

COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

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)

*Eduardo Gamero Casado*¹

Catedrático de Derecho administrativo
Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL DEBER DE RELACIONARSE POR MEDIOS ELECTRÓNICOS A PERSONAS FÍSICAS HA DE IMPONERSE MEDIANTE REAL DECRETO. STS 635/2021, DE 6 DE MAYO. III. FLEXIBILIZACIÓN DE REQUISITOS EN LAS PRESENTACIONES A REGISTRO ELECTRÓNICO. STS 762/2021, DE 31 DE MAYO, Y 968/2021, DE 6 DE JULIO. IV. EL CONTROVERTIDO ART. 68.4 LPAC SOLO SE APLICA A LA VÍA DE GESTIÓN, NO A LA DE REVISIÓN O RECURSO. STS 954/2021, DE 1 DE JULIO. V. EL EXPEDIENTE ELECTRÓNICO NO ES UN MERO ESCANEADO SIN ÍNDICE. STS 680/2021, DE 13 DE MAYO. VI. CONCLUSIÓN.

RESUMEN: La generalización de la administración digital está suponiendo un deterioro de los derechos de la ciudadanía, especialmente cuando se impone el deber de relacionarse por medios electrónicos. La jurisprudencia se ha venido mostrando bastante implacable en el cumplimiento de los requisitos derivados de la relación electrónica. Pero una serie de sentencias recientes del Tribunal Supremo muestran un cambio de tendencia, y tienden a flexibilizar el cumplimiento de los requisitos por los ciudadanos y a endurecer las exigencias que debe cumplir la Administración.

PALABRAS CLAVE: Administración digital, relaciones por medios electrónicos, registro electrónico, subsanación

¹ ORCID 0000-0002-6734-8672

ABSTRACT: The generalization of digital administration is leading to a decrease in citizens' rights, especially when it imposes a duty to use electronic means of communication. Case-law has been quite relentless in enforcing the requirements arising from the electronic relationship. But a number of recent Supreme Court judgements show a change in trend, tending to make citizens' compliance with the requirements more flexible and to tighten the requirements to be met by the Public Administration.

KEY WORDS: eGovernment, relations by electronic means, electronic registry, rectification of defects

I. INTRODUCCIÓN

La administración electrónica -que actualmente se tiende a designar administración digital- era apreciada en sus primeros tiempos -al inicio de este siglo- como un instrumento para la mejora de los derechos de la ciudadanía y de la eficiencia de la Administración. No en vano, el Anteproyecto de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (LAECSP), recibió el título de Ley de administración electrónica, y solo en el último momento, durante la sesión del Consejo de Ministros que aprobó su tramitación como Proyecto de Ley, se le modificó el nombre para enfatizar su vertiente garantista y su espíritu de incrementar los derechos de la ciudadanía ante la Administración.

Sin embargo, la realidad ha sido muy diferente. Una paradoja que se viene produciendo en muchos países o Administraciones con alto grado de implantación de administración electrónica es que se manifiesta una pérdida de derechos de los ciudadanos en su relación con las Administraciones públicas, particularmente apreciable cuando se impone el deber de relacionarse por medios electrónicos². Las barreras

² Dada la naturaleza de esta aportación, reducimos las referencias bibliográficas a su mínima expresión, mencionando tan solo los trabajos publicados muy recientemente. Sobre la problemática de fondo aludida en el texto, véanse VALERO TORRIJOS, J. (2018), "La necesaria reconfiguración de las garantías jurídicas en el contexto de la transformación digital en el sector público", en T. DE LA QUADRA-SALCEDO y J.L. PIÑAR MAÑAS (Dirs.), *Sociedad digital y Derecho*, BOE-Red.es, Madrid, pp.375 ss.; COTINO HUESO, L. (2021), "La preocupante falta de garantías constitucionales y administrativas en las notificaciones electrónicas", *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 57 (en su primer apartado aporta una amplia bibliografía sobre el derecho y el deber de relacionarse por medios electrónicos); así como los trabajos integrados en MARTÍN DELGADO, I. (Dir.) (2020), *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la Administración pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica*, Iustel, Madrid, especialmente el capítulo de MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. "El régimen jurídico de la Administración digital: aspectos procedimentales", pp.143 ss.; CERRILLO MARTÍNEZ, A. (Dir.) (en prensa): *La administración digital*, CEMCI, Granada; GÓMEZ PUENTE, M. (2018), *La administración electrónica*, Aranzadi-Thomson-Reuters, Cizur Menor; y OLIVER CUELLO, R. (2021), *Administración electrónica en el ámbito tributario*, Aranzadi-Thomson-Reuters, Cizur Menor.

con que se encuentran a la hora de presentar escritos en los registros y plataformas públicas (como la de contratación), por la imposición de campos obligatorios, la restricción del tamaño de los ficheros adjuntos, o la escasa usabilidad de las herramientas (que les lleva a confusiones tales como pensar que concluyeron el trámite de presentación sin haberlo logrado, viéndose posteriormente excluidos del procedimiento), la pérdida (de facto) del trámite de subsanación de solicitudes, o el desfavorable régimen de las notificaciones, son expresivos de todo ello. Sin embargo, el Consejo de Estado ha tenido ocasión de recordar que la administración electrónica no puede convertirse en un fin en sí misma, y que no puede servir de excusa para laminar los de manera injustificada los derechos y garantías de los ciudadanos³. Algunas disposiciones reglamentarias han querido mejorar algunos de estos aspectos, como es el caso del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía⁴; o del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos⁵. Pero es, por otra parte, llamativa la asimetría que se observa entre la imposición del deber de relacionarse por medios electrónicos y la correspondiente necesidad de que las Administraciones públicas den soporte a la efectiva realización de los derechos que la legislación reconoce a la ciudadanía en general (como el de no aportar datos o disponer de un medio de pago electrónico) y a quienes se relacionen obligatoriamente por medios electrónicos en particular (como el de acceder al expediente por medios electrónicos). Se diría que muchos de los derechos que proclaman las legislaciones vigentes en la relación electrónica de los ciudadanos con la Administración son programáticos, esto es, prestaciones que se irán haciendo realidad a medida que se pueda. La Administración viene disfrutando de una manifiesta impunidad en el cumplimiento de estos deberes prestacionales y asistenciales, que, sin embargo, constituyen un contrapeso inexcusable para la restricción de derechos que padecen los sujetos obligados a relacionarse por medios electrónicos. Piénsese que la insensibilidad del legislador para con ellos ha llevado incluso a no reconocerles el derecho a ser asistidos en el uso de medios electrónicos, que el art.12.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre,

³ Véanse los Dictámenes 275/2015, de 29 de abril, sobre el Anteproyecto de Ley de procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (Ley 39/2015, de 1 de octubre); y 45/2021, de 18 de marzo, relativo al Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos (Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo).

⁴ Un primer análisis de esta disposición, en NÚÑEZ LOZANO, M.C. (2020), “Avances en simplificación administrativa y administración electrónica”, en esta misma *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 106, pp.445 ss.; y un estudio más detallado en CASTILLO BLANCO, F. (Dir.) (en prensa): *Las políticas de buen gobierno en Andalucía (I): Transparencia, digitalización e innovación*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.

⁵ Un primer análisis de esta nueva disposición en CAMPOS ACUÑA, C. (Dir.) (2021), *Comentarios al Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos*, El Consultor-Wolter Kluwers, Madrid.

del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPAC) únicamente reconoce a quienes no se encuentran obligados a la relación electrónica, en un inexplicable ejercicio de inclemencia para quienes han de cumplir deberes y no tienen derecho a solicitar el auxilio de la Administración, que solo está obligada a prestarlo a quienes no tengan el deber de usar el medio. Toda una paradoja.

La jurisprudencia que venía recayendo en esta materia no era sensible a la situación en que se colocaba a los ciudadanos. Además de una profusa jurisprudencia de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia, puede servirnos de ejemplo la STS 47/2018, de 17 de enero, ECLI:ES:TS:2018:74 (que se apoya ampliamente en la de la misma Sala, de 22/2/2012, rec.7/2011, ECLI:ES:TS:2012:2182), en la que se analiza la adecuación a Derecho de los reglamentos que aplican la habilitación normativa a imponer el canal electrónico establecida en el art.27 LAECSP, y por derivada, la constitucionalidad de este último precepto, tanto en lo que se refiere a la imposición del medio electrónico, como al expeditivo régimen resultante de las notificaciones administrativas. Sin entrar en el análisis del asunto enjuiciado, nos interesa destacar las afirmaciones generales que realiza el Tribunal Supremo sobre la administración electrónica y la imposición del medio, y que resultan muy expresivas a la vista de los siguientes párrafos, extraídos de la sentencia:

“SÉPTIMO.- (...) Tanto la regulación de la obligación de comunicarse por medios electrónicos con las Administraciones públicas del citado artículo 27.6 LAE, como el régimen y los efectos dispuestos para la notificación por medios electrónicos que se establecen en los apartados 1, 2 y 3 de ese también mencionado artículo 28 del mismo texto legal, tienen, como viene a señalar la Sala de instancia, una justificación razonable y proporcional; y, por ello, no cabe apreciar en estos preceptos una disminución o privación de las garantías que son inherentes al derecho fundamental de tutela judicial efectiva del artículo 24 CE. (...)

OCTAVO.- (...) Por la naturaleza de las cosas las entidades incluidas en el ámbito de aplicación del Reglamento no están afectadas por las limitaciones que la ley prevé sobre “acceso y disponibilidad” de medios tecnológicos, a efectos de imponer la asunción de las notificaciones electrónicas”.

En definitiva, el Tribunal Supremo viene a reconocer que la imposición del canal electrónico a personas jurídicas es razonable y proporcional, y que también lo es el controvertido régimen de las notificaciones electrónicas derivado de los preceptos en examen. Este tipo de pronunciamientos, validatorios del régimen jurídico de la administración electrónica y poco sensibles a las dificultades que enfrentan los sujetos obligados para cumplir con las determinaciones derivadas de ese orden de relaciones (electrónicas), ha venido menudeando en la jurisdicción contencioso-administrativa.

Ahora bien, en 2021 han recaído varios pronunciamientos que apuntan a un cambio de ciclo, tanto en la jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia, como en la del Tribunal Supremo. En este comentario nos centramos en las sentencias de este último, analizándolas no ya en lo que concretamente respecta a cada caso específico, sino para proyectar sobre ellas una mirada más amplia y valorativa. De este modo podemos apreciar que subyace en estos pronunciamientos una mayor sensibilidad por parte del Tribunal Supremo a los obstáculos e inconvenientes que se le presentan a la ciudadanía cuando se relaciona por medios electrónicos, y en especial, cuando ese medio es obligatorio.

II. EL DEBER DE RELACIONARSE POR MEDIOS ELECTRÓNICOS A PERSONAS FÍSICAS HA DE IMPONERSE MEDIANTE REAL DECRETO. STS 635/2021, DE 6 DE MAYO

Como es sabido, el art.14.2 LPAC impone a un amplio universo de sujetos el deber de relacionarse por medios electrónicos; entre ellos, a todas las personas jurídicas, entre las que no solo se encuentran las sociedades mercantiles, sino también las asociaciones de todo tipo, las comunidades de vecinos, etc.

Además, el art.14.3 LPAC⁶, que es objeto de detenido análisis por la sentencia que comentamos en este apartado, y que encuentra además su antecedente en el art.27.6 LAECSP, dispone que: “Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios”.

Mediante el juego combinado de estos preceptos, y el uso de la habilitación reglamentaria, se viene imponiendo el canal electrónico a colectivos afectados por la brecha digital. Ya sea por falta de medios (de los que pueden adolecer tanto la persona como su entorno: por ejemplo, en áreas rurales sin cobertura de red), de capacidad económica, o de conocimientos, 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 no pueden mantener esa relación. Es sintomático el caso 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

⁶ Para el estudio general de la cuestión, véase FONDEVILA ANTOLÍN, J. (2021), “La obligación de utilización de medios electrónicos en los procesos selectivos: ciudadanos o súbditos”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, n.º 20, pp.88 ss.

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.

En unos casos la situación priva a tales personas de los correspondientes beneficios (derechos). En otros, supone incumplimientos de la ciudadanía (que no puede realizar el trámite) determinantes de infracciones. Y para concluir, también se da el caso de quienes, por razón de su propia incapacidad, deben contratar servicios de profesionales especializados en relacionarse con la Administración, como asesores económicos o fiscales, gestores administrativos, abogados, etc., para que realicen los trámites en su nombre y representación.

En este contexto se pronuncia la relevante STS 635/2021, de 6 de mayo, ECLI:ES:TS:2021:1587, que analiza la adecuación a Derecho del artículo 2 de la Orden SND/411/2020, de 13 de mayo, que modifica la Orden SCB/925/2019, de 30 de agosto, por la que se aprueba la oferta de plazas y la convocatoria de pruebas selectivas 2019 para el acceso en el año 2020, a plazas de formación sanitaria especializada para las titulaciones universitarias de grado/licenciatura/diplomatura de Medicina, Farmacia, Enfermería y ámbito de la Psicología, la Química, la Biología y la Física. Mediante esta Orden se modificaron las bases de la convocatoria, obligando a todos los participantes a elegir sus plazas de manera telemática, y sin permitir la opción presencial que sí admitía la convocatoria originaria. El Tribunal Supremo razona sobre la conformidad a Derecho de la Orden respecto de la habilitación reglamentaria contenida en el art.14.3 LPAC, ya citado.

La sentencia aborda en primer lugar -f.j. 6- el carácter sobrevenido de la modificación, que supone, a su juicio, la privación -ilícita- de un derecho previamente reconocido a participar en el procedimiento por medios presenciales. Lo cual sería motivo suficiente para estimar el recurso.

Pero el análisis del Tribunal Supremo no se detiene ahí, sino que seguidamente -f.j. 7- se adentra en el corazón mismo del problema, analizando si el precepto legal presta cobertura suficiente a la obligación de relacionarse por medios electrónicos que impone la Orden SND/411/2020. Y su conclusión es que no.

Su reflexión se abre de capa afirmando que “Dado que la imposición del uso obligado de los medios electrónicos se establece como excepción al reconocimiento del derecho de las personas a comunicarse con la Administración por medios electrónicos, reconocido en el propio art. 14 LPAC, es preciso satisfacer cumplidamente tanto los presupuestos que habilitan para tal imposición, como el instrumento formal necesario, que es el reglamento”.

En cuanto a los presupuestos habilitantes, el Tribunal Supremo observa que:

“Respecto a los requisitos, tal y como destaca la demanda, no consta, más allá de una mención en el preámbulo de la Orden recurrida a una resolución de la Secretaría General de la Administración Digital, que se haya verificado o constatado la razón de «capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos» que acrediten que los participantes en el proceso selectivo en cuestión tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios. La contestación a la demanda no ofrece el menor dato al respecto, siendo carga de la Administración acreditar el cumplimiento de los presupuestos para imponer a las personas físicas la obligación de relacionarse electrónicamente”.

De esta apreciación ya resulta una relevante consecuencia de cara al futuro: cuando se utilice la habilitación reglamentaria establecida en el art.14.3 LPAC, la Administración no puede dar por supuesta la “capacidad económica, técnica, profesional u otros motivos” que permiten imponer el canal electrónico, sino que debe motivar suficientemente, en el instrumento de imposición del deber, la existencia de datos que acrediten la disponibilidad de los medios por parte del colectivo a quien se le imponga.

La sentencia no remedia la brecha digital en colectivos de personas jurídicas que, de hecho, carecen de estos medios, como muchas asociaciones y comunidades de propietarios, pues en tales casos el deber no se está imponiendo verdaderamente a las personas jurídicas en cuanto que tales, sino a las concretas personas físicas responsables de su administración, que frecuentemente no tienen acreditada la disponibilidad de medios a que alude el art.14.3 LPAC, y que, a pesar de ello, están obligadas el medio electrónico porque así se establece en el art.14.2, y se viene exigiendo además masivamente por las Administraciones públicas. Pero, al menos, pone coto a la expansión indiscriminada de supuestos a colectivos de personas físicas cuando la Administración no acredite que disponen de los medios adecuados para cumplir tal deber.

Pero además, el Tribunal Supremo analiza seguidamente el instrumento normativo elegido para la imposición del deber de relacionarse por medios electrónicos (una Orden ministerial) y su eventual insuficiencia. Y con afirmaciones rotundas, que provocan un enorme impacto en la mecánica que venía aplicándose al precepto legal, considera que esta imposición requiere de un Real Decreto en Consejo de Ministros, por rebasar las atribuciones normativas propias de los ministros, y proyectar sus efectos ad extra. Estos párrafos sintetizan la conclusión:

“Tampoco desde el punto de vista del principio de legalidad y jerarquía normativa se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el art. 14.3 LPAC, que exige que la obligación de relacionarse electrónicamente se establezca mediante “reglamento”. Obviamente, el reglamento que requiere el art. 14.3 LPAC no es el reglamento admi-

nistrativo interno o ad intra que se reconoce a los Ministros en el art. 62.1.a) de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico de la Administración Pública (ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento). El art. 14.3 LPAC habilita a un reglamento para imponer una excepción a un derecho de las personas físicas, el de elegir la forma de relacionarse con la Administración, cuestión situada sin duda fuera de ese ámbito interno en que se puede desarrollar, en ausencia de habilitación legal, la potestad reglamentaria de los Ministros. Se trata, por tanto, de una habilitación que se dirige al genuino titular de la potestad reglamentaria, esto es, el Gobierno mediante Real Decreto. La disposición final sexta de la Ley LPAC, bajo el título “Desarrollo normativo de la Ley”, así lo corrobora, en tanto que, de forma general, y sin excepción alguna dispone que “[...] [s]e faculta al Consejo de Ministros y al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean necesarias para el desarrollo de la presente Ley, así como para acordar las medidas necesarias para garantizar la efectiva ejecución e implantación de las previsiones de esta Ley [...]”, entre las que se encuentra la previsión del art. 14.3 LPAC de imponer a colectivos de personas físicas la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración.

Por tanto, la habilitación legal se efectúa al Consejo de Ministros, y la norma reglamentaria deberá revestir la forma de Real Decreto [art. 24.1.c) Ley 50/1997 de 27 de noviembre del Gobierno] y, tan sólo en lo que concierne al ejercicio de sus competencias por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, existe una habilitación específica para el desarrollo mediante Orden de dicho Ministerio [art. 24.1.f) de la Ley 50/1997]. Este criterio, por otra parte, es el seguido en el reciente Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos. (...)

En conclusión, el art. 2 de la Orden Ministerial SND 411/2020, de 13 de mayo, recurrida, no tiene el rango necesario para cumplir la habilitación normativa del art. 14.3 LPAC, por lo que el recurso debe ser estimado, con anulación del citado art.2 en cuanto impone exclusivamente la solicitud de plaza de forma electrónica, imponiendo a los participantes en el proceso la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración para estos actos”.

El ejemplar razonamiento de esta sentencia debe extenderse a la imposición del deber de relacionarse por medios electrónicos que llevan a cabo otras Administraciones públicas, exigiendo el correlativo instrumento jurídico para el válido ejercicio de la habilitación reglamentaria. Hemos de entender que, en relación con las Comunidades Autónomas, el rango exigido es el de Decreto del Consejo de Gobierno; y en las Entidades Locales, de Ordenanza o Reglamento del Pleno.

Es fácil vislumbrar los efectos que esta sentencia repercute sobre una extraordinaria variedad de supuestos en que se viene obligando a los ciudadanos a relacionarse por medios electrónicos sin cobertura normativa suficiente. 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. Recordemos, por otra parte, 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 ministerial.

De otro lado, hemos de recordar que la pandemia por COVID19 ha implantado de manera generalizada en las Administraciones públicas el deber de obtener cita previa para ser atendido presencialmente. Y lo habitual es que la cita previa solo pueda lograrse por medios telemáticos, ya sea mediante una llamada de teléfono (en muchos casos, imposible de culminar), ya sea accediendo a una plataforma o web, lo que supone una barrera imposibilitante para muchas personas. Este orden de cosas se mantiene, asombrosamente, tras el levantamiento de las restricciones de aforo y movilidad, a pesar de que carece de cobertura normativa, no ya suficiente, sino en muchos casos, alguna.

Se trata, en suma, de una relevante sentencia. Pero su impacto depende decisivamente de lo que suceda con otros supuestos como los expuestos, sobre todo, si los afectados se animan a interponer recursos judiciales contra actos lesivos de sus derechos. Por ejemplo, si los ciudadanos (personas físicas) han perdido la posibilidad de presentar solicitudes de ayuda porque en las oficinas de asistencia en materia de registros no les atienden presencialmente de manera directa (y exigen la previa obtención de una cita previa por medios telemáticos); o aparecen resoluciones de inadmisión de solicitudes de ayudas y subvenciones presentadas presencialmente por personas a quienes se les había impuesto la presentación telemática sin justificación suficiente o mediante una norma desprovista del rango necesario.

III. FLEXIBILIZACIÓN DE REQUISITOS EN LAS PRESENTACIONES A REGISTRO ELECTRÓNICO. STS 762/2021, DE 31 DE MAYO; Y 968/2021, DE 6 DE JULIO

Cuando la presentación de un determinado escrito debe hacerse necesariamente en un registro electrónico o en una concreta plataforma de tramitación (por ejemplo, las que se implantan para solicitar subvenciones, o para presentar licitaciones en la contratación pública), la configuración que reciben estas herramientas supone que, a menudo, no se logre realizar la presentación en plazo. Por razones de usabilidad (diseños poco intuitivos), hay usuarios, incluso avanzados, que no logran completar la presentación. Así se observa en la mecánica de los registros electrónicos,

abundando los casos de ciudadanos que aportan toda la información los documentos requeridos, pero que no completan la presentación por no llegar a pulsar el botón final correspondiente.

También se dan frecuentes casos de imposibilidad de completar la presentación por restricciones en el formato o en la capacidad máxima de los ficheros que se aporten, o la por la imposición de campos obligatorios, que deben ser necesariamente rellenados por los interesados para completar el proceso. En todos estos casos se priva al interesado de su derecho a presentar el escrito y subsanar posteriormente los defectos de que adolezca o mejorar la solicitud. Y se le coloca en una posición delicadísima, puesto que, al no completarse la tramitación en la plataforma, en términos estrictos no se puede decir que haya realizado presentación alguna, por lo que queda despojado de todo derecho: no llegó a formalizar el trámite en plazo, y queda excluido del procedimiento.

Cuando un ciudadano no culmina la presentación electrónica debido a estas razones, la posición en la que queda relegado es extraordinariamente débil, pues en términos estrictos, al no haber completado el proceso, no ha llegado a realizar presentación alguna, por lo que no tiene constancia de haberlo intentado (para acreditar, eventualmente, esos intentos infructuosos y darles una explicación o fundamentación que consiga la admisión a trámite), ni por supuesto, disfruta del derecho de subsanación y mejora de la solicitud del art.68.1 LPAC: al no haber presentación del escrito, tampoco hay derecho a subsanar los defectos de que adoleciera.

Dos sentencias de este año del Tribunal Supremo, sin embargo, representan un importante giro en esta cuestión: las SSTS 762/2021, de 31 de mayo, ECLI:ES:TS:2021:2132; y 968/2021, de 6 de julio, ECLI:ES:TS:2021:2805. Ambas analizan supuestos análogos, relativos a solicitudes de participación en procesos selectivos presentadas por medios electrónicos, que no llegaron a firmarse por los interesados al momento de la presentación, siendo así que habían reunido todos los requisitos de aportación documental. Los recursos de casación se interpusieron contra dos sentencias diferentes: la primera, contra la sentencia de la Sala de Sevilla, Sección 3ª, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 23 de mayo de 2019 (no consta su número), rec.622/2017, ECLI:ES:TSJAND:2019:20655; la segunda, contra la sentencia de la misma Sala y Sección, 1781/2019, de 18 de octubre, rec.657/2019, ECLI:ES:TSJAND:2019:14773. Pero ambas versaban sobre un mismo problema de fondo: la impugnación de la resolución de 16 de junio de 2017, de la Dirección General del Profesorado y Gestión de Recursos Humanos de la Junta de Andalucía, que modifica la de 6 de junio de 2017, por la que se declaró aprobada la lista definitiva del personal admitido y excluido para participar en el procedimiento selectivo convocado por Orden de 29 de marzo de 2017. Para exponer los pormeno-

res del asunto y de la doctrina contenida en las sentencias del Supremo nos ceñimos a la primera de ellas.

Los participantes en esta convocatoria habían de utilizar una web habilitada al efecto por la Consejería de Educación. En el relato de hechos descrito en el f.j.1 de la sentencia, se explica la siguiente secuencia:

“una vez abonada la tasa y completado el formulario, grabó la solicitud, tras realizar el paso 3 del formulario el sistema generó un documento con código de barras cuyo texto: «su solicitud se ha cursado con éxito», la llevó al convencimiento de que había finalizado todo el proceso.

Que realizados los pasos del formulario, sin embargo no la presentó de acuerdo con las opciones establecidas en la base tercera de la convocatoria, siendo por tanto la causa de la exclusión del proceso selectivo que Doña Ariadna «no realiza ni firma electrónica de su solicitud ni realiza el registro de la misma en el registro electrónico de la Junta de Andalucía ARIES, no realiza ningún contacto con CAUCE para solicitar información o dudas sobre el procedimiento ni la tramitación electrónica del mismo»”.

Como se ve, el diseño del sistema genera una impresión equivocada al usuario, quien piensa que ha llevado a término la presentación (se le indica, literalmente, que “su solicitud se ha cursado con éxito”), a pesar de que formalmente no fue así, pues le faltaba completar el proceso con trámites electrónicos adicionales. El Tribunal Supremo estima el recurso de casación con una contundente doctrina:

“SEXTO.- Una vez respondida la cuestión de interés casacional objetivo, la resolución del presente recurso de casación no ofrece especial dificultad. Está acreditado que la recurrente siguió todos los pasos, salvo el último, para la presentación de su solicitud por vía electrónica: consta que «pagó la tasa, completó el formulario y grabó la solicitud». Además, la Letrada de la Junta de Andalucía no discute que, a falta de realizar el último paso, la recurrente se encontró con la indicación «solicitud cursada con éxito». Es claro, así, que la única omisión, tal como se dice en la sentencia impugnada, fue que «no realiza ni firma electrónica de su solicitud ni realiza el registro de la misma en el registro electrónico». Ello significa que lo omitido es precisamente la firma o acreditación de la voluntad del solicitante, supuesto contemplado por el art. 70.1.d) de la Ley 30/1992 -equivalente al actual art. 66.1.e) de la Ley 39/2015- que da lugar al deber de emplazamiento por diez días para subsanación, previsto en el art. 71 de la mencionada Ley 30/1992 y actualmente en el art. 68 de la Ley 39/2015. En suma, los hechos del caso son subsumibles en el supuesto de hecho de la norma. (...)

La Administración no puede escudarse en el modo en que ha sido diseñado el correspondiente programa informático para eludir el cumplimiento de sus deberes frente a los particulares, ni para erosionar las garantías del procedimiento administrativo. Más aún: la Administración conoció -o pudo conocer- que la recurrente había pagado la tasa. A ello debe añadirse que, incluso aceptando a efectos puramente argumentativos que no sea técnicamente posible recibir automáticamente información sobre los pasos dados por todos aquéllos que han accedido al programa informático, la Administración debe, en todo caso, dar la posibilidad de subsanación cuando el interesado reacciona frente a su no inclusión en la lista de admitidos y acredita que sólo omitió el paso final, esto es, la firma electrónica y el registro de su solicitud”.

Se trataba, además, de un supuesto en el que no existía el deber de presentar la solicitud por medios electrónicos, pudiendo haberse realizado de manera presencial. Pero el Tribunal Supremo considera que este hecho, alegado por la Junta de Andalucía, no puede conducir a la desestimación del recurso, y resalta expresamente que la utilización del medio electrónico no puede suponer una pérdida de garantías para los ciudadanos:

“La Letrada de la Junta de Andalucía formula otra objeción, que tampoco puede acogerse, a saber: que la recurrente habría podido presentar su solicitud mediante el sistema tradicional. Que hubiera una alternativa a la vía electrónica no justifica que en ésta dejen de aplicarse las garantías legales del procedimiento administrativo”.

La sentencia es ejemplar, y no pueden sino compartirse sus postulados. Principalmente, este último: la implantación de la administración electrónica no puede privar de las garantías legales del procedimiento administrativo. Pero más aun, cuando la situación ha traído causa, precisamente, de defectos en el diseño de la plataforma achacables exclusivamente a la propia Administración, complicando gravemente su uso por la ciudadanía, y generándole confusión. Esta sentencia se sustenta, en definitiva, en el principio *nemo auditor propriam turpitudinem allegans*: quien ha causado la situación es verdaderamente la Administración, quien no puede después escudarse en su propio error para denegar a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos.

Dicho esto, es pertinente apuntar los problemas de gestión que estos postulados acarrearán a la Administración. Pues, si no se formalizó la presentación a registro, no existen para los instructores de los expedientes evidencias de la participación de estas personas. Deben desplegar una tarea preventiva, de consulta de la plataforma de tramitación, para verificar quiénes completaron los requisitos de la solicitud y no llegaron sin embargo a formalizar su presentación. Pero en todo caso, ante la dificultad de llevar a cabo esta labor de oficio, siempre cabe que el solicitante, que

no aparecerá siquiera en la relación de admitidos y excluidos, presente la correspondiente reclamación contra ese acto de trámite, y al resolverla, se le confiera el plazo de subsanación de la solicitud.

IV. EL CONTROVERTIDO ART.68.4 LPAC SOLO SE APLICA A LA VÍA DE GESTIÓN, NO A LA DE REVISIÓN O RECURSO. STS 954/2021, DE 1 DE JULIO

La cuestión que abordamos ahora guarda conexión con la anterior. Se trata del criticado art.68.4 LPAC⁷, que dispone: “Si alguno de los sujetos a los que hace referencia el artículo 14.2 y 14.3 [esto es, los obligados a relacionarse por medios electrónicos] 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”. Aunque la pésima redacción del precepto podría generar dudas de interpretación, su intención parece clara: cuando un sujeto se encuentra obligado a relacionarse por medios electrónicos y presenta una solicitud por medios presenciales, se considera que no ha presentado verdaderamente aun su solicitud, y aunque se le requiera para “subsanan”, la fecha de presentación efectiva del escrito será cuando culmine la presentación electrónica. Es fácil colegir que, aunque la presentación presencial inicial estuviera en plazo, si se trata de procedimientos de carácter concurrencial, sujetos a plazos fugaces, cuando la persona interesada haga la presentación electrónica ya estará fuera de plazo, por lo que le será inadmitida su solicitud. Y eso es, precisamente, lo que viene ocurriendo en la práctica.

La oscura redacción del precepto no ha venido a mejorarse por el no menos críptico art.14 RD 203/2021⁸.

La problemática que entraña este precepto (sobre el que aun está pendiente otro recurso de casación), ha sido parcialmente analizada por la STS 954/2021, de 1 de julio, ECLI:ES:TS:2021:2747. En este asunto, la persona interesada, obligada a

⁷ Sobre este controvertido precepto, véanse LÓPEZ BENÍTEZ, M. y SORIANO BAUTISTA, P. (2021), “Un comentario a propósito del art.68.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común y de la sentencia de casación de la Sala Tercera del Tribunal supremo núm.954/2021, de 1 de julio”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 16, pp.134 ss., quienes comentan la misma sentencia que traemos a colación; así como BERNING PRIETO, A. (2021), “La subsanación electrónica en el procedimiento administrativo: una cuestión pendiente de resolverse en la jurisprudencia española”, *European Review of Digital Administration & Law*, Vol.2-1, pp.249 ss.; y la completa bibliografía que en estos trabajos se cita.

⁸ Aunque la lectura precipitada del primer párrafo del primer apartado de este artículo puede generar ciertas esperanzas, el último de los párrafos del mismo apartado las disipa por completo: “Cuando se trate de una solicitud de iniciación del interesado, la fecha de la subsanación se considerará a estos efectos como fecha de presentación de la solicitud de acuerdo con el artículo 68.4 de dicha ley”.

relacionarse por medios electrónicos, presentó un recurso de alzada contra una resolución de la Dirección General de Comercio y Consumo de Castilla y León, y fue requerida a que formulase la presentación por medios electrónicos. Lo hizo al día siguiente de recibir el requerimiento, pero cuando ya había transcurrido más de un mes desde la eficacia de la resolución impugnada, por lo que el recurso se inadmitió como extemporáneo por la Consejería de Economía y Hacienda. Recurrida la inadmisión en vía contencioso-administrativa, fue estimado por la Sala de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. Mediante sentencia 1252/2019, de 24 de octubre, ECLI:ES:TSJCL:2019:4490, con los mismos argumentos que posteriormente hace suyos el Tribunal Supremo en casación.

Así, en el f.j.2, apartado B), la sentencia en comentario recuerda sucintamente la jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación con el derecho a subsanar, recordando que en la STS 16/12/2018, rec.2986/2016, “se consagra de forma implícita el principio *pro actione*, como canon hermenéutico para determinar el alcance de los requerimientos efectuados por la Administración al interesado para que subsane cualquier defecto advertido en la presentación de la solicitud”. Dicho esto, la cuestión que presenta interés casacional objetivo en este caso se recuerda en el f.j.3, en los siguientes términos:

“La cuestión sobre la que esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo debe pronunciarse, con el objeto de la formación de jurisprudencia, se centra en determinar el alcance aplicativo del artículo 68.4 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con lo dispuesto en los artículos 14.2 y 112 de la citada norma legal, a los efectos de dilucidar si, en relación con la obligación de las personas jurídicas de relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos, en los supuestos de interposición de recursos administrativos, en los casos en que el interesado proceda a subsanar el incumplimiento de dicha obligación, tras el requerimiento efectuado por la Administración, debe entenderse como fecha de presentación aquella en que se presentó el recurso personalmente ante el órgano administrativo o la fecha en que se produjo la subsanación”.

La doctrina que la Sala establece sobre esta cuestión es la siguiente:

“TERCERO.- (...) esta Sala considera que, tal como argumentó el Tribunal de instancia, la decisión de la Consejera de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León de inadmitir el recurso de alzada interpuesto por la Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León infringe el principio antiformalista y los principios de buena fe y confianza legítima que rigen en la tramitación de los procedimientos administrativos, en la medida que se sustenta en una aplicación

exorbitante del artículo 68.4 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que cause indefensión.

En efecto, cabe partir como premisa para abordar esta cuestión del presupuesto de que el artículo 68.4 de la Ley 39/2015 regula un trámite procedimental de subsanación específico respecto de las solicitudes que se hubieren presentado ante la Administración de forma presencial, que resulta estrictamente aplicable a los procedimientos iniciados a solicitud del interesado y no a los procedimientos iniciados de oficio por la Administración, ni a los procedimientos de revisión de los actos administrativos. Por ello, sostenemos que no resulta convincente la tesis argumental que desarrolla el Letrado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que postula la aplicación generalizada de la previsión contenida en el artículo 68.4 de la Ley 39/2015, en aras de incentivar el cumplimiento de la obligación de relacionarse con la Administración por medios electrónicos contemplada en el artículo 14.2 del citado texto legal”.

Un poco más adelante, la Sala destaca la inexistencia de una previsión normativa con rango legal que determine las consecuencias del incumplimiento del deber de relacionarse por medios electrónicos, y añade un argumento de refuerzo para su conclusión: el derecho a la tutela judicial efectiva, que no puede verse frustrado por interpretaciones restrictivas, alejadas de los criterios hermenéuticos que el Tribunal Constitucional y el propio Tribunal Supremo aplican en esta cuestión:

“Cabe significar al respecto, que el deber de la Administración de respetar el derecho al procedimiento debido, cuya constitucionalización como principio rector de la organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas se deriva del artículo 103 de la Constitución, impone (a falta de una previsión normativa con rango que regule de forma específica las consecuencias que con carácter general origine el incumplimiento de la obligación de relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos, a los efectos de determinar la fecha en que debe considerarse presentado el recurso administrativo, que, *sedes materiae*, debería establecerse en el artículo 14 de la Ley 39/2015), que se interpreten las normas procedimentales que regulan la interposición de recursos administrativos previos a entablar acciones ante los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa con los mismos criterios hermenéutico formulados por el Tribunal Constitucional y por este Tribunal Supremo para garantizar y asegurar el derecho a la tutela judicial efectiva, en los términos del artículo 24 de la Constitución”.

La sentencia supone una buena noticia en la medida que limita el ámbito de aplicación del art.68.4 LPAC. Tenemos que recordar lo que hemos expuesto anteriormente acerca de las dificultades que afrontan los ciudadanos para presentar escritos en los registros electrónicos, así como que, cuando están obligados a rela-

cionarse por medios electrónicos, el art.12 LPAC no les reconoce el derecho a ser asistidos para completar el trámite. Esta situación de deterioro de los derechos y garantías de las personas interesadas en los procedimientos administrativos merece verse correspondido con una jurisprudencia comprensiva y equilibradora, que reste en lo posible su posición.

La sentencia permite, además, albergar ciertas esperanzas acerca de la decisión que en su día adopte el Tribunal Supremo respecto al régimen de subsanación de las solicitudes o escritos de iniciación en vía de gestión (no ya de los recursos y acciones de nulidad), pues alude, como acabamos de comprobar, a la omisión de normas legales que regulen las consecuencias derivadas del incumplimiento del deber de relacionarse por medios electrónicos. Esta afirmación, formulada con tal generalidad, podría aplicarse también a ese supuesto. No obstante, será preciso seguir esperando a un pronunciamiento expreso sobre la cuestión.

V. EL EXPEDIENTE ELECTRÓNICO NO ES UN MERO ESCANEADO SIN ÍNDICE. STS 680/2021, DE 13 DE MAYO

En este apartado nos adentramos en una cuestión de rasgos diferentes a las anteriores, a pesar de su evidente proximidad. Se trata de unas exigencias que podríamos llamar instrumentales, que recaen sobre la Administración pública en las relaciones por medios electrónicos. En particular, la conformación del expediente electrónico, que se regula en el art.70 LPAC, precepto que por primera vez regula el expediente administrativo en la legislación del procedimiento administrativo común.

En relación con el expediente electrónico, el art.70.2 LPAC dispone: “Los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada”.

A pesar de estas claras determinaciones legales, es habitual que la conformación del expediente, sobre todo cuando se articula para su remisión a los tribunales a fin de incorporarse a un proceso, deje mucho que desear. No es raro que se proceda, pura y simplemente, a escanear la documentación y remitir un único fichero, de gran tamaño (a menudo, integrado por centenares de páginas), desprovisto de índice, y con todo el contenido del expediente escaneado sin solución de continuidad y sin numeración de páginas. Una verdadera tortura para los operadores jurídicos, que tienen que desplazarse adelante y atrás por el documento, visionando multitud de

páginas inútiles, y encontrando serias dificultades para localizar documentos concretos, abducidos por esa madeja de documentación.

Sobre estas prácticas y los requisitos de conformación del expediente electrónico se pronuncia la STS 680/2021, de 13 de mayo, ECLI:ES:TS:2021:1818. A pesar de la extensión, conviene reproducir su f.j.4, dada su expresividad:

“CUARTO.- El expediente administrativo.

El art.70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, nos dice lo que se entiende por expediente administrativo, esto es un conjunto ordenado de documentos que sirven de antecedente a la resolución administrativa o en el caso de impugnación de disposiciones generales los antecedentes de aquellas.

El mismo precepto nos indica en su apartado segundo que tendrá formato electrónico con un índice de todos los documentos en línea con las previsiones de la derogada Ley 11/2007, de 22 de junio, sobre Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.

Añade que, cuando en virtud de una norma- en lo que a la jurisdicción contencioso-administrativa concierne el art. 48 LJCA-, sea preciso remitir el expediente electrónico se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad y acompañado de un índice que garantiza su integridad e inmutabilidad.

El art. 48 de la LJCA en su apartado cuarto exige también un índice, lo que resulta razonable a la hora de permitir una consulta ordenada de toda la documentación obrante.

Ese índice lateral izquierdo cuando el expediente es electrónico ha de permitir su consulta desplegando las hojas sin necesidad de visualizar todas las páginas cada vez que se opte por comprobar o contrastar un dato.

Lo anterior es lo que permiten los documentos digitalizados en PDF con el servicio de índice, es decir, al colocar el cursor sobre el apartado correspondiente se abre en la página buscada, aunque el documento en PDF tenga miles de páginas (un ejemplo el código electrónico COVID-19 Derecho Europeo y Estatal del Boletín Oficial del Estado).

Tal situación no se cumple en el expediente remitido, que mal puede llamarse electrónico, en el que en lugar del modo presentación que facilita la consulta, se ha confeccionado con el modo amontonamiento, es decir un simple escaneado de las hojas de papel del expediente administrativo original, impidiendo así la búsqueda ágil que es el objetivo último de la Administración digital, obligando, en cambio, a

visualizar todas y cada una de las hojas en la pantalla del ordenador cada vez que se consulta un documento.

En la antedicha situación de amontonamiento de escaneado de hojas se encuentra el archivo en CD denominado flotereros 2014, el archivo llamado expediente matriz flotereros 2184-13 y el archivo que afecta al aquí recurrente, expediente NUM000 cuyo índice viene constituido por la imagen de las páginas tres a cinco de un expediente de 622 páginas escaneadas que obstaculiza la búsqueda de cada uno de los elementos del expediente si no se visualizan todas y cada una de las páginas. Es decir que no cumple las exigencias del expediente electrónico”.

La situación no puede describirse mejor: el expediente es un amontonamiento de documentación que impide la búsqueda ágil de la información y obliga a visualizar todas las páginas cada vez que se quiere consultar un documento.

El problema reside en que esta circunstancia no parece haber provocado efecto alguno. En mi opinión, a la vista del expediente remitido lo que procedía era su devolución, exigiendo una nueva entrega acorde con las exigencias legales, y eventualmente sujeta a las multas coercitivas que contempla el art.48.7 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Pero, en cualquier caso, el contenido de la sentencia supone un exponente más de cuanto venimos diciendo: la jurisprudencia comienza a ser más exigente con el cumplimiento de los deberes que debe cumplir la Administración en las actuaciones realizadas por medios electrónicos.

VI. CONCLUSIÓN

Hemos podido comprobar a lo largo de estas páginas que en 2021 se han dictado relevantes sentencias del Tribunal Supremo que resultan exponente de dos tendencias confluyentes.

Por un lado, la jurisprudencia se muestra más sensible a las dificultades a que se enfrentan los ciudadanos cuando se relacionan por medios electrónicos. La impresión general siempre ha sido -no solo en la magistratura: también en la sociedad en general- que la administración electrónica simplifica y facilita la actuación de la ciudadanía, y esa es una de las principales justificaciones que se utilizan para su impulso y generalización. Pero los desarrollos efectivos de administración electrónica, con la escasa usabilidad de las plataformas y medios, hace complicada la relación incluso para usuarios digitales avanzados. Estas recientes sentencias ponen de manifiesto que los tribunales de Justicia empiezan a ser conscientes de estas dificultades, y de la pérdida de garantías y derechos que vienen padeciendo los sujetos que se relacionan

electrónicamente con la Administración, especialmente cuando se les impone el medio con carácter obligatorio.

Si nos preguntamos el motivo de este cambio de actitud por parte de la jurisprudencia, cabe pensar que se deba a que los propios jueces y magistrados están experimentando de manera directa (padeciendo en sus propias carnes) las consecuencias de la implantación obligatoria del medio electrónico. Cuando no se veían afectados por estas limitaciones, podían pensar, igual que cualquier otra persona ajena a la gestión ordinaria de las relaciones con la Administración, que presentar un escrito era tan sencillo como enviar un correo electrónico con un fichero ligado. Pero la realidad, como hemos visto, es bien distinta: la presentación electrónica a registro puede ser una verdadera gymkhana, y yo mismo he sido testigo de cómo se imponía por un Ayuntamiento a una modesta asociación de vecinos la presentación un escrito por medios electrónicos debido a su condición de persona jurídica, pero que resultaba materialmente imposible conseguirla, cosa que solo a duras penas lograron finalmente hacer... los técnicos informáticos de la Diputación provincial que gestionaba el registro.

La causa de esta nueva tendencia jurisprudencial puede ser que los propios jueces y magistrados se están enfrentando actualmente a estas mismas dificultades, tanto en su vida cotidiana (en sus relaciones personales con la Administración), como en la propia Administración de Justicia, en la que también se ha generalizado el medio electrónico a partir de 2018. La supuesta facilidad de relacionarse por medios electrónicos puede ser un mito que se derrumba, y del que solo se conoce su realidad cuando nos vemos personalmente implicados y obligados a las relaciones electrónicas. Afrontar directamente estas dificultades permite tomar conciencia de su problemática, del deterioro de las garantías y derechos que puede padecer la ciudadanía, y la necesidad de articular interpretaciones flexibles que procuren evitar esta situación.

Tengo la impresión, por otra parte, de que esto mismo ha podido acudir en la doctrina académica, y que realmente hasta fechas recientes no se era consciente de los graves problemas (de la pérdida de derechos y garantías) que viene ocasionando la administración electrónica. La generalizada imposición del medio está masificando estos conflictos, que ahora sí son valorados con preocupación y observados como lo que son: no una mera cuestión tecnológica y un asunto instrumental e irrelevante, sino un gravísimo problema jurídico que debemos abordar y solucionar, para restablecer garantías de procedimiento que costó décadas alcanzar.

La otra tendencia que se observa en esta jurisprudencia es el incremento del rigor que se pide a la Administración pública en el cumplimiento de las exigencias derivadas de la implantación del medio electrónico. Su recta observancia se encua-

dra en el deber de buena administración. Como hemos observado, en algunos casos conduce a la anulación de las decisiones adoptadas con infracción de estos deberes, y en otros no se ha llegado a tanto, aunque se amoneste a la Administración por su proceder.

Es deseable que estas líneas jurisprudenciales se consoliden, y que contribuyan a resolver en el futuro muchos problemas que siguen pendientes. En especial, la complicada situación en que se ha situado a los sujetos obligados a relacionarse por medios electrónicos en lo que se refiere al régimen de las notificaciones administrativas. Una cuestión en la que venimos insistiendo desde 2001 (veinte años ya...) sin avances significativos.