



Roj: **STS 4478/2022 - ECLI:ES:TS:2022:4478**

Id Cendoj: **28079130032022100214**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **21/11/2022**

Nº de Recurso: **2860/2021**

Nº de Resolución: **1542/2022**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **MARIA ISABEL PERELLO DOMENECH**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ GAL 323/2021,**  
**ATS 9961/2021,**  
**STS 4478/2022**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Tercera**

#### **Sentencia núm. 1.542/2022**

Fecha de sentencia: 21/11/2022

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2860/2021

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 15/11/2022

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> María Isabel Perelló Doménech

Procedencia: T.S.J.GALICIA CON/AD SEC.3

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por: BPM

Nota:

R. CASACION núm.: 2860/2021

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> María Isabel Perelló Doménech

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Tercera**

#### **Sentencia núm. 1542/2022**

Excmos. Sres. y Excm. Sra.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. Eduardo Calvo Rojas



D.ª María Isabel Perelló Doménech

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

En Madrid, a 21 de noviembre de 2022.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 2860/2021, interpuesto por el Procurador de los Tribunales D. José Paz Montero, en nombre y representación de Volkswagen Group España Distribución S.A., bajo la asistencia letrada de D. José María Macías Castaño, y D. Juan Carlos Hernanz Junquero, contra la sentencia nº 4/2021 de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 22 de enero de 2021, que desestimó el recurso de apelación 7190/2020 formulado contra la sentencia nº 126/2020, de 18 de septiembre dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Santiago de Compostela, que desestimó el recurso contencioso-administrativo nº 286/2019, en materia de defensa del consumidor.

Ha sido parte recurrida la XUNTA DE GALICIA representada por el procurador de los Tribunales D. Argimiro Vázquez Guillén bajo la dirección letrada de Marta Carballo Neira.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.ª María Isabel Perelló Doménech.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** En el recurso de apelación número 7190/2020 la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, dictó sentencia el 22 de enero de 2021, cuyo fallo dice literalmente:

"Desestimar el recurso de apelación interpuesto por el representante procesal de la sociedad mercantil "Volkswagen Group España Distribución, SA", contra la sentencia de 18.09.20 de la titular del Juzgado de lo Contencioso-administrativo número Uno de Santiago de Compostela, que desestimó el recurso que interpuso contra la resolución del secretario xeral técnico de la Consellería de Economía, Emprego e Industria de 23.04.19, dictada por delegación de su titular, que inadmitió el recurso de alzada que formuló frente a la resolución de la directora del Instituto Galego de Consumo y de la Competencia de 29.03.17, sobre sanción, que también confirmamos. Le imponemos a aquélla el pago de las costas causadas a la adversa, hasta un máximo de 1.000,00 euros."

La Sala de instancia fundamenta la decisión de desestimar el recurso de apelación, con base en la exposición de las siguientes consideraciones jurídicas:

**"SEGUNDO.-** Dos son los razonamientos que se utilizarán para rechazar el presente recurso: uno fáctico y otro jurídico.

El fáctico es para dar la razón al letrado autonómico a propósito de que, como consta a los folios 9, 10 y 32, el oficio que le ofreció a la interesada la oportunidad de alcanzar un acuerdo amigable con la reclamante, se le notificó en formato papel y en su domicilio y fue contestado por aquélla sin oponer ningún tipo de defecto, ni interesar que, en el futuro, se le notificaran las siguientes incidencias en otra sede o de forma electrónica, y de ahí que la siguiente actuación, que fue el acuerdo de incoación del procedimiento sancionador, se le notificara de igual forma, sin que formulara alegación alguna, de forma que lo que finalmente se hizo fue resolver y volver a notificar la resolución en el domicilio de la ya sancionada, lo que tuvo lugar el 10.04.17 (folio 32). A lo indicado hay que añadir el dato no desdeñable de que en esas tres ocasiones quien recogió los correspondientes escritos fue don Germán que, evidentemente, los entregó a quien procediera, pues en dos de los tres casos fueron respondidos, si bien en el último mediante un recurso de alzada que tuvo entrada en la Oficina de Correos radicada en El Prat de Llobregat el 22.05.17 (folio 33).

Y el jurídico es para recordar que fue la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, la que dispuso en su artículo 27 su opción para elegir la manera de comunicarse con las administraciones públicas, sea o no por medios electrónicos, si bien con la posibilidad de que, previa reglamentación, pudieran éstas imponer a las personas jurídicas la obligatoriedad de comunicarse con aquéllas utilizando sólo medios electrónicos; tal norma reglamentaria fue el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, que desarrolló parcialmente aquella ley y que volvió a diferir en su artículo 32 a una norma de inferior grado la obligatoriedad de comunicarse a través de medios electrónicos, sin que su artículo 36 impusiera la notificación electrónica a las personas jurídicas. No obstante, en la fecha en que se inició el procedimiento sancionador a la apelante, ya se había derogado tal reglamento por la disposición derogatoria única de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, cuyo



artículo 14.2.a) impuso a las personas jurídicas la obligación de relacionarse con aquéllas a través de medios electrónicos, lo que suponía que se les aplicara especialmente su artículo 43 sobre la práctica de la notificación por esa vía electrónica. Sobre la pertinencia, razonabilidad y proporcionalidad de tales obligaciones y su ajuste a la Constitución se han pronunciado la STC 111/2006, así como las SsTS de 22.02.12 y 17.01.18.

Expuestos los hechos y la norma de aplicación al caso, debe comenzar por indicarse que, en la medida en que careciera el comenzar por indicarse que, en la medida en que careciera el organismo autonómico de la dirección electrónica de la entonces interesada (luego imputada y finalmente sancionada), era lógico que la primera notificación practicada lo fuera en papel y en el domicilio que constaba en los archivos de aquél, si bien, de ser ese el caso, en ese primer oficio tenía que haberle requerido que identificara su dirección electrónica a efectos de dar debido cumplimiento a los preceptos que se acaban de mencionar, lo que no hizo, como tampoco lo facilitó de forma voluntaria la requerida; más aún, en el encabezamiento de la persona que alegó en nombre de la interesada identificó como "domicilio a efectos de notificaciones" el mismo al que siempre se dirigieron los escritos, lo que también reiteró en el recurso de alzada, si bien en éste ya figuraba en el lateral superior izquierdo el correo electrónico de la sancionada.

Y la consecuencia de ello no es otra que la comisión de un defecto formal que podría ser susceptible de anulabilidad sólo en el caso de que tal vicio le hubiera producido una indefensión real y efectiva a la interesada, que es lo que propugna el artículo 48.2 de la LPACAP, acorde con la constante jurisprudencia de la que son solo un ejemplo las SsTC 90/1985, 197/1988, y 54/2003, las SsTS de 18.03.87, 15.12.87, 10.12.91, 08.03-97, 29.07.00, 28.07.00, 25.02.03, 19.07.07 y 15.07.11, y las de esta sala de 14.14-00, 24.04.00 y 02.06.03). Singularmente sobre los defectos de notificación, recuerda la citada STS de 15.0711 que lo esencial para la validez de la notificación es que el destinatario tenga conocimiento suficiente de ella, "más allá de supuestos defectos formales" (en igual sentido la STS de 03.07.92 y las sentencias de esta sala de 30.01.02 o 19.02.02), lo que es acorde con el principio de buena fe que debe regir en este ámbito, que es de doble dirección, esto es, tanto para exigírselo a la administración, como a la interesada.

Así pues, no puede sostener con éxito el letrado de la apelante que se le ocasionó a ésta una indefensión al no haberle notificado la resolución sancionadora por vía telemática, siendo así que ya había recibido con anterioridad dos documentos a los que no puso objeción y de los que siempre se hizo cargo una persona que se encontraba legítimamente en sus oficinas, pues (según aquél), a pesar de que pertenecía a una subcontratista, trabajaba en su mantenimiento, por lo que no sólo resulta verosímil, sino también acreditado, que entregó los documentos que recibió a quién procedía, pues de otra forma no hubiera presentado su apoderado los dos escritos a que se ha hecho mención, uno de los cuales (el que aquí interesa), de forma extemporánea, como concluyó el juzgador de instancia, y de ahí que esta sala tenga que confirmar su sentencia, como también lo ha hecho en asuntos análogos en sentencias de 04.12.20 (PO 7149/2020) y 18.12.20 (AP 7145/2020)."

**SEGUNDO.-** Contra la referida sentencia preparó la representación de Volkswagen Group España Distribución recurso de casación, que la Sección Tercera de la Sala de lo Contenciosos-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia tuvo preparado mediante auto de 18 de marzo de 2021, que al tiempo, ordeno remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

**TERCERO.-** Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, dicto auto el 14 de julio de 2021, cuya parte dispositiva dice literalmente:

**<<1.º)** Admitir el recurso de casación n.º 2860/2021 preparado por la representación procesal de Volkswagen Group España Distribución, S.A. contra la sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de 22 de enero de 2021, dictada en el recurso de apelación n.º 7189/2020.

**2.º)** Declarar que la cuestión suscitada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en interpretar los artículos 14.2 y 41.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a los efectos de determinar cuáles son las consecuencias que se derivan de una notificación efectuada a una persona jurídica en formato papel, y no a través de medios electrónicos.

**3.º)** Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación artículos 14.2 y 41.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. Ello sin perjuicio de que la sentencia pueda extenderse a otras cuestiones y normas jurídicas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA.

**4.º)** Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

**5.º)** Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.



6.º) Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Tercera de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto. >>

**CUARTO.-** Recibidas las actuaciones en esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, el representante procesal de Volkswagen Group España Distribución (VGED), presentó escrito de interposición del recurso de casación el 29 de septiembre de 2021, en el que expuso las infracciones en que incurría la sentencia impugnada:

-Infracción de los arts. 14.2 y 41.1 LPAC. Interpretación correcta de dichos preceptos para la fijación de la jurisprudencia: Se consideran infringidos en relación con el art. 122 LPAC, en la medida en que la Sentencia dispensa a la Administración de su obligación legal de notificar por medios electrónicos sus actos y resoluciones a determinados sujetos obligados, y en particular a las personas jurídicas como VGED. Según afirma la Sentencia, porque VGED, en ningún momento se opuso a la entrega de otras anteriores notificaciones en papel, notificaciones que se hicieron en determinadas circunstancias que no se dan en el presente procedimiento. Supone atribuir a los ciudadanos la facultad de dispensar a la Administración del cumplimiento de la Ley, como el principio de legalidad ( art. 9.3 y 103.1 CE), lo cierto es que el razonamiento de la Sentencia contradice y vulnera los arts. 14.2 y 41.1 LPAC. La carga de practicar notificaciones por medios electrónicos a las personas jurídicas solo queda dispensada excepcionalmente en determinados supuestos previstos legalmente ( arts. 41.1 y 41.2 LPAC), supuestos que no concurren en el presente asunto

-Interpretación seguida por otros tribunales: obligatoriedad de notificar por medios electrónicos a las personas jurídicas como VGED. Algunos tribunales vienen interpretando y aplicando de forma contradictoria los arts. 14.2 y 41.1 LPAC. La sentencia se opone frontalmente al criterio seguido previamente por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en su sentencia núm. 395/2019 (recurso 66/2019) de 25 de octubre, que interpreta esos artículos sustancialmente igual al de autos, en el sentido de que esos preceptos imponen imperativamente a la Administración notificar electrónicamente sus actos y resoluciones a las personas jurídicas como VGED, resultando del todo invalidas e ineficaces aquellas notificaciones llevadas a cabo por otros medios.

-Otras infracciones conexas a la de los arts. 14.2 y 41.1 LPAC que confirman la interpretación postulada en el presente recurso: infracción de los arts. 42.2 y 40.3 LPAC y 24 CE. Cabría incorporar a la justificación del recurso otros preceptos adicionales a los delimitados en el Auto de admisión, siempre y cuando esa cita se justifique en su conexión con los preceptos delimitados en el auto de admisión y para mejor justificar la cuestión o doctrina interpretativa que igualmente se ha delimitado en el Auto de admisión.

Tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

<< **1.** Fije como doctrina en interpretación de los arts. 14.2 y 41.1 LPAC, así como de los arts. 40.3 y 42.2 LPAC y 24.1 CE que, en los supuestos de obligación de notificación electrónica a personas jurídicas, las notificaciones realizadas en forma distinta a la prevista en los arts. 14.2 y 41.1 LPAC no producirán efectos, en particular en relación con el inicio del cómputo del plazo de recurso, hasta que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación, o interponga cualquier recurso que proceda.

**2.** Declare haber lugar al presente recurso de casación interpuesto contra la Sentencia 4/2021, de 22 de enero, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en el recurso de apelación 7190/2020 y, en consecuencia, case y anule dicha Sentencia.

**3.** Estime el recurso contencioso-administrativo interpuesto por esta parte contra la Resolución del consejero de Economía, Empleo e Industria de la Xunta de Galicia, de 23 de abril de 2019 (expte. núm. RA-IGC 139/17) conforme a lo solicitado en la demanda, y, en consecuencia, anule dicha Resolución y acuerde retrotraer las actuaciones al momento anterior a la inadmisión del recurso de alzada planteado por VGED contra la Resolución Sancionadora, salvaguardando su derecho de defensa en el procedimiento sancionador de referencia; todo ello con imposición de las costas de la primera instancia a la parte recurrida. >>

**QUINTO.-** Dado traslado del escrito de interposición a la parte recurrida y personada, la Xunta de Galicia mediante escrito de oposición presentado el 22 de noviembre de 2021 en el que efectuó las manifestaciones que consideró oportunas en oposición al recurso articulado de contrario, respecto a:

-Interpretación y aplicación de los arts. 14.2 y 41.1 LPAC en relación con el art. 122 del mismo texto legal. Sobre la imposición o no de la obligación de efectuar notificaciones por medios electrónicos a las personas jurídicas, recuerda que la notificación por medios electrónicos no es exclusiva, sino medio preferente legalmente configurado. Y atendiendo a la fecha a la que se refiere el asunto litigioso, en aquel momento la notificación electrónica no era necesaria, en atención a la prórroga prevenida en la DF 7 de la Ley 39/2015. El 2 de octubre de 2018, es la fecha posterior a la notificación de la resolución sancionadora. Por diversas modificaciones la



entrada en vigor de este régimen no es hasta el 2 de abril de 2021. Por lo tanto, de inicio en el presente caso, la notificación electrónica no era obligatoria, como se apreció en instancia.

No se puede discutir que, la notificación fue recibida y se practicó en su domicilio, expresamente designado. Fue una notificación practicada con efecto satisfactorio y no estaremos ante un vicio de nulidad, sin indefensión material, a lo sumo, una irregularidad no invalidante por empleo de un medio de notificación o prevenido inicialmente en la norma. Lo esencial no es el medio de notificación, sino la constancia de su recepción, la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado, si estos elementos se cumplen la notificación será válida y el acto eficaz.

-Sobre las infracciones conexas, tal cuestión no se ha admitido a trámite, por lo que no procede fijar doctrina sobre ella.

La alegada infracción del art 42.2 LPAC sobre la eficacia de la notificación efectuada en tercera persona: La notificación electrónica, a priori, siempre será recepcionada por la persona jurídica, quien accederá al mismo al través de la persona en quien confíe materialmente tal tarea. La jurisprudencia y la legislación, consagran la validez de estas notificaciones practicadas a terceros en domicilio del interesado, como es el caso. Según el citado artículo 42.2 LPAC permite expresamente que en ausencia del destinatario cuando la notificación se practique en el domicilio esta pueda ser recibida por cualquier persona. En este caso existe una relación, entre el destinatario de la notificación y el receptor, que siempre es el mismo, y se encontraba físicamente en el domicilio de la empresa, en las oficinas de VGED, identificándose siempre como autorizado.

En relación al art. 40.3 LPAC: queda atestiguado que el acceso al contenido se produce en el momento en que se recepciona la notificación en papel en el domicilio del interesado por medio de un autorizado, sin que se haya practicado prueba alguna sobre el momento de acceso al contenido del documento en otro momento, por lo que no concurre tal infracción conexa.

Y concluyó con el siguiente SUPPLICO:

"que teniendo por presentado este escrito, se sirva admitirlo, y en su virtud tenga por formalizada la oposición al recurso de casación de adverso interpuesto, continuando la tramitación del mismo hasta que recaiga Sentencia en la que, previa fijación de la interpretación de las normas sobre las que se refiere el auto de admisión, en los términos antedichos, confirme en su integridad la sentencia de adverso recurrida."

**SEXTO.-** Quedando las actuaciones concluidas, se señaló para votación y fallo el 15 de noviembre de 2022 en que ha tenido lugar con observancia de las disposiciones legales.

La deliberación del presente recurso RCA 2860/2021 se ha llevado a cabo de forma conjunta con las de los recursos de casación RCA 1388/2021, RCA 2802/2021, RCA 2856/2021 y RCA 2918/2021 con los que guarda relación.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Objeto del presente recurso.

La sociedad mercantil Volkswagen Group Distribución S.A, interpone el presente recurso de casación nº 2860/2021 contra la sentencia dictada de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 22 de enero de 2021 (apelación 7190/2020) que desestima el recurso de apelación interpuesto por la referida entidad contra la sentencia de fecha 18 de septiembre de 2020 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Santiago de Compostela (procedimiento ordinario nº 286/2019).

Esta última sentencia del Juzgado nº 1 de Santiago de Compostela desestima el recurso contencioso-administrativo que interpuso la referida "Volkswagen Group España Distribución S.A" contra la resolución de la Consejería de Economía, Empleo e Industria de la Xunta de Galicia de 23 de abril de 2019 (expediente NUM000 ) que desestima el recurso de alzada interpuesto contra la resolución del Director del Instituto Gallego de Consumo y de la Competencia de 29 de marzo de 2017 (expediente NUM001 ) en la que se impone a dicha entidad multa por importe de 46.982,20 euros por la comisión de una infracción grave prevista en los artículos 82.8, 82.14 y 82. 31 de la Ley de Galicia 2/2012, de 28 de marzo, de protección general de las personas consumidoras y usuarias.

La sentencia de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 22 de enero de 2021 que aquí se recurre en casación, desestima el recurso de apelación interpuesto por la representación de Volkswagen Group contra la reseñada sentencia del Juzgado de lo contencioso. La Sala de Galicia utiliza dos argumentos sustanciales, uno de carácter fáctico y otro jurídico.



Las razones que expone la sentencia de la Sección Tercera de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Galicia para fundamentar la desestimación del recurso de apelación -y la confirmación de la sentencia del Juzgado- son en síntesis las que figuran en el FJ Segundo:

El fáctico: que el oficio que le ofreció a la interesada la oportunidad de alcanzar un acuerdo amigable con la reclamante se le notificó en formato papel y en su domicilio, y fue contestado por aquélla sin oponer ningún tipo de defecto ni interesar que, en el futuro, se le notificasen las siguientes incidencias en otra sede o de forma electrónica. De ahí que la siguiente actuación, que fue el acuerdo de incoación del procedimiento sancionador, se le notificara de igual forma, sin que formulara alegación alguna, de forma que lo que finalmente se hizo fue resolver y volver a notificar la resolución en el domicilio de la sancionada. Añade la Sala que en esas tres ocasiones quien recogió los correspondientes escritos fue D. Germán , quien, evidentemente, los entregó a quien procediera.

Y el jurídico: razona la sentencia que "[...] fue la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, la que dispuso en su artículo 27 su opción para elegir la manera de comunicarse con las administraciones públicas, sea o no por medios electrónicos, si bien con la posibilidad de que, previa reglamentación, pudieran éstas imponer a las personas jurídicas la obligatoriedad de comunicarse con aquéllas utilizando sólo medios electrónicos; tal norma reglamentaria fue el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, que desarrolló parcialmente aquella ley y que volvió a diferir en su artículo 32 a una norma de inferior grado la obligatoriedad de comunicarse a través de medios electrónicos, sin que su artículo 36 impusiera la notificación electrónica a las personas jurídicas. No obstante, en la fecha en que se inició el procedimiento sancionador a la apelante, ya se había derogado tal reglamento por la disposición derogatoria única de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, cuyo artículo 14.2.a) impuso a las personas jurídicas la obligación de relacionarse con aquéllas a través de medios electrónicos, lo que suponía que se les aplicara especialmente su artículo 43 sobre la práctica de la notificación por esa vía electrónica. Sobre la pertinencia, razonabilidad y proporcionalidad de tales obligaciones y su ajuste a la Constitución se han pronunciado la STC 111/2006, así como las SsTS de 22.02.12 y 17.01.18.". Y añade que "[...] en la medida en que careciera el comenzar por indicarse que, en la medida en que careciera el organismo autonómico de la dirección electrónica de la entonces interesada (luego imputada y finalmente sancionada), era lógico que la primera notificación practicada lo fuera en papel y en el domicilio que constaba en los archivos de aquél, si bien, de ser ese el caso, en ese primer oficio tenía que haberle requerido que identificara su dirección electrónica a efectos de ar debido cumplimiento a los preceptos que se acaban de mencionar, lo que no hizo, como tampoco lo facilitó de forma voluntaria la requerida; ", y que "[...] la consecuencia de ello no es otra que la comisión de un defecto formal que podría ser susceptible de anulabilidad sólo en el caso de que tal vicio le hubiera producido una indefensión real y efectiva a la interesada, que es lo que propugna el artículo 48.2 de la LPACAP, acorde con la constante jurisprudencia [...] Singularmente sobre los defectos de notificación, recuerda la citada STS de 15.0711 que lo esencial para la validez de la notificación es que el destinatario tenga conocimiento suficiente de ella, "más allá de supuestos defectos formales" (en igual sentido la STS de 03.07.92 y las sentencias de esta sala de 30.01.02 o 19.02.02)", concluyendo la sentencia que no puede sostenerse que se ocasionó a la recurrente indefensión al no haberle notificado la resolución sancionadora por vía telemática "[...] siendo así que ya había recibido con anterioridad dos documentos a los que no puso objeción y de los que siempre se hizo cargo una persona que se encontraba legítimamente en sus oficinas, pues (según aquél), a pesar de que pertenecía a una subcontratista, trabajaba en su mantenimiento, por lo que no sólo resulta verosímil, sino también acreditado, que entregó los documentos que recibió a quién procedía".

#### **SEGUNDO.-** Posición de las partes.

Por su parte, la representación procesal de Volkswagen Group España Distribución, S.A., parte ahora recurrente alega la infracción de los arts. 14.2 y 41.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en la medida en que la sentencia dispensa a la Administración de su obligación legal de notificar por medios electrónicos sus actos y resoluciones a determinados sujetos obligados, y, en particular, a las personas jurídicas.

La carga de practicar notificaciones por medios electrónicos a las personas jurídicas sólo queda dispensada, excepcionalmente, en determinados supuestos previstos legalmente ( artículos 41.1 y 41.2 LPAC), que no concurren en este caso ni en la sentencia se insinúa que puedan concurrir, por lo que quedan al margen de su fundamentación. (22)

El incumplimiento por parte de la Administración de su obligación de notificar electrónicamente sus actos y resoluciones a las personas jurídicas carece eventualmente de trascendencia cuando el propio interesado hubiese aceptado expresamente notificaciones por otros medios (y sólo desde entonces) o su práctica por esos otros medios no le hubiese irrogado indefensión material. (24). Sin embargo, no puede (ni debe) quedar



eximida la Administración del cumplimiento de sus obligaciones legales en supuestos distintos de aquellos contemplados por la normativa vigente y al margen de los derechos del interesado ni, tampoco, derogarse aquellas obligaciones en supuestos singulares y a voluntad o beneficio de la propia Administración.

La sentencia recurrida termina por asociar indebidamente el necesario cumplimiento de la legalidad vigente por parte la Administración con la previa actuación del interesado en el procedimiento administrativo (en nuestro caso, en el marco del requerimiento del IGC con propuesta de arbitraje de consumo, previo al expediente sancionador), de modo que dispensa a la primera de sus obligaciones legales porque el segundo no se opuso a la práctica de otras notificaciones en papel con anterioridad. (26)

Esas notificaciones anteriores carecen de toda relevancia en orden a condicionar el cumplimiento de la legalidad por parte de la Administración y reprochar al interesado su proceder por, simplemente, "no quejarse" de esa falta de cumplimiento normativo en supuestos en los que las circunstancias del incumplimiento no habían determinado indefensión. Es claro que tales notificaciones no asientan "precedente" alguno, y, por el contrario, si surtieron efecto, sin ser válidas, ese debe, sencillamente, al hecho de que el propio interesado se diese por notificado mediante la realización de actuaciones que supusieran conocimiento del acto notificado o la interposición del correspondiente recurso; surtiendo efectos sólo a partir de ese momento ( artículo 40.3 LPAC). (27).

La sentencia recurrida se opone frontalmente al criterio seguido por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en su sentencia núm. 395/2019, de 25 de octubre (recurso núm. 66/2019). (30)

La sentencia recurrida interpreta erróneamente los artículos 14.2 y 41.1 LPAC, dispensando a la Administración de sus obligaciones legales en la forma de notificar por medios electrónicos a las personas jurídicas, adelantando con ello la firmeza de los actos y resoluciones administrativas y su inimpugnabilidad, en la medida en que avala la práctica de notificaciones físicas en papel.

Los artículos 14.2 y 41.1 LPAC deben interpretarse en el sentido de que la Administración se encuentra legalmente obligada a notificar sus actos y resoluciones por medios electrónicos a las personas jurídicas, con independencia de cualesquiera otras notificaciones o comunicaciones anteriores y salvo en los supuestos excepcionales previstos por la normativa aplicable. El incumplimiento de esta obligación supone la falta de validez de las notificaciones practicadas por otros medios de forma irregular e impide el transcurso de los plazos de impugnación. (34)

Otras infracciones conexas en las que incurre la sentencia son -según la recurrente- las de los artículos 42.2 y 40.3 LPAC y 24 de la Constitución, en la medida que se crea a la recurrente un perjuicio materialmente relevante en su derecho de defensa al impedirle el acceso a los recursos para poder discutir la legalidad del procedimiento y la sanción impuesta.

Por su parte, la Xunta de Galicia formalizó su oposición al recurso aduciendo que la notificación por medios electrónicos no es exclusiva, sino medio preferente; configurado y añade que, si atendemos a la fecha a que se refiere el asunto litigioso, en aquel momento la notificación electrónica no era necesaria debido a la prórroga prevista en la disposición final séptima de la Ley 39/2015 ("La presente Ley entrará en vigor al año de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado". No obstante, las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos a los dos años de la entrada en vigor de la Ley").

Es decir, la entrada en vigor de la nueva regulación en esos aspectos tuvo lugar el 2 de octubre de 2018, fecha posterior a la notificación de la resolución sancionadora, si bien a través de sucesivas modificaciones la entrada en vigor de este régimen no ha tenido lugar, finalmente, hasta 2 de abril de 2021 ( disposición final 9 de la Ley 10/2021, como anteriormente disposición final 9 del Real Decreto-ley 28/2020, disposición final 6 del Real Decreto-ley 27/2020 y la primera de las modificaciones: artículo 6 del Real Decreto-ley 11/2018).

Por tanto, de inicio, en el presente caso la notificación electrónica no era obligatoria, visto su carácter y, sobre todo, el momento al que va referida, en el que no estaban vigentes aun las disposiciones sobre punto de acceso general electrónico contenidas en la LPAC.

Ahora bien, para el caso de que se estimase obligatoria tal notificación por medios electrónicos, incluso atendida la fecha en que se practicó, es necesario extremar la cautela en la interpretación y aplicación del nuevo régimen de notificaciones. Y para tratar esta cuestión, lo primero que sostiene es que la notificación es un requisito de eficacia y no de validez. Por tanto huelga toda crítica sobre el medio en definitiva empleado, puesto que lo que no se puede poner en ningún momento en discusión, y la adversa no lo hace, es que la notificación fue recibida por ella, dado que se practicó en su domicilio mediante la entrega de la misma a quien



se hallaba allí, demostrando su relación con la empresa, que se identificó como autorizado y que resulta ser la misma persona a quien se han notificado las anteriores resoluciones en papel respecto de las que no mostró óbice alguno la recurrente, cumplimentando todos los trámites en ellas conferidos.

Debe imperar la doctrina relativa al efectivo conocimiento del acto notificado por el interesado: si la notificación en papel es practicada con resultado satisfactorio, no estaremos ante un vicio que cause la nulidad, por no darse indefensión material, sino, a lo sumo, ante una irregularidad no invalidante por empleo de un medio de notificación no prevenido inicialmente. Lo esencial del medio de notificación, realmente, es la constancia de su recepción, así como la constancia de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado. Si estos elementos se cumplen, la notificación será válida y se cumplen los requisitos para la eficacia del acto.

Si acudimos al expediente administrativo, la propuesta de arbitraje se notificó de esta forma con éxito, por lo que la notificación en papel se mostró eficaz a efectos de lograr el conocimiento por parte de VGED de los actos y resoluciones administrativas. La propuesta de arbitraje fue entregada a la misma persona y en el mismo domicilio en el que posteriormente tuvo lugar la notificación de la resolución sancionadora) Que exista una notificación anterior en papel no es una cuestión baladí puesto que la propia empresa reconoció haber recibido la propuesta de arbitraje y formuló alegaciones frente a ella, demostrando así que esa forma de notificación era eficaz. De ahí que, una vez demostrado que la notificación en papel era un medio hábil para lograr el conocimiento por parte del destinatario del contenido de los actos administrativos objeto de notificación, la Administración autonómica continuase practicando las notificaciones en papel. Es más, entendemos que Volkswagen admitió implícita y explícitamente que se practicasen las notificaciones en papel puesto que no sólo no formuló ningún tipo de queja o reparo respecto de aquella primera notificación en papel, sino que señaló en su respuesta a la propuesta de arbitraje un domicilio físico a efectos de notificaciones. Esto es, admitiendo implícita y explícitamente la validez y eficacia de la misma.

Por todo ello, el pronunciamiento que pretende la parte recurrente debe ser rechazado, siendo ajustado a derecho el contenido en la propia sentencia recurrida: que la notificación practicada por medios físicos -soporte papel- es válida por ser medio preferente, que además lo es por el momento en que ésta se produce, habida cuenta de que el punto de acceso electrónico no se hallaba previsto, finalmente, hasta el 2 de abril de 2021 y sobre todo, en lo que atañe a la concreta cuestión casacional fijada en el Auto de admisión, que siendo la notificación requisito de eficacia y no de validez del acto, la práctica de la misma en papel no causará irregularidad invalidante siempre que esta, en definitiva, sea recibida por el interesado.

**TERCERO.-** Cuestión que reviste interés casacional.

Delimitadas las posiciones de las partes, procede entrar a examinar las cuestiones suscitadas en casación, en particular, la señalada en el auto de la Sección Primera de esta Sala de 14 de junio de 2021. Y es oportuno recordar que la deliberación del presente recurso se ha llevado a cabo de forma conjunta con las de los recursos de casación RCA 1388/2021, RCA 2802/2021, RCA 2856/2021, RCA 2860/2021, y RCA 2918/2021 con los que guarda estrecha relación.

El auto de admisión del presente recurso declara que la cuestión suscitada que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en interpretar los artículos 14.2 y 41.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a los efectos de determinar cuáles son las consecuencias que se derivan de una notificación efectuada a una persona jurídica en formato papel, y no a través de medios electrónicos.

El auto de admisión del recurso identifica las normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación: artículos 14.2 y 41.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. Ello -añade el propio auto- sin perjuicio de que la sentencia pueda extenderse a otras cuestiones y normas jurídicas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, de conformidad con lo previsto en el artículo 90.4 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

**CUARTO.** - Sobre la normativa que estaba vigente en la fecha en la que se practicó la notificación en papel a la que se refiere la controversia.

La representación procesal de la Xunta de Galicia aduce -según hemos visto en el precedente fundamento-, que en la fecha en la que se practicó la notificación en papel (10 de abril de 2017) la notificación electrónica no era necesaria, dada la prórroga o moratoria establecida en la disposición final séptima de la Ley 39/2015 ("La presente Ley entrará en vigor al año de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado". No obstante, las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos a los dos años de la entrada en vigor de la Ley"); moratoria que luego fue ampliada por sucesivas modificaciones legislativas (Real Decreto-ley 11/2018 de 31 de agosto; Real Decreto ley 27/2020,



de 4 de agosto; Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre; y, finalmente, Ley 10/2021, de 9 de julio), de manera que la entrada en vigor del régimen legal que ahora interesa no tuvo lugar hasta 2 de abril de 2021.

El planteamiento de la Administración autonómica no puede ser acogido en este punto pues, como hemos visto, la prórroga o moratoria de la entrada en vigor prevista en la disposición final séptima de la Ley 39/2015 viene referida a las previsiones legales "...relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico", sin que tal moratoria afecte a los preceptos que regulan el modo en que han de practicarse las notificaciones y sus efectos (en particular, artículos 40 al 44 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre).

**QUINTO.-** Sobre las consecuencias de que la notificación a una persona jurídica no se haga por vía electrónica

Ante todo, tiene razón la representación de la Xunta de Galicia cuando señala que la notificación es un requisito de eficacia y no de validez del acto administrativo ( artículo 39, apartados 1 y 2, de la Ley 39/2015).

Por lo demás, es oportuno destacar que en el caso que examinamos la notificación de la resolución sancionadora no se tacha de defectuosa porque su contenido fuera incompleto, ni porque se omitiera en ella alguna indicación de las que la norma señala como necesarias, sino, únicamente, por haberse practicado la notificación en papel y no por medios electrónicos.

En fin, es relevante señalar que en el expediente administrativo hay constancia de que en el mismo procedimiento hubo otras actuaciones administrativas anteriores que se notificaron a la recurrente en la misma vía que la resolución sancionadora a la que se refiere la controversia. En particular, la notificación de la propuesta de arbitraje que la Administración actuante dirigió a la recurrente fue entregada a la misma persona y en el mismo domicilio en el que posteriormente se practicaría la notificación de la resolución sancionadora (folios 9, 22 y 32 del expediente, donde constan los acuses de recibo de la propuesta de arbitraje, de iniciación del procedimiento sancionador y de la resolución sancionadora). Y la propia entidad recurrente admite haber recibido aquella notificación de la propuesta de arbitraje, a la que formuló alegaciones, sin que la representación de Volkswagen formulase entonces objeción ni protesta alguna.

Con tales antecedentes, bien puede decirse que la entidad Volkswagen admitió, siquiera de forma implícita, que se practicasen las notificaciones en papel.

Esta Sala no ignora los preceptos de los que resulta la procedencia de la notificación por medios electrónicos cuando se trata de personas jurídicas establecido ( artículos 14.2.a/ y 41.1 de la Ley 39/2015). Sin embargo, siendo así que, como ya hemos señalado, en actuaciones anteriores del mismo procedimiento administrativo la entidad Volkswagen había admitido que se practicasen las notificaciones en papel, y no habiendo duda de que la recurrente tuvo pleno conocimiento de la resolución sancionadora notificada por esa vía, no cabe tachar de inválida tal notificación por haberse practicado de ese modo. A tal efecto es obligado tener presente que, según el citado artículo 41.1 de la Ley 39/2015, "(...) 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".

En definitiva, no cabe afirmar se haya causado indefensión a la recurrente. Por ello entendemos que el hecho de haberse llevado a cabo la notificación en papel constituye una irregularidad que carece de relevancia invalidante ( artículo 48.2 de la Ley 39/2015).

**SEXTO.-** Resolución del recurso y costas procesales.

Sin que proceda la formulación de una doctrina de alcance general, dado que nuestra respuesta queda vinculada a las circunstancias del caso que se examina, las consideraciones expuestas en el apartado anterior llevan a concluir que debemos declarar no haber lugar al presente recurso de casación.

Por lo demás, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 93.4, 139.1 y 139.4 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, entendemos que no procede la imposición de las costas de casación a ninguna de las partes. Y en cuanto a las costas del proceso de instancia y del recurso de apelación, deben mantenerse los pronunciamientos que sobre ello hicieron el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Santiago de Compostela y la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en sus respectivas sentencias.

Vistos los preceptos citados, así como los artículos 86 a 95 de la Ley de esta Jurisdicción



## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido, de acuerdo con la interpretación de las normas establecida en el fundamento jurídico quinto:

1.- No ha lugar al recurso de casación nº 2860/2021 interpuesto en representación de Volkswagen Group España Distribución S.A, contra la sentencia nº 4/2021 de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 22 de enero de 2021 (apelación 7190/2020) en la que se desestima el recurso de apelación interpuesto por la referida entidad contra la sentencia nº 126/2020, de 18 de septiembre del 2020, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Santiago de Compostela (procedimiento ordinario nº 286/2019).

2.- No se imponen las costas derivadas del recurso de casación a ninguna de las partes, manteniéndose los pronunciamientos que hicieron el Juzgado y la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en lo que refiere a las costas del proceso de instancia y del recurso de apelación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDO