

La obligación de resolver y el régimen de comunicaciones y notificaciones electrónicas

María Jesús García

*Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Valencia*

SUMARIO: I. LA OBLIGACIÓN DE RESOLVER Y NOTIFICAR EN PLAZO Y EL EMPLEO DE REGISTROS ELECTRÓNICOS POR LOS ADMINISTRADOS. 1.1. La obligación de resolver y el plazo de resolución y notificación de los procedimientos. 1.2. El inicio de cómputo de tiempo para resolver. 1.3. Peculiaridades en el cómputo de los plazos resultantes de la utilización de los registros electrónicos. II. EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE RESOLVER Y LA NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA DE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA. 2.1. Requisitos para la utilización de los cauces electrónicos para efectuar la notificación. 2.2. El cumplimiento de la obligación de resolver en el sistema de notificaciones electrónicas. 2.3. El empleo de la notificación electrónica para el cumplimiento de obligaciones complementarias de la Administración en relación con la obligación de resolver. 2.4. El empleo indebido de la notificación electrónica: consecuencias en relación con el cumplimiento de la obligación de resolver. III. EL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE RESOLVER: LA AUSENCIA DE NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA EN PLAZO Y LA NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA INDEBIDA. EFECTOS: EL SILENCIO ADMINISTRATIVO Y LA CADUCIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS. 3.1. El silencio administrativo en los procedimientos iniciados a instancia de parte: sentido y efectos. 3.2. Procedimientos iniciados de oficio: silencio y caducidad de los mismos.

I. LA OBLIGACIÓN DE RESOLVER Y NOTIFICAR EN PLAZO Y EL EMPLEO DE REGISTROS ELECTRÓNICOS POR LOS ADMINISTRADOS

El artículo 42 de la Ley 30/92, modificado por la Ley 4/1999 de 13 de enero, establece la obligación de la Administración de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación. La modificación de la citada Ley amplió la obligación de resolver de la

Administración, al extenderla a todo tipo de procedimientos, independientemente de cual sea su forma de iniciación.

Pero la Ley vincula muy estrechamente esta obligación con el deber de comunicación y notificación a los interesados tanto de la resolución final que se adopte, como de los aspectos previos a la resolución relacionados con esta obligación, es decir, momento en que se entiende iniciado el procedimiento administrativo, plazo para resolver y sentido del silencio administrativo en caso de que no se resuelva (y notifique) en el plazo previsto¹.

En este sentido la Ley 4/99 unificó los plazos de resolución y notificación, de forma que la obligación de resolver no se entiende completa sin que se haya practicado la oportuna notificación², pues sólo el conocimiento de la resolución por parte del interesado (o en su defecto la certeza de que ha transcurrido el plazo de la Administración para resolver y notificar) garantiza que éste pueda desplegar todos los medios que el ordenamiento jurídico pone a su disposición frente a las resoluciones de la Administración expresas o ficticias que afecten a sus derechos e intereses³. La unidad de plazo para resolver y notificar implica que la obligación de resolver no se entiende cumplida hasta que no se exterioriza, es decir hasta que no se notifica⁴. El establecimiento de un plazo único para

¹ La STC 14/2006 de 16 de enero pone de manifiesto como la obligación de resolver que establece el artículo 42 de la Ley 30/92 se ha relacionado por mandato de la propia ley con el deber de información a los interesados del plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación de los procedimientos, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo, incluyendo dicha mención en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en comunicación que se le dirigirá al efecto dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación.

² En este sentido, la sentencia de 13 de febrero de 2008 pone de manifiesto que: «Efectivamente antes de su reforma por Ley 4/99, de 13 de julio, el citado artículo 42 no imponía la obligación de notificar la resolución que terminara el procedimiento dentro del «plazo máximo para resolver», por lo que, la única obligación que la Ley imponía respecto de la notificación era la prevista en el artículo 58.2, esto es, la de «ser cursada en el plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado». Sólo tras la citada reforma, el nuevo artículo 42.1 impone la obligación de «dictar resolución expresa... y... notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación», concretando el apartado 2 del mismo artículo que «el plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento».

³ En este sentido puede citarse la STS de Justicia de Madrid, 233/2005 de 18 de febrero que señala que la exigencia de notificación «... no puede entenderse cubierta con meras presunciones de conocimiento material del acto, sino que exige una verdadera comunicación al interesado del contenido íntegro de la decisión correspondiente y de los eventuales recursos que, frente a la misma, puede interponer (artículo 58 de Ley 30/92 de 26 de noviembre). En segundo lugar, porque sólo mediante la correcta y completa notificación del acto puede el interesado reaccionar frente a tal decisión (deduciendo el recurso potestativo de reposición o, directamente el jurisdiccional ante esta sala), criticando las bases en que se asienta o los razonamientos que le sirven de fundamentación jurídica. Por eso la normativa vigente no sólo exige que se produzca el acto final en el plazo de seis meses, sino que, dentro de dicho plazo, sea notificado al administrado, so pena de incurrir el procedimiento en caducidad».

⁴ La STS de 25 de marzo de 2002 señala: «Una primera solución se basa en que el deber de resolver lleva consigo la necesidad de dictar no sólo una decisión expresa sino también ejecutiva; y por ello, siendo necesaria la notificación para que este efecto se produzca, el deber de resolver no queda plenamente satisfecho hasta que no se practica de la notificación. De ahí que, aun dictada la resolución en tiempo, se considere incumplido el plazo legal de resolución de no haberse practicado también la notificación en dicho plazo».

resolver y notificar parece responder a la idea de simplificar el cómputo del mismo y evitar que la Administración pudiera adelantar la fecha de una resolución expresa extemporánea⁵. En este sentido la Ley señala que a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente que la notificación contenga el texto íntegro de la resolución (notificación defectuosa), e igualmente considera válido a estos efectos el intento de notificación debidamente acreditado.

La obligación de resolver se configura como un derecho de los interesados en el procedimiento⁶. Por esta razón dicha obligación va asociada y está íntimamente ligada con todo el sistema de comunicaciones y notificaciones de la Administración hacia los interesados y que les permiten conocer:

- El plazo que tiene la Administración para resolver, momento en que se inicia éste y efectos en caso de que la Administración no resuelva.
- El contenido de la resolución en caso de que la Administración cumpla con su obligación de resolver, dicte el acto administrativo y lo notifique.
- Que la Administración ha incumplido la obligación de resolver cuando ésta no se ha notificado en plazo con los efectos asociados del silencio administrativo o a la caducidad de los procedimientos.

Dada la íntima conexión existente entre la obligación de resolver y el régimen de comunicaciones y notificaciones nos interesa analizar como inciden las características de las notificaciones y comunicaciones electrónicas en este régimen, y qué peculiaridades presentan cuando se llevan cabo a través de medios electrónicos, cuestión que ha regulado con el carácter de legislación específica y básica en su mayor parte la Ley 11/2007 de 22 de junio⁷ de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

1.1. *La obligación de resolver y el plazo de resolución y notificación de los procedimientos*

El artículo 42 de la Ley 30/92 establece la obligación de dictar resolución expresa en los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea la forma de iniciación. La resolución final que se adopte puede pronunciarse sobre el fondo del asunto, resolviendo todas las cuestiones planteadas por los interesados, en los términos del artículo 89.1 de la Ley 30/92, o bien puede tratarse de una resolución que poniendo fin al procedimiento no tenga un contenido sustantivo, lo que así ocurrirá en los supuestos en que se produzca la terminación por

⁵ Véase en este sentido la STS de 13 de febrero de 2008.

⁶ Así por ejemplo puede citarse la Sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de julio de 2001 entre otras muchas.

⁷ Véase la Disposición Final Primera de la mencionada Ley.

prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento, desistimiento o desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento tal y como recoge el artículo 87.1 de la Ley 30/92. En estos casos, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables. En estos supuestos la Administración no resuelve sobre el fondo del asunto, pero sí dicta una resolución que pone fin al mismo y que ha de indicar la concurrencia de las circunstancias que han impedido el pronunciamiento sustantivo.

De acuerdo con el artículo 42.1, párrafo 2 de la Ley 30/92 el contenido de la resolución meramente declarativa de las circunstancias anteriores deberá tener un contenido mínimo, haciendo referencia a los siguientes puntos:

- El hecho que se tome como base para la apreciación de la concurrencia de la circunstancia impeditiva de la resolución sobre el fondo de que se trate.
- La norma que funde la aplicación de la referida circunstancia obstativa de la resolución sobre el fondo. Este supuesto puede ser especialmente relevante en los casos en que se produce prescripción, en donde la dificultad del cómputo de los plazos y los errores que se pueden producir hacen aconsejable que la resolución que se adopte incluya los datos en que se fundamenta.
- En los casos en que la terminación del procedimiento se produzca por imposibilidad material de continuarlo (uno de cuyos supuestos podría ser la desaparición sobrevenida de su objeto), el art. 87.2 de la Ley exige que la resolución sea motivada siempre.

La excepción a la obligación de resolver viene constituida por los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de comunicación previa a la Administración. Respecto del primer supuesto, terminación convencional del procedimiento, es necesario tener en cuenta que tales pactos o convenios pueden tener, según especifica el art. 88 de la Ley 30/1992, la condición de finalizadores de los procedimientos administrativos, o insertarse en los mismos con carácter previo a la resolución que les ponga fin. Esta posibilidad de que los pactos se inserten en el procedimiento pero no le pongan fin excluye que, en todo caso, se produzca la total ausencia de resolución.

La Ley 30/92 remite para la fijación del plazo de resolución y notificación de la resolución que se adopte a la norma reguladora del correspondiente procedimiento, estableciendo un plazo máximo que será de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así lo prevea la normativa europea. Supletoriamente, y en defecto de previsión expresa en este sentido será de aplicación el plazo de tres meses previsto en la Ley 30/92. El establecimiento de un plazo máximo de duración de los procedimientos de seis meses, que sólo puede alterarse si lo prevé una norma con rango de Ley o normativa comunitaria europea pretendió atajar los plazos excesivamente largos previstos

en la normativa específica que regulaba los distintos procedimientos administrativos. Por otro lado es innegable que el plazo que supletoriamente resulta de aplicación (tres meses) es un periodo de tiempo excesivamente breve que no refleja el tiempo real de tramitación de los procedimientos en la práctica administrativa. El Consejo de Estado en su Dictamen de 22 de enero de 1998 justificó este plazo teniendo en cuenta su carácter residual, así como la previsión legal de suspensión de dicho plazo de tramitación prevista en el artículo 42.5.

Pero a pesar del interés del legislador en concretar los plazos de resolución de los procedimientos, estos son objeto de una gran flexibilidad, pues el artículo 42.5 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y Procedimiento administrativo comun establece una serie de supuestos que permiten suspenderlos⁸, admitiendo asimismo la posibilidad excepcional de su ampliación sin establecer con claridad en que supuestos y bajo qué condiciones⁹.

⁸ En efecto, el apartado. 5 del art. 42 prevé distintos supuestos en los que cabe suspender el cómputo del plazo máximo para resolver un procedimiento. Así, por ejemplo, el precepto establece la suspensión del plazo cuando deban solicitarse informes preceptivos y determinantes del contenido de la resolución. En este sentido hay que tener en cuenta que el carácter determinante del informe para el contenido de la resolución no se conoce hasta el momento de la resolución final. Por esta razón el Consejo de Estado propuso restringir el sentido de este precepto, entendiendo que el supuesto incluyera únicamente los informes que sean preceptivos tras culminarse la fase estricta de instrucción, y por lo tanto, ya en fase propiamente de resolución. Es el caso de los dictámenes del Consejo de Estado, por su carácter final, previo a la resolución, cuya emisión produce el efecto suspensivo del plazo para resolver y notificar. El plazo de suspensión máximo se establece en tres meses. La regulación señalada parece coherente con el art. 83.3 de la Ley 30/1992 que establece que la no emisión de informe en plazo conlleva la prosecución de las actuaciones, excepto el supuesto de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento, en cuyo caso se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos. Parece contradictoria en cambio con el art. 83.4 que se refiere al supuesto de informes que deban ser emitidos por una Administración pública distinta de la que tramita el procedimiento, en cuyo caso dicho precepto señala que podrán proseguir las actuaciones si éste no se emite en el plazo que señala el art. 83.3. Sin embargo, el art. 42.5. c) parece establecer un tratamiento uniforme de la suspensión tanto si el informe ha de emitirse por órgano de la misma Administración pública, como si ha de serlo por órgano de distinta Administración. El párr. e) del art. 42.5 de la Ley 30/1992, tras la modificación por Ley 4/1999 contiene una gran indeterminación, ya que no se establece un límite de tiempo para las negociaciones, lo que puede dar lugar a una paralización indefinida del procedimiento. En todo caso, hay que señalar que la introducción de esta lista de supuestos que pueden paralizar el plazo de resolución de los procedimientos es excesivamente amplia, conteniendo en unos casos motivos justificados de suspensión, y en otros causas meramente dilatorias del procedimiento. Por otra parte, la indeterminación de los plazos de suspensión en muchos de estos supuestos conlleva la falta de seguridad jurídica, y un alargamiento excesivo e injustificado de los plazos de resolución que pugna con la fijación con carácter supletorio de un plazo de tiempo excesivamente breve (tres meses), que en la práctica queda diluido por estos excesivos motivos de suspensión. La revisión de estos supuestos deja en muchas ocasiones en manos de la Administración la suspensión de la tramitación del procedimiento. La Ley pretende que la Administración vaya informando por escrito al administrado de las incidencias que se vayan produciendo y que afecten al cómputo de los plazos (art. 42.4, art. 42.5 *b* y *c* y art. 46.2). No obstante, por loable que sea la intención del legislador, se introducen complejos trámites que demorarán los procedimientos, y aparecen problemas prácticos, cuando la información es incorrecta, la Administración no informa o lo hace pasado el plazo de resolución expresa.

⁹ Junto a los anteriores supuestos, en que la duración del procedimiento administrativo se ve alargada por la suspensión, el apartado. 6 del art. 42 establece igualmente una serie de supuestos que pueden dar lugar a una ampliación del plazo de resolución. Esta circunstancia se produce cuando el número de solicitudes formuladas, o las personas afectadas hagan prever un posible incumplimiento de plazos. La ampliación no podrá ser supe-

1.2. *El inicio de cómputo de tiempo para resolver*

Así pues, la obligación de resolver se entiende cumplida cuando la Administración notifica a los interesados la resolución administrativa que les afecta, dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, momento en que debe entenderse finalizado el mismo. Por esta razón es necesario determinar el momento de inicio del cómputo de los plazos, a cuyos efectos el artículo 42.3 a) de la Ley 30/92 establece que en los procedimientos iniciados de oficio el cómputo se inicia desde la fecha del acuerdo de iniciación, en tanto que en los procedimientos iniciados a instancia de parte, el artículo 42.3 señala que el plazo máximo para recibir la notificación y, por tanto, para entender cumplida la obligación de resolver se cuenta desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación, circunstancia que no siempre quedará clara, sobre todo en los supuestos en que el interesado presente su solicitud en el registro de órgano diferente, con lo que se mantiene la incertidumbre de la tramitación no en cuanto al momento de la finalización del plazo, pero si en el inicio de su cómputo. Si lo que se pretendía en la Ley es que el administrado tenga en todo momento conocimiento exacto de la situación temporal en que se encuentra un procedimiento iniciado a su instancia, debería haberse complementado con una regulación legislativa más exigente, que impusiera a la Administración el deber de comunicar al administrado también esta circunstancia, y que los términos genéricos de la comunicación administrativa regulada en el artículo 42.4 de la Ley 30/92 no recoge. No obstante, esta omisión ha sido subsanada por las normas de desarrollo. Así, la Orden de 14 de abril de 1999 por la que establecen criterios para la emisión de la comunicación a los interesados prevista en el artículo 42.4 de la Ley 30/92 señala que la comunicación indicara además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente para su tramitación, a partir de la cual se inicia el cómputo de dicho plazo. Con ello se quiere solventar el inconveniente antes apuntado de desconocimiento de esta circunstancia por parte de los interesados.

1.3. *Peculiaridades en el cómputo de los plazos resultantes de la utilización de los registros electrónicos*

Como ya hemos señalado antes, el cumplimiento de la obligación de resolver por parte de la Administración está sometida a la observancia de un plazo

rrior a la inicialmente prevista para la resolución inicial. La Ley concibe esta ampliación de plazos de manera excepcional (solamente en el supuesto de que se hayan agotado todos los medios a disposición posibles) y la resolución habrá de ser motivada. La Ley reviste, por tanto, de excepcionalidad estos supuestos de ampliación de plazos pero, sin embargo, no tiene empacho en ampliar los supuestos que pueden dar lugar a la suspensión indeterminada de los plazos para resolver. Esta excepcionalidad contrasta con la previsión de supuestos que permiten la suspensión de plazos como hemos visto antes, y que producen el mismo efecto que la ampliación: el alargamiento de los procedimientos administrativos. La ampliación excepcional del plazo para resolver no podrá ser superior al inicialmente establecido para la tramitación del procedimiento y se circunscribe a los casos en que exista un elevado número de solicitudes o de afectados que impidan el cumplimiento de plazos.

máximo para ello, en el que la Administración no sólo está obligada a dictar resolución expresa sino también a notificarla a los interesados. El ámbito o límite temporal de la obligación de resolver viene establecido por el artículo 42 de la Ley 30/92 en los términos que hemos puesto de manifiesto más atrás, y en este sentido hay que señalar que la utilización y empleo de medios telemáticos por parte de los administrados no tiene relevancia desde el punto de vista de los plazos de resolución a los que está sometida la Administración, pero sí imprime peculiaridades en el cómputo de los mismos, y especialmente en el momento de su inicio. Estas peculiaridades se manifiestan sobre todo en el supuesto de iniciación de los procedimientos a instancia de parte, cuando la remisión y presentación de escritos o solicitudes a la Administración se realiza a través de registros electrónicos¹⁰, donde la regla del artículo 42.3 de la Ley 30/92 sobre el inicio del cómputo de los plazos puede verse alterada en virtud del principio de especialidad por las normas de la Ley 11/2007 de 22 de junio¹¹.

En efecto, los registros juegan un papel relevante en el ámbito de la obligación de resolver puesto que su función principal es la recepción de solicitudes, escritos y comunicaciones de forma que los procedimientos iniciados a instancia de parte en los que la recepción de escritos y solicitudes se haya canalizado a través de estos medios resultarán sometidos a las normas específicas de la Ley 11/2007 de 11 de junio, si bien, como hemos señalado antes sus peculiaridades no afectan tanto a los plazos de resolución como al cómputo de los mismos y al momento en que han de entenderse iniciados los mismos. Por el contrario, los procedimientos iniciados de oficio seguirán rigiéndose por el artículo 42.3 a) de la Ley 30/92, que señala que en estos casos el inicio del plazo de resolución se computará desde el acuerdo de la fecha de iniciación, de forma que la iniciación del mismo no se ve afectada por el empleo de medios telemáticos¹².

Por lo que se refiriere a los procedimientos iniciados a instancia de parte, el inicio del cómputo de los plazos varía según el tipo de registro electrónico en el que se presente la solicitud. Así resulta del artículo 26 de la Ley 11/2007 que ha de relacionarse con el artículo 24.2 de la misma Ley.

Conforme a estos preceptos es necesario distinguir:

- Registros que admiten cualquier solicitud, escrito o documentación dirigidos a cualquier órgano de la misma Administración pública titu-

¹⁰ Véase BAUZÁ MARTORELL, F.J. «Régimen jurídico de los registros telemáticos», *Revista española de Derecho Administrativo*, n.º 118, 2003, pp. 181 y ss. Véase también DELGADO PIQUERAS, F. «Registros administrativos, informáticos y telemáticos», en el libro colectivo *Administraciones públicas y nuevas tecnologías*, Lex Nova, 2005, coordinado por J. Punzón Moraleda, pp. 129 y ss.

¹¹ Una referencia a estos registros puede verse en F. DELGADO PIQUERAS, «Los registros administrativos, informáticos y telemáticos» en el libro colectivo coordinado por J. PUNZÓN MORALEDA *Administraciones públicas y nuevas tecnologías*, obra cit., pp. 129 y ss.

¹² Ha de tenerse en cuenta la peculiaridad que presenta el artículo 25 de la Ley General de Subvenciones que tras establecer que el plazo máximo para resolver y notificar la resolución del procedimiento no podrá exceder de seis meses, determina que dicho plazo se computará a partir de la publicación de la correspondiente convocatoria, salvo que la misma posponga sus efectos a una fecha posterior.

lar del registro. Conforme al artículo 26. 4 de la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos el inicio del cómputo de los plazos para resolver por parte de la Administración vendrá determinado por la fecha y hora de entrada en el registro del órgano destinatario. A estos efectos, el artículo 26.1 de la Ley establece que la fecha y hora oficial por las que se registrarán los registros electrónicos deberán figurar visibles. La Ley adopta en este caso el criterio establecido en el artículo 42.3 b) de la Ley 30/92 que alude a la presentación física o material de los escritos o solicitudes, y respecto de los que se aplican las normas del artículo 38.4 de la citada ley que permiten una gran amplitud de posibilidades para la presentación de dichos escritos. Dada la amplitud de posibilidades de presentación para el interesado, la Ley distingue entre el momento de entrega de la solicitud, del momento en que esta tiene entrada en el registro del órgano competente para resolver, siendo éste el que debe tomarse en cuenta para el inicio del cómputo del plazo máximo para resolver y notificar.

- Registros que solo admiten documentos electrónicos normalizados correspondientes a los servicios, procedimientos y trámites que se especifiquen conforme a lo dispuesto en la norma de creación del registro, cumplimentados de acuerdo con formatos preestablecidos. En este supuesto rige un criterio restrictivo de admisión, de forma que sólo será posible presentar los documentos previamente determinados. En este caso, y de conformidad con el artículo 26.4 de la Ley 11/2007 de 22 de junio, el inicio del cómputo de los plazos que han de cumplir los órganos administrativos vendrá determinado por la fecha y hora de presentación en el propio registro. Es de suponer que estos registros sólo admiten los documentos cuya tramitación es competencia del órgano titular del registro, o bien de órganos situados bajo su dependencia y con los que exista una comunicación inmediata, de modo que coincide la presentación y la entrada del documento en el registro con el inicio del cómputo para resolver. Los documentos que admiten estos registros están restringidos por los propios procedimientos informáticos, de modo que se puede afirmar que en estos casos la presentación equivale a la entrada en el registro, pues de otro modo el propio sistema rechazaría el documento. Esta distinción pudiera muy bien tener efectos prácticos, ya que en estos supuestos, pudiera automatizarse la obligación que corresponde a la Administración de comunicar al interesado en el plazo de 10 días desde la recepción de la solicitud en el registro competente los datos a los que se refiere el artículo 42.4 de la Ley 30/92, es decir plazo máximo de resolución de los procedimientos por parte de la Administración, inicio del cómputo de dicho plazo, y sentido del silencio administrativo, caso de que no se produzca la resolución y notificación.

Los registros electrónicos funcionan todo los días del año, las veinticuatro horas, lo que obliga a distinguir entre días hábiles e inhábiles a efectos de la

presentación. Según el artículo 26.5 de la Ley 11/2007, cada sede electrónica en la que esté disponible un registro electrónico determinará, atendiendo al ámbito territorial en el que ejerce sus competencias el titular de aquella, los días que se consideran inhábiles a los efectos de los apartados anteriores, para lo cual se tendrá en cuenta el ámbito territorial en el que ejerce sus competencias el titular de la sede electrónica en la que está disponible el registro. Dicha circunstancia deberá estar prevista en la disposición de creación del registro electrónico de conformidad con el artículo 25.1 de la Ley 11/2007.

Por otra parte, las reglas del cómputo de los plazos establecidas en el artículo 48.5 de la Ley 30/92 de aplicación a los escritos presentados a través de los registros tradicionales se alteran en los supuestos en que se emplean los registros telemáticos, en cuyo caso, y por aplicación del artículo 26.5 de la Ley 11/2007 de 22 de junio no resultarán de aplicación. Recordemos que conforme al artículo 48.5 de la Ley 30/92 *cuando un día fuese hábil en el municipio o comunidad autónoma en que residiese el interesado, e inhábil en la sede del órgano administrativo, o a la inversa, se considerará inhábil en todo caso*. La inaplicación de dicho precepto supone por tanto que la consideración de un día como hábil o inhábil vendrá marcada únicamente por el calendario oficial del registro, con independencia de su consideración en el lugar de residencia del interesado. Esta regla ya resultaba contenida en el artículo 18 del R.D 772/1999 de 7 mayo que establece que serán considerados días inhábiles para los registros telemáticos y para los usuarios de éstos sólo los así declarados para todo el territorio nacional en el calendario anual de días inhábiles. Para aquellos registros telemáticos destinados a la recepción de solicitudes, escritos y comunicaciones referentes a trámites o procedimientos cuya instrucción y resolución corresponda a órganos cuya competencia esté territorialmente delimitada a una comunidad autónoma, provincia o municipio, serán también inhábiles los así declarados en el ámbito territorial correspondiente¹³.

De ello se deduce que el empleo de uno u otro medio de presentación determinará un cómputo diferente de los plazos de tramitación del procedimiento y en definitiva de finalización del dies ad quem del plazo de resolución, lo que puede tener su importancia en el caso de procedimientos con pluralidad de interesados, en donde la determinación de los plazos será diferente en función del medio de presentación que haya utilizado cada uno de ellos.

De acuerdo con el artículo 26.3 de la Ley 11/2007 de 22 de junio de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, se establece una regla específica, según la cual la presentación en un día inhábil se entenderá realizada en la primera hora del primer día hábil siguiente, salvo que una Ley establezca otra cosa. El artículo refiere esta regla de cómputo al cumplimiento

¹³ Véase OCHOA MONZÓ, J. y MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. «La permeabilidad de la actividad administrativa al uso de tecnologías de la información y de la comunicación: hacia la administración electrónica y el procedimiento administrativo electrónico», pp. 98 y ss, en la obra colectiva *La Administración electrónica en España: Experiencias y perspectivas de futuro*, Universidad Jaume I. Colección Estudios Jurídicos n.º 12.

de plazos por los interesados, por lo que podría entenderse que no se aplica al cómputo de los plazos para resolver por parte de la Administración que comenzarían a contar incluso en día inhábil si este fue el día de la recepción. Sin embargo desde el momento en que el artículo 26.4 vincula el inicio del plazo de resolver a la presentación, y esta se entiende realizada a primera hora del primer día hábil siguiente, hay que entender que este será el momento de iniciación del plazo también para la Administración¹⁴. Téngase en cuenta además que una regla similar se contempla con carácter general, es decir con validez tanto para la Administración como para los interesados, en el artículo 48. 3 de la Ley 30/92 referida al último día del plazo. Así cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente, y ello tiene validez tanto a los efectos de los plazos que deben cumplir los administrados como la Administración.

II. EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE RESOLVER Y LA NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA DE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

La obligación de resolver por parte de la Administración está fuertemente vinculada a la notificación administrativa, tanto de la resolución final que se adopte, como de la información referente a los plazos de resolución y las consecuencias de la falta de resolución.

Ya sabemos que la obligación de resolver comporta también la obligación de notificar en unidad de plazo, de forma que dicha obligación no se entiende cumplida hasta que no es notificada a los interesados¹⁵. La Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos contempla la posibilidad de notificaciones electrónicas en su artículo 28.

En todo caso ha de ponerse de manifiesto que la específica regulación de las notificaciones electrónicas que se establece en la Ley 11/2007 de 22 de junio, lo es en razón del medio utilizado y de las peculiaridades que conlleva, pero no incide en los aspectos reseñados en epígrafes anteriores referentes a la obligación de resolución y notificación dentro del plazo establecido para ello, ni en los efectos de las notificaciones, ni en su contenido, ni siguiera en los plazos establecidos para efectuar la notificación. Como hemos señalado anteriormente, el empleo de las notificaciones electrónicas no imprime ninguna peculiaridad en el régimen de la obligación de resolver que afecta a la Administración, ni en el contenido que hayan de tener las notificaciones. De acuerdo

¹⁴ Véase REGO BLANCO, M. D., «Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas», en el libro colectivo *La Ley de Administración electrónica*, coordinado por E. GOMERO CASADO y J. VALERO TORRIJOS; Thomson Aranzadi, 2008, p. 389.

¹⁵ La STS de 25 de marzo de 2002 señala que «...el deber de resolver no queda plenamente satisfecho hasta que no se practica la notificación. De ahí que, aun dictada la resolución en tiempo, se considera incumplido el plazo legal de resolución de no haberse practicado también la notificación en dicho plazo».

con ello la obligación de resolver se entiende cumplida cuando se produce la notificación de la resolución por el medio del que se trate, para lo que como ya sabemos se establece un régimen de unidad de plazo. Las peculiaridades afectan más a la práctica de la notificación y al modo en que se entiende realizada la misma, a efectos del cumplimiento de la obligación de resolver.

2.1. *Requisitos para la utilización de los cauces electrónicos para efectuar la notificación*

La primera cuestión a tener en cuenta hace referencia a los supuestos en que la Administración puede emplear este medio de notificación. La Ley 11/2007 de 22 de junio viene a establecer una regulación diferenciada de las comunicaciones y notificaciones administrativas. En el ámbito de la Administración electrónica la comunicación viene a ser el concepto genérico que engloba la puesta en conocimiento y transmisión de información recíproca que puede producirse entre la Administración y los administrados a través de medios electrónicos. Esta remisión obliga a considerar las comunicaciones electrónicas como la categoría genérica en la que se integran las distintas formas de transmisión de información con la Administración, y entre ellas también aquellas formas de comunicación formal y productoras de efectos jurídicos como son las notificaciones. De esta manera el contenido de la comunicación electrónica no se refiere únicamente a actos y resoluciones administrativas, que deben ser formalmente notificadas, sino que hace referencia a un variado elenco de manifestaciones tales como avisos, incidencias, reclamaciones y quejas que se manifiestan en la doble dirección Administración-administrados y viceversa. Ahora bien cuando el objeto de la comunicación lo constituye un acto o resolución o bien a una actuación administrativa desarrollada en el marco de un procedimiento administrativo, y capaz de incidir sobre los derechos o intereses de los administrados y sobre el ejercicio de los mismos, la comunicación debe realizarse a través del cauce previsto por la Ley para ello, es decir a través de la notificación electrónica, que no es sino uno de los cauces formales de comunicación electrónica¹⁶.

La regla general que resulta el artículo 28.1 de la Ley 11/2007 de 22 de junio es que la Administración sólo puede hacer uso de este medio de notificación cuando el interesado haya señalado dicho medio como preferente o haya consentido su utilización¹⁷. En determinados casos no obstante la Ley

¹⁶ Según la STS de 20 de junio de 2007 la notificación consiste en una comunicación formal del acto administrativo de que se trate de la que se hace depender la eficacia de aquel, y constituye una garantía tanto para el administrado como para la propia Administración.

¹⁷ Sobre esta cuestión puede verse GÓMEZ PUENTE, M. «La Administración electrónica», en el libro colectivo *La autorización administrativa, la Administración electrónica, la enseñanza del Derecho Administrativo hoy. Actas del I Congreso de la asociación española de Profesores de Derecho Administrativo*, Thomson-Aranzadi, 2007, pp. 123 y siguientes.

permite que las Administraciones puedan establecer la obligatoriedad de comunicarse con ellas utilizando sólo medios electrónicos, lo que procederá en dos supuestos:

- Cuando los interesados se correspondan con personas jurídicas.
- Cuando se trate de colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos tengan acreditado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos. En realidad este segundo supuesto conllevará en ocasiones una referencia a otras Administraciones públicas, tales como colegios profesionales cuya base corporativa reúne las características mencionadas en el referido supuesto. Esta última previsión se contempla en el artículo 27 de la Ley 11/2007 de 22 de junio, y se refiere al régimen de las comunicaciones electrónicas.

La regulación diferenciada de las comunicaciones y notificaciones electrónicas obliga a poner en relación el artículo 27.2 de la Ley 11/2007, que exige para el empleo de las comunicaciones electrónicas que los ciudadanos lo hayan solicitado y consentido expresamente, con el artículo 28.1 que se refiere específicamente a las notificaciones electrónicas exigiendo para su práctica que el interesado haya señalado dicho medio como preferente o haya consentido su utilización¹⁸.

A la vista de ambos preceptos cabe preguntarse si la solicitud de la vía electrónica como medio de notificación ha de ser expresa, en cuyo caso no bastaría con que el interesado señalase en su escrito de iniciación este medio de notificación, sino que sería necesario que hiciera alusión expresamente a esta circunstancia y prestara consentimiento expreso. En mi opinión esta segunda interpretación es excesivamente formalista, y resultaría contradictoria con lo dispuesto en el artículo 28.1, según el cual basta con que el interesado haya señalado dicho medio como preferente en su escrito de iniciación, pero de lo que no cabe duda es que la mera presentación del escrito en un registro electrónico no presupone ni la solicitud ni el consentimiento para que la Administración en lo sucesivo emplee el sistema de comunicaciones electrónicas, y mucho menos este sistema de notificaciones, máxime si tenemos en cuenta que la elección del cauce electrónico para la notificación es esencialmente revocable por parte del administrado, tal y como se deduce del artículo 28 de la Ley 11/2007.

Según este precepto no parece necesario que en los procedimientos iniciados a instancia de parte, la manifestación de voluntad exigida al interesado haya de ser expresa, bastando con que se haya señalado dicho medio como preferente, lo que estaría próximo a lo previsto en el artículo 59 de la Ley 30/92 que se refiere a las notificaciones¹⁹, y en concreto con lo previsto en el

¹⁸ Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27.6 de la Ley 11/2007 de 22 de junio.

¹⁹ *Las notificaciones se practicarán por cualquier medio 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.*

apartado segundo que señala que en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la notificación se practicará en el lugar que éste haya señalado a tal efecto en la solicitud. De la conjunción de estos preceptos podría deducirse que en los procedimientos iniciados a instancia de parte se sigue el régimen general notificando en el lugar (físico o virtual) que el interesado haya señalado a tal efecto en la solicitud, en tanto que en los procedimientos iniciados de oficio será preciso que el interesado haya consentido la utilización de la notificación electrónica. Y aunque el artículo 28.1 de la Ley 11/2007 de 22 de junio no lo indica, debe entenderse que tal consentimiento ha de ser expreso, pues si así lo exige para las comunicaciones electrónicas el artículo 27.2 (algunas de las cuales no despliegan desde luego ni los efectos ni la trascendencia en cuanto a la garantía para los administrados de las notificaciones) no cabe rebajar estas exigencias en el caso de las notificaciones, de cuya práctica dependen los efectos del acto administrativo y el sistema de garantías de los administrados.

En todo caso, estas cautelas establecidas por la Ley, que tienden a asegurar la voluntad del interesado en el empleo de los medios electrónicos de comunicación y notificación tienen su lógica si se tiene en cuenta que las notificaciones así realizadas requieren una cierta colaboración del sujeto al que van dirigidas (así por ejemplo abrir periódicamente el correo electrónico para determinar el contenido del mismo). Por esta razón en los supuestos de un uso indebido de la notificación electrónica, en que el interesado no ha manifestado su voluntad de recibir por este sistema las comunicaciones de la Administración no deben producir efectos negativos para el interesado afectado, de forma que no debe entenderse rechazada la notificación, sino que la Administración en este caso, una vez constatada la falta de acceso a la misma en el plazo de 10 días desde su puesta a disposición deberá proceder a notificar por otras vías haciendo uso del medio preferente de notificación que haya manifestado el interesado.

2.2. El cumplimiento de la obligación de resolver en el sistema de notificaciones electrónicas

El artículo 42.3 de la Ley 30/92 establece el inicio del cómputo de los plazos para resolver, distinguiendo entre los procedimientos iniciados de oficio y a instancia de parte. Así en los procedimientos iniciados de oficio el plazo se contará desde la fecha del acuerdo de iniciación. Y en los iniciados a instancia de parte desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación, aunque según hemos visto en los supuestos de presentación de los escritos de iniciación a través de procedimientos electrónicos, existen unas reglas específicas a las que ya hemos hecho referencia en los epígrafes anteriores y a los que nos remitimos en este momento.

La unificación de los plazos para resolver y notificar, habilita a favor del interesado un sistema que le permite conocer exactamente el momento en que ha finalizado para la Administración el plazo para resolver, lo que está en relación con la producción automática del silencio administrativo o la caducidad

de los procedimientos. El cómputo del plazo para entender producido el silencio administrativo por referencia al momento de la notificación supone una cautela elemental dirigida a evitar la tentación de la Administración de antedatar la resolución administrativa, al tiempo que aporta al interesado una buena dosis de certeza y seguridad jurídica sobre el momento en que ha finalizado para la Administración el plazo para resolver, lo que tiene considerable importancia sobre todo en relación con los procedimientos administrativos iniciados a instancia de parte, en los que el silencio positivo comporta la producción de un verdadero acto administrativo del que la administración sólo podrá desvincularse a través de los procedimientos de revisión de oficio.

Así pues, el transcurso del plazo de tiempo previsto para la resolución sin que se haya producido la notificación administrativa de la misma implica la producción de los efectos del silencio administrativo. Por esta razón es necesario analizar como ha de producirse esa notificación y que condiciones han de darse para que esta se entienda realizada, lo que entronca con las peculiaridades propias derivadas del empleo de las notificación electrónicas.

En principio la Ley 30/92 establece el plazo de resolución de los procedimientos desde el ingreso de la solicitud hasta la fecha de la notificación al interesado con todos los requisitos legales, pero después el artículo 58.4 corrige esta previsión, atenuando su aplicación a los efectos de entender cumplida la obligación de resolver por parte de la Administración por lo que el precepto señala: «... a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente la notificación que contenga cuando menos el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado».

Así pues, de acuerdo con el citado precepto, para entender cumplida la obligación de notificar, y por tanto la obligación de resolver en plazo, la ley exige dos tipos de requisitos: de contenido y de forma²⁰. Los requisitos de contenido de la notificación implican que por lo menos la misma ha de contener el texto íntegro de la resolución. En cuanto a la forma, basta con que se acredite el intento de notificación, aunque no se haya producido la práctica de la misma.

Según señala la STS de 17 de noviembre de 2004 *«El objetivo, por tanto, de este último apartado, cuya interpretación constituye el objeto del presente recurso de casación en interés de la Ley, es añadir dos supuestos en los que se entiende cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos administrativos, además del supuesto básico de una notificación efectuada con todos los requisitos legales. Tales supuestos son la notificación que, pese a no cumplir con todos los requisitos previstos en el apartado 2 del propio artículo*

²⁰ El Tribunal Supremo viene considerando a la notificación como un acto administrativo de carácter autónomo e independiente del acto notificado y que, por tanto conserva su validez si reúne los requisitos legales aunque se anule acto de notificación. Así entre otras SSTs de 20 de abril de 1992, de 7 de marzo de 30 de abril de 1997, así como la de 26 de junio de 1998.

58, contenga el texto íntegro de la resolución, y el intento de notificación debidamente acreditado.»

De esta forma, el precepto pretende distinguir entre la notificación misma y sus efectos, relativos a la eficacia del acto administrativo y al cómputo de los plazos para plantear recursos, del intento de notificación que bastará para entender cumplida la obligación de resolver por parte de la Administración. El cumplimiento de la obligación de resolver no se supedita a la práctica efectiva de la notificación (que dependerá de múltiples factores no imputables a la Administración: así si el destinatario se encuentra en su domicilio, él o persona que se haga cargo de la notificación, si, en otro caso, recoge la notificación en la oficina de correos, etc.), siendo suficiente el intento de notificación por la Administración debidamente acreditado, con independencia de que se haya podido practicar o no en el plazo previsto para la resolución de los procedimientos. La citada sentencia del Tribunal Supremo entiende que el supuesto previsto en el artículo 58.4 de la Ley 30/92 se refiere al intento de notificación personal por cualquier procedimiento que cumpla con las exigencias legales contempladas en el artículo 59.1 de la Ley 30/92, pero que resulte infructuoso por cualquier circunstancia y que quede debidamente acreditado. De este modo, bastará para entender concluso un procedimiento administrativo dentro del plazo máximo que la ley le asigne el intento de notificación por cualquier medio legalmente admisible en los términos del artículo 59.1 de la Ley 30/92, y que se practique con todas las garantías legales aunque frustrado finalmente, siempre que quede debida constancia del mismo en el expediente.

¿Cómo se traslada ésto al ámbito de las notificaciones electrónicas? Es decir, ¿cuál es el momento en que debe entenderse que la Administración ha cumplido con su obligación de resolver y notificar dentro de plazo? Es evidente que el artículo 58.4 de la Ley 30/92 no resulta aplicable a las notificaciones electrónicas, por lo menos en lo referente al intento de notificación que la STS analizada circunscribe a los intentos de notificación personal, pero no es menos cierto que no podemos por menos que tomar como referencia la finalidad perseguida por el artículo 58.4 de la Ley 30/92 para interpretar de acuerdo con sus coordenadas esta misma cuestión desde el punto de vista de las notificaciones electrónicas.

Las peculiaridades en este ámbito vendrán dadas por las propias peculiaridades de la notificación electrónica. A estos efectos la Ley 11/2007 de 22 de junio distingue entre:

- La puesta a disposición del interesado del acto objeto de notificación (aquí la Ley parece hacer referencia sólo a uno de los elementos que debe contener la notificación), respecto de lo que el sistema de notificación permitirá acreditar la fecha y hora en que se produzca.
- El acceso a su contenido, respecto al cual también deberá el sistema de notificación acreditar la fecha y hora en que se produce el mismo. El acceso al contenido de la notificación determina el momento a partir

del cual se entenderá practicada la notificación a todos los efectos legales. Aunque la Ley no lo dice, ha de entenderse que el sistema debe acreditar también que es el destinatario de la notificación y no otra persona quien accede a la misma, lo cual remite a la firma electrónica como mecanismo de identificación del interesado al que va dirigida la comunicación administrativa²¹. En este sentido, y sin entrar de lleno en estas cuestiones, es necesario reseñar que el sistema de firma electrónica dota de mayor seguridad a la notificación, no solo en lo que se refiere a la recepción por el destinatario, sino también en relación a otros extremos exigibles a la notificación, tales como la certeza sobre el emisor de la misma, o la integridad del mensaje²².

Pero el acceso al contenido de la notificación no es el único modo de entender cumplido el trámite de práctica de la notificación. También, si trascurren diez días desde la puesta a disposición del acto objeto de notificación sin que se produzca el acceso al mismo, se entenderá que la notificación ha sido rechazada y se producirán los efectos del artículo 59.5 de la Ley 30/92, de modo que se especificarán en el expediente las circunstancias del intento de notificación y se tendrá por efectuado el trámite, siguiéndose el procedimiento.

En el ámbito de las notificaciones reguladas por la Ley 30/92, es suficiente con el intento de notificación debidamente acreditado para entender cumplida la obligación de resolver y notificar. La referencia a tener en cuenta para entender cumplida la obligación de la Administración cuando ésta utiliza medios electrónicos para la notificación, viene determinada por la puesta a disposición del interesado del acto objeto de notificación dentro del plazo previsto por la norma para la resolución del procedimiento, con independencia de que se produzca o no el acceso al mismo por parte del destinatario. Naturalmente estamos hablando de los supuestos en que este medio de notificación ha sido consentido por el interesado en la forma expuesta en epígrafes anteriores, pues en otro caso las consecuencias serán diferentes y las analizaremos más adelante.

Esta interpretación encaja perfectamente con la previsión que efectúa el artículo 58.4 de la Ley 30/92 en el marco del régimen general de la notificación administrativa, puesto que desvincula igualmente la actividad administrativa dirigida a la práctica de la notificación (puesta a disposición en el caso de las notificaciones electrónicas e intento de notificación en el resto) de la efectiva práctica de la notificación, que dependerá también en las notificaciones electrónicas de factores ajenos a la Administración, como la voluntad de acceso a la misma por parte de su destinatario.

²¹ Sobre esta cuestión puede verse GOMERO CASADO, E.: «La notificación por correo electrónico tras la Ley 24/2001 de 27 de diciembre, REDA n.º 116, 2002, p. 29.

²² Véase LAFUENTE BENACHES, M.: «El soporte electrónico en el procedimiento administrativo», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 16, p. 576.

Por otro lado esta interpretación, es decir, entender que basta la puesta a disposición del acto objeto de notificación para entender cumplida la obligación de resolver, con independencia de que se produzca efectivamente o no tal acceso, persigue las mismas cautelas que las que motivaron al legislador a entender que el intento de notificación es suficiente para entender cumplida la obligación de resolver y notificar en plazo. Es decir, que en ambos casos se trata de evitar que mediante un deliberado rechazo de las notificaciones por parte de los administrados pueda obtenerse la estimación presunta de las solicitudes que pudieran haberse deducido ante la Administración, así como evitar una utilización fraudulenta del rechazo de las notificaciones y lograr con ella, no sólo el señalado de obtener la estimación presunta de solicitudes, sino también obtener la caducidad de procedimientos sancionadores o productores de efectos negativos para los administrados, en detrimento de los intereses generales amparados por la actuación administrativa²³.

Por esta razón, y para evitar que la efectiva práctica de la notificación quede al albur del destinatario, a los efectos de entender cumplida la obligación de la Administración de resolver y notificar en plazo, debe entenderse como suficiente la puesta a disposición del destinatario del acto objeto de notificación. Así pues la puesta a disposición del interesado de la resolución administrativa por medios electrónicos dentro de plazo determina el cumplimiento de la obligación de resolver por parte de la Administración con independencia del acceso o no a la misma.

Ahora bien, en caso de que no se produzca dicho acceso, para que la notificación pueda desplegar todos sus efectos, es necesario el transcurso del plazo de 10 días, en cuyo caso se entenderá rechazada la notificación teniéndose por efectuado el trámite.

Esto presenta una divergencia ¿desproporcionada? respecto del régimen de las notificaciones reguladas en la Ley 30/92 en las que el rechazo de la notificación únicamente se entiende producido de manera expresa, por negativa del interesado o su representante (ningún otro) a recibir la notificación, tal y como se deduce de los términos en los que está redactado el artículo 58.4 de la Ley 30/92. En otro caso, es decir si el rechazo no proviene del propio interesado o su representante, sino de un tercero, o si la notificación no se ha podido entregar personalmente por ausencia en el domicilio, la puesta a disposición de la notificación en la oficina de correos y su no recogida en el plazo establecido en el reglamento correspondiente, no equivale a rechazo de la misma, sino que obliga a la Administración a realizar la notificación edictal. Ello no obsta a que el intento de notificación sea suficiente a los efectos de entender cumplida por parte de la Administración su obligación de resolver, según el artículo 58.4 de la Ley 30/92, con lo que quedan establecidas las cautelas oportunas para evitar que la producción del silencio o la caducidad del procedimiento queden en manos de los destinatarios de la notificación. Un mecanismo similar hubiera

²³ Véase en este sentido el Fundamento Jurídico N.º 5 de la STS de 17 de noviembre de 2004.

bastado en el caso de las notificaciones electrónicas, tendente a dotar a estas notificaciones de las oportunas cautelas respecto al silencio o la caducidad. Sin embargo, la ley ha optado por equiparar la falta de acceso en plazo al rechazo de la notificación, lo que supone en la práctica que la notificación despliega todos sus efectos

En las notificaciones electrónicas no se prevé la notificación por edictos, pues si se recibe la notificación (puesta a disposición) y no se accede en el plazo previsto para ello se equipara el supuesto al rechazo de la misma con los efectos asociados al mismo, y si se accede se entiende practicada la notificación, en cuyo caso también es innecesario el empleo de este mecanismo. Tampoco tiene cabida el intento de notificación que se contempla en el artículo 58.4 de la Ley 30/92 porque la notificación siempre se entiende practicada, bien por el acceso a la misma, bien por transcurso del tiempo sin que se produzca dicho acceso, en cuyo caso se entenderá rechazada la notificación con los efectos que prevé la Ley 30/92.

Con este sistema se pretende equiparar la notificación electrónica a la notificación personal en que la entrega en mano presupone el acceso a la notificación y por tanto la práctica de la misma. Sin embargo en las notificaciones efectuadas por medios distintos a los electrónicos no siempre se produce la inmediatez entre la puesta a disposición y el acceso a la notificación. Sí la hay cuando la notificación se realiza personalmente en mano, supuesto en que la recepción de la misma y la práctica de la notificación se entiende realizada en unidad de acto, pero no cuando intentada la notificación en el domicilio o lugar designado a efectos de notificaciones esta no se puede practicar, quedando a disposición del interesado en la oficina de correos. A este supuesto me parece equiparable la puesta a disposición a través de procedimientos informáticos o electrónicos, pues en ambos casos hablamos de la puesta a disposición bien en una dirección virtual, bien en una dirección física. En este último caso, si el rechazo no es expreso, y la notificación no se ha podido entregar por ausencia en el domicilio, la puesta a disposición de la notificación en la oficina de correos y su no recogida no equivale a rechazo de la notificación, de modo que obliga a la administración a realizar la notificación edictal. Por tanto los efectos de la falta de acceso a la notificación electrónica se deberían haber equiparado a este segundo supuesto, (salvando si se quiere el plazo de un mes excesivamente largo) y no al supuesto de la notificación personal. Esto salvaría también aquellos casos en que la falta de acceso a su contenido se haya producido por imposibilidad técnica o material de acceso²⁴.

En todo caso no ha sido esta la opción del legislador, pues en el caso de las notificaciones electrónicas, la puesta a disposición de la notificación, comporta no sólo que la administración ha cumplido su obligación de resolver y notifi-

²⁴ Plantea GÓMEZ GOMERO, E. que quizá en estos casos cuando la Administración tenga constancia de esa imposibilidad de vería preverse el doble intento de notificación. «La notificación por correo electrónico tras la Ley 24/2001 de 27 de diciembre», obra cit., p. 32.

car, sino también los efectos implícitos al rechazo de la notificación cuando no se ha accedido a la misma en el plazo de 10 días, que autorizan según la ley a entender cumplido el trámite y seguir el procedimiento.

Por lo que se refiere al contenido, el artículo 28.2 de la Ley 11/2007 de 22 de junio, señala que lo que la Administración debe poner a disposición del interesado es el acto objeto de notificación, lo que debe entenderse en línea con el artículo 58.4 de la Ley 30/92 como exigencia de contenido mínimo indispensable para entender efectuada la notificación en plazo, pero es evidente que la notificación electrónica habrá de contener también, aunque dicho artículo no lo especifique los demás requisitos del artículo 58.2 de la Ley 30/92 referentes a los recursos, plazo y órgano para plantearlos, con independencia de que si estos elementos no se contemplan estemos hablando de una notificación defectuosa, en cuyo caso resultará de aplicación el artículo 58.3 de la Ley 30/92. Así pues, si la notificación contiene el texto íntegro de la resolución seguirá el régimen de la notificación defectuosa, produciendo efectos desde la fecha en que se interponga recurso o el interesado realice actuaciones que presupongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación o resolución.

Queda todavía por abordar una cuestión que se refiere al uso de la *notificación edictal* en el ámbito de las notificaciones electrónicas. La regulación de la notificación edictal está prevista en el artículo 59.4 de la Ley 30/92, norma de carácter general frente a la especificidad de la Ley 11/2007 de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. La cuestión se plantea cuando, consentida la notificación electrónica, ésta es intentada y no se hubiera podido practicar bien porque fallan los mecanismos telemáticos de la notificación o por cualquier otro motivo. O incluso si habiéndose señalado la notificación electrónica como forma de notificación no constara la dirección electrónica o algún otro dato necesario para efectuarla²⁵. ¿Cabría considerar que estamos ante uno de los supuestos del artículo 59.5 que remiten al empleo de la notificación edictal?. En mi opinión esta opción se debe de interpretar desde el punto de vista más garantista para el administrado. Así cuando intentada la notificación electrónica ésta no se hubiera podido practicar por problemas técnicos o se desconociese la dirección de correo electrónico, antes de emplear la notificación edictal que es un mecanismo menos garantista (una

²⁵ Estaríamos hablando de los supuestos en que se desconoce el medio de notificación. Este supuesto ha sido muy criticado por cuanto La Ley 30/92 se refiere al instrumento concreto mediante el cual se realiza la notificación (oficio, carta, telegrama, telefax, vía notarial u otros procedimientos), circunstancia que difícilmente puede desconocer la Administración. Así puede verse MARTÍN RETORTILLO «Disposiciones administrativas y actos administrativos», en la obra colectiva dirigida por Legina Villa *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, 1993, pp. 152-191.

Más bien habría que entender que cuando el artículo 59.5 de la Ley 30/92 hace referencia al desconocimiento del medio, se está refiriendo al desconocimiento de alguno de los datos que permiten practicar la notificación por ese medio, tales como la dirección número de telefax ect.

ficción legal de que el interesado conoce más que un conocimiento real), debe emplearse la notificación por otros medios, como la notificación en el domicilio o en cualquier medio adecuado a tal fin²⁶. Esta forma de notificación siempre será más garantista y eficaz que la notificación edictal. Así lo justifica también el artículo 59.2 de la Ley 30/92, aplicable desde su carácter de norma general a las notificaciones electrónicas. Según dicho precepto, en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la notificación se practicará en el lugar que éste haya señalado a tal efecto en la solicitud. Cuando ello no fuera posible, en cualquier lugar adecuado a tal fin y por cualquier medio conforme a lo dispuesto en el apartado 1 de este artículo. Así pues la designación de un lugar para la notificación (sea real o virtual) no vincula a la administración, que podrá efectuarla en otro lugar distinto si la primera opción no fuera posible. Sólo en el supuesto de que las otras posibilidades de notificación fallen será posible recurrir a la notificación edictal, lo que entiendo que debe resultar también de aplicación a las notificaciones electrónicas.

2.3. *El empleo de la notificación electrónica para el cumplimiento de obligaciones complementarias de la Administración en relación con la obligación de resolver*

La obligación de dictar resolución expresa a que se refiere el apartado primero del artículo 42 de la Ley 30/92, se ha relacionado por mandato del legislador con la obligación de información por parte de la Administración de algunos extremos relevantes a estos efectos. Así tanto la Ley 30/92, como la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, imponen a las Administraciones públicas la obligación de informar a los interesados en el procedimiento administrativo de los plazos máximos establecidos por la Ley para resolver y notificar la resolución que en ellos se adopte, así como del momento de inicio del cómputo de dichos plazos, y de los efectos de la falta de resolución administrativa, así como de otros extremos que afecten a los plazos de resolución tales como la ampliación o suspensión de los mismos.

Así, el artículo 42.4 de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común incorpora la obligación de la Administración de informar a los interesados del plazo máximo normativamente establecido para la resolución de los procedimientos, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo, información que debe facilitarse a los interesados cuando se les notifique o publique el acuerdo de iniciación de oficio del procedimiento. Si el procedimiento se inicia a instancia del interesado, la Administración deberá comunicar dicha información en los diez días siguientes a la recepción de la correspondiente solicitud en el registro del órgano

²⁶ Véase MARTÍN DELGADO, I.: «Las notificaciones administrativas telemáticas», en el libro colectivo coordinado por J. Punzón Moraleda, *Administración pública y nuevas tecnologías*, obra cit., p. 201.

competente para su tramitación, en cuyo caso se indicará además, la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente. La jurisprudencia ha señalado que este precepto tiene su origen en el artículo 9 de la Constitución desarrollado por el legislador en garantía de la seguridad jurídica²⁷.

Ya sabemos que en los procedimientos iniciados a instancia de parte, la Ley 11/2007 de 22 de junio establece una distinción en cuanto al inicio del cómputo de los plazos según el tipo de registro en que se haya presentado el documento. Así, de la concordancia entre los artículos 24 y 26 de la referida Ley se infiere que si la solicitud o escrito de iniciación se presentó en un registro de los contemplados en el artículo 24.2 a), es decir de los que podríamos denominar de acceso restringido, el inicio del cómputo del plazo vendrá determinado por la fecha y hora de presentación en el propio registro, con la peculiaridad apuntada de que si dicha presentación tiene lugar en día inhábil, ésta se entenderá realizada en la primera hora del primer día hábil siguiente, circunstancia a la que se supeditarán en nuestra opinión el inicio del cómputo de los plazos de resolución. En cambio cuando el registro pertenece a la categoría de los contemplados el artículo 24.2 b) de la Ley, es decir aquellos que admiten cualquier documento dirigido a cualquier órgano o entidad del ámbito de la Administración titular del registro, el plazo se computa desde el momento en que el escrito o solicitud tiene entrada en el registro del destinatario.

En el primer caso presentación y entrada en el registro del órgano competente e inicio del cómputo de los plazos coinciden, mientras que en segundo la entrada en el órgano destinatario se efectuará por remisión del registro en el que se presentó el documento, de forma que ambas acciones quedan disociadas en el tiempo.

No obstante, tanto en un caso como en el otro es necesario que la fecha efectiva de inicio del cómputo de los plazos sea comunicada a quien presentó el escrito, solicitud o comunicación, tal y como indica el artículo 26.4 de la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, ya que aunque en el primer caso resulta sencillo de conocer para el administrado la fecha de inicio del cómputo (presentación de su escrito), sin embargo ello presupone que el administrado tiene conocimiento del tipo de registro en que presenta solicitud, conoce las normas específicas de presentación en día inhábil, etc., circunstancias todas ellas no exigibles a los administrados. Por esta razón la Ley impone en todo caso la obligación a la Administración de comunicar estos extremos a los interesados. En este sentido, cabe señalar que la obligación impuesta por la Ley 11/2007 de 22 de junio en el artículo 26.4 es mucho más

²⁷ Cuando la solicitud de iniciación del procedimiento haya sido presentada en una oficina de registro del órgano competente para su tramitación cuya lejanía geográfica de la unidad a la que corresponda emitir la comunicación u otras circunstancias similares dificulten el cumplimiento del plazo de diez días para emitir aquéllas, la oficina de registro adelantará el contenido de la solicitud y su fecha de entrada a la mencionada unidad, utilizando los medios electrónicos, informáticos o telemáticos a su alcance, sin perjuicio de que con posterioridad se remita, por el medio habitual y en su integridad, la documentación presentada por el interesado.

garantista que la que se deduce el artículo 42.4 de la Ley 30/92, puesto que la primera hace referencia expresamente a la información que debe suministrarse al interesado sobre el inicio del cómputo de los plazos, en tanto que la segunda únicamente señala que la comunicación indicará la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente, lo que obliga a ponerla en relación con el artículo 43.3 b) para interpretar que esta es la fecha de inicio del cómputo de los plazos, circunstancia que si no se indica expresamente puede desorientar o no resultar clarificadora y relevante para el receptor de la comunicación.

Si que es cierto que en el caso de los registros de acceso restringido, la coincidencia entre presentación y entrada en el registro e inicio del cómputo del plazo para resolver (aun cuando quede diferida al día siguiente hábil en los casos de presentación en día inhábil) permitiría automatizar esta obligación de la Administración, pues este extremo podría quedar reflejado en el recibo emitido automáticamente por el registro electrónico al que se refiere el artículo 25.3 de la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, y que según indica dicho precepto, consistirá en una copia autenticada del escrito, solicitud o comunicación de que se trate, incluyendo la fecha y hora de presentación y el número de entrada en el registro. Por otro lado, al tratarse de documentos electrónicos normalizados, perfectamente conocidos y clasificados por la Administración, tampoco existiría problema para que en este mismo recibo se especificaran otras cuestiones, como los efectos del silencio administrativo, información a la que no alude el artículo 26.4 de la Ley sobre Administración electrónica, pero que deben ser igualmente informados por aplicación del artículo 42.4 de la Ley 30/92, de aplicación en todo caso, con independencia del tipo de procedimiento de que se trate y del registro en el que se haya presentado la solicitud o instancia que constituye la iniciación del mismo. Hay que tener en cuenta que ni la Ley 30/92, ni la Ley 11/2007 de 22 de junio precisan cual haya de ser el órgano competente para efectuar la comunicación. La Orden de 14 de abril de 1999 si hace referencia a esta cuestión señalando que en el caso de la Administración General del Estado 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 de forma que podrá ser el mismo que haya de tramitar la solicitud, o la propia oficina de registro a través de un procedimiento automatizado como proponemos en el presente caso.

Así pues, la comunicación se configura como una obligación a cumplir de oficio por la Administración en todo tipo de procedimientos. Su importancia es notoria ya que los interesados podrán computar el plazo para entender producido el silencio o la caducidad de los procedimientos con arreglo a la fecha que en ella conste, atendiendo al plazo máximo para resolver que se considere aplicable a ese procedimiento y al sentido del silencio que tenga asignado.

Nada dice la Ley (ni la de procedimiento administrativo, ni la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos) del valor de la comunicación, ni a efectos informativos ni probatorios, ni tampoco sobre qué ocurrirá en el supuesto de que no se realice la comunicación o esta sea incorrec-

ta o incompleta, aunque éstos si son extremos sobre los que se ha pronunciado la jurisprudencia. Así por ejemplo la STC 14/2006 de 16 de enero, con cita entre otras de la STS de 23 de enero de 2004, pone de manifiesto que en tanto las Administraciones públicas no informen a los interesados de los extremos a que se refiere el artículo 42.4.2 de la LRJ-PAC, los plazos para la interposición de los recursos no empiezan a correr.

A estos mismos efectos, la Ley impone también a la Administración la obligación de comunicar a los interesados las sucesivas variaciones que se vayan produciendo a lo largo de la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo. Así el artículo 42.5 de la Ley 30/92 establece los supuestos en que el plazo máximo para resolver y notificar la resolución se podrá suspender, indicando en los supuestos contemplados en los apartados a) y b) que dicha suspensión deberá ser comunicada a los interesados. Por su parte, el artículo 42.6 de la misma Ley referente a la ampliación del plazo de resolución indica igualmente que el acuerdo que resuelva sobre la ampliación de plazos deberá ser notificado a los interesados.

Estaríamos hablando en todo caso del necesario cumplimiento de un trámite por parte de la Administración, consistente en la emisión de una comunicación con determinados aspectos relevantes para el administrado que debe efectuarse a través del cauce de la notificación, electrónica o no, por lo que en el caso de que se opte por la primera de ellas, su régimen jurídico queda remitido a lo que hemos señalado sobre este tipo de notificaciones.

2.4. El empleo indebido de la notificación electrónica: consecuencias en relación con el cumplimiento de la obligación de resolver

Para entender que la Administración ha cumplido con su obligación de resolver y notificar basta con la puesta a disposición en plazo por medios electrónicos del acto objeto de notificación, con independencia del acceso al mismo por parte del destinatario o no.

Ahora bien, debe entenderse que estas conclusiones sólo resultan aplicables desde la óptica del cumplimiento de un requisito, y es que el interesado haya consentido o solicitado la utilización de este medio de notificación (o bien que los interesados se encuentren en alguno de los supuestos del artículo 27.6 de la Ley 30/92), pues en otro caso la puesta a disposición del acto objeto de la notificación por vía de la notificación electrónica no evitará la producción del silencio administrativo o la caducidad, si esta notificación no complementa la notificación efectuada por otros medios al destinatario.

El empleo indebido de la notificación electrónica origina un problema que sólo se plantea con esta forma de notificación, en la medida en que comporta una carga para el administrado que requiere de su previa aceptación, y que no se plantea con otros medios de notificación que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 59.1 y 2 de la Ley 30/92, pueden utilizarse de manera alternativa por la Administración y donde la voluntad del interesado indica la

preferencia del interesado para ser notificado, y sirve como parámetro de referencia para la Administración, pero no impide que ésta pueda utilizar otros medios de notificación, ni notificar en un lugar distinto si no fuera posible notificar en el lugar señalado a estos efectos. Podría entenderse también que la notificación electrónica es un medio de notificación que puede emplearse por aplicación del artículo 59.2 de la Ley 30/92 cuando no fuera posible practicar la notificación en el lugar señalado a tal efecto en la solicitud, en cuyo caso la notificación se practicará en cualquier lugar adecuado a tal fin, y por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción, la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado. Sin embargo entiendo que el contenido de dicho artículo se refiere al lugar en cuanto lugar físico y no virtual, lo que corrobora además el hecho de que para poder efectuar la notificación electrónica sea necesario que el interesado haya consentido su utilización en los términos que hemos visto.

Así pues, ¿qué ocurre si se notifica sin consentimiento por medios electrónicos? Esto genera dos tipos de situaciones:

- Para el administrado que al no haber sido notificado de otra forma entenderá operado el silencio administrativo o la caducidad del procedimiento según los casos como veremos a continuación.
- Para la Administración que ha resuelto y notificado, aunque no en la forma debida. Y la situación se agrava cuando el silencio administrativo tiene efectos positivos o estimatorios y genera un verdadero acto administrativo del que la Administración sólo puede desvincularse a través del procedimiento de revisión de oficio y la resolución expresa de la Administración se ha producido en sentido contrario ¿Qué debe prevalecer?

En mi opinión ha de entenderse que la forma de notificación por medios electrónicos está vinculada a la aceptación, solicitud o consentimiento expreso por parte del interesado en los términos que hemos visto más atrás, de manera que si éste no se ha producido, la obligación de resolver y notificar no se entenderá cumplida hasta que no se produzca la notificación a través de un medio de los que señala el artículo 59.1 de la Ley 30/92 y en un lugar físico y no virtual. O lo que es lo mismo, el empleo indebido de la notificación electrónica, cuando no hay consentimiento por parte del administrado, no puede producir el efecto de entender cumplida la obligación de resolver y notificar en plazo. La notificación electrónica requiere una actividad de comprobación y una carga para el interesado que sólo le resultará exigible si expresamente ha consentido o solicitado el empleo de medios electrónicos en las notificaciones como así recoge el artículo 28 de la Ley 11/2007 de 22 de junio. Y en todo caso, en los supuestos de un uso indebido de la notificación electrónica, en que el interesado no ha manifestado su voluntad de recibir por este sistema las comunicaciones y notificaciones de la Administración, no deben producir efectos negativos para el interesado afectado, de forma que no debe entender-

se rechazada la notificación, sino que la Administración en este caso, una vez constatada la falta de acceso a la notificación en el plazo de 10 días desde la puesta a disposición de la misma, deberá proceder a notificar por otras vías, haciendo uso del medio preferente de notificación que haya manifestado el interesado.

Cabe hacer sin embargo una salvedad que se plantea cuando a pesar de no haber aceptado el empleo de la notificación electrónica el interesado accede al contenido de la misma aunque haya sido indebidamente utilizada por la Administración. ¿Qué efectos cabría otorgar a dicho acceso, y sobre todo cabría convalidar la actuación de la Administración y entender cumplida su obligación de resolver y notificar cuando dicha notificación se hubiera efectuado dentro del plazo establecido a tal efecto?

La legislación sobre Administración electrónica no contempla expresamente este supuesto. Podría aplicarse el régimen de las notificaciones defectuosas previsto en la Ley 30/92, y entender que la notificación se «convalida» en la fecha en que el interesado accede a la notificación electrónica, y así le consta a la Administración, circunstancia parangonable a la exigencia prevista en el artículo 58.2 de la citada Ley que requiere para que la notificación defectuosa produzca efectos que el interesado realice actuaciones que suponen el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación o interponga el recurso que proceda. Pero el artículo 58.3 prevé éste efecto únicamente cuando la notificación adolece de su contenido mínimo no para los supuestos de empleo indebido de la notificación.

En mi opinión, aunque el artículo 58.3 de la Ley 30/92 recoge un principio que podría extrapolarse sin dificultad al supuesto de las notificaciones electrónicas indebidas, y es entender convalidada la notificación cuando exista certeza de que el interesado conoce al menos el texto íntegro de la resolución, existen sin embargo ciertas razones que descartan esta posibilidad en el ámbito de la notificación electrónica. En primer lugar la falta de previsión expresa en la legislación específica, lo que unido al carácter ciertamente novedoso de este tipo de notificaciones hace aconsejable incrementar las garantías a favor de los administrados. Y en segundo lugar, porque esta interpretación comportaría bien entender que la notificación electrónica indebida supone el cumplimiento de la obligación de resolver y notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, lo que impediría la producción del silencio administrativo y también de la caducidad de los mismos con independencia del posterior acceso a la notificación por parte del interesado, o bien supeditar dicho cumplimiento de la obligación de resolver, y por tanto los efectos derivados de su incumplimiento (caducidad y silencio administrativo) al eventual acceso del interesado a la notificación electrónica en un momento posterior, lo que es de todo punto inaceptable.

Todas estas circunstancias hacen aconsejable equiparar las notificaciones electrónicas indebidamente utilizadas a la ausencia de notificación en plazo y entender que en tales casos lo que se produce es un incumplimiento de la obli-

gación de resolver y notificar con los efectos que ello conlleva, en definitiva el silencio administrativo y la caducidad de los procedimientos.

III. EL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE RESOLVER Y NOTIFICAR: LA AUSENCIA DE NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA EN PLAZO Y LA NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA INDEBIDA. EFECTOS: EL SILENCIO ADMINISTRATIVO Y LA CADUCIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS

Cuando el interesado ha elegido la notificación electrónica, debe entenderse que el incumplimiento de la obligación de resolver se produce una vez transcurrido el plazo de tiempo sin que la Administración haya puesto a disposición del interesado la notificación administrativa, pero también puede darse esta misma circunstancia cuando habiéndose producido la notificación electrónica ésta haya sido indebidamente empleada por la Administración en los términos que hemos expuesto anteriormente. A partir de aquí, se producen los efectos derivados de la falta de resolución administrativa, que dependerán una vez más de la forma de iniciación del procedimiento y del objeto del mismo. Estamos hablando del régimen del silencio administrativo y de la caducidad de los procedimientos.

3.1. *El silencio administrativo en los procedimientos iniciados a instancia de parte: sentido y efectos*

La Ley 30/92²⁸ instaura el principio del silencio administrativo positivo, salvo que una norma con rango de Ley²⁹ o norma de Derecho Comunitario Europeo establezca lo contrario. La Ley exige, por tanto, de una norma con rango de Ley para otorgar a la inactividad de la administración efectos desestimatorios de la pretensión del interesado³⁰.

²⁸ En la redacción dada por la modificación de la Ley 4/99.

²⁹ El propio art. 43.2 de la Ley 30/92 exceptúa una serie de supuestos a la regla general del silencio administrativo positivo. Así se refiere a los procedimientos de ejercicio del derecho de petición a que alude el art. 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, así como, por lo que a nosotros nos interesa, los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones en los que el silencio tendrá efecto desestimatorio, salvo en el caso del planteamiento del recurso de alzada, si éste se ha interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud, en cuyo caso se entenderá estimado el mismo si llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo.

³⁰ La regulación establecida en la redacción originaria de la Ley 30/1992 remitía genéricamente a la normativa que resultara de aplicación para atribuir efectos estimatorios o desestimatorios al silencio administrativo, lo que habilitaba a las normas de carácter reglamentario para determinar estas importantes consecuencias procedimentales. Esta posibilidad de utilización de normas reglamentarias únicamente cedía en

La regla general es, el sentido positivo del silencio y sólo por Ley podrá alterarse el carácter estimatorio del mismo³¹. La determinación del ámbito del silencio positivo se hace a través de la afirmación de su carácter general y de la enunciación de unas excepciones en que el silencio tendrá un efecto desestimatorio³².

La Ley entiende que la estimación por silencio de la pretensión del interesado tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. En este caso la obligación de dictar resolución expresa por parte de la Administración no cede, pero ésta sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo, de conformidad con lo establecido en el art. 43.4 a) de la Ley 30/1992. De esta manera, el silencio administrativo produce un acto que sólo puede ser revisado a través de los medios impugnatorios previstos para los actos administrativos en general.

En cambio, la desestimación por silencio administrativo no origina un acto administrativo, sino que sus únicos efectos son los de permitir a los interesados la interposición del recurso que resulte procedente, sin que en este caso, la Administración quede vinculada por el efecto del silencio en caso de que decida resolver de manera expresa. El silencio administrativo negativo es, pues, y solamente, una simple ficción legal de efectos estrictamente procesales, limitado únicamente a abrir la vía del recurso³³. Así lo demuestra el art. 43.4 b) de la Ley 30/92 que señala que «En los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio».

De esta manera la inexistencia de acto administrativo conlleva la posibilidad de la Administración de dictar posteriormente un acto administrativo desvinculado del sentido del silencio atribuido a la inactividad de la Administra-

el supuesto de que existiera reserva de Ley por razón de la materia. En este sentido puede resultar relevante la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1998 que resuelve sobre la impugnación del Real Decreto 1778/1994 de 5 de agosto, por el que se adecuan a la Ley 30/1992 de 26 de noviembre las normas reguladoras de los procedimientos de otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones, por entender que dicho precepto es contrario a los artículos 42 y 43 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

³¹ La Ley, en garantía de la certeza en la situación del administrado, no condiciona en ningún momento el efecto estimatorio del silencio a la conformidad al ordenamiento jurídico de lo solicitado, sino que el silencio positivo actúa por el simple transcurso del tiempo, sin más requisitos. Es ésta la única manera de otorgar al acto presunto verdadera virtualidad como acto administrativo expreso, ya que de otro modo se produciría una absoluta inseguridad jurídica, al creer el administrado haber conseguido algo que después no existe. De acuerdo con el régimen previsto, en caso de que el acto administrativo sea disconforme con el ordenamiento jurídico, existirán otros mecanismos jurídicos como la revisión de oficio del acto administrativo adecuados para eliminar un acto nulo siguiendo un procedimiento establecido a tal efecto.

³² Por otra parte, no se alteran los efectos del silencio a que se refiere al artículo 102.4 (silencio negativo), 111.3 (positivo) y 119.3 (negativo) ni tampoco el previsto en otros artículos como los que siguen: 124.2, 125.2, 142.7, 143.3), todos ellos de la Ley 30/92.

³³ Véase la STC 14/2006 de 16 de enero.

ción. En caso de desestimación por silencio administrativo, ésta no origina un acto administrativo, sino que sus únicos efectos son los de permitir a los interesados la interposición del recurso que resulte procedente, sin que en este caso, la Administración quede vinculada por el efecto del silencio en caso de que decida resolver de manera expresa³⁴».

3.2. *Procedimientos iniciados de oficio: silencio y caducidad de los mismos*

En los procedimientos iniciados de oficio se introduce la figura del silencio administrativo negativo en determinados procedimientos iniciados de oficio (procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas), y se aplica la caducidad a los casos de inactividad de la Administración en procedimientos iniciados de oficio en los que se ejerciten potestades sancionadoras, o en general de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen. De esta manera, en los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver bien declarando la caducidad del procedimiento, bien dictando una resolución sobre el fondo en el caso de procedimientos favorables para los interesados.

La caducidad se aplica a aquellos procedimientos en que la Administración ejerce potestades sancionadoras o de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen en los interesados, tras vencer el plazo máximo para resolver y notificar. Parece que en tales casos los interesados pueden entender caducado el procedimiento sin necesidad de esperar a la declaración formal de caducidad, declaración que habrá de producirse siempre y, en todo caso, ordenando el archivo de las actuaciones.

Pero un procedimiento administrativo iniciado de oficio puede afectar a distintos interesados con pretensiones no sólo diferentes, sino en ocasiones contrapuestas. Así en estos procedimientos puede haber otros interesados que no estén en la situación de reconocimiento de derechos y a los que será de aplicación la declaración de caducidad. Por estas razones quizás hubiera sido conveniente generalizar la caducidad en el caso de procedimientos iniciados de oficio y no resueltos y notificados en plazo.

³⁴ En ambos casos, el efecto se produce automáticamente sin necesidad de solicitar certificación administrativa, de manera que ésta ya no actúa como requisito para entender producido el acto, sino como un medio de prueba para hacer valer los efectos del silencio administrativo ante terceros. La certificación del acto administrativo ya no es condición de eficacia, sino que tratándose de silencio administrativo positivo, la eficacia del acto administrativo sigue la regla general de producción de efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya producido.

BIBLIOGRAFÍA

- ARENA GREGORIO. (2004), «E-government y los nuevos modelos de Administración», *Revista de Administración pública*, n.º 163.
- BAUZÁ MARTORELL, F.J. (2003), «Notificaciones en soporte magnético», *Revista de Administración pública*, n.º 161.
- BAUZÁ MARTORELL, F.J. (2003), «El régimen jurídico de los registros telemáticos», *Revista española de Derecho Administrativo*, n.º 118.
- DELGADO PIQUERAS, F. (2005), «Los registros administrativos, informáticos y telemáticos», en el libro colectivo *Administraciones Públicas y nuevas tecnologías*, Lex Nova.
- GOMERO CASADO, E. (2002), «La notificación por correo electrónico tras la Ley 24/2001, de 27 de diciembre», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 116.
- GOMERO CASADO, E., y VALERO TORRIJOS, J., (coordinadores). (2008), «La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos», Thomson-Aranzadi.
- LAFUENTE BENACHES, M. (2002), «El soporte electrónico en el procedimiento administrativo», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 16.
- MARTÍN DELGADO, I. (2005), «Las notificaciones administrativas y telemáticas», en el libro colectivo *Administraciones Públicas y nuevas tecnologías*, coord. por Punzón Moraleda, J., Lex Nova.
- OCHOA MONZÓ, J., «La permeabilidad de la actividad administrativa al uso de tecnologías de la información y de la comunicación: hacia la administración electrónica y el procedimiento administrativo electrónico», en el libro colectivo *La Administración electrónica en España: Experiencias y perspectivas de futuro*, Universidad Jaume I. Colección estudios Jurídicos, n.º 12.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L. (1993), «Nuevas tecnologías y procedimiento administrativo», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, n.º 18.
- RAMILLO ARAUJO, M.C. (2003), «Gobierno electrónico en la práctica: experiencias de interés en la CAPV», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 67.
- REGO BLANCO, M.D. (2008), «Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas», en el libro coordinado por Gomero Casado, E., y Valero Torrijos, J., *La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, Thomson-Aranzadi.
- TORRES LÓPEZ, M.A. (1999), «El documento electrónico en las relaciones jurídico-administrativas: especial referencia a los actos de comunicación», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 55.
- VALERO TORRIJOS, J. (2000), «Administración pública, ciudadanos y nuevas tecnologías» en el libro *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*, coord. por Sosa Wagner, Homenaje al Profesor Ramón Martín Mateo, Tirant lo Blanch, Valencia.
- VV.AA., «La autorización administrativa. La Administración electrónica. La enseñanza del Derecho Administrativo hoy». Actas del I Congreso de la asociación española de profesores de Derecho Administrativo. Publicaciones de la asociación española de profesores de Derecho Administrativo, Thomson-Aranzadi, 2007.

