

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REAL DECRETO 1829/1999, DE 3 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO QUE REGULA LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS POSTALES EN DESARROLLO DE LO ESTABLECIDO EN LA LEY 24/1998, DE 13 DE JULIO, DEL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL Y DE LIBERALIZACION DE LOS SERVICIOS POSTALES.

IPN/CNMC/002/21

CONSEJO. PLENO

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D^a. María Ortiz Aguilar

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D.^a Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

Secretario del Consejo

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid a 19 de mayo de 2021

En el ejercicio de las competencias que atribuye el artículo 5.2.a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, la Sala de Supervisión Regulatoria acuerda emitir el siguiente informe relativo al Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales en desarrollo de lo establecido en la Ley 24/1998, de 13 de julio, del servicio postal universal y de liberalización de los servicios postales (en adelante el Proyecto de Real Decreto).

I. OBJETO DEL INFORME Y HABILITACIÓN COMPETENCIAL

El presente informe se aprueba a solicitud de la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, efectuada mediante oficio de fecha 9 de febrero de 2021, en aplicación de lo previsto en el artículo 5.2.a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC) en ejercicio de las competencias consultivas de la CNMC en el proceso

de elaboración de normas que afecten al ámbito de sus competencias en los sectores sometidos a su supervisión.

La CNMC tiene reconocidas las funciones de supervisión y control del mercado postal, establecidas en el art. 8 de la LCNMC. Si bien este proyecto plantea una reforma del Reglamento Postal de carácter básicamente jurídico, es susceptible también de alterar las condiciones de competencia en ámbitos de este mercado en los que operan diversos operadores postales.

II. ANTECEDENTES

La Secretaría de Estado de Transportes del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) ha remitido proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales en desarrollo de lo establecido en la Ley 24/1998, de 13 de julio, del servicio postal universal y de liberalización de los servicios postales (Reglamento Postal o RSP).

La reforma persigue adaptar el régimen de las notificaciones administrativas a lo dispuesto por la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). A tal fin, suprime la exigencia de la firma del destinatario o persona que se pueda hacer cargo de la notificación y, en su caso, la necesidad de imposición de sellos por parte de la empresa o de los organismos públicos en la entrega de las notificaciones.

Según se indica en la memoria justificativa, la LPAC, en la que se regulan las condiciones de la práctica de notificaciones administrativas, no exige la firma del destinatario en el acto de entrega, sino únicamente dejar constancia de su envío o puesta a disposición, de la recepción o acceso por el interesado o su representante, así como de la identidad fidedigna de quién se hace cargo de ésta, entre otros aspectos. En esta misma línea, la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal (LSP), tampoco exige el requisito de la firma del destinatario para la entrega de notificaciones.

En cambio, el Reglamento Postal sí exige, con carácter general, la firma del destinatario o de las personas que se puedan hacer cargo de la notificación.

Esta diferencia de criterio y exigencias entre Leyes y Reglamento justifica, a juicio del Ministerio proponente, la necesidad de adaptar la regulación sobre notificaciones del Reglamento Postal al régimen de notificaciones administrativas contenido en la LPAC en sus artículos 40 a 44.

III. CONTENIDO

El proyecto de Real Decreto consta de un artículo único de modificación del Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre y dos disposiciones finales. De modo general no contempla la derogación de ninguna disposición normativa.

Se fundamenta jurídicamente en la disposición final primera del Real Decreto 1829/1999 por la que se autoriza al Gobierno para dictar cuantas normas reglamentarias sean necesarias para su desarrollo, con el rango de Real Decreto, y se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado en materia de correos, contemplada en el artículo 149.1. 21ª de la Constitución.

Consta de un artículo único que modifica dos artículos del Reglamento Postal:

- Art. 41. Disposiciones generales sobre la entrega de notificaciones
- Art. 44. Entrega de notificaciones a personas jurídicas y organismos públicos

<i>Artículo 41 Disposiciones generales sobre la entrega de notificaciones</i>	
Texto actual	Modificación propuesta
<p>1. Los requisitos de la entrega de notificaciones, en cuanto a plazo y forma, deberán adaptarse a las exigencias de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de aquélla sin perjuicio de lo establecido en los artículos siguientes.</p> <p><u>2. Cuando se practique la notificación en el domicilio del interesado y no se halle presente éste en el momento de entregarse dicha notificación, podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad.</u></p> <p>3. Deberá constar la fecha, identidad, <u>número del documento nacional de identidad</u> o del documento que lo sustituya y <u>firma</u> del interesado o persona que pueda hacerse cargo de la notificación en los términos previstos en el párrafo anterior, en la documentación del empleado del operador postal y, en su caso, aviso de recibo que acompañe dicha notificación, aviso en el que el</p>	<p>Los requisitos de la entrega de notificaciones, en cuanto a plazo y forma, deberán adaptarse a las exigencias de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sin perjuicio de lo establecido en los artículos siguientes.</p> <p>En todo caso, con independencia del medio utilizado, las notificaciones serán válidas siempre que permitan tener constancia de su envío o puesta a disposición, de la recepción o acceso por el interesado o su representante, de sus fechas y horas, del contenido íntegro, y de la identidad fidedigna del remitente y destinatario de la misma. La acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente.</p>

empleado del operador postal deberá hacer constar su firma y número de identificación.	
--	--

La comparativa entre ambos textos confirma, en línea con lo indicado en la memoria, que el aspecto más relevante de la modificación propuesta reside en la eliminación de la exigencia de firma, a lo que se une la supresión de la obligación de constancia del DNI del interesado.

El apartado 1, tanto en su redacción vigente como en la propuesta, contiene una remisión expresa a las respectivas Leyes (30/1992 y 39/2015) que rigen el procedimiento administrativo. No tiene, por tanto, un verdadero contenido de desarrollo reglamentario que aborde el modo de practicar las notificaciones administrativas.

El párrafo 2 de la redacción vigente (cuya supresión se propone) se limita a reproducir lo que ya decía la Ley 30/1992 y mantiene ahora la Ley 39/2015. En definitiva, su supresión nada aportaría, puesto que el contenido suprimido se aplicaría de igual modo por mandato legal.

El párrafo 2 de la nueva redacción (que se propone incorporar) reproduce de manera simplificada lo que ya dice la Ley 39/2015, por lo que tampoco aporta el desarrollo reglamentario que precisaría una norma de esta naturaleza, a los efectos de especificar los requisitos concretos que deben observarse en la práctica de las notificaciones por vía postal. Antes al contrario, cabe afirmar que el artículo 42 de la Ley 39/2015 resulta más explicativo en cuanto a trámites postales, que el texto del Reglamento Postal que se propone. En efecto, el artículo 42 de la Ley 39/2015 menciona la edad mínima del receptor (*14 años*), los días que tienen que transcurrir entre que las dos notificaciones previstas legalmente (*3 días*) y la diferencia de horario con que debe realizarse cada intento (*en caso de que el primer intento de notificación se haya realizado antes de las quince horas, el segundo intento deberá realizarse después de las quince horas y viceversa, dejando en todo caso al menos un margen de diferencia de tres horas entre ambos intentos de notificación*).

Finalmente, el párrafo 3 vigente (que se propone suprimir), que sí tiene un verdadero contenido de desarrollo reglamentario en tanto que contiene algunas especificaciones acerca de los trámites postales a realizar, como es la obligación de hacer constar el número del DNI o documento sustitutivo y la firma del interesado o de la persona que pueda hacerse cargo de la notificación, se pretende que sea eliminado sin incorporar en su lugar otras previsiones que las sustituyan.

Cabe considerar, por tanto, que, la propuesta de modificación del artículo 41 elimina la exigencia de identificación a través del DNI y la obtención de la firma, que son precisamente los requisitos con los que la redacción actual del Reglamento Postal atiende a las previsiones de la Ley 39/2015.

Artículo 44. Entrega de notificaciones a personas jurídicas y organismos públicos	
Texto actual	Modificación propuesta
<p>1. En el supuesto de entrega de notificaciones a personas jurídicas y organismos públicos, se observarán las normas establecidas para la admisión y entrega de notificaciones en los artículos precedentes, con las peculiaridades establecidas en el presente artículo.</p> <p>2. La entrega de notificaciones a las personas jurídicas se realizará al representante de éstas, o bien, a un empleado de la misma, haciendo constar en la documentación del empleado del operador postal y, en su caso, en el aviso de recibo que acompañe a la notificación, <u>su identidad, firma y fecha de la notificación, estampando, asimismo, el sello de la empresa.</u></p> <p>3. La entrega de notificaciones a organismos públicos se realizará a un empleado de los mismos, haciendo constar en la documentación del empleado del operador postal y, en su caso, en el aviso de recibo que acompañe a la notificación, <u>su identidad, firma y fecha de la notificación, estampando, asimismo, el sello del organismo público.</u></p> <p>Asimismo, podrán entregarse en el Registro general del organismo público de que se trate, <u>bastando, en este caso, la estampación del correspondiente sello de entrada en los documentos citados en el párrafo anterior.</u></p>	<p>1. En el supuesto de entrega de notificaciones a personas jurídicas y organismos públicos, se observarán las normas establecidas para la admisión y entrega de notificaciones en los artículos precedentes, con las peculiaridades establecidas en el presente artículo.</p> <p>2. La entrega de notificaciones a las personas jurídicas se realizará al representante de éstas, o bien, a un empleado de la misma, haciendo constar en la documentación del empleado del operador postal y, en su caso, en el aviso de recibo que acompañe a la notificación, <u>su identidad y fecha de la notificación, junto con los demás requisitos establecidos en la normativa para la validez y acreditación de la fehaciencia de las notificaciones.</u></p> <p>3. La entrega de notificaciones a organismos públicos se realizará a un empleado de los mismos, haciendo constar en la documentación del empleado del operador postal y, en su caso, en el aviso de recibo que acompañe a la notificación, <u>su identidad y fecha de la notificación, junto con los demás requisitos establecidos en la normativa para la validez y acreditación de la fehaciencia de las notificaciones.</u></p> <p>Asimismo, podrán entregarse en el Registro general del organismo público de que se trate, <u>observando los requisitos establecidos en los artículos precedentes.</u></p>

En el caso de las entregas a administraciones y organismos públicos, la reforma consiste en la eliminación de la exigencia de la firma de sus representantes o responsables, así como del sello de la empresa u organismo.

En su lugar, se añade una mención genérica a “*los demás requisitos establecidos en la normativa para la validez y acreditación de la fehaciencia de las notificaciones*”, sin que se concrete o se aporte mayor especificación acerca de cuáles son esas normas.

En definitiva, la modificación propuesta en los artículos 41 y 44 del Reglamento Postal elimina de la norma reglamentaria aspectos sobre el modo de proceder a la hora de practicar las notificaciones administrativas, sin que se sustituyan por otros, con lo que se desconoce en qué términos van a verse cumplidos los requisitos de validez exigidos por el artículo 41 de la Ley 39/2015, sobre la constancia de la identidad fidedigna del remitente y destinatario de la misma.

IV. CRITERIOS JURISPRUDENCIALES SOBRE LA VALIDEZ DE LAS NOTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS.

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativa del Tribunal Supremo de 11 de abril de 2019 (rec.2112/2017), haciéndose eco de la doctrina contenida en la sentencia de 5 de mayo de 2011 (casación núm.5671/2011), efectúa una sistematización sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del propio Tribunal Supremo en relación a los requisitos de validez a las notificaciones administrativas.

Lo relevante es que, en palabras del Tribunal Supremo, se trata de una materia ciertamente casuística, si bien es posible establecer ciertos parámetros que permitan abordar esta materia con una cierta homogeneidad en su tratamiento.

Tales parámetros son los siguientes:

“- La notificación tiene una suma relevancia para el ejercicio de los derechos y la defensa de los intereses que se quieran hacer valer frente a una determinada actuación administrativa.

- La función principal de la notificación es precisamente dar a conocer al interesado el acto que incida en su esfera de derechos o intereses.

Lo que acaba de afirmarse pone bien de manifiesto que lo relevante para decidir la validez o no de una notificación será que, a través de ella, el destinatario de la misma haya tenido un real conocimiento del acto notificado.

- Las consecuencias finales de lo que antecede serán básicamente estas dos: que la regularidad formal de la notificación no será suficiente para su validez si el notificado no tuvo conocimiento real del acto que había de comunicársele; y, paralelamente, que los incumplimientos de las formalidades establecidas no serán obstáculo para admitir la validez de la notificación si ha quedado debidamente acreditado que su destinatario tuvo un real conocimiento del acto comunicado.

Con base en las anteriores ideas se subraya la necesidad de diferenciar situaciones y sentar respecto de ellas algunos criterios; una diferenciación que principalmente conduce a lo que continúa:

- Notificaciones que respetan todas las formalidades establecidas: en ellas debe de partirse de la presunción iuris tantum de que el acto ha llegado tempestivamente a conocimiento del interesado; pero podrán enervarse en los casos en los que se haya acreditado suficientemente lo contrario.

- Notificaciones que han desconocido formalidades de carácter sustancial (entre las que deben incluirse las practicadas, a través de un tercero, en un lugar distinto al domicilio del interesado: en estas ha de presumirse que el acto no llegó a conocimiento tempestivo del interesado y le causó indefensión; pero esta presunción admite prueba en contrario cuya carga recae sobre la Administración, una prueba que habrá de considerarse cumplida cuando se acredite suficientemente que el acto llegó a conocimiento del interesado.

- Notificaciones que quebrantan formalidades de carácter secundario: en las mismas habrá de partir de la presunción de que él acto ha llegado a conocimiento tempestivo del interesado”.

V. VALORACIÓN

Por lo que se refiere al contenido de la propuesta de reforma de los dos artículos anteriormente señalados se realizan las siguientes observaciones o consideraciones:

a. Relación entre Ley y Reglamento. Subordinación de la Ley al Reglamento. Prohibición de desarrollo *contra legem*.

Como cuestión previa, antes de entrar a valorar las razones esgrimidas por el MITMA para la modificación del RSP, debe tenerse en cuenta la función que cumple el Reglamento respecto de las normas con rango de Ley y cuáles son los límites de éste con respecto a la Ley. En este sentido, el artículo 128 de la LPAC es muy claro cuando en su apartado 2 establece que “*Los reglamentos y disposiciones administrativas **no podrán vulnerar la Constitución o las leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público.***” (Resaltado propio)

Teniendo en cuenta lo anterior, el hecho de que una norma reglamentaria establezca un mayor grado de detalle o desarrollo respecto de lo establecido en la

normal legal es lo habitual, en cumplimiento de la función de colaboración, ejecución o desarrollo que tiene el Reglamento respecto de la Ley, de modo que no es en absoluto extraño que el RSP contenga un mayor grado de detalle y desarrollo acerca de la práctica de las notificaciones administrativas que no esté previsto ni en la LPAC ni en la LSP. La única limitación que tiene la precitada función de desarrollo del Reglamento es que éste debe estar subordinado a la Ley, de modo que no pueden existir Reglamentos *contra legem*.

Así las cosas, el detalle del modo o forma de proceder a la hora de realizar la práctica de la notificación es propio de normas de rango inferior a la Ley, que en este caso al tratarse de las notificaciones en papel se contienen en el Reglamento Postal. En este sentido, el juego del vigente Reglamento Postal respecto de lo dispuesto por la LPAC y la LSP explican el actual sistema y práctica de las notificaciones administrativas. Este sistema, que opera desde el año 1999 sin que haya sido discutido o haya planteado disfunciones durante la vigencia de la Ley 30/1992 y los más de seis años de aplicación de la Ley 39/2015, hace plantearse la necesidad de su modificación cuando el procedimiento administrativo común no ha variado en lo que a la notificación en papel se refiere. Igualmente, el hecho de que con ocasión de la revisión y tramitación de la nueva LPAC no se procediera a modificar ni la LSP ni el Reglamento Postal plantea dudas sobre la pertinencia de la reforma propuesta.

Es más, la justificación de la modificación que se plantea difícilmente puede descansar en la adaptación del Reglamento a la LPAC: 1) porque de ser este desarrollo contrario a lo dispuesto a la LPAC, con ocasión de la tramitación de su nueva versión en 2015 se habría procedido, bien a su modificación, bien a su derogación por ser nulo de pleno derecho conforme al artículo 47 LPAC; 2) porque un nuevo Reglamento que se limite a reproducir lo que ya establece la Ley resulta superfluo e innecesario; y 3) porque contrariamente a lo expuesto por el MITMA, como se verá a continuación, con la nueva redacción del Reglamento se viene a desarrollar o complementar, de alguna manera, lo dispuesto en la LPAC. Por todo lo anterior, debe cuestionarse el criterio seguido para eliminar una parte concreta de ese desarrollo reglamentario y conservar otra, al haberse descartado que éste no contraviene la LPAC.

De hecho, con esta reforma del RSP lo que se hace es eliminar parte de ese desarrollo reglamentario provocando un vacío en el sistema de gestión de entrega de las notificaciones en papel a las personas físicas, ya que suprime la exigencia de firma y de la identificación mediante DNI, sin proponer un método alternativo para identificar adecuadamente al destinatario/receptor de la notificación y para acreditar la constancia de su voluntad de recibirla/rechazarla como exige la LPAC.

b. Modificación de la gestión de entrega de las notificaciones administrativas

Las notificaciones administrativas, al igual que otros productos o servicios postales, pueden tener dos tipos de destinatarios, las personas físicas y las personas

jurídicas. La correcta práctica de la notificación administrativa conforme establece la LPAC requiere de una labor de identificación del destinatario (artículo 9.1 LPAC) y de acreditación de la autenticidad de la expresión de la voluntad y consentimiento de los interesados para su recepción (artículo 10.1 y 10.4 LPAC).

La identificación de las personas físicas se realiza a través de los documentos válidos para ello (DNI, pasaporte, permiso de conducir, etc.) y, una vez realizada la identificación, faltaría la acreditación de la voluntad de esa persona de recibir la notificación. Esta segunda fase de acreditación de la voluntad para las notificaciones en papel difícilmente puede concebirse a través de un mecanismo que no sea la firma del destinatario/receptor, firma que como la propia Ley 39/2015 reconoce, puede hacerse de manera manual o digital/electrónica, siendo en ambos casos igualmente válida.

En el caso de las personas jurídicas nos encontramos ante una situación más compleja, ya que éstas, de entrada, están obligadas por Ley a cursar y recibir todas sus notificaciones por medios electrónicos, pero puede suceder el caso de que les sea enviada una notificación por conducto tradicional de remisión física, algo que en la actualidad no es todavía extraordinario. Así, en la actividad y operativa postal, es habitual que el repartidor/cartero intente la notificación al titular de la persona jurídica (propietario o gerente de la empresa o negocio), o bien a uno de los empleados, en el caso de las sociedades, grandes corporaciones o empresas, en las que se habrá determinado el modo en que alguna persona se haga cargo de la notificación o de su rechazo y la manera de dejar constancia de la acreditación de ese hecho.

Ahora bien, la eliminación del requisito de firma por el interesado y de la identificación mediante el DNI en la entrega de las notificaciones administrativas a las personas físicas, según consta en la redacción que figura en el proyecto de reforma del Reglamento Postal, daría lugar a que fuera el repartidor de Correos u otro operador postal quien acreditase unilateralmente el acto de notificación, sin que quedase constancia de la manifestación de la voluntad de recepción del destinatario o de quien se hiciera cargo de la misma por encontrarse en el domicilio, empresa u organismo donde se practicase la notificación.

Esto supondría otorgarle al repartidor un carácter de “cuasi” fedatario público de la que carece y que va más allá de “*la presunción de veracidad y fehaciencia*” que actualmente establece la LSP en su art. 22.4 para el operador designado, ya que sin la intervención o concurso del destinatario en el acto de entrega, sin que conste mediante la firma la voluntad de recibir la notificación y la identificación del acto notificado, lo que antes era una presunción *iuris tantum* (que permite prueba en contrario) se convierte de facto en una presunción *iuris et de iure* (en la que acreditar que no ha recibido un determinado documento *de facto* no admite prueba en contrario).

En cuanto a la presunción de veracidad y fehaciencia, si bien ésta ha venido siendo utilizada para acreditar actuaciones en las que no se ha podido practicar la

notificación, como son por ejemplo el rehúse de la misma o el aviso de llegada¹; a la vista de los criterios jurisprudenciales que anteriormente se han apuntado, resulta difícil sostener que la presunción de veracidad y fehaciencia pueda ser utilizada como único modo de acreditar la identificación del receptor de la notificación, por las razones siguientes:

Como se señala en las sentencias citadas, la práctica de las notificaciones administrativas por vía postal se entiende como una actividad de resultado: lo verdaderamente relevante para determinar si una notificación puede considerarse válida no es tanto que se hayan cumplido todas las formalidades, sino que pueda demostrarse que el interesado ha tenido efectivo conocimiento del contenido de la notificación, o pudiéndolo haber tenido, no ha accedido a ella por causas imputables al propio interesado².

La presunción de veracidad y fehaciencia ha de considerarse una presunción *iuris tantum*, que admite prueba en contrario. Sin embargo, la eliminación de la firma del destinatario o del sello de la empresa dificultarían, si no impedirían, que el destinatario pueda tener herramientas para enervar la citada presunción, al dejar

¹ Sentencia de la Tercera del Tribunal Supremo, Sección 7ª, de 10-12-2015.

² Véase la **STS (Sala 3.ª, sección 2.ª) de 26 de mayo de 2011, rec. 208/2008**: *“el rigor procedimental en materia de notificaciones «no tiene su razón de ser en exagerado formalismo, sino en constituir una pieza clave para la proscripción de la indefensión y la garantía del derecho a la tutela judicial efectiva que consagran el artículo 24 de la Constitución» [sentencias de 25 de febrero de 1998 (rec. apel. núm. 11658/1991), FD primero; de 6 de junio de 2006 (rec. cas. núm. 2522/2001), FD tercero; de 12 de abril de 2007 (rec. cas. núm. 2427/2002), FD tercero; y de 27 de noviembre de 2008 (rec. cas. núm. 5565/2006), FD cuarto]; hemos afirmado que las exigencias formales «sólo se justifican en el sentido y en la medida en que cumplan una finalidad» (sentencia de 6 de junio de 2006, cit., FD tercero); hemos dicho que «todos los mecanismos y garantías con que las leyes procesales o procedimentales rodean los actos de comunicación» entre el órgano y las partes «no tienen otra finalidad o razón de ser que la de asegurar que, en la realidad, se ha producido aquella participación de conocimiento, o que, en la ficción jurídica, se ha producido en determinadas circunstancias o no se ha producido» [sentencia de 25 de febrero de 1998, cit., FD primero]; hemos destacado que «el objeto de toda notificación administrativa y de las formalidades de que ha de estar revestida, para tener validez, es el de garantizar que el contenido del acto, en este supuesto de la liquidación tributaria, llegue a conocimiento del obligado» [sentencia de 7 de octubre de 1996 (rec. cas. núm. 7982/1990), FD segundo]; hemos declarado que «[l]os requisitos formales de las notificaciones, que las diferentes normas invocadas establecen, tienen por finalidad garantizar que el contenido del acto administrativo llegue cabalmente a conocimiento del interesado y que incluya los medios y plazos de impugnación, de forma que, cuando ese fin está cumplido, pierden las referidas formalidades su razón de ser y cualesquiera que sean otras consecuencias que pudieran producir su inobservancia (responsabilidad del funcionario, por ejemplo), lo que no puede causar es la anulación de la notificación misma pues resultaría absurdo convertir el medio (el requisito garante de que la notificación se produce) en fin de sí mismo» [sentencia de 2 de junio de 2003 (rec. cas. núm. 5572 / 1998), FD tercero]; y, en fin, hemos dejado claro que «lo relevante, pues, no es tanto que se cumplan las previsiones legales sobre cómo se llevan a efecto las notificaciones, sino el hecho de que los administrados lleguen a tener conocimiento de ellas», de manera que «cuando se discute acerca del cumplimiento de las formalidades legales, sobre el cómo han de hacerse las notificaciones, lo decisivo no es que se cumplan esas previsiones legales, sino que efectivamente el sujeto pasivo tenga o haya podido tener conocimiento efectivo del acto notificado» [sentencia de 7 de mayo de 2009 (rec. cas. núm. 7637/2005), FD cuarto].*

exclusivamente del lado del empleado de Correos la prueba plena de la entrega y recepción de la notificación.

Abundando en lo anterior, la identidad y la voluntad del destinatario que recibe la notificación constituyen el elemento de prueba de todo lo actuado por el repartidor. Modificar ese sistema, al prescindir de la intervención del destinatario, podría suponer que en caso de discrepancia entre lo que indicara el destinatario de la notificación y el repartidor que ha realizado la entrega, tendría validez la manifestación del repartidor sobre la del destinatario, cuando lo que debe prevalecer en todo momento es la acreditación de la voluntad del destinatario en las herramientas de trabajo del repartidor o cartero, y no al revés. Esta nueva práctica del sistema de entrega de las notificaciones administrativas supone, por tanto, colocar en un papel de desigualdad a la persona que se hace cargo de la notificación frente al cartero o repartidor con el efecto añadido de incidir negativamente sobre los derechos del destinatario de la notificación. Asimismo, este nuevo sistema de gestión de entrega de las notificaciones administrativas, en tanto que puede dar lugar a la indefensión del notificado y a una reducción de las garantías de éste frente a la Administración, podría conllevar un aumento de la conflictividad/litigiosidad en vía administrativa y judicial.

Por último, la reforma propuesta de artículo 41 habla de “...*la recepción o acceso por el interesado o su representante...*”. Esa mención está muy orientada a la notificación electrónica y al supuesto de las personas jurídicas, pero puede ser limitante en las notificaciones en papel para personas físicas, ya que de esta redacción parece deducirse que no será posible que la recoja otra persona que no sea el destinatario o el representante de éste.

c. Alteración de las condiciones de competencia en el mercado postal

Como ya se ha expuesto, la modificación propuesta en los artículos 41 y 44 del Reglamento Postal da lugar en la práctica a una modificación del sistema de entrega de las notificaciones administrativas, en el que la presunción de veracidad y fehaciencia del operador designado (art. 22 de la Ley Postal) se extendería a actuaciones que hasta ahora han sido acreditadas por el destinatario a través de su firma manuscrita.

Esta práctica, en el contexto actual de unos servicios postales liberalizados, agravaría la asimetría a este respecto entre el operador designado y otros operadores a los que la Ley no les atribuye esta presunción de fehaciencia y veracidad, y que ya fue puesta de manifiesto por la Comisión Nacional de la Competencia en sus estudios e informes sobre el sector postal.

Al respecto puede consultarse tanto el IPN 45/10 sobre el Anteproyecto de Ley del Servicio Postal Universal, de los Derechos de los Usuarios y del Mercados Postal de junio de 2010 como el Informe CNC sobre “*El nuevo marco de regulación del sector postal tradicional en España*” de marzo de 2011. La valoración crítica hecha

en este último sobre la ventaja que recibe el operador designado en un ámbito liberalizado sigue estando plenamente vigente:

“No parece existir una justificación suficiente para establecer la presunción a favor de una única empresa ni parece razonable que esta empresa pueda realizar notificaciones a través de cualquiera de sus empleados y que dichas notificaciones merezcan una mayor consideración que las realizadas por el resto de los operadores. Tampoco parece existir ningún motivo para otorgar una mayor consideración a la honorabilidad y el funcionamiento de una determinada empresa, cuando existen operadores privados, en éste y en otros segmentos del mercado, con una larga trayectoria en España de gestión eficaz en la entrega de documentos de gran importancia para el remitente; de hecho, diversas Administraciones Públicas españolas utilizan frecuentemente los servicios de mensajería privados para sus comunicaciones”.

d. Eliminación de las exigencias para la entrega de las notificaciones. Asimetría con el supuesto de rechazo de las notificaciones administrativas.

Volviendo a la justificación del MITMA para la reforma del Reglamento, el motivo subyacente es que ni la LPAC del año 1992³, ni la vigente de 2015, recogen entre los requisitos de validez de la notificación administrativa la exigencia expresa de la firma del interesado e identificación mediante el DNI de a quien se hace entrega, acepte o haga cargo de la notificación de que se trate.

En cambio, para los supuestos de rechazo el Reglamento en su artículo 42.4 relativo a los *“supuestos de notificaciones con dos intentos de entrega”* establece que: *“4. Si estando en el domicilio la persona que pueda recibir la notificación, se niega a aceptarla y a manifestar por escrito dicha circunstancia con su firma, identificación y fecha en la documentación del empleado del operador postal, se entenderá que no quiere hacerse cargo de la misma, haciéndose constar este extremo en la expresada documentación del empleado del operador postal y, en su caso, en el aviso de recibo que acompañe a la notificación, junto con el día y la hora en que se intentó la misma, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes.*

Y en el artículo 43 del Reglamento, relativo a los *“supuestos de notificaciones con un intento de entrega”*, contempla igualmente la necesidad de firma en el caso de rechazo explícito de la notificación por parte del interesado al decir: *“No procederá un segundo intento de entrega en los supuestos siguientes:*

- a) *Que la notificación sea rehusada o rechazada por el interesado o su representante, debiendo hacer constar esta circunstancia por escrito con su firma, identificación y fecha, en la documentación del empleado postal. (...)*”

³ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

A la vista de lo anterior, no queda justificado a juicio de la CNMC por qué se mantiene la exigencia de firma para el acto de rechazo y se suprime en el acto de entrega, puesto que según el razonamiento anteriormente expuesto la exigencia de firma y acreditación de la identidad mediante el DNI no se contenía ni para la recepción ni para el rechazo de la notificación en las distintas versiones de la LPAC. Todo ello, pese a que tanto la aceptación como el rechazo tienen el mismo efecto o consecuencia jurídica (dar por notificado al interesado).

VI. CONCLUSIONES

Conforme a lo anteriormente expuesto, este Pleno concluye que el Proyecto de Real Decreto remitido para informe modifica sustancialmente el sistema de gestión de entrega de las notificaciones en papel, en especial, las destinadas a las personas físicas.

Dada la enorme trascendencia que tiene la correcta realización de las notificaciones administrativas para garantizar los derechos de los administrados, que puede alcanzar incluso al derecho a la tutela judicial efectiva, su práctica debe revestirse de garantías suficientes. En este sentido, el Ministerio proponente de esta reforma ha de valorar en profundidad las implicaciones legales de la eliminación de la identidad del destinatario a través del DNI y de la firma manuscrita como prueba de la aceptación de las notificaciones.

En todo caso, la extensión de aplicación de la presunción de veracidad y fehaciencia del operador designado a esta acreditación de la identidad y aceptación de las notificaciones vendría a agravar una asimetría competitiva que a este respecto ya existe en contra de otros operadores. Es por ello que se estima necesario consultar, además de al operador designado, al resto de operadores postales presentes en el mercado de las notificaciones, así como a las principales asociaciones del sector

Por último, se recuerda que el vigente Reglamento Postal data del año 1999, que su última modificación es del año 2007, que con ocasión de la nueva LSP del año 2010 no ha sido revisado, y que el desarrollo reglamentario que prevé la actual Ley Postal sigue aún pendiente. Esta modificación es más necesaria si cabe, una vez que ya ha sido informado por esta Comisión el Plan de Prestación y el Contrato Regulador como requisito previo a su aprobación por Consejo de Ministros.