicación por parte del destinatario, que no es otra cosa que el almacenamiento de la misma en el servidor en que se encuentra dada de alta su cuenta de correo electrónico.

Esta laguna se colma con la nueva redacción del artículo 59.3 LRJPAC que formula la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, en su artículo 68.2, cuando señala que la notificación telemática *«se entenderá practicada a todos los efectos legales en el momento en que se produzca el acceso a su contenido en la dirección electrónica»*.

Este criterio resulta incompleto en el ámbito de las notificaciones administrativas por cuanto acuse de recibo sólo puede identificarse con la acreditación de que el interesado destinatario de esa notificación ha recibido expresamente la misma, por sí o por representante, por persona de su domicilio, y sólo en última instancia se abriría paso a la posibilidad de la notificación edictal. Hoy por hoy, las tecnologías de la información y las comunicaciones no contemplan un mecanismo de acuse de recibo que permita garantizar la plenitud de una comunicación en soporte electrónico, de manera que una notificación electrónica no puede ser válida al entregarse pacíficamente al repudio en destino y no reunir una de las condiciones de validez que exigen el artículo 59.3 LRJPAC y el Real Decreto 263/1996 en su ar-

(32) El domicilio a efectos de notificación edictal es dado a relativa conflictividad. No es infrecuente que la Administración, especialmente municipal, notifique actos de tributos locales a los propietarios de inmuebles de su término municipal en la dirección de estos inmuebles, de suerte que ante la imposibilidad de notificar recurren a la publicación en el tablón de edictos del Ayuntamiento. Sucede que, en algunos casos, los propietarios de estos inmuebles no son vecinos residentes del municipio, de manera que la notificación edictal no se produce en el tablón del Ayuntamiento del domicilio conocido. *Vid.* STS de 12 de diciembre de 1997 (RJ 1998\2264).

título 7.2.a): que exista constancia de la transmisión y recepción de los documentos administrativos y de sus fechas, que serán válidas —de acuerdo con el apartado cuarto del mismo precepto— a efectos de cómputo de plazos y términos. En la misma línea, el artículo 12 del mismo texto legal, según redacción del Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, en su apartado quinto exige que el sistema de notificación acredite las fechas y horas en que se produzca la recepción de la notificación en la dirección electrónica asignada al interesado y el acceso de éste al contenido del mensaje de notificación.

Posiblemente, para hacer viable el acuse de recibo en las notificaciones practicadas por correo electrónico haya que incluir a un tercero en la práctica de la notificación que, a imagen y semejanza del empleo de correos, acredite en qué momento el destinatario accede a la notificación y transmite esa información al órgano notificante (33). Ése es el sentir que, en el contexto de la contratación electrónica, el artículo 25 de la Ley 34/2002, de Servicios de Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico, relativo a la intervención de terceros de confianza, contempla cuando señala que *«las partes podrán pactar que un tercero archive las declaraciones de voluntad que integran los contratos electrónicos y que consigne la fecha y la hora en que dichas comunicaciones han tenido lugar»*.

En sede jurisdiccional, la práctica de la notificación contempla la intervención de un tercero, como es el caso del Colegio de Procuradores, a quien el artículo 272.2 LOPJ faculta para organizar un servicio para recibir las notificaciones que no hayan podido hacerse en el local común de los juzgados y tribunales por incomparecencia del procurador que debía ser notificado. En sede electrónica, ya nos hemos referido a la presencia de terceros en calidad de prestadores de servicios de certificación que certifican la titularidad de la clave pública o de terceros que debieran certificar la fecha en la que se accede a una comunicación electrónica. En este sentido, la función de acuse de recibo debería recaer sobre un tercero, probablemente el servidor de correo electrónico, que detectase que el destinatario efectivamente accede a su equipo informático y a la bandeja de entrada de su correo electrónico. Sólo con el certificado de este servidor, el órgano competente tendría constancia de la recepción de la notificación.

A nadie escapa la responsabilidad que recae sobre este tercero, especialmente por la diligencia en la transmisión de la notificación (34).

(33) Este tercero equivale en la notificación en soporte papel al agente notificador que contempla el RPREA en su artículo 84 o el Reglamento General de Recaudación en su artículo 99.2, y sobre el cual la Ley 30/1992 guarda silencio.

(34) La STS de 30 de enero de 1997 (RJ 1997\1340) anula el Acuerdo de la Sala de Go-

La solución más sencilla desde el punto de vista técnico consiste en la publicación de la resolución en un directorio, de forma equivalente a la notificación por edictos. Sin embargo, esta publicación electrónica sólo será posible, en los términos del artículo 59.5 LRJPAC, «*cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o el medio a que se refiere el punto uno de este artículo, o bien, intentada la notificación, no se hubiese podido practicar*».

Queda por analizar, con base en la combinación de Técnica y Derecho, los efectos jurídicos que puede tener la discriminación de cabeceras de correo electrónico. En efecto, la tecnología ofrece la posibilidad de que el usuario de un equipo informático pueda establecer un filtro de correo electrónico que no permita que el servidor de correo electrónico deposite en su bandeja de entrada los correos de uno o varios directorios determinados. No es infrecuente que estos filtros se utilicen con el fin de no recibir comunicaciones de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, de la Dirección Provincial de Tráfico o del Ayuntamiento respectivo.

Con este mecanismo, si decimos que un correo electrónico —por aplicación supletoria del Derecho privado— tendría eficacia desde que se encontrara disponible en el servidor, resulta que el destinatario nunca conocería haber sido notificado y haber rechazado. En este supuesto habría que entender que desde el momento en que un usuario concierta con su servidor la discriminación de cabeceras, está rehusando la notificación que pueda proceder de un determinado órgano administrativo, de suerte que —en los términos del artículo 59 LRJPAC— se entenderá practicada la notificación y el procedimiento seguirá en contra del interesado.

5. *Limitaciones y normas de procedimiento*

A todos estos requisitos de las comunicaciones electrónicas habrá que añadir las limitaciones que opera el artículo 2.1 del Real Decreto 263/1996 al someter la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas a la Constitución, la Ley 30/1992 y el resto del ordenamiento jurídico, especialmente en materia de protección del honor y la intimidad personal y familiar, que contempla la Ley Orgá-

bierno del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 23 de noviembre de 1993 que, análogamente a lo dispuesto en el artículo 272 LOPJ para los Colegios de Procuradores, organiza un sistema de notificación a los Colegios de Abogados, que a su vez notificaban a los letrados. Considera el Tribunal Supremo que el hecho de retrasar el efecto de la notificación a la fecha del acuse de recibo del letrado en cuestión no se ajusta a la letra ni al espíritu del artículo 272.2 LOPJ.

nica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, hasta el punto de que la utilización de estas técnicas no podrá implicar en ningún caso la existencia de restricciones o discriminaciones de cualquier naturaleza en el acceso de los ciudadanos a la prestación de servicios públicos o a cualquier actuación o procedimiento administrativo.

Por último, y por lo que hace referencia a los requisitos propios de cada procedimiento especial, las notificaciones telemáticas deberán reunir los requisitos que contempla cada norma singular [art. 9.3.a) RD 263/1996], que puede ser nacional o internacional (art. 4.4 RD 263/1996).

JURISPRUDENCIA