

LAS NOTIFICACIONES DEFECTUOSAS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Juan Pozo Vilches
Capitán Auditor
Doctor en Derecho

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. II. CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LAS NOTIFICACIONES. III. REQUISITOS. 1. REQUISITOS SUBJETIVOS. 1.1. SUJETO ACTIVO. 1.2. SUJETO PASIVO. 2. REQUISITOS OBJETIVOS. 2.1. CONSIDERACIONES PREVIAS: RESOLUCIONES Y ACTOS QUE DEBEN NOTIFICARSE. 2.2. REQUISITOS OBJETIVOS DE LA NOTIFICACION. 3. REQUISITOS DE ACTIVIDAD. 3.1. TIEMPO. 3.2. LUGAR. 3.3. RECEPCION DE LA NOTIFICACION. 3.4. FORMA. IV. EFECTOS DE LAS NOTIFICACIONES DEFECTUOSAS. V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCION

Uno de los temas más interesantes que nos ofrece el Derecho Administrativo es, sin duda alguna, el de las notificaciones de los actos administrativos.

Su importancia es innegable, ya que es el mecanismo que tiene el administrado para conocer la voluntad de la Administración en todo aquello que afecta a sus derechos o intereses. Si la voluntad de la Administración permaneciese secreta, ¿qué seguridad jurídica existiría?

Como dicen GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO (1), el fundamento de la notificación de los actos administrativos es el mismo que el fundamento de la publicación de las disposiciones generales: si una ley ha de tener

(1) GONZÁLEZ PÉREZ/GONZÁLEZ NAVARRO, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, CIVITAS 1994, pág. 760.

se por no existente en tanto no esté publicada, un acto administrativo no puede producir efectos en tanto no haya sido notificado.

Mientras no se practique la notificación del acto o resolución al interesado, éste carecerá de eficacia. Así la sentencia del Tribunal Supremo (2) de 6 de noviembre de 1989 expresó que *para que se pueda cumplir lo ordenado en un acto administrativo es preciso que el interesado tenga conocimiento del mismo*. De esta manera, la notificación se convierte en una garantía de los derechos del administrado.

En este sentido, la STS de 8 de abril de 1978 es terminante al expresar:

(En materia de notificaciones) no se está ante una mera cuestión formal... no se trata de cumplir el trámite, guardando unas simples apariencias, sino de algo más profundo, porque el acto de notificación, si bien accesorio, con relación al acto principal, desde el punto de vista del derecho de garantía del administrado, frente a la prerrogativa de la Administración, tiene sus propias exigencias, que son fundamentales, en cuanto sin ellas no existe la seguridad de que el particular haya quedado perfectamente enterado, no sólo de los términos del acto administrativo a notificar, sino de los medios impugnativos disponibles, en el supuesto de disconformidad con el mismo, si el acto no es definitivo en vía administrativa, con indicación del órgano ante el que hubiere de presentarse el recurso y plazo hábil ofrecido para ello.

Y continúa la citada sentencia:

La razón de ser de los requisitos establecidos alrededor del acto de notificación, justifica que en esta materia no pueda operar el principio espiritualista, como pretexto para soslayar omisiones de todo o parte de aquellos, porque la notificación del acto administrativo, con las advertencias legales incluidas, es garantía para la posible utilización de los recursos pertinentes y, a su vez, la existencia de estos recursos es pieza clave para poder considerar que la Administración se encuentra sometida al Derecho(3).

(2) En adelante, STS.

(3) Por su parte la STS de 30 de septiembre de 1980 expresó que es distinta la finalidad que persiguen el interesado y la Administración con las notificaciones, pues mientras si lo interesante para la Administración es lograr constancia de que el acto administrativo se comunicó a su destinatario y de la fecha en que la notificación se practicó, para poder computar los plazos de las correspondientes recursos impugnatorios y, en su defecto, la fecha de la firmeza de los actos o resoluciones, para el interesado cobra especial interés que conste si recibió traslado del texto íntegro del acto, si quedó definitivamente informado acerca de los recursos procedentes contra el mismo, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, con objeto de no hacerle víctima de indefensión.

Y más recientemente, con fundamento en la propia Constitución de 1978, la STS de 10 de marzo de 1992 afirmó:

En materia de notificaciones debe requerirse el cumplimiento de las formalidades legales que aseguran que el destinatario queda enterado del acto administrativo, pudiendo ejercitar los recursos procedentes, pues así lo reclama el derecho a la tutela judicial efectiva que concede el art. 24 de la Constitución.

Ahora bien, es innegable que no siempre las notificaciones se llevan a cabo correctamente; y ello se debe, principalmente, a la utilización, ya sea por comodidad o por ignorancia inexcusable, de la simple carta certificada -sin el cumplimiento de los requisitos legales exigidos al efecto- como medio de notificación.

Y no hay que olvidar, como manifestó la STS de 7 de noviembre de 1964, que *los preceptos que regulan los requisitos necesarios para que las notificaciones surtan efectos, y sean eficaces, son de puro carácter jurídico administrativo, y, por tanto, de Derecho público procesal, de inexcusable cumplimiento y de rigurosa observancia para la Administración ya que con ello van las garantías del administrado.*

Si la Administración pretende que la resolución produzca todos sus efectos, y el interesado se opone alegando falta de notificación, corresponderá a la Administración soportar la carga de la prueba de la realidad y legalidad de la misma (4).

Por último, sólo nos queda resaltar que, como ha manifestado el Tribunal Supremo en reiteradas ocasiones, la jurisprudencia de notificaciones no se elabora en abstracto, sino atendiendo principalmente a las particularidades de cada caso en concreto, pues *no todo defecto en la notificación provoca que la misma sea defectuosa*; sólo puede estimarse defectuosa cuando sus imperfecciones han perjudicado al interesado, le han producido indefensión o han limitado las posibilidades de ejercicio de sus derechos.

En este sentido, la STS de 3 de febrero de 1970 (reproducida en parte por la STS de 19 de mayo de 1981) afirma que *el criterio determinante para invalidar una notificación por defectuosa debe ser, en buena lógica, el que el defecto existente sea de tal entidad que frustre la finalidad y razón de ser de su exigibilidad, esto es, que cause la indefensión del administrado*; y continúa diciendo que *no es posible declarar con carácter absoluto la nulidad de todas las noti-*

(4) *Dado que la Administración pretende abrir una vía de apremio que exige como presupuesto la notificación de la liquidación tributaria correspondiente, es claro que es ella la que soporta la carga de la prueba de la realidad y legalidad de la notificación y por tanto es ella también la que ha de sufrir las consecuencias desfavorables de la falta de prueba* (STS de 27 de enero de 1992).

ficaciones defectuosas, pues también es de tener presente el interés público, la seguridad jurídica y la del tráfico jurídico, cuyos principios demandan que no se demore la eficacia de los actos administrativos y se paralice su firmeza si no es por causa justificada, como lo es la defensa y garantía de los administrados de buena fe, pero no el arbitrio de los particulares que conscientes del error cometido por la Administración, o bien ignorantes de él pero habiendo decidido consentir el acto notificado, sin embargo posteriormente pretenden su anulación al socaire de tal error, conocido tiempo ha de intrascendente para su defensa en virtud de su libre aquietamiento a la decisión administrativa adoptada.

En el presente trabajo trataremos exclusivamente el problema de las notificaciones defectuosas, lo que nos obliga a analizar los requisitos de las mismas, a la vista de la nueva Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (5), y de la Instrucción 25/1993, de 18 de marzo, del Secretario de Estado de Administración Militar sobre tramitación de procedimientos administrativos en el ámbito del Ministerio de Defensa, teniendo en cuenta la muy copiosa jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo dictada en esta materia, y plenamente aplicable, en esencia, a la nueva normativa.

II. CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA DE LAS NOTIFICACIONES

Define GONZÁLEZ PÉREZ (6) la notificación como el acto administrativo que tiende a poner en conocimiento de las personas a que afecta un acto administrativo anterior.

Por su parte, el Tribunal Supremo, en su sentencia de 20 de mayo de 1980, define la notificación como *un acto administrativo de naturaleza procedimental que se da en función de otro y que tiene por finalidad poner este último en conocimiento del interesado por afectar a sus derechos o intereses, con lo que la notificación, en cuanto tal, se independiza del acto que se notifica y adquiere vida propia.*

Estas definiciones resaltan la distinción entre acto notificado y notificación. Y de ello se deriva su naturaleza jurídica, su carácter de *acto independiente*, pues no añade nada al contenido del acto administrativo que comunica, ni constituye requisito de su existencia. En numerosas ocasiones el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre este particular; así, las SSTS de 24 abril de 1961 (*la notificación*

(5) En adelante, la Ley.

(6) GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*, Madrid 1988, pág. 578.

puede afectar a la vinculación o sujeción del administrado al acto, mas no a la existencia de éste), 30 de octubre de 1973 (*la notificación no forma parte del acto, sino que debe seguirle, y por ello aquél tiene vida jurídica independiente*), 25 de abril de 1974 (*la notificación, como acto independiente, determina el comienzo de la eficacia del acto administrativo notificado*), 29 de enero de 1982 (*en buena técnica jurídica no se pueden confundir y barajar el acuerdo que se notifica con el acto traslativo de éste*), 19 de octubre de 1989 (*los posibles defectos de la notificación no afectan a la validez de éste —del acto—, sino a su eficacia*), 20 de abril de 1992 (*el acto de notificación es distinto del acto notificado*)...

Este carácter de acto independiente va a implicar que si la notificación es nula, *tal nulidad no se extiende al acto que notifica*. En este sentido se han pronunciado las SSTs de 12 de marzo de 1970 (*los efectos de la nulidad producida por una notificación defectuosa sólo alcanza a este mero acto traslativo de aquella resolución, que es posterior a ella, por lo que nada afecta a la nulidad del acuerdo o acto administrativo que se notifica*) y 15 de diciembre de 1976 (*la nulidad de la notificación —no implica— la del acuerdo notificado*).

Toda esta copiosa jurisprudencia nos revela que, *aún sin notificación, el acto existe y es válido*, pero carecerá de *eficacia* hasta el momento en que se produzca la misma. En este sentido, dispone el art. 57.2 de la nueva Ley que la eficacia (de los actos administrativos) quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditado a su *notificación*, publicación o aprobación superior.

Y la jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha manifestado en diversas ocasiones sobre el particular; baste mencionar, entre otras muchas, las SSTs de 25 de abril de 1974 (*ningún acuerdo ni resolución puede producir efecto ni causar perjuicio a otro, sino a partir de la notificación*), 10 de mayo de 1974 (*la notificación correctamente efectuada determina el comienzo de la eficacia del acto administrativo notificado, pues ningún acuerdo ni resolución pueden producir efecto ni causar perjuicio a otro, sino a partir de la notificación*), 23 de junio de 1976 (*la notificación juega respecto del acto notificado, como requisito de eficacia, a tenor de lo prevenido por el artículo 45-2 de la Ley de Procedimiento Administrativo, mas no como elemento constitutivo del acto notificado*), 2 de abril de 1979 (*el acto administrativo, por válido que sea, no puede conseguir la eficacia sin el complemento de su notificación o publicación, puesto que, hasta entonces, aquel acto, aun siendo el principal, no ha salido de la esfera interna de la Administración, lo que hace operar la presunción de su desconocimiento*), 4 de mayo de 1979 (*la inexistencia de la notificación provoca la ineficacia de la resolución respecto de quien deba cumplirla*), 23 de junio de 1980 (*un acto no notificado, por válido y correcto que sea, no adquiere eficacia frente al particular, mientras que oficial y formalmente no llega a su conocimiento, esto es, hasta que no le es notificado, a no ser que el propio interesado se dé por enterado*).

sin reserva alguna, debido a que, hasta entonces, el acto principal no ha salido de la esfera interna de la Administración, sin afectar o incidir en la relación jurídica administrativa, que es en la que tiene que verse implicado el administrado), 6 de noviembre de 1989 (la notificación de los actos administrativos a los interesados, a fin de que tengan conocimiento de los mismos, en la forma prevista en el art. 79 y concordantes de la Ley de Procedimiento Administrativo, es un requisito ineludible para que aquéllos desencadenen sus efectos, de manera tal que éstos quedarán demorados en tanto no se produzca aquélla en forma. Es decir, la falta de notificación o la notificación defectuosa, en tanto el administrado no se dé por notificado o interponga el pertinente recurso, afecta, no a la validez, sino a la eficacia del acto no notificado o notificado defectuosamente), 7 de septiembre de 1990 (la notificación del acto administrativo no es condición de validez ni menos de existencia del mismo, sino simplemente de eficacia frente al interesado, por lo que conocido formalmente por éste, aquel despliega sus efectos), 3 de marzo de 1992 (en igual sentido que la anterior)...

Se discute por la doctrina si existe un derecho a ser notificado. Parece ser que no se puede hablar de un auténtico derecho subjetivo, pero de lo que no cabe duda es que sí existe un *deber* de la Administración Pública en notificar (7). Pero la Administración no sólo está obligada a notificar, sino que tiene el deber de notificar al ciudadano correctamente, sin errores, instruyéndole bien y con acierto, y no inducirle a error, marcándole caminos equivocados (SSTS de 6 de mayo de 1963 y de 25 de abril de 1974).

A continuación vamos a examinar los diversos requisitos que se exigen en materia de notificaciones, ya que, a partir de los mismos, se podrá calificar una notificación de defectuosa.

III. REQUISITOS

1. Requisitos subjetivos

1.1. Sujeto activo

La Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (8) establecía en su art. 78.2 que las notificaciones *serán cursadas directamente a los interesados por el órgano que dictó el acto o acuerdo*. El Decreto 1408/66, de 2 de junio, de

(7) El art. 93.2 de la nueva Ley dispone que "el órgano que ordene un acto de ejecución material de resoluciones *estará obligado a notificar al particular interesado la resolución que autorice la actuación administrativa*".

adaptación de la indicada Ley a los Departamentos militares, añadía y *en cuanto a los militares se harán por conducto reglamentario*.

La nueva Ley no establece nada sobre el particular, con lo que ha surgido nuevamente la discusión relativa a las *notificaciones indirectas*, es decir, las realizadas por órgano distinto del que dictó el acto que se notifica (9).

El silencio de la nueva Ley ha sido resuelto, en el ámbito del Ministerio de Defensa, por la Instrucción 25/93, de 18 de marzo, al disponer en su apartado octavo, número 2, que *las notificaciones se practicarán siempre por el órgano competente para instruir o, en su caso, para resolver, efectuándose la misma directamente, sin traslados a otros intermedios...*

Obsérvese que mientras la LPA hablaba del órgano autor del acto, en la Instrucción se habla del órgano competente para instruir o, *en su caso*, para resolver. ¿Qué trascendencia tiene este *en su caso*? ¿Implica que, en principio, la notificación debe realizarse por el órgano que dictó el acto, y sólo cuando este órgano lo estime oportuno, la notificación será realizada por el órgano encargado de la instrucción del procedimiento?

A nuestro juicio, la Instrucción ha pretendido distinguir, con acierto, entre *actos administrativos* y *resoluciones*, distinción que se encuentra implícita en el art. 58.1 de la nueva Ley. Con carácter general, la notificación de una resolución (es decir, de un acto que pone fin al procedimiento), corresponderá al órgano que dictó la misma (10); la notificación de un acto de trámite que implique la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzca indefensión (11), será realizada por el órgano competente para instruir el procedimiento.

1.2. Sujeto pasivo

Dispone el art. 58.1 de la nueva Ley que *se notificarán a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses.... Y*

(8) En adelante, LPA.

(9) A pesar de la opinión negativa de gran parte de la doctrina, en numerosas ocasiones la Administración Local ha notificado resoluciones dictadas por la Administración General. Tal cooperación administrativa entre la Administración Local y la Administración del Estado se desarrollará únicamente con carácter voluntario (art. 57 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local).

(10) Evidentemente, esto no quiere decir que la propia Autoridad que dicta el acto debe llevar a cabo la notificación. Por ello el Decreto de 2 de junio de 1966 se preocupaba de resaltar en su art. 6 que "corresponde a las dependencias inferiores de los Departamentos militares... cumplimentar y dar traslado de los actos de las autoridades militares" (en igual sentido la LPA, si bien expresando "ministeriales" en vez de "militares").

(11) Acto de trámite que también debe ser notificado para que el interesado pueda interponer el recurso pertinente, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 107.1 de la nueva Ley.

el art. 31 del mismo texto nos indica quiénes tienen la consideración de interesados en el procedimiento administrativo (12) (13).

El art. 58.1 de la nueva Ley dice *se notificarán a los interesados...* ¿Implica esta expresión que sólo es válida y eficaz aquella notificación que se realiza directamente al interesado o, en su caso, a su representante legal o voluntario? La respuesta negativa parece evidente a la vista del art. 59.2, segundo párrafo, de la nueva Ley, al establecer que *cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse presente éste en el momento de entregarse la notificación podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad.*

El supuesto que contempla plantea no pocos problemas, por lo que será analizado con mayor detenimiento más adelante.

2. Requisitos objetivos

2.1. Consideraciones previas: resoluciones y actos que deben notificarse

El art. 58.1 de la nueva Ley dispone que se notificarán a los interesados *las resoluciones y actos administrativos...*

El art. 79.1 de la LPA sólo hablaba de "*resoluciones*"(14). Y la modificación parece acertada, ya que, como hemos indicado, existen actos de trámite que implican la imposibilidad de continuar el procedimiento o producen indefensión, y que también deben ser notificados para que el interesado pueda interponer el recurso pertinente (art. 107.1 de la nueva Ley) (15).

2.2. Requisitos objetivos de la notificación

El art. 58.2 de la nueva Ley dispone lo siguiente:

(12) Disponé el citado precepto que "se consideran interesados en el procedimiento administrativo: a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos; b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte; c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, pueden resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva".

(13) En el caso de pluralidad de interesados, se tendrá en cuenta, a efectos de notificaciones, lo dispuesto en el art. 33 de la nueva Ley.

(14) Por lo que algunos autores entendieron que sólo se debían notificar las resoluciones, es decir, los actos que ponían fin a un procedimiento.

(15) GONZÁLEZ PÉREZ ya propugnada, antes de publicarse la nueva Ley, que debían ser objeto de notificación tanto las resoluciones como los actos de trámite en cuanto afecten a los interesados (GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*, ob. cit., pág. 590).

Toda notificación deberá ser cursada en el plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente (16).

De tal precepto se pueden extraer los siguientes requisitos:

1. La notificación debe contener el texto íntegro de la resolución

Como afirma GONZÁLEZ PÉREZ (17), no basta poner en conocimiento del interesado un resumen o extracto del acto, o una parte del mismo, sino que debe notificarse el texto íntegro.

En diversas ocasiones se ha pronunciado la jurisprudencia sobre este requisito. Son de destacar las sentencias de 1 de febrero de 1964 (*las notificaciones no transcribían el texto íntegro de las resoluciones, sino sus partes dispositivas, sin contener los fundamentos de ello, por lo que tales notificaciones carecían de eficacia jurídica*), 13 de mayo de 1964 (*la notificación no contenía el texto íntegro del acto, por lo que no hubo margen para su convalidación por el trascurso del tiempo a que se refieren los párrafos 3º y 4º del artículo 79 LPA, y sí indefensión, determinante de las consecuencias que señala el artículo 48 de la misma Ley*), 2 de diciembre de 1965 (*el acto no se puede entender debidamente notificado mientras no se dio al interesado completo conocimiento de la extensión de aquél*), 27 de septiembre de 1976 (*la exigencia del artículo 79 LPA solamente se hubiera cumplido notificando el texto íntegro y no solamente la decisión como se hizo*), 12 de mayo de 1992 (*es una exigencia de la Ley que toda notificación contenga el texto íntegro del acto notificado*)...

(16) En similares términos se pronuncia la Instrucción 25/93 al disponer en su apartado octavo, número 1, lo siguiente: *Las notificaciones deberán ser cursadas en el plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, debiendo contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitiva en vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para su interposición.* Es de lamentar que la Administración del Estado no siempre respete escrupulosamente los requisitos de las notificaciones, y que sustituidos, en algunas ocasiones, como ocurrió en la STS de 28 de junio de 1983, por la simple indicación, ciertamente imprecisa, equívoca y harto propicia para engendrar la irreversibile indefensión del administrado, de lo que comunico, para su conocimiento y efectos.

(17) GONZÁLEZ PÉREZ, Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo, ob. cit., pág. 590. En igual sentido, GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO, Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ob. cit., pág. 763.

Por otra parte, la resolución administrativa objeto de notificación debe contener los extremos que se establecen en la Orden de 7 de julio de 1986, por la que se regula la confección de material impreso y establece la obligación de consignar datos en comunicaciones y escritos administrativos.

2. La notificación debe expresar si la resolución es o no definitiva en vía administrativa

Es decir, se debe manifestar si la resolución pone fin a la vía administrativa (en cuyo caso sólo sería posible su impugnación ante los Tribunales) (18) o si cabe recurso administrativo (en la nueva regulación, únicamente el ordinario).

Ahora bien, ¿es defectuosa una notificación en la que no se expresa que la resolución pone fin a la vía administrativa, pero, en cambio, menciona que contra la misma se puede interponer el recurso ordinario? La respuesta parece negativa, ya que tal defecto no provoca indefensión. Así lo ha manifestado el Tribunal Supremo en sus sentencias de 1 de febrero de 1966 (*hecho constar en la notificación de modo expreso que contra el acuerdo que la motivaba cabía el recurso de alzada, claro es que con ello se decía que la resolución no era firme en vía administrativa, puesto que cabía contra la misma el recurso de alzada, con lo que se señalaba el recurso procedente, a la vez que se decía ante quién había de interponerse, con referencia expresa en cuanto al plazo, a lo dispuesto en la LPA de cuyo conocimiento hacía gala en sus escritos la recurrente, de lo que se concluye que el acuerdo de no haber lugar a enmendar la notificación de que se trata, no produjo indefensión de la interesada...*) y 30 de septiembre de 1980 (*resulta obvio que en la expresada designación de esos recursos de índole administrativa —recurso de reposición con carácter potestativo o reclamación económico-administrativa— quedó implícita la indicación de que el acuerdo en discusión no era definitivo ni, por tanto, agotaba dicha vía, sin que el no haberse empleado la literal expresión del citado precepto legal, —que, como la sentencia de este Alto Tribunal de 6 de febrero de 1978 afirma, no obedece a una fórmula sacramental, propia del Derecho arcaico—, pudiera causar confusión, ni menos indefensión, al interesado, a quien se informó expresa y correctamente de los medios de que disponía para su defensa y del plazo señalado para ejer-*

(18) Las resoluciones que ponen fin a la vía administrativa vienen enumeradas en el art. 109 de la nueva Ley: a) *Las resoluciones de los recursos ordinarios*; b) *Las resoluciones de los procedimientos de impugnación a que se refiere el artículo 107.2*; c) *Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario*; d) *Las demás resoluciones de órganos administrativos, cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca*.

citarlos; y puesto que, como queda antes consignado y reitera la precitada sentencia, sin indefensión decaen las exigencias puramente formalistas, según proclama la jurisprudencia en supuestos totalmente análogos al presente, procede rechazar también este motivo de la apelación).

Por consiguiente, en razón del recurso que se ofrezca al interesado, se puede deducir claramente si la resolución ha puesto fin o no a la vía administrativa.

3. La notificación debe expresar los recursos que procedan contra la resolución

La nueva Ley ha simplificado en gran medida la determinación del recurso precedente, por lo que descenderán los errores que, en ocasiones, cometía la Administración en esta materia (19).

Si la notificación expresa un recurso que no es el precedente, tal notificación debe calificarse de defectuosa (20). Son terminantes las palabras de la STS de 16 de junio de 1965 cuando afirma que *el administrado no debe sufrir las consecuencias del error a que la Administración le induce en la elección de los recursos utilizables...*

Si el interesado estima, mediando error, que el recurso que le ofrece la Administración no es el correcto, e interpone otro distinto, tal error sólo será

(19) Cabe citar el problema que se planteaba bajo la legislación anterior a la nueva Ley, cuando la notificación omittía el recurso de reposición, previo al contencioso-administrativo, siendo el precedente, y decía, sin más, que se podía interponer recurso contencioso-administrativo.

El Tribunal Supremo mantuvo una postura vacilante, ya que mientras en algunas sentencias entendía que tal notificación no era defectuosa, pues el recurso de reposición era un simple trámite, requisito procesal o diligencia preliminar del recurso contencioso-administrativo (SSTS de 28 de septiembre de 1963, 11 de octubre de 1963, 4 de mayo de 1964, 27 de mayo de 1964, 11 de octubre de 1965, 13 de abril de 1967, 22 de febrero de 1968, 8 de mayo de 1969, 17 de junio de 1969, 1 de julio de 1970, 30 de septiembre de 1974, 17 de diciembre de 1975, 14 de junio de 1976), en otras sentencias se consideró tal notificación defectuosa, pues, además de producir error en el administrado que implicaba indefensión al privarle de un recurso preceptivo para su defensa, el recurso de reposición tiene carácter autónomo y propio de recurso administrativo regulado en la LPA (SSTS de 19 de enero de 1960, 27 de enero de 1964, 31 de enero de 1967, 10 de marzo de 1967, 7 de abril de 1967, 1 de julio de 1967, 4 de octubre de 1967, 11 de octubre de 1967, 25 de octubre de 1967, 31 de enero de 1968, 28 de junio de 1968, 15 de julio de 1968, 24 de diciembre de 1968, 30 de enero de 1969, 4 de febrero de 1970, 9 de mayo de 1972, 7 de febrero de 1973, 22 de marzo de 1976, 17 de diciembre de 1976, 29 de marzo de 1979, 6 de abril de 1979, 4 de diciembre de 1980, 30 de junio de 1981, 19 de enero de 1984). Son significativas a este respecto las palabras de la STS de 17 de febrero de 1984 cuando afirma que *sometida a la actividad administrativa a los fines que la justifican mal puede calificarse de acorde con tales fines el hecho de indicar a la Administración al ciudadano que acuda a la vía contencioso-administrativa para en ella alegarle que tal recurso es inadmisibile, ya que de tal modo de actuar la Administración quiebra en su base la posibilidad de la tutela jurídica efectiva al tenor de lo establecido en el art. 24.1 de la Constitución, y está obliga a todos los poderes públicos conforme establece el art 9.1 de la misma.*

(20) SSTS de 17 de mayo de 1961, 23 de noviembre de 1968, 20 de febrero de 1990 y 5 de mayo de 1992.

imputable al interesado, y deberá sufrir las consecuencias pertinentes (STS de 3 de junio de 1968: *los errores en que incurran los recurrentes al utilizar un cauce legal inadecuado, después de haber sido instruidos correctamente en tal aspecto, son imputables sólo a ellos*). Por ello, si el interesado tiene dudas sobre el recurso que le ha ofrecido la Administración, es preferible que lo interponga, ya que, en el caso de no ser el correcto, provocará únicamente la nulidad de la notificación.

Por otra parte, si en la notificación se omite toda referencia al recurso procedente, tal notificación será también defectuosa, al provocar indefensión en el interesado, debiendo realizarse de nuevo en debida forma (SSTS de 5 de julio de 1963, 15 de noviembre de 1963, 8 de febrero de 1967, 24 de mayo de 1973, 24 de noviembre de 1975, 30 de abril de 1976, 1 de abril de 1980, 21 de enero de 1981, 28 de junio de 1983, 10 de marzo de 1986, 29 de enero de 1988, 6 de febrero de 1988, 6 de marzo de 1988, 30 de mayo de 1988, 5 de julio de 1988, 9 de septiembre de 1988, 27 de diciembre de 1988, 28 de enero 1990, 26 de julio de 1990, 5 de mayo de 1992...). No obstante, alguna sentencia ha estimado que si la resolución es favorable al interesado no es necesario indicar los recursos procedentes (STS de 19 de enero de 1980).

4. *La notificación debe expresar el Órgano ante el que ha de presentarse el recurso procedente*

La nueva Ley, al igual que la LPA, establece que la notificación debe expresar el órgano ante el que ha de *presentarse* el recurso. Y es de lamentar que no haya sido objeto de modificación, porque, en realidad, la notificación no debe expresar el órgano ante el que ha de *presentarse* el recurso (que únicamente provocaría una inútil e innecesaria repetición del art. 38.4 de la nueva Ley), sino el órgano ante el que debe *interponerse* el recurso.

En el caso de que la notificación no indique el órgano ante el que ha de *presentarse* el recurso, tal notificación será defectuosa (STS de 21 de enero de 1981, 28 de junio de 1983, 5 de julio de 1988, 29 de enero de 1988, 27 de febrero de 1990 y 26 de julio de 1990). Lo mismo cabe decir de las notificaciones que indiquen un órgano que no es el competente para resolver el recurso (STS de 21 de febrero de 1977).

Se discute si la notificación que ha hecho una mención genérica del órgano competente para resolver el recurso es defectuosa o no. Tal supuesto es frecuente en el caso de que se ofrezca el recurso contencioso-administrativo. Pues bien, el Tribunal Supremo, mientras en algunas sentencias considera que dicha notificación es defectuosa porque debería haber expresado el órgano concreto

ante el que debía presentarse el recurso (21), en otros casos ha considerado válida tal notificación (22).

5. La notificación debe expresar el plazo para interponer el recurso

En el caso de que se omita tal expresión, la notificación debe ser calificada de defectuosa (SSTS de 21 de enero de 1981, 28 de junio de 1983, 29 de enero de 1988, 5 de julio de 1988, 9 de septiembre de 1988, 27 de junio de 1990...).

El problema principal que puede plantearse consiste en determinar el *dies a quo* del cómputo del plazo.

La nueva Ley distingue en su art. 48 entre plazos expresados en días, meses o años. Los plazos expresados en días se cuentan, con carácter general, a partir del día siguiente a aquél en que tenga lugar la notificación; los restantes plazos se cuentan, con carácter general, a partir del día de la notificación. Dado que el plazo para interponer el recurso ordinario no se expresa en días, el cómputo del mes para su interposición debe realizarse a contar desde la fecha de la notificación. Distinto es el caso del recurso contencioso-administrativo, ya que en el artículo 58.2 de la Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (23), expresa que el plazo para su interposición será de dos meses, contados desde el día siguiente a la notificación.

¿Es defectuosa la notificación que, a pesar de indicar correctamente el recurso procedente, establece un plazo erróneo para su interposición? El Tribunal Supremo, a los pocos años de publicarse la LPA y la LJCA, entendió que a pesar de haberse indicado erróneamente un plazo para el recurso contencioso-administrativo de tres meses, tal notificación era válida por reunir todos los requisitos exigidos legalmente, e inadmisibles el recurso interpuesto fuera del plazo de dos meses, aunque dentro del plazo ofrecido, por-

(21) Así las SSTS de 12 de noviembre de 1981, 18 de octubre de 1983, 8 de junio de 1988 y 10 de marzo de 1992, que trataban de notificaciones en las que se decía simplemente que se podía interponer recurso contencioso-administrativo ante *los órganos competentes de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa o ante el Tribunal correspondiente*.

(22) Así las SSTS de 28 de marzo de 1966 y 27 de febrero de 1974, a pesar de que la notificación no indicaba la Sala competente de lo Contencioso-Administrativo ante la que debía interponerse el pertinente recurso, no la consideraron defectuosa, pues como dijo la última sentencia indicada, tal omisión no inducía a error en los interesados y, además, el recurso contencioso-administrativo exige firma de Letrado, el cual no puede invocar ignorancia en cuanto al órgano de la jurisdicción ante el que ha de plantear tal recurso.

(23) En adelante, LJCA.

que de los errores no pueden surgir derechos, y la ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento, máxime cuando el escrito de recurso lleva firma de Letrado (24); pero al poco tiempo cambió de parecer, con buen criterio, al entender que el recurrente se ajustó y cumplió lo que la Administración le previno, por lo que, en modo alguno, puede serle imputable tal error (25).

Por consiguiente, si la Administración concede erróneamente un plazo para interponer el recurso superior al establecido legalmente, tal notificación no será defectuosa, y el recurso deberá ser admitido aunque se interponga fuera del plazo legal pero dentro del plazo mencionado en la notificación.

En cambio, si se concede un plazo inferior al legal, tal notificación podría calificarse de defectuosa al provocar indefensión (STS de 18 de enero de 1968). No obstante, a nuestro juicio, sólo tendrá tal calificación en aquellos casos en que realmente se haya producido indefensión, es decir, cuando el interesado interpuso el pertinente recurso, dentro del plazo legal, pero fuera del plazo mencionado en la notificación; tal recurso no puede ser calificado de extemporáneo, y su interposición provocará los efectos del artículo 58.3 de la nueva Ley. En cambio, entendemos que si el interesado no ha interpuesto recurso alguno, ni dentro del plazo ofrecido, ni dentro del plazo legalmente establecido, no debería declararse la nulidad de la notificación. No hay que olvidar, a este respecto, las muy importantes palabras de la STS de 3 de febrero de 1970, y que ya hemos recogido anteriormente:

No es posible declarar con carácter absoluto la nulidad de todas las notificaciones defectuosas, pues también es de tener presente el interés público, la seguridad jurídica y la del tráfico jurídico, cuyos principios demandan que no se demore la eficacia de los actos administrativos y se paralice su firmeza si no es por causa justificada, como lo es la defensa y garantía de los administrados de buena fe, pero no el arbitrio de los particulares que conscientes del error cometido por la Administración, o bien ignorantes de él pero habiendo decidido consentir el acto notificado, sin embargo posteriormente pretenden su anulación al socaire de tal error, conocido tiempo ha de intrascendente para su defensa en virtud de su libre aquietamiento a la decisión administrativa adoptada.

(24) SSTS, entre otras, de 17 de enero de 1959 y 3 de febrero de 1959.

(25) SSTS, entre otras, de 29 de octubre de 1963 y 18 de enero de 1968.

3. Requisitos de actividad

3.1. Tiempo

Dispone el art. 58.2 de la nueva Ley (en igual sentido el apartado octavo, número 1, de la Instrucción 25/93) que:

Toda notificación deberá ser cursada en el plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado,...

La LPA decía en su art. 79.2 que *toda notificación se practicará en el plazo máximo de diez días, a partir de la resolución o acto que se notifique*. La expresión *practicará* planteaba problemas interpretativos, inexistentes en la nueva Ley al decir *se cursarán*. Por tanto la nueva Ley no exige que la notificación *se practique* en dicho plazo, sino que *se curse*; y no es igual practicar (es decir, entregarla a su destinatario) que cursar.

El cómputo de los diez días deberá realizarse a partir del día siguiente a aquél en que se haya dictado la resolución, y solamente se computarán los días hábiles (art. 48.1 de la nueva Ley).

En el caso de que la notificación no sea cursada en el referido plazo, el interesado podrá acogerse a lo dispuesto en el art. 79.2 de la nueva Ley (26).

¿Será defectuosa la notificación que no sea cursada en el referido plazo? Entendemos que no, ya que no estamos ante un defecto sustancial que provoque indefensión, y menos nulidad, pues, como dijo la STS de 30 de septiembre de 1980, de entenderse lo contrario se caería en el absurdo de afirmar que todo acuerdo no notificado en ese plazo jamás podrá ya notificarse válidamente, siendo, en cambio, lo importante, que las actuaciones dirigidas al interesado, aunque se inicien con retraso, terminen con la práctica de una notificación legalmente correcta (en igual sentido las SSTs de 18 de marzo de 1961, 3 de febrero de 1970, 23 de junio de 1976 y 27 de mayo de 1992).

3.2. Lugar

Dispone la nueva Ley en su art. 59.2 lo siguiente:

En los procedimientos a solicitud del interesado, la notificación se practi-

(26) *En todo momento podrán los interesados alegar los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto. Dichas alegaciones podrán dar lugar, si hubiere razones para ello, a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria.*

cará en el lugar que éste haya señalado a tal efecto en la solicitud. Cuando ello no fuera posible, en cualquier lugar adecuado a tal fin... (27)

La Instrucción 25/93 es más precisa sobre este particular, al expresar que la notificación se efectuará directamente *al domicilio señalado por el interesado en su escrito de solicitud o, lugar de destino, en el supuesto de los militares.*

El citado art. 59.2 guarda relación con los arts. 70.1 (que indica que las solicitudes que se formulen deben contener *la identificación... del lugar que se señale a efectos de notificaciones*) y 110.1 (que establece que la interposición del recurso debe expresar, igualmente, *la identificación... del lugar que se señale a efectos de notificaciones*).

Parece evidente que el *lugar de destino* que habla la Instrucción se refiere únicamente a las notificaciones de actos y resoluciones emanados de Autoridades y Organos del Ministerio de Defensa, sin perjuicio de que el militar, como simple ciudadano, y en sus relaciones con los otros Organismos de la Administración, elija su lugar de destino a efectos de notificaciones, dados los amplios términos en que está redactado el art. 59.2 de la nueva Ley.

3.3. Recepción de la notificación

En cuanto al sujeto receptor de la notificación, éste es el interesado (o su representante —art. 59.1 de la nueva Ley—, ya sea legal o voluntario).

Es de destacar que la notificación realizada al representante es válida, aunque aquél haya perdido tal condición, si tal circunstancia no es conocida por la Administración (STS de 21 de noviembre de 1983: la Administración cumplía con notificar su resolución a quien había promovido el recurso...).

En este ámbito, pueden darse los siguientes supuestos:

A) *Que el interesado (o su representante) se encuentre en el lugar señalado para la práctica de la notificación.*

En tal caso, dicho sujeto firmará el *recibi*, para que de esta manera se tenga constancia de la recepción de la notificación. También deberá quedar constan-

(27) En los procedimientos iniciados de oficio, la notificación se practicará, como regla general, en el domicilio del interesado.

cia, según el art. 59.1 de la nueva Ley, de la fecha (28), identidad y contenido del acto notificado.

La jurisprudencia nos ofrece una amplia gama de los problemas que pueden surgir con respecto a la firma o la fecha de la notificación (29).

B) Que el interesado (o su representante) se encuentre en el lugar señalado para la práctica de la notificación, pero rechace la misma.

Tal supuesto ha sido previsto expresamente por la nueva Ley, a diferencia de la LPA, en su art. 59.3, en los siguientes términos:

Cuando el interesado o su representante rechace la notificación de una actuación administrativa, se hará constar en el expediente, especificándose las circunstancias del intento de notificación, y se tendrá por efectuado el trámite siguiéndose el procedimiento.

Los conflictos que puede plantear este precepto parecen evidentes. ¿Cómo puede acreditar la Administración que el sujeto que rechazó la notificación era el interesado o su representante legal? En otro caso, si estimamos que la carga de la prueba debe recaer sobre el administrado, ¿no se estaría con ello mermando sus garantías?

Lo cierto es que este precepto, con independencia de la crítica que se le puede realizar, tiene su justificación para paliar, en cierta medida, los problemas que plantean aquellos administrados que, con abuso de su derecho, y acudiendo a muy diversas artimañas, demoran en demasía, e incluso paralizan, los procedimientos administrativos, en perjuicio de la eficacia y celeridad que debe caracterizar la actuación de la Administración.

C) Que el interesado (o su representante) no se encuentre en el lugar señalado para la práctica de la notificación, en el momento de entregarse la misma.

(28) Extremo de vital importancia, por razones obvias. La falta de prueba fehaciente de la fecha de recepción por el interesado determina que el cómputo de los plazos deban realizarse desde la fecha en que el interesado manifieste que se da por enterado (SSTS de 12 de noviembre de 1962, 3 de octubre de 1963, 15 de octubre de 1963, 18 de abril de 1967, 9 de junio de 1971, 21 de marzo de 1983, 16 de junio de 1984, 27 de diciembre de 1984, 3 de abril de 1985, 7 de octubre de 1989, 24 de junio de 1991...).

(29) V. SSTS de 20 de mayo de 1960, 6 de febrero de 1965, 18 de abril de 1967, 27 de abril de 1967, 23 de junio de 1969, 13 de febrero de 1970, 15 de febrero de 1973, 4 de junio de 1980, 30 de octubre de 1980, 16 de febrero de 1982, 11 de octubre de 1983, 16 de abril de 1984, 3 de abril de 1985, 19 de abril de 1985, 21 de octubre de 1985, 21 de octubre de 1986, 14 de noviembre de 1986, 4 de mayo de 1988, 9 de julio de 1990, 2 de diciembre de 1991, 10 de marzo de 1992, 2 de diciembre de 1991, 10 de marzo de 1992, 16 de abril de 1992...

Dispone el art. 59.2 de la nueva Ley, segundo párrafo, lo siguiente:

Cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado de no hallarse presente éste en el momento de entregarse la notificación, podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad.

El fundamento de este precepto se puede encontrar en la STS de 27 de enero de 1992 al decir lo siguiente:

Ciertamente la celeridad imprescindible en el procedimiento administrativo —art. 29 LPA— en razón de las exigencias del principio de eficacia de la actividad administrativa —art. 103.1 de la Constitución— hace perfectamente viable que las notificaciones administrativas puedan entenderse con persona distinta —receptor— del destinatario de aquéllas. Pero como el principio de eficacia no puede implicar mengua de las garantías del administrado, tal posibilidad exige el cumplimiento de las formalidades previstas en el art. 80.2 LPA que impone para estos supuestos que se haga constar el parentesco del receptor con el destinatario o la razón de su permanencia en el domicilio de éste.

Es de destacar que la LPA exigía *parentesco* con el destinatario o *permanencia* en el domicilio, extremos que no se exigen hoy día, por lo que incluso puede hacerse cargo de la notificación *cualquier persona* que se encuentre *accidentalmente* en el domicilio, lo que puede implicar un detrimento de los derechos del administrado, pues a efectos de recursos la Administración realizará el cómputo desde la práctica de la notificación, con independencia de la fecha en que efectivamente haya tenido conocimiento de la resolución el interesado.

Por otra parte, es de destacar que este *tercero* (que no es necesario, según la letra del precepto, que sea mayor de edad (30) no tiene obligación de hacerse cargo de la notificación (*podrá*, reza el precepto) (31).

Si el tercero que se encuentra en el domicilio rechaza la notificación, deberá acudir a lo dispuesto en el art. 59.4, y no al art. 59.3 (que sólo habla del rechazo por parte del interesado o su representante).

Un problema frecuente es el de la notificación depositada en el buzón de correspondencia por no encontrarse nadie en el domicilio. En la STS de 17 de octubre de 1984 se admitió como válida, dadas las circunstancias que concurrían en el caso que examinaba, entendiendo que existía una *presunción de conocimiento* por parte del interesado de la resolución administrativa objeto de notificación (32).

(30) Ya la STS de 19 de abril de 1985 admitió la notificación practicada a un menor de edad.

(31) Así la STS de 21 de noviembre de 1983 expresó que *el sujeto pasivo receptor es mero instrumento y si acepta voluntariamente el cometido...*

(32) Y expresó que *el señalamiento de un domicilio implica la atención mínima para la recepción de las notificaciones.*

Otro problema frecuente es el de la entrega de la notificación al portero del edificio, dando el Tribunal Supremo distintas soluciones, según las circunstancias que concurrían en cada caso (33).

Si la notificación se entrega a un sujeto distinto del interesado, el cómputo del plazo a efectos de interposición de recursos se realizará a partir de la notificación, y no desde el conocimiento efectivo de la resolución por el interesado. El Tribunal Supremo se ha pronunciado recientemente sobre el particular en un caso en el que el interesado afirmaba que la notificación no había llegado a su poder hasta un mes más tarde de haberse entregado a su hijo; expresa de forma terminante la sentencia que en materia de notificaciones ha de atenderse a la recepción y no a la cognición (STS de 28 de mayo de 1991).

D) Que el interesado sea desconocido o se ignore el lugar de la notificación o el medio a que se refiere el art. 59.1 de la nueva Ley, o intentada la notificación no se hubiese podido practicar.

En tal caso, la notificación se hará por medio de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento de su último domicilio y en el Boletín Oficial del Estado, de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, según cual sea la Administración de la que proceda el acto a notificar, y el ámbito territorial del órgano que lo dictó (art. 59.4 de la nueva Ley) (34).

Ahora bien, como expresó la STS de 22 de abril de 1963, *(la) notificación... no puede estimarse hecha al que tiene domicilio conocido, por la sola publicación de la resolución administrativa en la prensa oficial; modalidad reservada, a tenor del ap. 3º del art. 80 LPA, al caso de interesado desconocido o de domicilio ignorado.*

3.4. Forma

Sobre este particular, goza de especial importancia la Exposición de Motivos de la nueva Ley al expresar lo siguiente:

La eficacia, notificación y publicación de los actos administrativos se recoge en el Capítulo III abriendo la posibilidad de medios de notificación distin-

(33) V. SSTS de 17 de abril de 1974, 16 de noviembre de 1977, 21 de diciembre de 1978, 4 de junio de 1979, 8 de mayo de 1980, 23 de enero de 1981 y 23 de febrero de 1981.

(34) Y en el artículo 59.4, segundo párrafo, determina que *en el caso de que el último domicilio conocido radicara en un país extranjero, la notificación se efectuará mediante su publicación y en el tablón de anuncios del Consulado o Sección Consular de la Embajada correspondiente.*

tos a los tradicionales que, sin merma de la necesaria garantías de autenticidad permitan su agilización mediante el empleo de las nuevas técnicas de transmisión de información, superándose la limitación de la exclusividad del domicilio como lugar de notificaciones.

A pesar de ello, en el articulado de la nueva Ley no se mencionan estas nuevas técnicas, sino que se limita a expresar que *las notificaciones se practicarán por cualquier medio...*(35).

La expresión *nuevas técnicas* parece que apunta principalmente a la notificación a través de soporte informático, medio que sólo será posible si así lo ha solicitado el interesado, pero que puede plantear serios problemas técnicos y jurídicos.

Lo mismo se puede decir de las notificaciones por teléfono, y que ya han sido tratadas por el Tribunal Supremo (STS de 11 de junio de 1990).

La realidad social nos muestra que el medio más frecuente para practicar notificaciones es el correo, donde los errores de la Administración han sido frecuentes, provocando en ocasiones que la notificación fuese calificada de defectuosa (36).

Y son numerosas las sentencias del Tribunal Supremo que han tratado de notificaciones defectuosas practicadas por correo, ya sea porque no constase la firma del receptor, o ésta fuese ilegible, o no figurase la condición del recep-

(35) La LPA. decía en su art. 78.1 que las notificaciones *se realizarán mediante oficio, carta, telegrama o cualquier otro medio...* Como se ve, la expresión *cualquier medio* de la nueva Ley, no es tan nueva.

(36) El Decreto 1653/64, de 14 de mayo, que aprueba el Reglamento de los Servicios de Correos, regula en su art. 206 la admisión de notificaciones y en el art. 271 la entrega de las mismas.

Art. 206. *Admisión de notificaciones administrativas en general.* -1. Las notificaciones administrativas a que se refiere el art. 80 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo, y que se cursen por Correo se admitirán únicamente por Oficinas que tengan, por lo menos, categoría de Estafeta y podrán ir destinadas a cualesquiera otras Oficinas, incluso rurales.

2. Las notificaciones podrán presentarse en las Oficinas postales en una de las dos formas siguientes:

a) En sobre abierto

b) Sin sobre y extendidas en papel consistente plegado en dos o más dobleces cuyos bordes pueden cerrarse con goma o por cualquier otro procedimiento, siempre que el texto de la notificación quede en el interior del envío y se reserve la superficie exterior para la dirección del destinatario, franqueo e indicaciones de servicio.

3. Cualquiera que sea la forma de su presentación en Correos, en la parte superior izquierda del anverso se consignarán, en letras bien visibles, la palabra *Notificación*, y, debajo de ella y en caracteres de menor tamaño, el acto a que se refiera (citación, requerimiento, resolución, etc.) y la indicación *Expediente número...* o cualquier otra expresión que identifique el acto notificado.

Estos envíos se presentarán acompañados de los resguardos de imposición a que se refiere el número 2 del artículo 205 precedente, que serán siempre individuales, ya que han de archivar por los remitentes unidos a los expedientes de su razón.

tor con respecto al interesado, o por su entrega al portero, o por su depósito en el buzón de correos....(37).

Concluye el art. 59.4 de la nueva Ley que *las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios de difusión, que no excluirá la obligación de notificar conforme a los párrafos anteriores*. Como dice PARADA, nos encontramos, más bien, ante una publicación (38).

IV. EFECTOS DE LAS NOTIFICACIONES DEFECTUOSAS

La notificación defectuosa por no reunir los requisitos exigidos legalmente, carecerá de efectos, y, por tanto, tampoco producirá efectos el acto que era objeto de notificación (39).

4. Las notificaciones administrativas, siempre que vayan dirigidas a particulares, se franquearán según tarifa, ya que la franquicia no alcanza a tales envíos, con relación a los cuáles puede solicitarse aviso de recibo en las condiciones generales reglamentarias.

5. En las operaciones de admisión el empleado procederá en la forma señalada en el número 3 de artículo precedente.

Art. 271. *Entrega de notificaciones*. -1 La entrega de las notificaciones a que se refieren los artículos 206, 207 y 208 de este Reglamento se hará, circulen o no con aviso de recibo, con arreglo a las formalidades señaladas en cada caso para los certificados en general, y se observarán, además, las normas que se detallan en los números que siguen.

2. La entrega de las notificaciones administrativas, vayan o no acompañadas de aviso de recibo, se hará al propio destinatario o sin necesidad de la especial autorización de éste a que se refiere el artículo 269, a un familiar, dependiente, criado o vecino suyo mayores de catorce años. De no hacerse la entrega al propio destinatario se hará constar la condición del firmante en la libreta de entrega, y en su caso en el aviso de recibo.

El empleado repartidor cuidará especialmente de que la persona que se haga cargo del objeto, además de estampar su firma, consigne la fecha en que se verifique la entrega.

3. Las notificaciones del Ministerio de Hacienda se entregarán con las mismas formalidades fijadas en el número precedente para las notificaciones administrativas en general.

4. La entrega de los requerimientos y notificaciones del Instituto Nacional de Previsión no está sujeta a ninguna formalidad especial.

(37) V. SSTS de 14 de febrero de 1970, 21 de marzo de 1970, 17 de abril de 1970, 8 de marzo de 1971, 24 de enero de 1972, 20 de octubre de 1973, 17 de abril de 1974, 13 de octubre de 1975, 20 de abril de 1977, 16 de noviembre de 1977, 24 de enero de 1978, 21 de diciembre de 1978, 4 de junio de 1979, 8 de mayo de 1980, 23 de enero de 1981, 23 de febrero de 1981, 11 de octubre de 1983, 14 de marzo de 1984, 3 de abril de 1985, 3 de junio de 1985, 21 de mayo de 1985, 9 de diciembre de 1985, 3 de mayo de 1989, 2 de diciembre de 1991...

(38) PARADA, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, 1993, pág. 246.

(39) *Ningún acuerdo ni resolución puede producir efecto ni causar perjuicio a otro, sino a partir de la notificación, si bien, claro es, se sobreentiende que ha de ser correcta* (STS de 25 de abril de 1974).

No obstante el art. 58.3 de la nueva Ley dispone lo siguiente:

Las notificaciones defectuosas surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido de la resolución o acto objeto de la notificación, o interponga, el recurso procedente.

En realidad, este artículo implica que las notificaciones defectuosas sólo producirán efectos en el caso de que así lo quiera el interesado. Es decir, la simple inactividad del interesado supondrá la falta de eficacia de la notificación, y, en consecuencia, del acto notificado.

Los dos supuestos que contempla el citado precepto son los siguientes:

1.- *Que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido de la resolución o acto objeto de la notificación.*

Las diferencias más sobresalientes con respecto a la LPA son:

- a) Mientras la nueva Ley dice que tales notificaciones surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice *actuaciones* que supongan el conocimiento del contenido de la resolución o acto objeto de la notificación, la LPA establecía que desde que se haga *manifestación expresa* en tal sentido por el interesado. Por tanto, en la nueva Ley es admisible tanto la manifestación expresa como tácita, con los problemas que ello puede plantear.
- b) En la nueva Ley se ha suprimido el supuesto que contemplaba el art. 79.4 de la LPA, y que había sido objeto de crítica por parte de la doctrina (40).

El problema más grave que plantea el art. 58.3 de la nueva Ley, se producirá ante una notificación defectuosa por no contener, por ejemplo, los recursos procedentes. Pues bien, si el sujeto realiza actuaciones como las indicadas, empezará a correr el plazo para la interposición del recurso pertinente (recurso que él, generalmente, desconocerá, al no haber sido mencionado en la notificación); cuando, en su caso, se percate que tal acto podía haber sido impugnado, muy probablemente el plazo para la interposición del recurso ya habrá transcurrido, con lo que será imposible la impugnación del acto defectuosamente notificado.

2.- *Que el interesado interponga el recurso procedente.*

Es decir, si el interesado no interpone el recurso *procedente*, sino cualquier otro, la notificación seguirá sin producir efectos (STS de 8 de octubre de 1979).

(40) Decía el indicado precepto que *asimismo surtirán efecto por el transcurso de seis meses las notificaciones practicadas personalmente al interesado que, conteniendo el texto íntegro del acto, hubieran omitido otros requisitos, salvo que se hubiera hecho protesta formal, dentro de este plazo, en solicitud de que la Administración rectifique la deficiencia.*

Por otra parte, no debe ser considerado como tal recurso un escrito del interesado en el que se limitaba a solicitar aclaración sobre la notificación (STS 8 de octubre de 1979).

Si el interesado interpone el recurso procedente, pero fuera del plazo establecido legalmente al respecto, se discute si debe admitirse o no tal recurso. El Tribunal Supremo, mientras en algunas sentencias entiende que la interposición del recurso convalida la notificación del recurso, pero tal recurso no es admisible por interponerse fuera de plazo (41), en otras estima que la notificación se convalida desde la interposición del recurso (42), lo que implica que el recurso siempre se interpondrá dentro de plazo.

A nuestro juicio, si el interesado realiza actuaciones que supongan el conocimiento del contenido del acto o resolución objeto de notificación, y posteriormente interpone el recurso procedente, éste último sólo será admisible si entre tales actuaciones y la interposición del recurso ha transcurrido un plazo igual o inferior al plazo establecido en la Ley para interponer dicho recurso. Es decir, desde las *actuaciones* del interesado la notificación produce efectos y empieza a correr el plazo para interponer el recurso.

Por otra parte, si no existen tales *actuaciones*, y el interesado interpone el recurso procedente, en ese momento la notificación empieza a producir efectos, y el recurso debe ser admitido.

(41) *El recurso de reposición fue entablado fuera de plazo, es decir a los 62 días, sin que ello sea óbice la notificación defectuosa, toda vez que el interesado al hacer uso de la facultad del art. 79.3, en vez de efectuarlo en tiempo y forma (lo que hubiera purgado el vicio de la incorrecta notificación), sólo lo hizo en forma, pero no en plazo, pues la frase el recurso procedente que el precepto citado emplea, da por supuesto que concurren ambos requisitos (STS de 27 de mayo de 1971). El recurso pertinente... al hallarse dentro del plazo del mes marcado por el ordenamiento jurídico... demuestra bien claramente la oportunidad temporal de articulación del recurso de reposición, y de consiguiente la desestimación de este motivo de inadmisibilidad alegado por la Administración (STS de 22 de mayo de 1984). Tal defectuosidad en el trámite administrativo... queda subsanada cuando el interesado... interponga el recurso pertinente... en tiempo y forma (STS 18 de abril de 1985). Desde el momento en que la parte interesada interpuso el recurso contencioso-administrativo, en tiempo y forma, el defecto quedó subsanado (STS de 12 de mayo de 1992)*

(42) *La notificación... es defectuosa y tiene que surtir su efecto, no desde que se realizó, sino desde que el interesado formuló el recurso pertinente (STS de 20 de noviembre de 1972). Ante una notificación defectuosa por no ajustarse a las exigencias legales... hay que estimar realizada la notificación cuando el interesado, dándose por notificado, interpone el recurso procedente (STS de 23 de octubre de 1984).*

V. CONCLUSIONES

1ª.- La notificación constituye una garantía de los derechos del administrado.

2ª.- Mientras no se practique la notificación de la resolución al administrado, ésta carecerá de eficacia.

3ª.- La falta de notificación no puede redundar en perjuicio del administrado.

4ª.- Los preceptos que regulan los requisitos necesarios para que las notificaciones surtan efectos, son de Derecho Público Procesal, y por tanto de inexcusable cumplimiento y de rigurosa observancia para la Administración.

5ª.- No todo defecto en la notificación provoca que la misma pueda calificarse de defectuosa; sólo puede estimarse defectuosa cuando sus imperfecciones han perjudicado al interesado, le han producido *indefensión* o han limitado las posibilidades de ejercicio de sus derechos.

6ª.- La notificación es un acto administrativo independiente del acto que notifica, por lo que si es declarada nula, tal nulidad no se extiende al acto objeto de notificación.

7ª.- El administrado no debe sufrir las consecuencias del error de la Administración en la consignación de los recursos pertinentes, órgano competente para resolverlos, o plazo para su interposición, pues tiene el deber de notificar correctamente, sin errores, y menos prevalecerse de éstos, esgrimiéndolos contra la víctima de los mismos.

8ª.- Y, por último, las notificaciones defectuosas sólo producirán efectos si interviene la voluntad del administrado.