

# EAPC - Aprofundim en el procediment administratiu i en el funcionament de les administracions públiques



Els petits canvis són poderosos; un cop més, les notificacions electròniques i l'obligatorietat de la tramitació electrònica. Les ordres PDA/20/2019 i PDA/21/2019

18-11-2019

## 1. Introducció

La incorporació dels mitjans electrònics en l'actuació de les administracions públiques és una realitat innegable. Cada vegada més, estem signant els actes administratius electrònicament, tramitem procediments mitjançant gestors electrònics de tramitació d'expedients i notifiquem electrònicament a les persones interessades els actes que els afecten.

Encara queda molt camí per recórrer, i encara hi ha nombroses ineficiències tecnològiques i administratives, però la tramitació electrònica ha arribat per quedar-se i, sense cap mena de dubte, són innegables els beneficis que es deriven per a l'organització i també per a les persones que es relacionen amb les administracions, sigui o no sota la condició de persona interessada en un determinat procediment.

No obstant aquests avantatges, cal tenir molta cautela per evitar que, davant de situacions de fractura digital, el ciutadà pateixi una situació d'indefensió material quan es relaciona amb l'Administració. No entrarem ara a analitzar-ho, sinó que ens centrarem en un àmbit en el qual, probablement, la tramitació digital desplega la màxima eficiència pràctica, com són les notificacions electròniques.

Ja hem parlat en altres ocasions del règim de les notificacions, del caràcter prevalent de la notificació electrònica i de l'increment substancial dels subjectes obligats a relacionar-se electrònicament, que s'estén com l'obligació de rebre les notificacions en suport electrònic, exclusivament, per part dels subjectes obligats.

No obstant això, aquesta obligatorietat ha estat modulada en l'aplicació pràctica, almenys en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat, fins que la Llei 39/2015 desplegui totalment la seva eficàcia (el 2 d'octubre de 2020, si no es torna a demorar l'aplicació íntegra).

En qualsevol cas, quan parlem del règim jurídic de les notificacions, atès que aquestes s'articulen com un requisit d'eficàcia dels actes administratius, el principi de seguretat jurídica passa a desplegar un paper essencial. L'eficàcia és l'essència de l'actuació administrativa ja que, en cas contrari, els actes administratius es quedarien com a simples declaracions d'intencions, sense cap efecte pràctic. Al contrari, la notificació de l'acte administratiu determina el moment de desplegament dels seus efectes però, simultàniament, l'inici del termini per poder reaccionar davant d'una actuació administrativa que el particular consideri desfavorable.

A partir d'aquest fet, un cop desglossat el principi de seguretat jurídica en una suma de certesa de la norma i de predictibilitat d'aquesta, el nou règim de les notificacions electròniques, especialment pel que fa als subjectes obligats, altera de manera significativa la relació d'aquests amb la seva administració.

Podríem arribar a considerar que la ignorància de la norma no excusa de complir-la i, d'acord amb aquesta premissa, introduir de manera directa l'obligatorietat de les notificacions electròniques, sense cap tipus de condicionant o modulació o, al contrari, anar introduint de manera ponderada i racional aquesta obligatorietat.

Aquest últim és el model d'Administració digital que, al meu entendre, és correcte, mitjançant el qual es concilien els principis d'eficàcia i eficiència administrativa i de seguretat jurídica, que en última instància evita situacions d'indefensió material.

## 2. Anàlisi de l'Ordre PDA/20/2019 i l'Ordre PDA/21/2019

Per aquesta raó, us volia destacar dues ordres que, tot i que han passat bastant desapercebudes, il·lustren la manera d'entendre la incorporació dels mitjans electrònics ponderadament.

M'estic referint a l'Ordre PDA/20/2019, de 14 de febrer, sobre les condicions per a la posada en funcionament de la tramitació electrònica, i l'Ordre PDA/21/2019, de 14 de febrer, per la qual es determina el sistema de notificacions electròniques de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i del seu sector públic.

Totes dues ordres volen donar resposta a una situació de fet i, al mateix temps, adequar-se a la realitat de la situació en la qual es troba l'Administració de la Generalitat: en primer lloc, la demora en l'entrada en vigor plena de la Llei 39/2015 abans referida, que comporta un endarreriment en la incorporació des del punt de vista legal de tot el marc normatiu de la Llei 39/2015 i el canvi que implica; en segon lloc, a diferència d'altres administracions públiques, la Generalitat de Catalunya està bastant preparada per al canvi tecnològic que imposa el canvi normatiu.

Per aquesta raó, cadascuna de les ordres regulen realitats diferenciades, però partint d'una finalitat comuna: traslladar seguretat jurídica al marc actualment existent i, consegüentment, reduir els riscos de seguretat jurídica. Al mateix temps, impliquen avançar en el marc normatiu de desplegament de la normativa bàsica estatal, dintre de les possibilitats que la Llei 39/2015 atorga.

### 2.1 Ordre PDA/20/2019, de 14 de febrer, sobre les condicions per a la posada en funcionament de la tramitació electrònica

Ja hem analitzat en altres apunts els subjectes que estan obligats a tramitar electrònicament, per imperatiu legal recollit en l'article 14.2 de la Llei 39/2015. De la mateixa manera, hem interpretat que aquesta obligació de tramitar no resulta exigible fins al 2 d'octubre de 2020, però no és així

pel que fa a les notificacions electròniques, l'obligatorietat de les quals existeix des del 2 d'octubre de 2016 –una altra cosa és que encara no estiguin implantades totalment.

No obstant aquesta demora en l'aplicació de l'obligatorietat de l'article 14.2, és una realitat que l'Administració de la Generalitat està preparada per incorporar de manera massiva la tramitació electrònica, sense haver d'esperar a l'any 2020.

Per aquesta raó, al marge de l'obligació *ex lege* de l'article 14.2, hi ha igualment la possibilitat d'obligar a determinats col·lectius, reglamentàriament, a tramitar electrònicament, aplicant el que disposa l'article 14.3 de la Llei 39/2015.

Això és el que fa l'Ordre PDA/20/2019. Si analitzem l'àmbit subjectiu dels destinataris, veiem que coincideix amb els subjectes obligats de l'article 14.2 (amb l'excepció dels empleats públics, que òbviament no s'inclouen com a destinataris de l'Ordre), però afegeix un col·lectiu, "les persones físiques que realitzin activitat econòmica, professional, empresaris individuals o autònoms". Aquests subjectes passen a ser obligats reglamentàriament, per raó que per la seva capacitat econòmica, tècnica, dedicació professional o altres motius queda acreditat que tenen accés i disponibilitat als mitjans electrònics necessaris (així s'indica en els antecedents de l'Ordre). La incorporació d'aquest col·lectiu, per la via de l'article 14.3, comporta un canvi substancial, de la mateixa manera que comporta un canvi que els subjectes de l'article 14.2 es troben ja obligats no per l'entrada en vigor plena de la Llei 39/2015, sinó per la incorporació d'aquests col·lectius, de manera directa, per la via de l'article 14.3.

En qualsevol cas, partint d'aquesta ampliació dels col·lectius de subjectes obligats a què es refereix l'article 3.1, s'estableixin simultàniament una sèrie de condicionants per fer efectiva aquesta obligatorietat, els quals tenen per objecte traslladar seguretat jurídica.

En primer lloc, s'imposa l'obligació que, prèviament a la posada en funcionament, es determinin una sèrie d'elements: els tràmits que estaran a disposició, ja que no seran necessàriament tots; els col·lectius als quals resulta aplicable –dintre dels obligats–, les eines d'accés a la tramitació, les d'identificació i signatura, les de notificació, i les de consulta i seguiment de la tramitació, i els sistemes substitutoris en cas d'interrupció del servei.

Amb aquests elements, es dona resposta als trets bàsics de la tramitació de qualsevol procediment i, paral·lelament, per evitar situacions d'indefensió material, s'imposa la publicació d'aquests elements, d'acord amb l'article 4, en la seu electrònica corresponent.

En resum, amb aquesta Ordre s'amplia, per via reglamentària, el nombre de subjectes obligats, s'articula en termes de seguretat jurídica, amb la determinació dels trets bàsics d'aquesta obligatorietat i, simultàniament, es garanteixen les condicions bàsiques de publicitat que evitin situacions d'indefensió material.

No puc deixar de comentar la disposició addicional única d'aquesta Ordre que, sota la rúbrica "Impossibilitat material del subjecte obligat per a realitzar les comunicacions electròniques", indica que:

"En cas que, excepcionalment, dins del col·lectiu de subjectes obligats a relacionar-se electrònicament amb l'Administració hi hagi interessats que resideixin a l'estranger i, per impossibilitat material o tècnica, no disposin dels mitjans electrònics necessaris per a la identificació i la signatura de les comunicacions del tràmit o procediment, s'ha d'habilitar un

funcionari per tal que, mitjançant l'ús del sistema de signatura electrònica del qual estigui dotat, s'identifiqui i signi els tràmits en nom de l'interessat. En aquest cas, cal que l'interessat que no tingui els mitjans electrònics necessaris s'identifiqui per qualsevol dels mitjans habilitats davant l'òrgan competent en la tramitació i presti el seu consentiment exprés per a aquesta actuació, fet del qual ha de quedar constància.”

Com ja sabeu, l'article 12.2 de la Llei 39/2015 exclou del dret a ser assistits els subjectes obligats de l'article 14.2, la qual cosa pot portar a situacions d'indefensió material a col·lectius, per exemple, residents a l'estranger, que no disposin per les condicions materials del país en el qual es trobin d'un accés adequat a mitjans electrònics (no entrarem en la tipologia dels països en què es poden trobar els catalans i les catalanes a l'exterior, i que tenen el mateix dret que qualsevol ciutadà a relacionar-se amb la seva administració per mitjans electrònics).

Amb aquesta finalitat, es disposa que, excepcionalment, aquestes persones es puguin identificar mitjançant un funcionari habilitat a aquest efecte, amb la qual cosa s'exclourien igualment situacions d'indefensió material.

2.2 Ordre PDA/21/2019, de 14 de febrer, per la qual es determina el sistema de notificacions electròniques de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i del seu sector públic

Aquesta Ordre determina quin és el sistema de notificacions electròniques de la Generalitat, d'acord amb el que disposa l'article 43 de la Llei 39/2015.

L'article 43 determina que cada administració ha de concretar quin és el seu sistema de notificació electrònica i, amb aquesta finalitat, des de la vessant autoorganitzativa, l'Ordre PDA/21/2019 defineix aquest sistema quan indica en l'article el sistema de notificacions electròniques de l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic, que és la compareixença de la persona interessada a la seu electrònica.

A partir d'aquesta determinació, concreta igualment els aspectes bàsics de funcionament del sistema de notificacions, i indica en l'article 3 que aquest sistema és accessible en la [Seu electrònica de l'Administració de la Generalitat de Catalunya](#), en què les persones han d'accedir a la seva carpeta virtual i identificar-se pels sistemes establerts en el Protocol d'identificació i signatura electrònica aprovat per l'Ordre GRI 233/2015, de 20 de juliol.

En definitiva, l'Ordre exposa els trets bàsics organitzatius de funcionament del sistema de notificacions de l'Administració de la Generalitat.

L'article 4 de l'Ordre PDA/21/2019 és igualment rellevant, en indicar que les relacions interorgàniques (entre òrgans de l'Administració de la Generalitat, incloent-hi les seves entitats vinculades o dependents), s'han de fer mitjançant la plataforma de comunicacions electròniques de la Generalitat de Catalunya e-Valisa, quan calgui tenir constància fefaent del tràmit i, en cas contrari, es pot utilitzar el correu electrònic.

D'altra banda, en l'article 4.3 es recull el sistema de notificacions en relació amb els empleats públics, i s'indica que ATRI (el portal d'informació i serveis per al personal de la Generalitat de Catalunya) és l'eina de comunicació dels procediments iniciats a sol·licitud de la persona interessada per als tràmits i les actuacions establerts en aquesta plataforma.

D'altra banda, disposa igualment que la plataforma e-Valisa és una eina per fer les notificacions d'actes als funcionaris per raó de la seva condició d'empleats públics.

Finalment, en l'apartat 4 es regulen les comunicacions mitjançant l'EACAT, eina utilitzada per les notificacions entre l'Administració de la Generalitat i la resta del sector públic de Catalunya (entitats locals, per exemple). En aquests casos, s'indica que el còmput de terminis per a la relació administrativa que correspongui s'inicia amb la posada a disposició del destinatari de la comunicació.

No podem concloure sense assenyalar que l'article 5 fa referència a les garanties per a la prestació del servei, i que la disposició addicional única disposa que, per resolució del titular del departament competent en matèria d'administracions públiques, es poden establir altres sistemes, a més que es poden subscriure convenis a aquests efectes, amb els condicionants tècnics que la mateixa disposició inclou.

En definitiva, l'Ordre PDA/21/2019, en aquest cas en matèria de notificacions electròniques, intenta traslladar seguretat jurídica a la matèria, recull les condicions de prestació del servei i els diferents sistemes de notificació en funció de la situació jurídica corresponent, i se cenyeix a la definició dels aspectes organitzatius de cada sistema.

3. Breu referència a la Sentència del Tribunal Constitucional 47/2019

No vull concloure aquest post sense fer referència a una sentència recent del Tribunal Constitucional en matèria de notificacions electròniques.

M'estic referint a la [STC 47/2019](#), de 8 d'abril, dictada en un recurs d'empara interposat per una persona jurídica que havia estat emplaçada en un procediment judicial davant la jurisdicció social, per a l'acte de conciliació i judici, mitjançant notificació a l'adreça electrònica habilitada. L'empresa demandada no va comparèixer i es va dictar sentència desfavorable, ja que, en no haver comparegut, es va donar per confessa.

Aquesta Sentència fa referència a les notificacions electròniques en l'àmbit judicial, que es troba en una regulació clarament diferenciada del que és el procediment administratiu. No obstant això, m'interessa destacar-la per una doble raó:

- En primer lloc, perquè les notificacions electròniques en l'àmbit judicial han adquirit, en aquests moments, un volum molt significatiu, fet que porta aparellat que comencin a produir-se patologies o incidències com la que va motivar la presentació del recurs d'empara ara estimat i, en última instància, suposa disposar de jurisprudència que, des de la perspectiva constitucional, comença a fixar criteris sobre els límits o drets a respectar en l'àmbit de les notificacions electròniques.
- En segon lloc, i el que m'interessa destacar, és que aquesta Sentència, interpretant la normativa que resulta aplicable, en fa una interpretació integradora i sistemàtica, i conclou amb un posicionament favorable a la persona jurídica, en entendre que els actes de comunicació tenen una especial rellevància per accedir al recurs i per garantir la tutela judicial efectiva, "pues salvo que la situación de incomunicación sea imputable a la propia conducta del afectado por haberse situado voluntaria o negligentemente al margen del proceso, pese a tener conocimiento por otros medios distintos de su existencia, si bien es necesario recordar que la posible negligencia, descuido o impericia imputables a la parte, o el conocimiento extraprocesal de la causa judicial tramitada inaudita parte, que excluiría la relevancia constitucional de la queja, 'no puede fundarse sin más en una presunción cimentada en simples conjeturas, sino que debe acreditarse fehacientemente para que surta su efecto invalidante de la tacha de indefensión, pues lo presumido, es justamente, el desconocimiento del proceso si así se alega'" (STC 181/2015, de 7 de septiembre, FJ 3). En aquest sentit, si llegiu la Sentència, veure que fa una interpretació de la normativa que, en última instància, implica que la primera citació o emplaçament s'ha de fer per correu certificat, és a dir, en paper.

Com ja he dit, aquesta Sentència no és aplicable en matèria de procediment administratiu, però podem destacar-la com una sentència que, davant les diferents interpretacions possibles de la normativa aplicable (i no pas clares), estableix una interpretació que, en última instància, restringeix l'abast de l'obligatorietat de la notificació electrònica, en entendre que, davant de diferents opcions interpretatives possibles, ha de prevaldre el dret d'accés a la tutela judicial efectiva.

*Mutatis mutandis*, les administracions públiques, a l'hora d'impulsar l'obligatorietat en la tramitació electrònica i les determinacions que la Llei 39/2015 estableix pel cas que no se segueixi aquesta obligatorietat (com les conseqüències que es deriven de l'article 68.4 de la Llei 39/2015), han de ponderar que la seva aplicació sigui en termes de seguretat jurídica màxima, han de cercar la màxima certesa de la norma i han d'adoptar les mesures que siguin possibles i raonables per evitar situacions d'indefensió.



## **Xavier Urios Aparisi**

Cap de l'Assessoria Jurídica de l'APDCAT