

La digitalización de las Administraciones Públicas ante los retos del envejecimiento

JOSÉ MIGUEL BELTRÁN CASTELLANOS
(DIRECTOR)

JOSÉ MIGUEL BELTRÁN CASTELLANOS	AURORA GÓMEZ GARRIDO
MARCOS BOTE DÍAZ	JOSÉ ÁNGEL GÓMEZ REQUENA
JORGE CASTILLO ABELLA	JOSÉ MIGUEL MARTÍN RODRÍGUEZ
ANDREA GARRIDO JUNCAL	CARLOTA RUIZ DE VELASCO PUNÍN
ELIZABETH GIL GARCÍA	JUAN FRANCISCO RODRÍGUEZ AYUSO



**GENERALITAT
VALENCIANA**

Conselleria de Educació, Cultura,
Universitats y Empleo

**INCLUYE LIBRO
ELECTRÓNICO**

III ARANZADI

© José Miguel Beltrán Castellanos (Dir.), 2025
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/>

Primera edición: 2025

Depósito Legal: M-5166-2025

ISBN versión impresa con complemento electrónico: 978-84-1085-042-2

ISBN versión electrónica: 978-84-1085-043-9

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de ARANZADI LA LEY, S.A.U., es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Índice General

	<i>Página</i>
NOTA DEL DIRECTOR	13

PARTE I: LOS RETOS DE LA DIGITALIZACIÓN

CAPÍTULO I

DIGITALIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y ENVEJECIMIENTO

JOSÉ MIGUEL BELTRÁN CASTELLANOS	17
I. Planteamiento	17
II. La acelerada digitalización de las Administraciones Públicas que nos deja atrás	19
1. <i>Más de 30 de años de Administración electrónica</i>	21
2. <i>El impulso institucional de la digitalización de las Administraciones Públicas</i>	29
III. Administración digital y envejecimiento	33
1. <i>Contexto</i>	33
2. <i>La Administración digital (o no tan digital) que necesitan las personas mayores</i>	39
3. <i>Derechos de las personas mayores cuando se relacionan electrónicamente con las Administraciones Públicas</i>	48
4. <i>Personas mayores y notificaciones electrónicas</i>	58
IV. Balance final: la buena Administración y las personas mayores	62

	<i>Página</i>
V. Bibliografía	67

CAPÍTULO II

LA DIGITALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN SU VERTIENTE DE INFORMACIÓN Y ASISTENCIA ANTE EL RETO DEL ENVEJECIMIENTO

CARLOTA RUIZ DE VELASCO PUNÍN	73
I. Consideraciones generales acerca de la progresiva digitalización de las Administraciones Públicas	73
II. La realidad de la denominada brecha digital	76
III. El deber de información y asistencia de la Administración tributaria	81
IV. Actuaciones administrativas de información y asistencia tributaria canalizadas a través de medios electrónicos. Las Administraciones de asistencia Digital Integral (ADI)	89
V. Reflexiones finales	93
VI. Bibliografía	94

CAPÍTULO III

DERECHOS PÚBLICOS SUBJETIVOS Y PERSONAS MAYORES FRENTE A LA DIGITALIZACIÓN

JORGE CASTILLO ABELLA	97
I. Introducción	97
II. Mayores y brecha digital	101
III. Los derechos públicos subjetivos como instrumento útil en este contexto	103
IV. Dificultades en la configuración de nuevos derechos	108
1. <i>Dos ejemplos de derechos frente a la brecha digital de mejorable configuración normativa</i>	108
1.1. El derecho a la asistencia en el uso de medios electrónicos para relacionarse con la Administración	108

	<i>Página</i>
1.2. El derecho de acceso a internet	110
2. <i>Algunos factores que dificultan la configuración de derechos subjetivos</i>	112
2.1. Factores generales	112
2.2. El carácter más o menos prestacional del derecho público subjetivo	114
3. <i>La Carta de Derechos Digitales</i>	116
V. Reflexiones finales	117
VI. Bibliografía	119

CAPÍTULO IV

DE LA PROTECCIÓN DE LOS DATOS AL IMPULSO DE LA REUTILIZACIÓN: EL PAPEL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ANTE LOS RETOS DEL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN

JUAN FRANCISCO RODRÍGUEZ AYUSO	123
I. Aspectos introductorios.	124
II. Impulso de la circulación de los datos: servicios de facilitación de datos entre las partes	129
1. <i>Concepto y caracteres</i>	129
2. <i>Opciones intermediadoras</i>	133
2.1. Plataformas de intermediación	133
2.2. Servicios de intermediación de datos ofrecidos por una estructura organizativa constituida por interesados, empresas unipersonales o pymes pertenecientes a dicha estructura	134
III. Reutilización de datos en poder de las Administraciones Públicas	135
1. <i>Alcance</i>	136
1.1. Modalidades de cesión de datos en poder de organismos del sector público	136
1.2. Nuevas disposiciones que amplían el alcance de la puesta a disposición de los datos	137

	<i>Página</i>
2. <i>Puesta a disposición de los datos</i>	139
2.1. <i>Accesibilidad</i>	139
2.2. <i>Regla general que prohíbe cualquier tipo de acuerdo que otorgue exclusividad</i>	141
2.3. <i>Requisitos a cumplir para beneficiarse de los datos</i>	142
IV. Puesta a disposición de los datos que obren en poder de organismos del Sector Público ante los retos del envejecimiento	147
1. <i>Retos del envejecimiento de la población desde una perspectiva jurídico-administrativa</i>	148
2. <i>Relación entre acceso a datos públicos y envejecimiento</i>	150
3. <i>Desafíos específicos</i>	152
V. Bibliografía	153

PARTE II: LOS RETOS DEL ENVEJECIMIENTO

CAPÍTULO V

EL GASTO PÚBLICO EN PENSIONES Y LAS RESPUESTAS DESDE EL ORDENAMIENTO JURÍDICO-TRIBUTARIO PARA ASEGURAR UNA SENDA DE SOSTENIBILIDAD

ELIZABETH GIL GARCÍA	157
I. Planteamiento	157
II. Los factores que determinan la evolución del gasto público en pensiones	159
1. <i>Los cambios en la pirámide poblacional como principal factor en la sostenibilidad del sistema</i>	160
2. <i>La situación del mercado laboral y las tendencias en el empleo</i>	166
3. <i>La relación de la pensión media con el crecimiento de la productividad y de los salarios</i>	171
III. Reflexiones por la vía del gasto y del ingreso para asegurar la sostenibilidad del sistema de pensiones	176

	<i>Página</i>
1. <i>Medidas que pueden contribuir en la contención del gasto del sistema</i>	178
2. <i>Medidas que pueden ayudar a incrementar los recursos del sistema</i>	183
IV. Un apunte sobre la necesidad de fortalecer la previsión social complementaria	187
V. Valoración final	191
VI. Bibliografía	192

CAPÍTULO VI

LA HUMANIZACIÓN DEL DERECHO TRIBUTARIO SANCIONADOR

JOSÉ MIGUEL MARTÍN RODRÍGUEZ	195
I. Objeto del estudio	196
II. El difícil escenario de los grupos más desfavorecidos para acceder a la justicia en el ámbito tributario	197
1. <i>Las estadísticas muestran una ciudadanía consciente pero temerosa y con dificultad para acceder al asesoramiento técnico</i>	197
2. <i>La necesidad de agotar la vía administrativa impone un peaje temporal y de recursos que no todos los ciudadanos pueden afrontar</i>	199
3. <i>La condena en costas por temeridad o mala fe en el procedimiento económico-administrativo y la necesaria asistencia de letrado y procurador ante los tribunales de justicia</i>	201
III. La posible incorporación del «derecho al error» en nuestro ordenamiento tributario	205
1. <i>El «derecho al error» como plasmación de un nuevo paradigma necesario en la relación obligados-Administración</i>	205
2. <i>La Propuesta 3/2022 del Consejo para la Defensa del Contribuyente y su posible plasmación en nuestro ordenamiento</i> . . .	207
3. <i>Una primera mención en la jurisprudencia: STSJ de Galicia, de 28 de noviembre de 2023</i>	210

4.	<i>La incorporación del historial de cumplimiento del obligado en las directrices del Plan Anual de Control Tributario y Aduanero</i>	211
IV.	La apreciación del elemento subjetivo en las infracciones tributarias	213
1.	<i>Un caballo de batalla habitual: la falta de motivación del elemento subjetivo</i>	213
2.	<i>La delgada frontera entre la negligencia y la diligencia debida, ¿es graduable según las circunstancias del sujeto?</i>	216
V.	Conclusiones	219
VI.	Bibliografía	222

CAPÍTULO VII

ACTITUDES DE LOS MAYORES HACIA LA DIGITALIZACIÓN Y AUTOMATIZACIÓN DE LA VIDA SOCIAL

AURORA GÓMEZ GARRIDO	225	
I. Introducción	225	
II. Consideraciones teóricas preliminares	226	
III. Objetivos	227	
IV. Metodología	228	
1.	<i>Origen y descripción de la base de datos seleccionada</i>	228
2.	<i>Métodos de análisis</i>	229
V. Resultados	229	
1.	<i>Riesgos percibidos de la Inteligencia Artificial (IA)</i>	229
1.1.	<i>Sexo y edad</i>	229
1.2.	<i>Hábitat</i>	230
1.3.	<i>Nacionalidad y nivel educativo</i>	231
1.4.	<i>Religiosidad e ideología</i>	233
1.5.	<i>Situación laboral</i>	234
2.	<i>Riesgos percibidos de los robots</i>	235

	<i>Página</i>
2.1. Sexo	236
2.2. Edad	237
2.3. Hábitat	238
2.4. Nacionalidad, religiosidad e ideología	238
2.5. Nivel de estudios	239
2.6. Situación laboral	240
VI. Conclusiones	242
VII. Referencias	251

**PARTE III:
LOS RETOS DEMOGRÁFICOS Y SOCIALES**

CAPÍTULO VIII

**LA TRANSICIÓN DE LA ATENCIÓN RESIDENCIAL A LA
ATENCIÓN DOMICILIARIA CON EL APOYO DE LAS
NUEVAS TECNOLOGÍAS**

ANDREA GARRIDO JUNCAL.....	255
I. Introducción	255
II. Las tres razones que explicarían el creciente protagonismo de los servicios dirigidos a personas mayores	257
III. Los retos de envejecer en las áreas rurales más despobladas	262
IV. Un cambio de modelo en la atención a mayores: los cuidados desinstitucionalizados	264
1. <i>Prevenir la institucionalización</i>	266
2. <i>Promover los apoyos domiciliarios y comunitarios</i>	266
3. <i>Repensar las instituciones residenciales</i>	268
V. El desarrollo de servicios de apoyo en la Comunidad	270
VI. Soluciones digitales para facilitar la autonomía y la vida independiente	274
VII. Conclusiones	280

	<i>Página</i>
VIII. Bibliografía	280
CAPÍTULO IX	
LA DIGITALIZACIÓN DE LA RELACIÓN TRIBUTARIA PARA LAS ZONAS DESPOBLADAS: HERRAMIENTAS PARA FACILITAR EL CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO	
JOSÉ ÁNGEL GÓMEZ REQUENA.	283
I. Consideraciones previas: el papel del sistema tributario en la lucha contra la despoblación	284
1. <i>Contextualización de la despoblación y la importancia de las Administraciones Públicas.</i>	284
2. <i>Sistema tributario y despoblación: más allá de los incentivos fiscales</i>	287
II. La digitalización como potencial eje vertebrador en la re- versión de la despoblación	291
III. Digitalización y relaciones tributarias: Administración de asistencia digital integral rural	296
1. <i>Herramientas de información y asistencia para una Adminis- tración tributaria electrónica</i>	296
2. <i>Una propuesta de creación de una Administración de Asis- tencia Digital Integral Rural</i>	302
IV. Cumplimiento cooperativo y zonas despobladas	305
V. Conclusiones	307
VI. Bibliografía	309

tuadas a utilizar Internet, aunque sea de forma básica, me refiero a las personas que carecen de competencias digitales básicas (recordemos que, en España, casi la mitad de la población) y particularmente a las personas mayores, colectivos vulnerables a los que el desarrollo de estas tecnologías no hará más que apartarlas aún más. Para estas personas, la única solución real es reforzar la atención presencial, pues, en definitiva, muchas veces no quieren o no pueden hablar con las máquinas (bien sean *chatbots* o un robot que atiende las llamadas), simplemente, necesitan que las atiendan y las ayuden, incluso, puede que en algunos casos, las enseñen a relacionarse electrónicamente con la Administración, y eso no parece que lo vaya conseguir ningún robot ni ninguna sede electrónica o *App* por moderna que sea.

En fin, lo que las Administraciones públicas deben hacer es apostar por el desarrollo de verdaderas políticas orientadas a evitar o reducir la brecha digital, facilitando el acceso a internet de todo colectivo (vulnerables, mayores, con necesidades especiales...) y la formación en competencias y habilidades digitales¹⁰³. Solo así se podrá conseguir que las aplicaciones en el móvil, los sistemas de identidad digital y el uso de *chatbots*, tenga sentido, de lo contrario solo una parte de la población se podrá beneficiar de estas soluciones tecnológicas.

3. DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES CUANDO SE RELACIONAN ELECTRÓNICAMENTE CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Llegados a este punto debemos plantearnos si existen personas mayores u otros colectivos vulnerables que estén obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración o, si por el contrario, nos estamos refiriendo a situaciones poco frecuentes. Pues bien, puede que las relaciones más intensas de las personas con las Administraciones Públicas no se produzcan durante las edades más avanzadas, de hecho, el 59% de los mayores internautas utilizan la administración electrónica únicamente para solicitar una cita médica, hacer la declaración de la renta o renovar un documento oficial. Consideran que es complicado navegar por las webs de la Administración debido a que el lenguaje es demasiado complejo, tienen mucho contenido y la terminología es muy técnica y complicada. Además, el principal freno para utilizar estos servicios se encuentra en el temor a equivocarse, el tener

103. GONZÁLEZ RÍOS, I., «Servicios públicos digitales: naturaleza jurídica y garantías para el ciudadano», op. cit., p. 46; se refiere a hacer efectivo el derecho de acceso universal a internet que establece el artículo 81 de la LOPD y el derecho a la educación digital (art. 83 LOPD).

que facilitar demasiados datos personales, la intangibilidad de la administración electrónica y la dificultad para acordarse de las claves de acceso¹⁰⁴.

En cualquier caso, podemos encontrar suficientes supuestos (como tramitación de pensiones, ayudas a la dependencia u otro tipo de subvenciones, liquidación de impuestos, trámites para solicitar o renovar documentos oficiales) como para que los poderes públicos adopten medidas efectivas para garantizar los derechos y garantías de las personas de mayor edad, particularmente, cuando la utilizan no ya de forma voluntaria, sino porque la normativa les obliga. Y ello porque la prestación digital de los servicios, aunque aparentemente suponga únicamente un cambio en el medio de prestación, pero no en el contenido en sí del servicio, en realidad, «sí que conlleva cambios en la forma de prestación, en las relaciones que se realizan con la Administración y, en algunos casos, en las propias garantías y derechos del ciudadano»¹⁰⁵. Por tanto, el si bien la prestación digital puede implicar ventajas, no siempre será así, en algunos casos dificultará la recepción del servicio o directamente la impedirá.

De forma muy breve, dice el artículo 14.1 de la LPAC que las personas físicas pueden elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas. Ciertamente, es un derecho que tiene muchas excepciones, como después veremos y como el propio precepto anticipa. Pero es que, además, es un derecho que personas que decidan ejercerlo quizás no puedan, pues aquellas personas físicas que, disponiendo de competencias digitales, toman la decisión de comunicarse con las Administraciones Públicas para ejercer dichos derechos por medios electrónicos, pero no consiguen lograrlo, tras varios intentos, por un mal diseño de la sede electrónica de la Administración, o por errores continuos en su solicitud (entre otras posibilidades) tras lo cual, finalmente, terminan relacionándose por medios tradicionales, realmente no han podido elegir, no han podido ejercer su derecho del artículo 14.1, y no han podido beneficiarse de las «ventajas» que ofrece la tramitación telemática de sus instancias. Y no olvidemos la relación electrónica entre las personas físicas y la Administración pública es un derecho subjetivo, por lo que la Administración debe garantizar esa relación.

Pero fuera del supuesto de elección del medio, y sin perjuicio de las consideraciones que ya hicimos en el apartado II.1 de este trabajo, el artículo

104. SÁNCHEZ VALLE, M., «Desafíos de la administración electrónica para la inclusión de las personas mayores en la sociedad digital», op. cit., p. 222.

105. GONZÁLEZ RÍOS, I., «Servicios Públicos digitales y ciudadanos», op. cit., p. 220.

14.2 establece todo un universo de sujetos que están obligados al uso de los medios electrónicos, y aquí la Ley parece ignorar que, entre esos grupos de personas, pueden encontrarse personas mayores u otros colectivos vulnerables, como personas con discapacidad, sin recursos o en riesgo de exclusión social, a las que la relación electrónica puede resultarles imposible.

En primer lugar, están obligadas a la relación electrónica todas «las personas jurídicas», con independencia de su naturaleza jurídica y de la concreta capacidad económica y técnica de la entidad y sus administradores¹⁰⁶. De este modo, como afirma MENÉNDEZ SEBASTIÁN¹⁰⁷ «no puede equipararse todo tipo de personas jurídicas, pues no es lo mismo una multinacional que un negocio familiar con muchos menos recursos». Así, por ejemplo, en el caso de una pequeña sociedad, por ejemplo, negocio de fontanería tradicional regentado por dos socios de cierta edad, tendrán que relacionarse con la Administración por medios electrónicos para solicitar una autorización, una subvención o liquidar un impuesto, aunque su acercamiento a las tecnologías sea mínimo. Del mismo modo, la obligación alcanza a las asociaciones, ONG y personas jurídicas sin ánimo de lucro, a las que la imposición de la relación electrónica puede suponer una barrera al acceso de servicios públicos y subvenciones y, además, suelen encontrar entre sus filas tanto a personas jubiladas que buscan destinar su tiempo a fines sociales, como a personas con discapacidad, viéndose ambos colectivos inmersos en la relación digital con las Administraciones Públicas para los trámites que mantengan con estas. Para estas personas jurídicas, muy probablemente la obligación termina suponiendo un coste adicional al tener que contratar los servicios de gestión a un tercero.

En segundo lugar, también están obligadas a la relación electrónica con las Administraciones Públicas las «entidades sin personalidad jurídica». Este supuesto incluye a las comunidades de bienes o comunidades de propietarios, que pueden contar con un administrador o administradora que por sus circunstancias sociales, económicas, de edad, etc., no se relacione electrónicamente¹⁰⁸. Además, no es de extrañar que la presidenta o presidente de una comunidad de propietarios sea una persona jubilada o de

106. MARTÍN DELGADO, I., «Algunos aspectos problemáticos de la nueva regulación del uso de los medios electrónicos por las Administraciones Públicas», op. cit., 2018, p. 10.

107. MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M., *Las garantías del interesado en el procedimiento administrativo electrónico: luces y sombras de las nuevas Leyes 39 y 40/2015*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, p. 24.

108. COTINO HUESO, L., «El derecho y el deber de relacionarse por medios electrónicos (art. 14. LPAC). Asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados (art. 12)», op. cit., p. 513.

avanzada edad que, en representación de sus vecinos tendrá que actuar ante la Administración Pública imperativamente a través de medios electrónicos. Además, la obligación parte de que todo ciudadano dispone de los medios electrónicos en su domicilio, cuando esto no es así, basta pensar, como dijimos, en las zonas rurales, donde incluso en muchos casos ni siquiera llega internet¹⁰⁹.

En tercer lugar, «quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. En todo caso, dentro de este colectivo se entienden incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles». Ciertamente, son muy numerosas las profesiones a las que se aplica el requisito de la colegiación obligatoria: abogados, médicos, dentistas, farmacéuticos, veterinarios, fisioterapeutas, podólogos, ópticos, psicólogos, biólogos, físicos y químicos, etc., profesionales que, a su vez, se ven sometidos a una obligación de difícil justificación en su relación con la Administración, en tanto en cuanto, en muchos de esos sectores los medios electrónicos no son un factor decisivo en su desempleo profesional.

Y, en cuarto lugar, también están obligados al uso de los medios electrónicos «los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público». Es importante precisar que la obligación implica que los empleados públicos debemos relacionarnos electrónicamente con la administración de la que somos empleados, en cuanto aquellas relaciones que entablamos como tales, por ejemplo, la solicitud de un permiso, un cambio de vacaciones, un expediente disciplinario, etc., lo que no implica aquí la emisión de informes en formato electrónico por los empleados públicos dentro de los procedimientos que tramiten, obligación que también existe, pero que deriva, como bien precisa MENÉNDEZ SEBASTIÁN¹¹⁰ del artículo 80.2 de la LPAC (entre otros preceptos).

La obligación puede suponer o habrá supuesto todo un reto para aquellos empleados de la función pública que se tuvieron que adaptar (y seguimos adaptándonos) a los medios electrónicos para realizar sus funciones, en particular desde la entrada en vigor de la LPAC y la LRJSP. Un buen ejemplo son los administrativos y auxiliares administrativos que prestan servicios en las Administraciones públicas, cuyos puestos de trabajo han

109. MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M., *Las garantías del interesado en el procedimiento administrativo electrónico: luces y sombras de las nuevas Leyes 39 y 40/2015*, op. cit., p. 23.

110. MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M., *Las garantías del interesado en el procedimiento administrativo electrónico: luces y sombras de las nuevas Leyes 39 y 40/2015*, op. cit., pp. 26-27.

debido adaptarse al escenario digital¹¹¹. Adaptación que requiere de los oportunos cursos formativos que debe proporcionar la propia Administración. Entre tanto, observamos el goteo de la asignación de nuevas funciones relativas a lo digital a los puestos previamente existentes o, incluso, de la materialización de funciones que han de ser desempeñadas inexcusablemente por los empleados públicos disponibles de un día para otro, aunque de ellos pueda depender la materialización de un proyecto, la vitalidad de una plataforma digital, el mantenimiento de una página web, las relaciones con los usuarios de los servicios públicos, y un largo etc.¹¹².

Por último, también están obligados «quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración». Como ya hemos advertido, los sujetos de los apartados anteriores, ante la posible incapacidad de relacionarse por medios electrónicos con la Administración pueden recurrir a contratar los servicios profesionales necesarios para que realicen los trámites en su nombre y representación. Evidentemente, no solo la representación no puede suponer una vía de escape al uso de medios electrónicos, sino que habrá que asumir su coste, lo cual es particularmente relevante en los casos de las ONG, comunidades de propietarios o pequeñas empresas. Como afirma COTINO HUESO¹¹³, en la filosofía de la LPAC está ciertamente la idea de que los obligados a la Administración electrónica «se las apañen o arreglen como puedan», por lo que las dificultades que en la práctica implica la relación electrónica suponen oportunidades para diversos asesores y gestores administrativos. De igual modo, cabe tener en cuenta el derecho a actuar asistidos de asesor, reconocido en el artículo 53.g) LPAC¹¹⁴. Ese asesor, que bien puede ser un familiar o conocido que sí cuente con los medios y competencias digitales necesarias para mantener una relación electrónica con la Administración no supone una profesión alguna, y administrativamente no se exige que medie a una relación de asesoría profesional o formal con el interesado.

Esta situación, contribuye a una práctica que lamentablemente se encuentra bastante generalizada, como es la cesión del certificado electrónico y de sus claves por parte de los ciudadanos a personas que realizan

111. ARROYO LLANES, L.M., «La digitalización de las Administraciones Públicas y su impacto sobre el régimen jurídico de los empleados públicos», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 15, 2018, p. 92.

112. ARROYO LLANES, L.M., «La digitalización de las Administraciones Públicas y su impacto sobre el régimen jurídico de los empleados públicos», op. cit., p. 93.

113. COTINO HUESO, L., «El derecho y el deber de relacionarse por medios electrónicos (art. 14. LPAC). Asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados (art. 12)», op cit., p. 521.

114. «Los interesados en el procedimiento administrativo tienen derecho a actuar asistidos de asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses».

gestiones en su nombre por medios electrónicos, lo cual entraña extraordinarios riesgos¹¹⁵. La regulación de los instrumentos de representación (especialmente, *apud acta* por comparecencia tanto electrónica como personal, art. 5 LPAC), así como los registros electrónicos de apoderamientos (para quienes sean capaces de usarlos), debería conducir (o esa parece ser la intención de la LPAC) a que los ciudadanos no cedan sus certificados, sino que se generalicen estos medios de representación y se eviten o reduzcan los riesgos actuales, pero ello no es siempre así, principalmente, como decimos, por su coste, y resulta más cómodo y económico acudir a las inseguras prácticas de ceder los certificados y demás datos personales.

Por otro lado, estos colectivos pueden verse ampliados, como ya hemos comentado, reglamentariamente, por las propias Administraciones Públicas, haciendo uso de la habilitación reglamentaria que recoge el apartado 3º del artículo 14 de la LPAC. A través de la misma se obliga a presentar declaraciones tributarias, o a realizar gestiones con la Seguridad Social, o a solicitar subvenciones y prestaciones, por medios electrónicos, a personas que ya sea por falta de medios, de capacidad económica o de conocimientos, no pueden mantener esa relación¹¹⁶. Son sintomáticas las bases reguladoras de ayudas y subvenciones, contenidas en reglamentos de bajo rango jerárquico, que imponen a los solicitantes el uso del canal electrónico, como sucede cada año con las convocatorias de becas para estudios universitarios, sin preocuparse de si los estudiantes son o no adultos mayores o de si todos los solicitantes reúnen las capacidades y requisitos necesarios para presentar las solicitudes a través de la sede electrónica. O recordemos también que una imposición de tanto impacto como que todos los autónomos tengan que utilizar el sistema RED de la Seguridad Social se articuló asimismo mediante una mera Orden ministerial¹¹⁷.

¿Y qué sucede cuando estas personas de avanzada edad o sin competencias digitales se encuentran obligadas al uso de los medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas y no pueden mantener esa relación por tales medios digitales? pues que sus derechos y garantías

115. OLIVER CUELLO, R., *Administración electrónica en el ámbito tributario*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2021, p. 80.

116. GAMERO CASADO, E. «Cambio de tendencia en la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre administración digital (Comentario de varias sentencias de 2021 que flexibilizan el cumplimiento de requisitos por los ciudadanos o aumentan las exigencias a la Administración en las relaciones electrónicas)», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 110, 2021, p. 167.

117. Se trata de la Orden ESS/214/2018, de 1 de marzo (por la que se modifica la Orden ESS/484/2013, de 26 de marzo, por la que se regula el Sistema de remisión electrónica de datos en el ámbito de la Seguridad Social), que obligó a todos los autónomos a relacionarse por medios electrónicos con la Seguridad Social.

pueden verse lesionados. Porque no basta con que la LPAC regule en el artículo 13 un conjunto de derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas, en los que, en realidad, se pone el énfasis en los derechos a relacionarse con medios electrónicos y hay un total descuido o abandono de cualquier relación física o presencial. Da la impresión de que la LPAC considera que los derechos de la ciudadanía son sobre todo electrónicos, cuando la realidad demuestra que no es siempre así; y, además, lo realmente importante es que eso no debe ser así si la Administración Pública quiere ser esa organización proveedora efectiva de servicios a la ciudadanía¹¹⁸.

Por otro lado, el artículo 53 de la LPAC establece los derechos de los interesados en el procedimiento administrativo. Sin embargo, una persona mayor que carezca de competencias digitales no podrá, por sí misma, acceder al «Punto de Acceso General electrónico» para conocer el estado de tramitación del procedimiento en el que tengan la condición de interesado/a, o acceder y obtener copia de los documentos del procedimiento. Tampoco identificar por medios electrónicos a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos (información básica y fundamental para garantizar, en su caso, la exigencia de responsabilidad por defectos o retrasos en la tramitación y para demandar de dicho órgano el impulso de oficio del respectivo procedimiento¹¹⁹) y, lo que es aún más relevante, no podrá formular alegaciones, o aportar documentos, salvo que contrate y costee los servicios de representación de un profesional. Del mismo modo, puede suponer una barrera «cumplir las obligaciones de pago a través de los medios electrónicos previstos en el artículo 98.2 [art. 53.1. h) LPAC]». Dicho artículo prevé, con carácter general y preferente, en particular para el pago de sanciones pecuniarias, multas o cualquier otro derecho que haya de abonarse a la Hacienda pública (salvo que se justifique la imposibilidad de hacerlo, aunque sin precisar cómo se debe llevar a cabo con éxito tal justificación), los siguientes medios electrónicos de pago: la Tarjeta de crédito y débito, la transferencia bancaria y la domiciliación bancaria.

Por tanto, aquella persona que, incapaz de acceder a la sede electrónica por falta de conocimientos informáticos o por carecer de la infraestructura o medios necesarios, se vea obligada a realizar pagos a la Administración (por ejemplo, el pago de una multa o un impuesto) por medios electrónicos va a ver su derecho (en este caso, cumplir con una obligación) cercenado,

118. Cfr. JIMÉNEZ ASENSIO, R., «Administración digital y servicios a la ciudadanía: estado de la cuestión tras algunas (malas) lecciones de la pandemia», op. cit., pp. 14-15.

119. OLIVER CUELLO, R., *Administración electrónica en el ámbito tributario*, op. cit., p. 50.

ante la incapacidad de poder domiciliar el pago en la sede electrónica o acceder a los datos necesarios para realizar la transferencia. Y lo que es peor, puede que, por ejemplo, en el caso de personas de avanzada edad, siquiera sepan utilizar los medios de pago electrónicos que la normativa prevé pues, por ejemplo, con carácter general el pago *online* con tarjeta requiere verificar el mismo a través de la *App* Bancaria en un *smartphone*. A ese cuestionamiento de la relación electrónica obligatoria hemos de unir el hecho de que el procedimiento administrativo se concibe como una garantía para la defensa de los derechos e intereses legítimos de los interesados, y el medio (electrónico) puede condicionar (cuando no impedir) dicha garantía¹²⁰.

Por otra parte, y al margen ya del procedimiento administrativo, aquellos adultos y adultas mayores que no sean capaces de utilizar los medios electrónicos, pero estén obligados/as a ello pueden ver limitados o directamente verse privados de la posibilidad de ejercer los derechos y beneficios que supone el Estado Social, al no poder solicitar, por ejemplo, una subvención, una prestación social, etc., la cual posiblemente sí podrían haber solicitado a través de medios tradicionales presenciales. Además, la consagración legal de la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración pública para determinados colectivos (art. 14.2 LPAC) y la posibilidad de que dicha exigencia se haga extensiva a otros por vía reglamentaria (art. 14.3 LPAC), unido a la imposibilidad de acceder a servicios públicos prestados en formato electrónico o digital por parte de ciertos colectivos de personas o en determinadas zonas geográficas, puede suponer la vulneración de derechos fundamentales, como el derecho a la no discriminación «por cualquier condición o circunstancia personal o social» (art. 14 CE), por falta de competencias digitales de la ciudadanía para acceder a las prestaciones (personas mayores, personas con discapacidad, desempleados, etc.); el derecho a elegir libremente su residencia (art. 19 CE), cuando la imposibilidad de acceder a servicios públicos esenciales impide la ciudadanía elegir dónde vivir; o, c) el derecho a la educación (art. 27 CE), si los adultos/as mayores desean estudiar y no consiguen matriculables o solicitar una beca. Estos derechos constitucionales que deben servir de garantía frente al poder público cuando regula las relaciones de la ciudadanía con el sector público, esencialmente cuando se limita el derecho de las personas físicas a mantener una relación presencial. La Administración debe garantizar los derechos de los ciudadanos y el entorno digital no debe afectar a la configuración de los derechos fundamentales, que han gozar de la misma protección que se deduce de la CE y de su desarrollo normativo¹²¹.

120. GONZÁLEZ RÍOS, I., «Servicios públicos digitales: naturaleza jurídica y garantías para el ciudadano», op. cit., p. 51.

121. GONZÁLEZ RÍOS, I., «Servicios públicos digitales: naturaleza jurídica y garantías para el ciudadano», op. cit., pp. 27 y 37.

Finalmente, en el caso de que las personas mayores opten, ante la imposibilidad de mantener la relación electrónica, por presentar sus instancias el papel, se les aplicaría, igual que a cualquier otra persona, la regla del artículo 68.4 de la LPAC, que establece que «si alguno de los sujetos a los que hace referencia el artículo 14.2 y 14.3 presenta su solicitud presencialmente, las Administraciones Públicas requerirán al interesado para que la subsane a través de su presentación electrónica. *A estos efectos, se considerará como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación*». En mi opinión, la referencia a que la fecha de presentación será en la que se haya subsanado implica la clara voluntad del legislador de «castigar» al ciudadano que debiendo hacerlo, no utilizó los medios electrónicos¹²², entendiendo que su solicitud no fue presentada en el momento en que lo hizo en papel, sino después, cuando ya lo presentó electrónicamente. Así, por ejemplo, si mediaba cualquier plazo que haya precluido al momento de la subsanación, el obligado habrá incumplido dicho plazo con los efectos que ello implique en cada procedimiento o relación jurídica administrativa. O en el mejor de los casos, cuando la Administración le indica al interesado que ha de presentar su solicitud por medios electrónicos al ser obligado, puede suceder que para éste lo haga en plazo ya no disponga de los diez días que la propia norma prevé con carácter general para la subsanación y mejora, sino de menos¹²³.

Por ello, esta regulación ha dado lugar en la práctica a situaciones en las que, tanto en relación con la presentación de solicitudes, como en dar cumplimiento a requerimientos o presentar recursos administrativos, la Administración ha procedido a admitir el escrito, otorgar un plazo de subsanación de diez días, y al subsanar el administrado dentro de esos diez días conferidos, pero ya fuera del plazo inicial que debía observar, la Administración ha inadmitido posteriormente aquél escrito por entender que se ha presentado fuera de plazo; en definitiva, ha denegado la subsanación efectuada¹²⁴, de forma que en estos casos se priva al interesado o interesada de poder subsanar el haber escogido un canal de comunicación erróneo y, con ello, de poder hacer valer sus derechos o cumplir con sus obligaciones.

122. En el mismo sentido COTINO HUESO, L., «El derecho y el deber de relacionarse por medios electrónicos (art. 14. LPAC). Asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados (art. 12)», op cit., p. 502 y, del mismo autor, «La obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración y sus escasas garantías», op. cit., p. 11.

123. MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M., *Las garantías del interesado en el procedimiento administrativo electrónico: luces y sombras de las nuevas Leyes 39 y 40/2015*, op. cit., p. 73.

124. BERNING PRIETO, A. D., «La subsanación electrónica en el procedimiento administrativo: una cuestión pendiente de resolver en la jurisprudencia española», *European Review of Digital Administration & Law - Erdal*, vol. 2, 2021, p. 250.

A este respecto, la STSJ de Madrid núm. 276/2018, de 18 de mayo (rec. 251/2017)¹²⁵ reconoce la estrecha relación de esta problemática el «principio de confianza legítima». Así, afirma el Tribunal que la concesión del plazo de diez días para subsanación del defecto, y el apercibimiento de tenerle por desistido de su pretensión, suponen que la aplicación del párrafo cuarto del artículo 68 debe considerarse sorpresiva y contraria al principio de confianza legítima, y a los propios actos de la administración (FJ 7º). Por tanto, «al conceder un plazo, y formular ese apercibimiento, se estaba dando a entender a la parte que el escrito sí había sido tenido por presentado (ya que de otra forma no sería posible extender por desistido al interesado de la pretensión en él deducida), y que el defecto era subsanable en el plazo de referencia» (FJ 8º).

Pero al margen del caso enjuiciado¹²⁶, el Tribunal entiende que el derecho de subsanación en estos casos no existe. En efecto, afirma que «el párrafo cuarto no menciona plazo alguno de subsanación, y es que, ni existe, ni es necesario. Porque la fecha de presentación del escrito que se va a considerar, en todo caso, va a ser la de su presentación telemática, no se trata de una subsanación propia, ya que la consecuencia del defecto es, de entrada, la de no tener por presentado el escrito. Y, por otra parte, la fijación de un plazo concreto para su presentación resulta inútil, pues, cuando se realice, esto es, cuando se presente de forma telemática, sin perjuicio del tiempo en que se haga, producirá los efectos que procedan». Y es que esa es la realidad, la consecuencia que el artículo 68.4 establece para el ciudadano o ciudadana que no cumple con su obligación legal de presentar electrónicamente su solicitud no es realmente la necesidad de subsanación, sino una inadmisión

125. En el supuesto enjuiciado, la recurrente era una persona jurídica que presentó físicamente un recurso de alzada en el plazo legalmente establecido de un mes y, según la Administración, dado que se encontraba obligada a relacionarse electrónicamente con ésta *ex artículo 14 LPAC*, la requirió para que subsanase el defecto conforme al artículo 68.4 LPAC en el plazo de diez días hábiles, advirtiéndole de que, en caso de no hacerlo, se tendría por no presentado el mismo. Tras dar cumplimiento al requerimiento de subsanación dentro del plazo de diez días conferido, recibió una resolución de inadmisión por haberse presentado fuera de plazo, al interpretarse el artículo 68.4 LPAC en el sentido de que, una vez realizada la subsanación electrónica, sería válida siempre y cuando hubiese sido presentada dentro del plazo originalmente conferido (un mes para el recurso de alzada).

126. Ciertamente, en el caso de la sentencia, como señala el Tribunal (FJ 8º), la Administración mezcló las previsiones de este artículo 68 de la LPAC. Porque aplicó el párrafo primero, concediendo expresamente a la parte un plazo de 10 días hábiles para subsanar el defecto de falta de presentación telemática, indicando expresamente a la parte que, en caso de no subsanación, se le tendría por desistida de su petición (que, por otra parte, se tuvo por formulada); pero a la hora de considerar los efectos de la subsanación, aplicó el último párrafo del art. 68, que establece que ha de tenerse en cuenta como fecha de presentación del escrito, la de su presentación telemática.

de su solicitud, pues únicamente esta surtirá los efectos jurídicos que correspondan una vez haya sido presentada por los citados medios electrónicos.

En fin, como puede observarse, son varios los derechos que pueden ser lesionados y numerosas las consecuencias negativas que se derivan de la imposición de la relación electrónica a personas mayores que por falta de competencias o de medios no puedan mantener esa relación, sin que el ordenamiento jurídico arbitre alguna excepción o solución real, pues se rigen por las mismas reglas que cualquier otro obligado (*ex artículos 14.2 y 14.3 de la LPAC*) sin tener en cuenta la particular situación que puede darse por razón de edad, dependencia, bajos recursos económicos, discapacidad u otros motivos.

4. PERSONAS MAYORES Y NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS

En materia de notificaciones, la LPAC apuesta en firme por las notificaciones electrónicas. Basta leer el inicio del artículo 41 rubricado «condiciones generales para la práctica de las notificaciones» para advertir que las notificaciones se practicarán preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía, refiriéndose a los sujetos del artículo 14.2 y a los que se les haya impuesto este medio a través de la habilitación reglamentaria del artículo 14.3.

Además, en el caso de los sujetos no obligados (art. 14.1 LPAC), la Ley recuerda la posibilidad que estos tienen de decidir y comunicar en cualquier momento a la Administración Pública, que las notificaciones sucesivas se practiquen por medios electrónicos. De hecho, es común encontrar en los formularios en papel para presentar instancias ante las Administraciones una casilla a marcar por el interesado que quiera recibir de forma electrónica las notificaciones. Además, todas las notificaciones que se practiquen en papel también son puestas a disposición del interesado en la sede electrónica de la Administración, para que pueda acceder a la misma de forma voluntaria (art. 42.1). A este respecto, es importante señalar que, como establece el artículo 41.7, cuando el interesado fuera notificado por distintos cauces, se tomará como fecha de notificación la de aquélla que se hubiera producido en primer lugar. Por tanto, en caso de que el interesado no obligado a relacionarse por medios electrónicos, por las razones que sean, bien intencionadamente o bien por desconocimiento, acceda a la notificación electrónica antes de recibirla en papel, será esta primera la que surtirá efectos e iniciará, por ejemplo, el plazo de alegaciones. Asimismo, cuando el interesado accede al contenido de la notificación en la sede electrónica, el apartado 3º del artículo 42 ordena que al mismo se le ofrezca la posibilidad de que el resto de notificaciones se realicen a través de medios electrónicos,

buscando de este modo que la opción por la notificación electrónica sea lo más extendida posible. La razón es obvia, a la Administración le es mucho más cómodo y económico enviar la notificación por medios electrónicos que practicarla en el domicilio del interesado.

Por otro lado, en términos prácticamente idénticos, disponen el artículo 41.6 de la LPAC y el artículo 43.1 del RAFME que con independencia de que la notificación se realice en papel o por medios electrónicos, las Administraciones Públicas enviarán al interesado o, en su caso, a su representante, aviso informándole de la puesta a disposición de la notificación bien en la Dirección Electrónica Habilitada única (DEHú), bien en la sede electrónica o sede electrónica asociada de la Administración, u Organismo o Entidad o, en su caso, en ambas.

«El aviso de puesta a disposición de la notificación» constituye una garantía para los interesados impuesta (en principio) como obligatoria para el órgano administrativo. Ciertamente, sin este aviso las notificaciones electrónicas plantean un problema práctico que dificulta su aceptación por los interesados y hasta puede redundar en una merma de garantías para los mismos: obligarían al interesado a acceder de manera regular a la correspondiente sede electrónica o a la dirección electrónica habilitada para comprobar si se ha producido la puesta a disposición de alguna notificación, con el peligro de que, como ese acceso no sea lo suficientemente frecuente, alguna actuación se dé por notificada sin que el administrado tenga conocimiento de ello, debido al régimen de eficacia de las notificaciones que establece nuestra legislación administrativa (pues se entienden practicadas si en un plazo de diez días naturales desde la puesta a disposición no se accede al contenido, art. 43.2 LPAC). Y si ya es una carga excesiva el tener que acceder y comprobar si existe alguna notificación pendiente, incluso cuando el interesado lo es por haber presentado una solicitud, en cuyo supuesto podría pensarse que estará más atento a recibir la notificación, «lo que ya en sí es inadmisibile, es que las mismas reglas se apliquen en los procedimientos iniciados de oficio»¹²⁷.

Sin embargo, no se exige expresamente en la Ley (ni en el RAFME) que el aviso sea previo o simultáneo a la puesta a disposición de la notificación¹²⁸ y, además, y aunque esa garantía legal genera a los interesados una confianza legítima en el cumplimiento por el órgano administrativo de su

127. MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M., *Las garantías del interesado en el procedimiento administrativo electrónico: luces y sombras de las nuevas Leyes 39 y 40/2015*, op. cit., p. 43.

128. MIGUEZ MACHO, L. M., «Las notificaciones electrónicas», en ALMEIDA CERREDA, M., y MÍGUEZ MACHO, L. (Dirs.), *La actualización de la Administración electrónica*, Andavira editora, A Coruña, 2016, p. 240.

obligación, dice la LPAC que «la falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida» (art. 41.6 LPAC), privando por tanto, de efectos invalidantes el incumplimiento de la Administración de su obligación de enviar el meritado aviso, y «tratándose de un precepto legal que no ayuda a la aceptación del sistema de notificación electrónica»¹²⁹.

Además, el RAFME refuerza aún más la falta de necesidad de cumplimiento por parte de la Administración de realizar el aviso, porque establece que «la falta de práctica de este aviso, *de carácter meramente informativo*, no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida». Este breve añadido «de carácter meramente informativo», deja aún más clara la naturaleza jurídica del aviso, y la impunidad para la Administración que lo incumple, pues aunque no se realice el mismo la notificación puede ser válida, configurándose el aviso como «un elemento accesorio de la notificación»¹³⁰.

Para MARTÍN DELGADO¹³¹ resulta inaceptable que la ausencia de aviso complementario no posea consecuencias; más aún en el caso de los sujetos obligados a recibir notificaciones por medios electrónicos, que no tienen la posibilidad de optar por las notificaciones en papel. La garantía fundamental que permite justificar el desplazamiento de la carga de la Administración al interesado (se pasa de ser aquella la que acude al domicilio de éste a pedir a éste que acuda a la «oficina virtual» de aquella o a un buzón de titularidad pública) es precisamente la confianza en que el destinatario de una notificación electrónica recibirá en los dispositivos electrónicos o en su buzón de correo electrónico ordinario que utiliza habitualmente un aviso complementario de notificación. Suprimir los efectos invalidantes de la notificación en ausencia de este aviso —ni siquiera se exige excepcionalidad en la omisión— es, sencillamente, poner en situación de indefensión al interesado cuando esto ocurra, sobre todo si se tiene en cuenta que no hay motivos técnicos ni jurídicos para no practicarlo. En el mismo sentido, MIGUEZ MACHO¹³² señala que con esta desafortunada frase de la Ley (reforzada aún más en el RAFME) el esfuerzo por dotar de

-
129. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. *El procedimiento electrónico en las Administraciones Locales. Aspectos metodológicos y normativos del proceso de implantación*, CEMCi, Granada, 2018, p. 172
130. LÓPEZ DONAIRE, B., «Artículos 41-45», en CAMPOS ACUÑA, C. (Dir.), *Comentarios al Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos*, Wolters Kluwer, Madrid, 2021, p. 354.
131. MARTÍN DELGADO, I., «Algunos aspectos problemáticos de la nueva regulación del uso de los medios electrónicos por las Administraciones Públicas», op. cit., p. 42.
132. MIGUEZ MACHO, L. M., «Las notificaciones electrónicas» op. cit., p. 242.

más garantías a la notificación electrónica queda neutralizado; si no se prevé sanción jurídica alguna para el incumplimiento por la Administración de la teórica obligación de mandar el aviso de notificación, mal puede hablarse de la verdadera obligación para la Administración y, por tanto, el envío del aviso se deja a la buena voluntad de ésta.

Por todo lo expuesto, el principal problema de las notificaciones electrónicas es la incapacidad de muchos sujetos (especialmente personas mayores) que estén obligados a relacionarse por medios electrónicos con la Administración (*ex arts.* 14.2 o 14.3), y resulten obligados a recibir las notificaciones por esta vía (art. 41.1 LPAC) de encontrarse en una de estas tres situaciones: (1) que teniendo una notificación pendiente en la sede electrónica no hayan recibido el correspondiente aviso de su puesta a disposición porque la Administración no lo ha realizado o se ha producido un error al enviarlo, sin que la falta del mismo impida que la notificación sea plenamente válida, por lo que tendrán conocimiento cuando se materialice el acto que se notifica, por ejemplo, el cobro de una sanción; (2) que hayan recibido un aviso en su dispositivo electrónico o dirección de correo electrónico donde se les advierte de que tienen a su disposición una notificación en la sede electrónica correspondiente y no saben o no pueden acceder a la misma¹³³; o (3) que ni siquiera hayan podido tener constancia de que han recibido la notificación o el aviso por falta de competencias digitales básicas para el uso de estas tecnologías (correo electrónico o dispositivo electrónico), conociendo el contenido del acto cuando este ya se ha ejecutado.

En definitiva, el sistema electrónico de notificaciones es francamente insatisfactorio desde la perspectiva de los derechos de los ciudadanos, a los que deja en una situación de vulnerabilidad jurídica notable. A cambio, resulta muy conveniente para las Administraciones Públicas, pues es prácticamente imposible que no notifiquen correctamente un acto administrativo y, por ello, pueden aspirar a que estos sean ejecutivos con mucha más facilidad, y más rápidamente, que con el régimen tradicional¹³⁴. Tampoco se entiende por qué si fracasa el intento de notificación en papel se procede a la publicación de un anuncio en el BOE, mientras que si fracasa la notificación electrónica por falta de acceso a su contenido, la misma se considera

133. En esta circunstancia, la única e incómoda solución pasa por lo previsto en el artículo 41.1.a) de la LPAC, que permite que la notificación se realice en papel cuando esta se realice con ocasión de la comparecencia espontánea del interesado o su representante en las oficinas de asistencia en materia de registro y solicite la comunicación o notificación personal en ese momento.

134. BOIX PALOP, A., «Reforma jurídico-administrativa, procedimiento electrónico y Administración local: análisis de la incidencia de las recientes transformaciones en las bases del procedimiento administrativo español sobre el régimen local», op. cit., p. 351.

rechazada por el destinatario y, por tanto, se da por realizada, cuando es evidente que no hay motivo objetivo alguno que justifique la presunción de que la referida falta de acceso se deba en todos los casos a la voluntad del interesado de obstaculizar la práctica de la notificación¹³⁵, pudiendo deberse simplemente a la falta de capacidades digitales del interesado para acceder a su contenido.

En estas condiciones es realmente un riesgo para los interesados no obligados a utilizar los medios electrónicos (personas físicas *ex art.* 14.1 LPAC), particularmente aquellos adultos/as mayores que carezca de competencias digitales básicas, que opten voluntariamente porque las notificaciones se les practiquen electrónicamente, aunque el afán de digitalización extensiva provoca, como ya hemos señalado en varias ocasiones, que cada vez son y serán más los ciudadanos y ciudadanas que deberán lidiar con este desventajoso régimen de notificación en contraposición con las notificaciones en papel.

IV. BALANCE FINAL: LA BUENA ADMINISTRACIÓN Y LAS PERSONAS MAYORES

La normativa sobre procedimiento administrativo común parte del paradigma, no cuestionado, de que el funcionamiento de la Administración a través de medios electrónicos va a contribuir a una mayor eficacia, más simplificación, más transparencia pública, mayor calidad del servicio, etc., sin embargo, el establecimiento de la relación electrónica obligatoria en muchos procedimientos y actividades materiales de gestión puede, no solo deshumanizar la relación, sino incluso anular aquella proximidad, claridad, simplicidad y eficacia que se predica de la actuación administrativa¹³⁶.

Y es que los derechos de los interesados y, particularmente, de las personas mayores no son electrónicos (es ciertamente criticable que el artículo 13 de la LPAC al regular los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas no contemple el derecho a comunicarse presencialmente), de modo que hay que configurar nuevos derechos y garantías para los colectivos vulnerables. Y ello sería realmente sencillo, primero, garantizando el derecho de asistencia que reconoce el artículo 12 de la LPAC a todas las personas que acrediten una avanzada edad o una discapacidad, con independencia de que sean o no sujetos obligados al uso de medios electrónicos. Y, segundo, eximiendo de la relación electrónica obligatoria a aquellas personas mayores o en situación de vulnerabilidad (debidamente acreditada) que estén obligados *de iure* a utilizar los medios electrónicos,

135. MIGUEZ MACHO, L. M., «Las notificaciones electrónicas», *op. cit.*, p. 246.

136. GONZÁLEZ RÍOS, I., «Servicios Públicos digitales y ciudadanos», *op. cit.*, p. 231.



ARANZADI
DERECHO
ADMINISTRATIVO

Esta obra tiene por objeto el estudio de la acelerada digitalización de las Administraciones Públicas, que está suponiendo la vulneración de los Derechos y garantías de las personas mayores en los procedimientos administrativos electrónicos como consecuencia de la brecha digital que afecta a casi la mitad de la población española, teniendo en cuenta también el riesgo de despoblamiento de los municipios y cómo afecta al acceso a infraestructuras y servicios digitales.

Asimismo, el estudio analiza la política fiscal en este contexto marcado por el acusado envejecimiento de la población, tanto en la vertiente del gasto público como de los ingresos. Las necesidades de inversión para la transformación digital de nuestra sociedad conllevan un aumento de la presión sobre el gasto fiscal, que requiere reflexionar sobre cómo sustentar el sistema público de pensiones y el gasto público sanitario.

De este modo, el envejecimiento de la población y la digitalización plantean una serie de retos que han sido abordados desde el Derecho Administrativo y el Derecho Financiero y Tributario, ofreciendo al lector una publicación completa e interdisciplinar de la materia.

El precio de esta obra incluye la publicación en formato DÚO sin coste adicional (papel + libro electrónico)

ACCEDE A LA VERSIÓN ELECTRÓNICA SIGUIENDO LAS INDICACIONES DEL INTERIOR DEL LIBRO

ISBN: 978-84-1095-042-2

