



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Máster

Título del trabajo : Dictamen jurídico sobre la notificación en el procedimiento administrativo.

Title and subtitle: Legal opinion on notification in administrative proceeding.

Autor/es

SABINA ALEXANDRA MOLDOVEANU CONSTANTINESCU

Director/es

GERARDO GARCÍA- ALVAREZ GARCÍA

Facultad de Derecho. Universidad de Zaragoza
2023

Nota: Los hechos relatados en el presente Trabajo de Fin de Máster son completamente verídicos pero a razón de conservar la intimidad de las personas que han intervenido en el presente asunto y en base al secreto profesional que sirve de directriz a la profesión de la abogacía, los nombres de las personas son totalmente ficticios, a fin de evitar que puedan ser identificados tras la publicación del presente.

Asimismo los datos pueden ser comprobados por quienes así lo consideren, enviando un correo electrónico a la Letrada M^a Manuela León Gargallo, -manuelaleon@reicaz.com-, persona autorizada para que facilite la verificación de los datos, así como mi participación el asunto.

ABREVIATURAS

CE	Constitución Española del año 1978.
Art.	Artículo
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
CC	Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil
LPACAP	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
LRJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
EGAE	Estatuto General de la Abogacía Española
CDAE	Código Deontológico de la Abogacía Española

INDICE

I. ANTECEDENTES DE HECHO	pág. 4
II. CUESTIONES QUE SE PLANTEAN	pág. 8
1. LA NOTIFICACIÓN	pág. 8
2. EL MANDATO Y EL REPRESENTANTE VOLUNTARIO	pág. 10
3. LA VÍA ADMINISTRATIVA COMO PRIMERA SOLUCIÓN	pág. 11
III. NORMATIVA APLICABLE	pág. 13
IV. FUNDAMENTOS JURIDICOS	pág. 15
1. LA COMPETENCIA	pág. 15
2. LA NOTIFICACIÓN	pág. 16
3. EL MANDATO Y LA REPRESENTACIÓN	pág. 17
4. EL FONDO DEL ASUNTO	pág. 19
5. SOLUCIONES EN VÍA ADMINISTRATIVA	pág. 26
6. LA VÍA JURISDICCIONAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA ...	pág. 29
V. CONCLUSIONES	pág. 33
VI. BIBLIOGRAFÍA	pág. 38

I. ANTECEDENTES DE HECHO

El supuesto planteado trata sobre un procedimiento de solicitud de nacionalidad española por residencia tramitado ante la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil ¹, que fue iniciado en fecha 22/12/2016, por la interesada. La solicitud fue presentada por la representante voluntaria, designada por la solicitante a través de un mandato de representación.

La solicitud se tramitó correctamente en vía administrativa sin embargo, en fecha 13/09/2021 se realizó un requerimiento por vía telemática de la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil, instando a la parte interesada para que se aporte en el expediente, documentos esenciales.

La notificación del requerimiento lo recibe D. Manuela, considerada por la unidad administrativa que es la legitimada para ser notificada, en base al mandato que otorgó la interesada a su favor.

Esta petición por parte del organismo, fue cumplimentada de manera correcta, en fecha 18/11/2021, sin que se incumpla ningún tipo de plazo.

Mientras tanto la cliente, en un afán precipitado de agilizar los trámites, mantuvo una conversación telefónica con otro letrado, en la cual, la cliente, comentó al segundo letrado, D. Ventura, su preocupación por el estado de su expediente y las soluciones que

¹ Es un unidad administrativa perteneciente al Ministerio de Justicia, dependiente de la Dirección General de los Registros y Notariados, actual Dirección General de Seguridad y Fé Pública, dotada con las competencias necesarias para el reconocimiento de la adquisición de la nacionalidad española en todos sus casos, recuperación de la misma y demás situaciones que afecten al Estado Civil de las personas físicas y su adecuado reflejo en la base de datos del Registro Civil.

podrían existir para que, el organismo público resolviera de manera más rápida. Quedó acreditado por el cliente que solamente fue una consulta, no habiendo firmado ningún tipo de documento por medio del cual otorgara al segundo letrado, un mandato expreso ni tácito destinado a la personación del referido, en el procedimiento administrativo iniciado.

Aún con todas, D. Ventura, en fecha 31/05/2021, presentó por vía telemática una presunta hoja de encargo firmada por la interesada, a través de la cual, autorizaba al letrado para que llevara a cabo el asunto, concediéndole autorización para recibir las notificaciones.

En fecha 30/05/2022 le es concedida la nacionalidad española a la interesada, pero, la notificación no la recibió ella, sino, el segundo letrado que se personó en el asunto. Por causas ajenas a nuestro conocimiento, esta persona no comunicó a la interesada la concesión. Este hecho ocurrió sin que la clienta fuera conocedora de ello.

Ella misma, pudo observar por medio de las plataformas facilitadas por los organismos públicos, que la concesión de su nacionalidad estaba concedida y notificada, pero ella sin tener constancia de lo sucedido, instó a D. León, persona a que consideraba legitimada por haberle otorgado un mandato, que le comunicara si verdaderamente le había sido concedida la solicitud de nacionalidad. Sin embargo, D. León, comunicó a la cliente que no había recibido ninguna notificación en relación con el expediente.

Ante esta situación, D. León, intentó ponerse en contacto con el organismo competente para solucionar el problema, confiando en que sería un problema técnico y tras varios meses de espera y después de intentarlo por muchos medios, la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil proporcionó la información a la letrada sobre el asunto. Le indicaron que efectivamente, la notificación se realizó, de manera correcta a la persona designada por la interesada, pero que en base a la Ley de Protección de Datos, y estando designado otra persona distinta como representante, no se le puede facilitar más información.

Dada la gravedad de la situación, la propia interesada se puso en contacto con la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil, comentado el problema y requiriendo al organismo que ponga a su disposición el expediente y los documentos que obran en el.

Días más tarde, la cliente recibió el expediente administrativo junto con los documentos que obraban dentro del mismo y para mayor sorpresa de la interesada, de hecho, existía evidencia del supuesto mandato otorgado a favor de D. Ventura, en fecha 21/04/2021, pero con una peculiaridad, y es que la firma de la interesada no coincidía con la firma que aparecía en el mandato.

Durante este tiempo, los meses fueron pasando y los plazos para formalizar la jura de nacionalidad ante el Registro Civil o en su caso, ante notario, se agotaron. El “quid” del asunto no termina aquí, sino que, hay varias observaciones.

Primero, la personación de D. Ventura es anterior al requerimiento realizado, es decir, cuando se realiza el requerimiento, D. Ventura se encuentra personado en el procedimiento, sin embargo, la notificación de ese requerimiento la recibe D. Manuela, quien, para la interesada, ostenta a la representación legítima.

Segundo, el organismo competente para resolver - y requerir- , realiza la notificación telemática del requerimiento a D. León, que posteriormente fue cumplimentado correctamente y aceptado por la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil como válido. En base a esa cumplimentación – y/o anejo de documentación- , se produjo la concesión de la solicitud de nacionalidad española.

Realizadas las anteriores consideraciones, el presente dictamen jurídico tiene por objeto determinar la validez legal de la notificación realizada a D. Ventura, letrado personado una vez iniciado el procedimiento por otro profesional, habiéndose autoatribuido, una representación en el procedimiento, sin que la interesada tuviera constancia de lo sucedido.

También es objeto de este dictamen, valorar si la interesada cuenta con alguna posibilidad en vía administrativa de remediar el problema o en todo caso las posibles actuaciones en vía judicial, sobre todo respecto a la materia que nos compete, la contencioso administrativa.

II. CUESTIONES QUE SE PLANTEAN.

Las cuestiones que se plantean en este asunto están relacionados con la notificación realizada por parte de la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil, unidad administrativa, dependiente de la Administración General del Estado. Este organismo público es competente para practicar las notificaciones en el asunto del expediente., según lo viene estipulado en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ².

También se abordan cuestiones secundarias, como lo es, la naturaleza legal del mandato otorgado por la interesada y su conexión con el procedimiento iniciado, así como, la relevancia que adquiere la autorización de representación otorgada a favor de un representante u otro.

Finalmente se analizarán las diferentes posturas jurídicas que se pueden tomar, especialmente en vía administrativa, pero también en vía judicial.

1. LA NOTIFICACIÓN.

El punto principal sobre el que trata el presente dictamen, es la notificación realizada por la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil a la interesada o mejor dicho, aquella que no se produjo.

En primer lugar, la pregunta a la que debemos contestar es ¿por qué la Administración realiza una notificación electrónica?, siendo que no está marcada la casilla que consiente las notificaciones electrónicas.

² en este sentido dispone el art. 21.1 de la citada ley “*La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación*”

La solicitud se tramitó bajo la supervisión de la interesada, pues anteriormente a la presentación de la solicitud, la clienta fue informada de todo el procedimiento y si consentía que las notificaciones las recibiera D. León, la representante designada o la propia interesada, tanto telemáticamente como por vía ordinaria. Aunque en un principio no se marco la casilla para la aceptación por vía telemática de las notificaciones, en el mandato otorgado a favor de la letrada, si que consta la autorización expresa para que la representante pudiera recibir notificaciones telemáticas.

Por lo tanto, desde el día 29/11/2016, fecha en la cual se otorgó el mandato de representación, la autorizada para recibir las notificaciones, es D. León por vía telemática.

El problema viene, cuando interviene en el procedimiento D. Ventura, bajo un supuesto mandato con una hoja de encargo para intervenir en el procedimiento. La cliente, no encargo en ningún momento la intervención del letrado ³.

Sin embargo, el organismo público notifico a D. León un requerimiento en relación con la solicitud presentada, de manera telemática, por lo que, según este hecho, la unidad administrativa no tuvo en consideración el mandato otorgado, supuestamente a favor de D. Ventura.

Dada la actuación de la Administración Pública, se entiende que la unidad administrativa esta considerado como válido del mandato otorgado a favor de D. León, no solo por enviarle la notificación del requerimiento, sino también por hacerlo de manera telemática, tal y como consta en el documento acreditativo de representación.

De esta manera el requerimiento se contestó correctamente, se aportaron los documentos solicitados por el organismo competente para resolver y esta actuación sirvió de base para proceder en sentido positivo respecto a la concesión de la solicitud de nacionalidad por

³ El mandato es un tipo de contrato consensual pero no pertenece a la esfera de los contratos formales, sin embargo, para que despliegue todos los efectos jurídicos, ha de ser aceptado por ambas partes, mandante y mandatario.

residencia. De modo que si no se hubiera dado por correcta la contestación del requerimiento, no se habría tenido en cuenta para la resolución de expediente, esto es, el organismo está considerando legítima, la representación ostentada por D. León.

Entonces, la gran pregunta que gira entorno a este caso es ¿por qué notifican a D. Ventura y no a D. León? Y en todo caso si la Administración tuviera dudas sobre la persona que ostenta la representación, ¿por qué no se ha puesto en contacto con la propia interesada?; sea por vía postal, telefónica o cualquier otro medio admitido en derecho

Estas cuestiones las voy a tratar de responder de la manera más sencilla posible y en base a la legislación vigente.

2. EL MANDATO Y EL REPRESENTANTE VOLUNTARIO.

La solicitante de la nacionalidad española por residencia, decidió acudir a los servicios de un profesional para realizar los trámites relativos a la adquisición de la nacionalidad española.

El mandato tiene naturaleza civil tal como viene regulado en el art. 1709 del Código Civil, pero que despliega sus efectos en todos los procedimientos en vía administrativa o extrajudicial, es lo que equivale en el lugar de la hoja de encargo cuya finalidad es la contratación de los servicios de un profesional, sea para realizar un trámite o llevar a cabo algún tipo de actuación. El representante, desde el momento en el que se otorga el mandato y es aceptado por ambas partes, tiene la facultad y el poder de actuar en nombre y representación de la persona interesada.

En los puntos posteriores se analizará de manera más compleja los efectos que produce el mandato y lo que la legislación vigente dispone acerca de ello, simplemente para la mejor comprensión de los hechos, puesto que el mandato es previo al procedimiento administrativo.

Nos encontramos con el problema de que la interesada, ha otorgado un primer mandato a una persona, que posteriormente sin haberlo revocado, otorgo otro supuesto mandato a una segunda persona, sin embargo el primer mandatario es quien recibe las notificaciones del procedimiento aun existiendo el mandato del segundo mandatario, que a su vez, recibe la notificación de la resolución final.

La cliente reconoce no haber otorgado mandato al segundo letrado interviniente D. Ventura y lo demuestra por medio de su firma, pues la firma que consta en el mandato otorgado a favor del referido, no es la suya y lo acredita por medio de documentos oficiales en los que se puede observar cual es su firma.

Debemos determinar cual es el mandato vigente y el encargo encomendado, así como las actuaciones para las cuales se encuentra legitimado, D. León o bien, D. Ventura.

La designación de representante voluntario es un derecho que se encuentra regulado en el art. 5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ⁴.

Por lo tanto, una vez formalizado el mandato, la persona designada, ostenta la representación del interesado en el procedimiento, en este asunto, lo que debemos analizar es quien es el representante legitimado para la recepción de notificaciones y demás trámites encomendados en el mandato y si es la Administración Pública, quien no ha actuado de acorde con las normas que rigen el procedimiento administrativo o lo es el interesado.

⁴ Dispone el art. 5.1 lo siguiente “1. *Los interesados con capacidad de obrar podrán actuar por medio de representante, entendiéndose con éste las actuaciones administrativas, salvo manifestación expresa en contra del interesado.*”

3. LA VÍA ADMINISTRATIVA COMO PRIMERA SOLUCIÓN.

El resultado final es que se ha producido la concesión de la nacionalidad española por residencia y que la notificación o bien se ha realizado de manera incorrecta o, de acorde al derecho vigente.

Sin entrar en ningún tipo de valoración jurídica y en el supuesto de que la notificación se hubiera realizado de manera incorrecta a una persona que no ostenta la representación del interesado, la vía administrativa no se agota y se podría optar en seguir el cauce administrativo para conseguir que se realice la notificación de manera correcta con el objetivo de que la interesada, pudiera realizar la jura de nacionalidad española.

Asimismo, queda abierta la vía de la jurisdicción contenciosa administrativa, puesto que el procedimiento es puramente administrativo y estaríamos ante un acto administrativo no ajustado a las normas.

Por el contrario, si consideramos que la notificación se ha realizado de manera correcta, la vía administrativa no sería una opción puesto que el procedimiento estaría terminado y en todo caso, la interesada podría resolver las desavenencias respecto al asunto, por la vía civil, que no compete examinar en el presente ensayo.

III. NORMATIVA APLICABLE

La normativa aplicable al asunto, en su mayor parte es la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, puesto que la norma por antonomasia que rige el procedimiento común y dada la naturaleza administrativa del organismo competente para resolver - Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil-, es la que rige las actuaciones del mismo.

También es de aplicación la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, también, porque el órgano que actúa es dependiente de la Administración General del Estado.

En este sentido, también se aplica en cuanto es e Reglamento que desarrolla las dos leyes anteriormente citadas, el 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.

Asimismo, la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, rige el procedimiento en vía judicial del asunto, puesto que se trata de una actuación por parte de un órgano dependiente de la Administración General del Estado.

Hay que hacer especial mención al Reglamento que regula la materia que nos compete, Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia, pues es la norma que marca los tramites y regula el procedimiento de solicitud de la nacionalidad española, en este caso, por residencia.

Todas estas normas deben ser entendidas en armonía la norma suprema que dirige todo el sistema legal español, que es la Constitución Española de 1978. Se aplica tanto para

determinar las competencias de las Administraciones Públicas en la materia ⁵, como para establecer los principios que rigen sus actuaciones en el capítulo III título IV.

En este ámbito, a nivel europeo no existe un Reglamento específico que regule la actuación administrativa de los poderes públicos, porque es competencia de cada estado la regularización de los mismos, pero hay alguna norma en relación con la identificación electrónica y transacciones electrónicas en el mercado interior, pero no se aplica en este caso ⁶

Para terminar, he de mencionar que para entender los efectos que implica la formalización de un mandato o una hoja de encargo, se aplica el Real Decreto de 24 de julio de 1889, por el que se publica el Código Civil, en cuanto para establecer la naturaleza legal de la representación, tanto de D. León como de D. Ventura. Por otro lado y estando latente la posibilidad de se haya producido un delito de falses documental, se aplican las normas previstas en la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Por último, por medio de la jurisprudencia de los Tribunales españoles es la manera por medio de la cual realmente se entienden las normas de nuestro sistema legal , dentro de un marco legislativo y su aplicación al caso concreto, por lo que para emitir un dictamen correcto, la jurisprudencia será lo que marque la diferencia, pues ejerce un papel fundamental como fuente del derecho.

⁵ Art. 149.1.2ª dispone “1.El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 2.ª Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.”

⁶ Reglamento (UE) n ° 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014 , relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE.

IV. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Para realizar un dictamen jurídico adecuado al caso y dada la complejidad del mismo, considero que lo más apropiado es dividir la argumentación jurídica en función de las cuestiones planteadas con la finalidad de poder entender mejor cual la postura jurídica que se puede adoptar.

1. LA COMPETENCIA.

En primer lugar, debemos determinar si el caso ante el cual estamos se debate desde la rama del derecho administrativo o la rama del derecho civil.

El órgano ante el cual se tramita la solicitud de nacionalidad por residencia es la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil, que pertenece a la unidad administrativa de la actual Dirección General de Seguridad y Fé Pública, departamento que a su vez se sitúa dentro del Ministerio de Justicia, por lo tanto, son organismos dependientes de la Administración General del Estado.

En igual forma, la competencia en materia de adquisición y resolución sobre solicitudes de nacionalidad española viene legitimada por el art. 149.1.2ª de la Constitución Española. Es competencia de la Administración General del Estado los asuntos en materia de nacionalidad.

El acto administrativo es un acto jurídico unilateral de la Administración Pública, distinto al Reglamento, pues es la respuesta que un organismo responde en base a en su potestad para la aplicación directa de la ley.

En este sentido, el procedimiento para la solicitud de la nacionalidad española por residencia viene regulado en el Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia. En el art. 1, establece directamente que la

competencia para que la instrucción del procedimiento sea de la Dirección General de Seguridad y Fé Pública - antes, Dirección General de los Registros y del Notariado-.

Por lo tanto, queda acreditada la naturaleza del procedimiento administrativo en base a las normas citadas, aunque hay algunos aspectos que tienen incidencia en la legislación civil y penal, pero no son cuestiones que compete analizar, aunque si que producen efectos en cuando al procedimiento administrativo. No hay que olvidar que el objeto principal de esta análisis es el acto administrativo dictado por la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil.

2. LA NOTIFICACIÓN

La notificación de la resolución es la gran cuestión entorno a la que gira la problemática del asunto.

Primeramente, el artículo 40 y siguientes, de la Ley 39/2015, regulan la práctica de la notificación así como la manera en la que debe realizarse. Pues aunque en un principio el interesado no marco la casilla aceptando la notificación telemática, en este caso, designó representante voluntario que está obligado a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas - así lo dispone el art. 14 del cuerpo legal mencionado anteriormente⁷ -.

De tal forma que, aunque no se haya marcado la casilla que acepte la notificación por medios electrónicos, D. León, por su propia condición de abogado que ejerce las actividad

⁷ Art. 14.2.c. “*Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional...*” en relación con el art. 7 del Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española, que prevé la colegiación obligatoria para la profesión de abogado.

de manera profesional, ostenta a tal obligación, para cualquier tipo de trámite, sea requerimiento o sea concesión de la solicitud.

El art. 3 del Real Decreto 1004/2015 - que regula el procedimiento de la adquisición de la nacionalidad española por residencia-, reitera la obligatoriedad de los representantes que ejercen una actividad profesional de relacionarse electrónicamente, pero no solo eso, sino que dispone también, que en los casos en los que haya una designación voluntaria *“las notificaciones administrativas se dirigirán a dichos representantes, surtiendo idénticos efectos que si se hubieran realizado al propio interesado.”*

Asimismo, el art. 3 del Reglamento 1004/2015, establece que tal procedimiento será por vía telemática en todas sus fases.

Todo ello conduce a entender que la notificación realizada a través de medios electrónicos se ajusta a las normas.

3. EL MANDATO Y LA REPRESENTACIÓN

En este apartado se trata de determinar , en primer lugar lo que implica que la interesada haya otorgado un mandato de representación y los requisitos legales para que despliegue todos sus efectos *“ex tunc”*.

El mandato de representación viene regulado en el Código Civil en el art. 1709 y siguientes. Como ya he explicado en puntos anteriores, el mandato tiene naturaleza civil porque es un contrato, pero despliega sus efectos en los procedimientos para los cuales el mandatario ha sido contratado y por las cuales, se compromete a cumplir con el desempeño del encargo.

En este caso, la interesada, el trámite para el cual decide acudir a un profesional es la solicitud de nacionalidad española por residencia, tal y como consta en el mandato otorgado a favor de D. León *“para que realice todos los trámites necesarios para presentar la solicitud de nacionalidad española, así como entablar recursos, desistir de acciones y*

renunciar a derechos respecto a cuestiones relacionadas con dicha solicitud, encomendada al mandatario”.

Este mandato fue otorgado en fecha 29/11/2016, un mes antes de que se presentara la solicitud de nacionalidad en fecha, 22/12/2016. Esto es, en base a lo que dispone el art. 3 del Real Decreto 1004/2015, la notificación va dirigida a la persona designada como representante voluntario, ese decir, D. León.

En fecha 31/05/2021, D. Ventura se persona en el procedimiento, aportando un documento por el que supuestamente la interesada acudió a su despacho para formalizar el encargo, documento en el que efectivamente todos los datos son correctos menos la firma de la interesada que no concuerda con ninguno de sus documentos oficiales y que la cliente, no reconoce como suya.

Posteriormente, en fecha 31/05/2021, D. León recibe una notificación respecto al expediente de la interesada, requiriéndose documentación necesaria para la resolución de la solicitud. Como ya he puntualizado este requerimiento fue contestado de manera correcta y se incorporó al expediente.

En base a lo dispuesto en el art. 1735 del CC, el nombramiento de un nuevo mandatario en el procedimiento para un mismo encargo, supone la revocación del primer mandato, en este caso, sin embargo, el organismo competente para resolver, decidió notificar el requerimiento a D. León, cuando supuestamente ya figuraba otra persona como representante.

El mandato para que sea totalmente eficaz tiene que ser aceptado por ambas partes, en este caso, se ha formalizado por escrito, tanto el concertado don D. León como con D. Ventura, tal como se dispone en el art. 1710 del CC. Respecto a la primera mandataria, la firma que consta en el mandato con la que aparece en su pasaporte.

4. EL FONDO DEL ASUNTO

La problemática de la notificación junto con la representación no se pueden analizar por separado sino de manera conjunta para acabar esclareciendo a quién de los dos representantes se le debería haber notificado y en base a que norma.

La notificación supone una manifestación directa del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del art. 24 CE. Aunque el procedimiento no es judicial, el interesado tiene derecho a defenderse así como utilizar los medios de defensa amparados en el ordenamiento jurídico, en base a lo que dispone el art. 53.1.e. de la ley 39/2015.

Asimismo, el art. 3 de de la ley 40/2015 establece los principios generales que rigen las actuaciones de las Administraciones Públicas, de acuerdo con principios como la oficialidad, buena fe, confianza, legitimidad, claridad, proximidad a los ciudadano, eficacia en el cumplimiento de sus fines, entre otros.

La interesada, no pudo saber de ninguna forma que D. Ventura se había personado en el procedimiento como su representante, por lo que, de acuerdo con el deber público al que ostenta el organismo, lo primero, se tenía que examinar la validez del documento otorgado a favor del referido y lo segundo, si el mandato cumple con los requisitos formales.

En todo caso, si el organismo competente para resolver, hubiera actuado de manera diligente, se habría producido el cotejo de la firma que se presenta en el segundo mandato en comparación con las que aparece sus documentos oficiales, como por ejemplo, el pasaporte. Simplemente desde ese momento, la persona encargada de tramitar la solicitud se podría haber puesto en contacto con la interesada, sea por correo postal, por medio de una llamada telefónica o cualquier otro medio que se considere válido y comunizarle lo sucedido.

La validez de la resolución dictada por la unidad administrativa, se ajusta de acuerdo con lo dispuesto en el art. 34, 35 y 35 de la LPACAP, sobre los requisitos legales de los actos administrativos, incluso cuando fue necesario, el órgano instructor, requirió la documentación que en su momento se consideraba esencial para la resolución. No se pone en duda si la mencionada resolución fue dictada conforme a las normas citadas, porque no hay duda respecto a ello, sino que, el gran problema gira en torno a la eficacia del acto de la notificación.

Por ello resulta que la eficacia del acto administrativo queda supeditada a que se produzca la notificación del mismo a la parte interesada, o su representante ⁸.

El art. 40 de la Ley 39/2015, dispone “*órgano que dicte las resoluciones y actos administrativos los notificará a los **interesados** cuyos derechos e intereses sean afectados por aquéllos, en los términos previstos en los artículos siguientes*”.

El resultado final es que no se ha notificado a la interesada en el procedimiento porque la unidad administrativa entiende que el representante es D. Ventura, sin embargo no tiene ningún tipo de coherencia ya que el requerimiento se lo notificaron a D. León, estando personado ya, D. Ventura. La notificación es un acto administrativo porque es una declaración de voluntad, adoptada por un organismo público en base a la potestad administrativa que ostenta, distinta de la reglamentaria.

Por lo tanto, la notificación también es un acto administrativo y le son de aplicación las reglas sobre la validez del acto, esto es, si se ajusta a las reglas del art. 40 de la ley 39/2015. Fundamentalmente se requiere que el interesado sea notificado de aquellos intereses y derechos se vean afectados y en este caso concreto, a la interesada no se la ha

⁸ Regulada en el art. 39.1 de la Ley 39/2015 “*1. Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa*
2. La eficacia quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior”

puesto en conocimiento que una tercera persona se había personado en el procedimiento como representante y a consecuencia de ello, no se ha producido la notificación a la persona adecuada.

Dada la relevancia que supone la designación de otro representante voluntario y las consecuencias jurídicas que implican, más el añadido relativo a la no coincidencia de la firma, habría sido diligente por parte de la unidad administrativa, esclarecer la situación, porque es notorio, que el órgano, tampoco tenía claro quien era el representante de la interesada, habiéndose notificado en el procedimiento a dos personas distintas.

Sin embargo, parece que en un primer momento, Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil pasa por alto el segundo documento de mandato, al enviar la notificación del requerimiento a D. León, y trasladado al lenguaje jurídico se considera una aceptación tácita por parte del órgano competente para resolver, que D. Leo, es la legitimada como representante designada.

Siguiendo esta línea el órgano competente para resolver no puede, notificar a D. Ventura si tacitamente, la Administración Pública ha actuado notificando a D. León.

Es reiterada la jurisprudencia de los actos propios o los actos tácitos de la Administración Pública, originariamente el Tribunal Constitucional por medio de STC 73/1988 de 21 de abril, en el FJ 5, establece la doctrina de los actos propios “ *la llamada doctrina de los actos propios (...), significa la vinculación del autor de una declaración de voluntad generalmente de carácter tácito al sentido objetivo de la misma y la **imposibilidad de adoptar después un comportamiento contradictorio**, lo que encuentra su fundamento último en la protección que objetivamente requiere la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno y la regla de la buena fe que impone el deber de coherencia en el comportamiento y limita por ello el ejercicio de los derechos subjetivo*”

Reconoce el Tribunal que este criterio se aplica al Derecho público en general ⁹, por lo que la actuación de la unidad administrativa pertenece a la esfera de aplicación de esta doctrina. Así lo reitera también el Tribunal Supremo Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, Sentencia de 22/01/2007, número 843/2004, determinado que actuar en contra de los propios actos, aunque sea tácitamente sin antes haber emitido una resolución y/o resolviendo de manera distinta, vulnera los principios de buena fe y confianza legítima que el interesado deposita en la Administración ¹⁰.

Por lo tanto, la notificación practicada a D. Ventura infringe los principios de buena fe, y confianza legítima que a su vez, intrínsecamente implica un deber de coherencia en el comportamiento. Si se ha notificado un requerimiento posterior a la personación del segundo mandatario y no se ha tenido en cuenta, para el acto referido, tampoco se tiene que tener en cuenta la personación de D. Ventura para la notificación de la concesión de la nacionalidad por residencia, porque es infringir la doctrina de los actos propios, “*venire contra factum proprium non valet* ¹¹”. Lo mismo respecto a D. León, si fue considerada como representante legitimada en el momento del requerimiento, pasando por alto la personación de D. Ventura, es quien debe recibir la notificación de la concesión.

Por lo tanto, la autotribuida representación de D. Ventura, en primer lugar, se produce en base a un mandato que la interesada no tiene constancia de ello y en la que la firma no es la misma, pero aún así, la unidad administrativa considera que para la notificación del requerimiento esta legitimada D. León, en cambio respecto a, la notificación de la resolución, no.

El órgano competente, no puede seguir sosteniendo que la notificación se ha producido a la persona que les consta como representante, porque si de esta manera fuera, habrían notificado el requerimiento a D. Ventura y no a D. León.

⁹ STC 73/1988 de 21 de abril, en el FJ 5 “*tal doctrina puede ser aplicable a las relaciones jurídicas regidas por el Derecho administrativo y por el Derecho público en general*”

¹⁰ En este mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de marzo 2010, 1739/2008, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª.

¹¹ No se permite ir contra el propio acto.

Esta actuación supone una contradicción absoluta en la toma de decisiones de la Administración, y que por si misma, denota una total falta de diligencia, ya que, el argumento y la postura de la misma se podría defender si desde la fecha en la que otorga el mandato a favor de D. Ventura 31/05/2021, le hubieran remitido a el todas las notificaciones, en calidad de representante voluntario designado por la interesada.

Tanto el deber de diligencia y buena administración ¹² tendrían que haber servido como principios rectores en cuanto a la actuación del órgano competente.

El principio de buena administración viene recogido por la jurisprudencia en numerosas sentencias, pero una de las más relevante que establece doctrina esencial es la Sentencia del Tribunal Supremo, sala tercera, de lo Contencioso - Administrativo, número 1309/2020 de 15 de octubre en el FJ3, establece que la mejor doctrina no ampara la gestión negligente, pues no es una formula vacía de contenido sino que impone a la Administración Pública que el conjunto de derechos: audiencia, resolución en plazo, motivación, tratamiento eficaz y equitativo junto con al buena fe, ha te tener una plantación efectiva, por lo que lleva correlativo un elenco de deberes exigibles por parte de los ciudadanos en cualquier momento.

En este sentido se exige que la Administración tome *“una conducta lo suficientemente diligente como para evitar posibles disfunciones derivadas de su actuación, por así exigirlo el principio de buena administración, que no se detiene en la mera observancia estricta de procedimiento y trámites, sino que, más allá, reclama la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal”*

¹² la reciente Sentencia del Tribunal Supremo, sala de lo Contencioso, sección 2º, número de sentencia 1853/2019, de 18 de diciembre de 2019, en el FJ 7 estima que *“el principio de buena administración que no se detiene en la mera observancia estricta de procedimiento y trámites, sino que más allá reclama la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente al contribuyente”*

Por un lado, tenemos la actuación contra un propio acto, que es haber notificado a una persona distinta a la que, resulta legitimada y que implica la infracción a principios fundamentales rectores, como lo son: coherencia en las actuaciones, confianza en las actuaciones administrativas y buena fe.

Por todo ello y no teniendo una evidencia legal o ni siquiera un precedente parecido por el que pudieran ser comparados los hechos, no es defendible que la unidad administrativa haya notificado a una persona para un trámite y a otra, para otro trámite en base a un supuesto mandato que ni ellos mismos, tienen en cuenta para notificar el requerimiento, realizado en fecha posterior a que se personara D. Ventura en el procedimiento.

La interesada, que resulta perjudicada en todo este procedimiento, se enfrenta a un resultado final: el organismo competente, encargado para la realización de la notificación en los términos del art. 40 LPACAP NO le ha notificado conforme a las normas y principios rectores que regulan y sirven de base al procedimiento administrativo.

La notificación no es válida en base puesto que no esta dirigida a la persona interesada o su representante, pero que se puede subsanar procediendo a que se practique la notificación a la persona adecuada, D. León, representante designada por la interesada.

Como resultado de la gestión de la notificación , la interesada en el procedimiento no pudo realizar la jura de la nacionalidad en el plazo que se establece legalmente ¹³ y por tanto, a día de hoy la concesión de nacionalidad española por residencia ha quedado sin efecto por no haber cumplido con lo dispuesto en la regla citada.

¹³ El art. 12.1 del Real Decreto 1004/2015 dispone que *“La eficacia de la resolución de concesión quedará supeditada a que, en el **plazo de ciento ochenta días** contados a partir del día siguiente a la notificación de la resolución al interesado o a su representante, se realicen ante el Encargado del Registro Civil las manifestaciones a que se refiere el artículo 23 del Código Civil”*

Por otro lado, un segundo punto de vista en el asunto, sería acudir a la vía del art. 47 de la LPACAP, sobre la nulidad de pleno derecho sobre los actos dictados por las Administraciones Públicas. Se dispone lo siguiente : “ 1. Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.”

Como ya se ha explicado en los antecedentes de hecho y a lo largo del presente, la firma que supuestamente pertenece a la interesada, que aparece en el mandato otorgado a D. Ventura, no es la misma que la que aparece en los documentos oficiales de ella y que por supuesto, la propia interesada, no reconoce la firma como suya.

Las materia administrativa y las leyes administrativas no son competentes para determinar si existe o no falsedad documental – art. 289 y 300 del Código Penal - , sino que los son las normas penales, el Código Penal junto con el Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal. La falsificación de una firma en un documento privado es un tipo objetivo de falsificación de documentos, que incluso podría dar lugar a un delito de estafa entendiendo en los términos del art. 248 del Código Penal, sin embargo, no compete en esta materia valorar los tipos penales ni siquiera determinar si existe o no.

Lo realmente relevante y que importa a efectos de aplicar el art. 47 de la Ley 39/2015 es que haya una sentencia que determine la existencia de infracción penal y que por ende, reconozca que el mandato otorgado a favor de D. Ventura es un documento falso lo que implicaría que la representación atribuida a la persona referida, se basa en un documento falso.

El procedimiento a seguir, es primero obtener una sentencia firme dictada por un Tribunal o Juez penal, que reconozca la falsedad documental y los hechos delictivos, lo que implicaría retrasar el procedimiento administrativo hasta el momento en el que se dicte la sentencia. Una vez obtenida la sentencia, la interesada puede invocar la aplicación del art. 47.1.d), la nulidad de pleno derecho del acto de la notificación practicada a favor de D. Ventura.

Finalmente, el resultado del cúmulo de todas estas actuaciones es un perjuicio causado a la interesada en cuanto la resolución de concesión ha perdido toda su eficacia, pero que la solución es simple: notificar a la interesada.

5. SOLUCIONES EN VÍA ADMINISTRATIVA

En vía administrativa, la estrategia es distinta a si tenemos una sentencia firme que determine la falsedad documental o si no la tenemos.

En el caso en el que no haya sentencia firme que reconozca la infracción penal, la posibilidad que podemos plantear es la siguiente; presentar ante el órgano competente para resolver, en este caso, la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil, una instancia en los términos del art. 109.2. de la ley 39/2015, sobre revocación de actos y rectificación de errores, *“2. Las Administraciones Públicas podrán, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos”*.

La finalidad es que por medio de la instancia presentada se enmiende el error cometido por la unidad administrativa en cuanto notificó a una persona que no ostenta a la representación de la interesada motivo por el cual no pudo formalizar la jura de nacionalidad.

Esta postura se puede defender alegando las razones expuestas en aplicación de la doctrina de los actos propios y el deber de buena administración, en correlación con los principios generales y rectores es decir, el art. 103 de la CE, art. 53 del la Ley 39/2015 y el art. 3 de de la ley 40/2015; especialmente el de proximidad al ciudadano y eficacia.

Recordar, que la interesada se puso en contacto con la unidad administrativa, dada la inactividad del órgano para resolver y tras intentar contactar con el órgano competente y explicar la situación, la postura que toma este último es que “la notificación se ha

realizado correctamente debido a que en el expediente consta como representante voluntario una persona distinta”, sin entrar a realizar unas mayores averiguaciones.

De esta manera, la solicitante de nacionalidad española por residencia, puede presentar una instancia solicitando que se rectifique la situación causada y sobre todo, siendo que se practique la notificación a la única representante legitimada para recibir tal notificación, es decir, D. León.

La argumentación jurídica se basa en la aplicación de los principios generales, tales como los de buena administración, deber de diligencia, confianza y buena fe, pero sobre todo, a la doctrina de los actos propios, que efectivamente conlleva de manera intrínseca, el deber de coherencia en las actuaciones de los órganos administrativos. Como consecuencia de su actuación y dada la omisión del deber de diligencia y comprobación de datos en el asunto, junto con la inactividad en la comunicación respecto a la interesada y la personación de una persona ajena al procedimiento, han dado lugar a que se produzca un una notificación ineficaz.

En este mismo sentido, dispone el art. 52.1 del cuerpo legal citado anteriormente, sobre la convalidación de actos anulables “*La Administración podrá convalidar los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan.*”. Cualquiera de las dos vías se ajustarían la pretensión de la interesada, que es, el restablecimiento de la situación para que la persona autorizada para recibir las notificaciones, pueda aceptarla y que la concesión vuelva a recuperar la eficacia perdida.

Los efectos retroactivos se regulan en el art. 39.3 ¹⁴ y en todo caso, procede la retroactividad de los efectos siempre que no se lesionen los derechos e intereses de terceras personas y suponga un estatus favorable para la interesada y perjudicada.

¹⁴ Dispone el art. 39.3 de la Ley 39/2015 lo siguiente “ 3. *Excepcionalmente, podrá otorgarse eficacia retroactiva a los actos cuando se dicten en sustitución de actos anulados, así como cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los*

No hay razón alguna que desvirtúe tanto lo que jurídicamente está establecido en los cuerpos normativos mencionados como en las posturas que han ido tomando nuestros Tribunales respecto al caso, sin embargo, cabe la posibilidad de que el órgano administrativo adopte la misma postura que hasta ahora; y dado que ya no estaríamos en plazo para interponer un recurso de reposición en los términos del art. 112 de la LPACAP, no es posible acudir a la vía de los recursos administrativos, como tampoco lo sería acudir a la posibilidad de interponer un recurso extraordinario de revisión, no habiendo ningún motivo que así lo ampare en el art. 125 del mismo cuerpo legal.

Sin embargo, el supuesto de hecho cambia si existe una sentencia firme que recoja la infracción cometida en el ámbito penal - de falsedad documental-, por lo que en base a ello si que cabría la interposición de un recurso extraordinario de revisión en los términos legalmente previstos en base a los motivos reglados del art. 125., en concreto, el apartado c) dispone que sirve de base para la interposición del recurso “ *Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución*”.

Por lo tanto si se sigue esta postura basada en la alegación de que el acto de la notificación realizada a D. Ventura es nulo de pleno derecho, según al art. 47.1.d), se puede interponer un recurso extraordinario de revisión de acuerdo con el art. 125.c). La respuesta por parte del órgano competente para resolver sería inequívoca: reconocer los efectos de la nulidad de pleno derecho del acto relativo a la notificación práctica al representante.

Los efectos de la nulidad de pleno derecho del acto es como si no hubieran ocurrido ¹⁵, por lo que, la nulidad del acto de la notificación no se puede enmendar, porque el acto

supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas.”

¹⁵ Así determina la extensa jurisprudencia del Tribunal Supremo, especialmente en la reciente Sentencia dictada por la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, Sección

declarado nulo de pleno derecho no se puede subsanar pero lo que si que se puede hacer, es notificar correctamente a la persona interesada y legitimada para ello.

Por tanto, obtenida la sentencia dictada por un Juez en el ámbito penal en el que se reconoce la infracción y en colación con el art. 47.1.d), relativo a la nulidad de pleno derecho del acto, se puede interponer un recurso extraordinario de revisión tal como se encuentra previsto en el art. el art. 113 de la LPACAP ¹⁶

6. LA VÍA JURISDICCIONAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.

Una vez agotada la vía administrativa, la interesada podría iniciar un proceso en vía jurisdiccional, siendo competencia de los Juzgados y Tribunales del orden contencioso - administrativo, por ser objeto del recurso un actuación de una unidad administrativa dependiente de la Administración General del Estado ¹⁷, sujeta el derecho administrativo, tal y como se dispone en el art. 1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Corresponde la competencia al Juzgado de lo Contencioso Administrativo, en base al art. 8 de ley citada, puesto que se trata de un acto que procede una entidad dependiente de la Administración Pública. La competencia territorial viene determinada por el foro general debido a que este caso no se encuentra dentro de ninguno de los supuestos sujetos al foro especial. Será competente el Juzgado de lo Contencioso Administrativo del lugar donde se encuentre la sede del órgano que dicto la resolución, en base a lo que dispone el art. 14.1. Primera. *Con carácter general, será competente el órgano jurisdiccional en cuya*

5º, número 569/2020 de 27 de mayo 2020 “*efectos de la nulidad se producen «ex tunc», desde el momento inicial y, por ello, no pueden ser posteriormente enmendados*”

¹⁶ *Contra los actos firmes en vía administrativa, sólo procederá el recurso extraordinario de revisión cuando concurra alguna de las circunstancias previstas en el artículo 125.1.*

¹⁷ En concreto el Ministerio de Justicia.

circunscripción tenga su sede el órgano que hubiere dictado la disposición o el acto originario impugnado. Esto es, será Madrid, dado que es la sede donde se encuentra la sede la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil.

Asimismo, la persona legitimada para actuar en el orden jurisdiccional contencioso - administrativo, es la persona que ostenta a un derecho o interés legítima, es decir, la interesada y perjudicada en el procedimiento.¹⁸

La parte demandada en el procedimiento será la Administración Pública que realizó la notificación, es decir, la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil, según lo dispuesto en el art. 21 de la ley mencionada.

La intervención de Abogado y Procurador es perceptiva en el procedimiento, así, la interesada deberá acudir asistida de los profesionales, sin embargo, la representación en este caso podrá ser conferida al Abogado y será este último, el encargado de practicar las notificaciones.¹⁹

En cuanto al objeto del recurso en los términos del art. 25 LJCA es un acto administrativo dictado por un órgano dependiente de la Administración General del Estado, que es la notificación a una persona distinta de la interesada o su representante legal y que carece de los requisitos previstos en el art. 40 de la Ley 39/2015.

La estrategia a seguir, en este caso es optar por la vía de la nulidad de pleno derecho porque es la más sostenible, porque la postura, cuya argumentación sostenida se

¹⁸ Art. 19.1. de la Ley 29/1998, “1. *Están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: a) Las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo*”

¹⁹ Art. 23 de la Ley 29/1998, “1. *En sus actuaciones ante órganos unipersonales, las partes podrán conferir su representación a un Procurador y serán asistidas, en todo caso, por Abogado. Cuando las partes confieran su representación al Abogado, será a éste a quien se notifiquen las actuaciones*”

encuentra basada en que la interesada no ha sido notificada, no tiene una evidencia legal ni normal legal firme la sostenga. Existen más probabilidades de que el recurso no resulte exitoso, dado que, la argumentación queda libre a la interpretación, en cambio, la nulidad de pleno derecho con sentencia firme que declare el hecho delictivo, no es interpretable.

Por ello, considero que lo más sostenible es que si una vez se agota la vía administrativa proceda la interposición del recurso en vía contencioso administrativa, pero teniendo antes una sentencia firme que reconozca el delito cometido por D. Ventura y por ende la falsedad del documento. Aunque es una opción más lenta, es más efectiva y sólida que la primera de las posturas, por el simple hecho de que si que esta prevista la nulidad del acto de la notificación en base al art. 47.3 de la LPACAP.

En cuanto a la pretensión de la interesada, no quiere reclamar cantidad alguna en concepto de daños y perjuicios porque no existe un daño material en sí, pero de acuerdo con lo dispuesto en el art. 31 de la LRJCA, se desea que se estime por parte del órgano jurisdiccional la adopción de medidas adecuada para el restablecimiento de la situación conforme a derecho, es decir, que se produzca la notificación a D. León y se declare la realizada a favor de D. Ventura, nula²⁰, junto con los efectos que ello implica, que es la notificación a la interesada en el procedimiento.

En el art. 60 de la LRJCA, se encuentra regulada la prueba en el procedimiento, que en este caso remite a la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en concreto el 289 y 300. En este caso, se procederá al tomar declaración a la interesada y a dar por reproducida la prueba documental que obra en el expediente administrativo.

Con independencia de todo ello y siendo realista, si se elige la estrategia segunda, considerando que no se ha producido una notificación efectiva a la interesada, no es probable que prosiga el procedimiento, puesto que la infracción a los principios jurídicos consagrados en el sistema, considerados como superprincipios - que ordenan todo el

²⁰ Art. 47 de la Ley 39/2015.

sistema normativo - , tales como la buena fe, la congruencia, la confianza y buena fe, no sirve de base suficientemente sólida para proseguir en la misma línea.

Por lo tanto, aunque sea una vía más lenta porque requiere una sentencia en vía penal reconociendo el tipo delictivo, es mucho más sólida que la segunda de las posturas, pero ello no implica que la estrategia sea infundada , pues las posturas de los Tribunales en casos de gestión negligente y actuación de la Administración Pública contra los propios actos es clara, porque se infringe el deber de coherencia y es obligación de los órganos administrativos, actuar en coherencia con los actos dictados.

V. CONCLUSIONES

El asunto no es un caso fácil, debido a la complejidad que presenta en cuanto a la problemática de la representación, sin embargo, dado el trabajo de investigación realizado y acorde con toda la normativa mencionada a lo largo del presente ensayo, se puede realizar las siguientes conclusiones:

PRIMERO.- El mandato de representación en base al art. 1709 del CC despliega sus efectos “*ex tunc*” desde que se otorga en fecha 29/11/2016, a favor de D. León y que en ningún momento es revocado, aunque en fecha posterior, 31/05/2021 se persone D. Ventura como representante legal, porque la unidad administrativa en el momento de realizar el requerimiento, consideran que la legitimada para recibir notificaciones es D. León.

SEGUNDO.- La doctrina y jurisprudencia establecida acorde los actos propios define como deber del organismo público, actuar en coherencias con los actos que realiza. Implica que no puede actuar en contra de sus propios actos, como en este caso se hizo, notificándole a D. Ventura la resolución de la concesión de nacionalidad, pues ello implica una falta al deber de coherencia y a la doctrina de los actos propios “*venire contra factum proprium non valet*”. En base a lo expuesto, hay que considerar que la interesada no ha sido notificada, siendo la legitimada para recibir la notificación, D. León.

TERCERO.- Por otro lado, en cuanto a la presunta firma que no pertenece a la interesada, se aprecia un tipo delictivo. En caso de que una sentencia firme en el ámbito penal así lo reconozca, el acto de la notificación practicada a D. Ventura es nulo de pleno derecho en los términos del art. 47.3. de la Ley 39/2015 y como consecuencia de ello despliega los efectos que producen los efectos nulos de pleno derecho, es decir es ineficaz y carece de efectos jurídicos.

CUARTO.- La Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil no ha actuado acorde con los principios consagrados en el sistema legal de aplicación al caso, como ya se ha explicado en el apartado IV sobre los fundamentos jurídicos, en apartado 4 dedicado

al fondo del asunto, la jurisprudencia establece que los órganos administrativos deben actuar bajo la esfera del principio de buena administración, con el debido deber de diligencia, confianza legitimidad y buena fe. El deber de diligencia se podría haber plasmado contactando con la interesada en el procedimiento para que así se pueda esclarecer a quien de los dos mandarnos confiere el poder de representarla en el procedimiento y evitar que se produzcan la confusión que ha dado lugar a los efectos indeseados .

QUINTO.- Dado el transcurso de los hechos, el órgano competente para resolver a causa de una confusión en el procedimiento respecto a la persona legitimada para ser notificado y de manera equivocada la notificación de la concesión se la hicieron a D. Ventura. Es la razón por la cual esta actuación infringe la doctrina establecida sobre los actos propios de la Administración, que prohíbe a las unidades administrativas que actúen en contra de sus propios actos.

SEXTO.- Las soluciones para revertir los efectos producidos por actuación de la Administración Pública aún tienen cabida en vía administrativa y lo es por medio de un escrito instando a la unidad administrativo que rectifique su actuación o convalide su actuación - en base a los art. 109.2 y 52.1. respectivamente, de la Ley 39/2015 .

Es una de las vías más efectivas y rápidas para la consecución del fin, que es el restablecimiento de la situación normal antes de que produzca la notificación realizada, a favor de D. León,.

La argumentación que se debe seguir es aquella fundada en la actuación de los actos “*venire contra factum proprium non valet.*” , para que de esta manera se proceda a la notificación de la interesada cuya resolución de concesión de nacionalidad por residencia le fue concedida

SÉPTIMO.- Si la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil decide mantener la misma postura y no reconocer que se produjo una confusión en cuanto a la persona legitimada para recibir la notificación, las alternativas por esta vía quedaran agotadas, a

no ser que, la interesada opte por acudir a la vía penal y que se dicte sentencia firme que declare la falsedad documental. Este hecho daría lugar a la interposición de un recurso extraordinario de revisión en los términos del art. 113 y 125 de la Ley 29/2015 en relación con el art. 47. 3 de la misma ley, basado en la nulidad de pleno derecho del acto (de la notificación)

OCTAVO.- Para interponer un recurso en vía contencioso administrativa, hay dos estrategias a seguir, por un lado, el cauce del art. 47.3 de la LPACAP, sobre la nulidad de pleno derecho del acto administrativo o, la aplicación de la doctrina de los actos propios de la Administración Pública.

Considero que la postura más acertada y solida en este asunto es optar por una estrategia basada en la nulidad de pleno derecho del acto de la notificación, en base al art. 47.3 de la ley mencionada, sin embargo y de manera previa a la interposición del recurso en vía administrativa, la interesada debe acudir a la vía penal para que de esta manera, se reconozca mediante sentencia firme, la falsedad del documento que a criterios de la unidad administrativa, D. Ventura como representante legitimado a recibir notificación de la concesión de nacionalidad.

Es una opción más lenta pero más efectiva, porque de lo contrario si en el procedimiento contencioso administrativo se opta por la estrategia de los actos propios de la administración, no tenemos ningún tipo de evidencia legal para sostener la postura, sino que la defensa, se basa en la infracción de los principios rectores del procedimiento administrativo, es decir, el art. 103 de la CE, art. 53 del la Ley 39/2015 y el art. 3 de de la ley 40/2015, de buena administración, coherencia, legitimidad, confianza y buena fe.

La segunda de las posturas esta más abierta a interpretaciones y por lo tanto aunque es una vía más rápida, hay más probabilidades de que no se estimen las pretensiones de la interesada, que es el restablecimiento de la situación, realizando la notificación a la persona legitimada para ello.

NOVENO.- Frente a D. Ventura se pueden emprender acciones legales en vía civil y en vía penal, pero en vía administrativa no se discute la responsabilidad o la culpabilidad con la que ha acusado en el procedimiento . Que abierta la vía penal en cuanto ha cometido un presunto delito de estafa y falsificación documental de los art. 395, 390 y 248 de Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

La actuación de D. Ventura en cuanto no comunico a la interesada la concesión de la nacionalidad, como la personación sin el consentimiento de la misma, infringe las normas y principios consagrados en el Estatuto General de la Abogacía Española ²¹, pero no compete en vía administrativa realizar ningún tipo de valoración sino que en todo caso, se podrá interponer una queja al Colegio de Abogados en el que se encuentra colegiado y seguir el procedimiento por aquella vía.

Por lo tanto, considero que en primer lugar se debe agotar la vía administrativa, por medio de una instancia dirigida al órgano competente para resolver la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil, para que revisara sus actuaciones y rectifique en los términos que la Ley 39/2015, de acuerdo con la doctrina de los actos propios de la Administración Pública , el deber de diligencia y coherencia consagrados a través los principios rectores y jurisprudencia; practicando la notificación conforme al art. 40 del cuerpo legal mencionado a la interesada que no fue notificada, o en todo caso, a su representante legal.

Si la instancia no sirviera de nada y el órgano administrativo mantuviera la misma postura que hasta ahora alegando que la notificación se realizó correctamente, considero que lo más apropiada para prosperar con las pretensiones es acudir a la vía penal y obtener un reconocimiento por medio de una sentencia firme respecto a la falsedad del documento otorgado a favor de D. Ventura.

²¹ Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española, respecto al art. 1, faltando al deber de honorabilidad y buena fe

De esta manera, la unidad administrativa no pueda seguir alegando que la notificación se realizó correctamente a la persona designada.

Así, cuando se obtuviere la oportuna sentencia firme y no sin quedar agotada la vía administrativa, lo más adecuado para el caso sería interponer un recurso extraordinario de revisión, en base a art. 125.c) “ *Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución*”

La vía de la nulidad de pleno derecho es la base más sólida, aunque más lenta pero más efectiva.

Aún con todo la vía jurisdiccional contencioso - administrativa, queda abierta, puesto que se cumplen todos los requisitos que la Ley 29/1998, también en el caso de que se optara por la estrategia de los actos propios de la Administración Pública, pero no lo recomiendo debido a que no se puede asegurar un resultado satisfactorio para la interesada.

También queda abierta la vía jurisdiccional contencioso - administrativa en caso de que el recurso extraordinario de revisión motivado en base a la nulidad de pleno derecho del acto administrativo en correlación con el art. 125.c) de la Ley 39/2015.

Esta es la opinión que emito como dictamen y que someto a otra mejor fundada en Derecho, firmándola en Zaragoza.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Revistas:

Checa Regueiro, T., “ Es defectuosa la notificación efectuada únicamente en la Dirección Electrónica Habilitada de la Compañía y no de sus representantes” . Ey Abogados en la Ley 3640/2023, año 2023. (todas las páginas)

Fernandez García, M., “El precedente administrativo en Diario La Ley 7028, Sección Tribuna. 2008, Editorial La Ley (todas las páginas)

Gonzalez Lara Mingo, S. “El derecho fundamental a la buena administración”. Actualidad Administrativa, Nº 7, Sección Ejercer en forma y plazo., 2021, editorial Wolters Kluwer (todas las páginas)

Ruiz Arnaiz, G., “Noción del acto administrativo” en Procedimiento Administrativo Local edición nº 1,2010, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid. (todas las páginas).

Sánchez Moron, M., “Venire contra factum proprium non valet” en Documentación Administrativa. Número 264. 264, 2002, (consultado completo)

Socias Camacho, J.M., “ Error material, error de hecho y error de derecho. Concepto y mecanismos de corrección” en Revista de administración pública, 2004, (consultado completo)

Libros

GARCIA DE ENTERRÍA, E. *Curso de derecho administrativo. Tomo I.* edición nº 14, Editorial Civetas Ediciones, Madrid, 2008, pp. 122- 140.

LARA ORTIZ, M. L., *Derecho Administrativo. Introducción al derecho público.* 1º edición, Tirana lo Blanch, Valencia (2018), pp. 73- 79.

RODRIGUEZ - ARANA, J, “Derecho fundamental a la buena administración en la Constitución Española y en la Unión Europea” en *Veinticinco años de impacto del derecho comunitario en el derecho español* dir. Molina del Pozo, C.F., Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Madrid, 2010, pp. 236 – 263.

TARDÍO PATO, J. A., *Lecciones de derecho administrativo (acto administrativo, procedimiento y recursos administrativos y contencioso administrativos).* Editorial Club Universitario, Alicante (2014), pp. 19 - 44 y 49 a 60.

BASES DE DATOS

<https://www-aranzadigital-es.cuarzo.unizar.es:9443/>

<https://biblioteca.unizar.es/>

<https://dialnet.unirioja.es/>

<https://www.inap.es/>

<https://laleydigital.laleynext.es/Content/Inicio.aspx>

