

Precisiones sobre la convalidación de las notificaciones (Acercas de una previsión de la Ley 4/1999 contradictoria con su Exposición de Motivos)

Javier Oliván del Cacho
Profesor Titular de Derecho Administrativo

SUMARIO: I. EL VALOR DE LOS PREÁMBULOS Y SU POSIBLE OPOSICIÓN CON LA PARTE DISPOSITIVA DE LA LEY: LA CONVALIDACIÓN DE NOTIFICACIONES DEFECTUOSAS.—II. LA CONVALIDACIÓN DE LAS NOTIFICACIONES EN LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EN LA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.—III. LA CONVALIDACIÓN DE LAS NOTIFICACIONES EN LA LEY 4/1999, DE 13 DE ENERO: REGLA GENERAL.—IV. EL CASO PARTICULAR DE LA CONVALIDACIÓN A LOS EFECTOS DE ENTENDER CUMPLIDO EL DEBER DE NOTIFICAR.—V. CONSIDERACIONES FINALES.

I. EL VALOR DE LOS PREÁMBULOS Y SU POSIBLE OPOSICIÓN CON LA PARTE DISPOSITIVA DE LA LEY: LA CONVALIDACIÓN DE NOTIFICACIONES DEFECTUOSAS

Últimamente, la lectura de importantes normas de nuestro Ordenamiento permite comprobar las disparidades existentes entre ciertas partes de su articulado y las declaraciones contenidas en los correspondientes Preámbulos. Con independencia de que tales desajustes son en ocasiones difíciles de evitar, debido a que generalmente se producen ante la falta de acomodación de la Exposición de Motivos con las variaciones producidas en el articulado de un determinado texto durante su tramitación parlamentaria, no cabe duda de que la situación descrita en nada favorece la correcta interpretación de las normas. Ello resulta particularmente cierto cuando en ocasio-

nes el sentido dado a un precepto en la interpretación dominante resulta contradictorio con su tenor literal y, sin embargo, conforme a las declaraciones de la correspondiente Exposición de Motivos ¹.

A partir de lo expuesto, se comprenderá que reviste gran trascendencia la concurrencia de una contradicción entre la literalidad de una norma basilar de Derecho administrativo —el régimen de convalidación de las notificaciones por el transcurso del tiempo— y el Preámbulo que informa de su contenido. Ello es así, porque en modo alguno resulta indiferente o irrelevante la posible subsanación de una notificación por el simple devenir temporal, puesto que está en juego la generación de una situación de indefensión a los interesados ².

¹ Ciertamente, este hecho no es habitual, toda vez que existe un consenso doctrinal y jurisprudencial sobre la falta de valor normativo del Preámbulo, no obstante lo cual, se entiende que el Preámbulo forma parte de la Ley o norma respectiva, pero con un valor expositivo e interpretativo. Sobre el particular, vid. M. MARTÍN CASALS, «Preámbulos y disposiciones directivas», *Curso de Técnica Legislativa. GRETTEL*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, p. 80, quien señala que «en la medida que recoge los objetivos o finalidades de la Ley, el Preámbulo es importante porque proporciona datos para fundamentar una interpretación teleológica a la cual podrá recurrir el intérprete». Sin embargo, F. SANTAOLALLA («Exposiciones de Motivos de las Leyes: Motivos para su eliminación», *REDC*, núm. 33, 1991, pp. 61-62) argumenta a favor de su eliminación, aduciendo, entre otros motivos, la posible generación de problemas interpretativos debido a eventuales contradicciones con el articulado. En contra explícitamente de SANTAOLALLA, puede verse J.J. ABAJO QUINTANA, «Directrices sobre la forma y estructura de los Anteproyectos de Ley: antecedentes y finalidades», en J.M. CORONA FERRERO, F. PAU I VALL y J. TUDELA ARANDA (coordinadores). *La técnica legislativa a debate*, Tecnos, Madrid, 1994, pp. 144-146.

No obstante, un ejemplo en el Derecho público aragonés de interpretación dominante en contra del articulado de una Ley y a favor de la Exposición de Motivos (aunque posiblemente este dato de la Exposición de Motivos no constituya el factor interpretativo determinante) tiene que ver con la naturaleza del Consejo Aragonés del Deporte. En este punto, interesa destacar que el artículo 10 de la Ley aragonesa 4/1993, de 16 de marzo, del Deporte, crea el Consejo Aragonés del Deporte como organismo autónomo dependiente de la Diputación General con funciones de asesoramiento, consulta y coordinación entre los sectores públicos y privados del deporte aragonés», de lo que parece derivarse su encuadramiento en la Administración institucional aragonesa. Sin embargo, el Preámbulo de la referida Ley refiere que «se crea, asimismo, un órgano consultivo —el Consejo Aragonés del Deporte— en el que se integrarán los diferentes sectores del deporte aragonés», de donde cabe colegir que se trata de un mero órgano participativo, sin que disfrute en modo alguno de personalidad jurídica. Este último ha sido el criterio seguido en la práctica administrativa y financiera de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Pero todavía es posible citar un caso de mayor trascendencia, en el que prevalece lo señalado en el Preámbulo frente a una concreta previsión del articulado, según se ha declarado en la STS de 10 de noviembre de 1998 (Ar. 9465. Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio Martí García), que resolvió un recurso de casación en interés de la ley en relación con la aplicabilidad del artículo 127 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (en su versión anterior a la reforma derivada de la Ley 4/1999, de 13 de enero), a los Entes locales, lo que determinaría la prohibición de delegar la potestad sancionadora. La Sala declaró que dicha prohibición no vinculaba a los Entes locales, aduciendo, entre otras cosas, las informaciones derivadas del Preámbulo de la Ley 30/1992, donde se autorizaba la aplicación de los preceptos de esa norma de modo que fuese compatible con las previsiones de la Ley de Régimen Local.

² En la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha examinado precisamente la relevancia constitucional de la notificación defectuosa, afirmándose que la notificación defectuosa únicamente supone infracción del artículo 24 de la Constitución si produce indefensión. Como señala la muy reciente STC 78/1999, de 26 de abril, que «pueda otorgarse o no el amparo es cuestión enteramente dependiente de una constatación previa, cual es la de determinar si tras la deficiencia de la notificación practicada en el domicilio aportado a tal efecto se oculta o no una indefensión lesiva del derecho constitucionalmente alegado».

En definitiva, y partiendo de las contradictorias manifestaciones del Preámbulo de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 4/1999), las presentes líneas se dirigen a la explicación del régimen de convalidación de las notificaciones para lo que se analizará la evolución de la regulación de las notificaciones (en lo que afecta a su convalidación) desde la Ley de Procedimiento de 1958 hasta la Ley 4/1999, donde se localiza la citada contradicción entre la parte dispositiva de la norma y su Preámbulo en los términos que se expondrán a continuación.

II. LA CONVALIDACIÓN DE LAS NOTIFICACIONES EN LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EN LA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

La Ley de 17 de julio de 1958 de Procedimiento Administrativo (en lo que sigue, LPA) dedicaba dos preceptos al régimen de notificación de los actos administrativos, reproduciendo con ligeras variaciones lo que ya contemplaba la Ley de Procedimiento Administrativo de 1889³. En efecto, el artículo 79 partía de la obligación administrativa de notificar toda resolución que afectara a un interesado en el plazo de diez días. El apartado segundo definía el objeto de la notificación, que debía incluir el texto completo del acto, expresando si agotaba la vía administrativa y los recursos que procedieran en Derecho con indicación de su plazo de ejercicio y órgano ante el que habrían de dirigirse⁴.

³ En este punto, importa dejar constancia de la explicación ofrecida por el profesor J.R. PARADA VAZQUEZ, *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, M. Pons, Madrid, 1993, p. 243, donde se resume la primera Ley de Procedimiento Administrativo a nuestros efectos:

«Las formalidades y contenidos de la notificación se establecieron ya con detalle en la Ley de Procedimiento Administrativo de 19 de octubre de 1889: "la notificación deberá contener la providencia o acuerdos íntegros, la expresión de los recursos que en su caso procedan y del término para interponerlos". Si el interesado no quería o no podía firmar la notificación, la firmaban dos testigos presenciales, y si la persona que hubiera de ser notificada no fuera hallada en su domicilio a la primera diligencia en su busca, se prevenía que la notificación se haría por cédula a entregar a las personas designadas en el artículo 268 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Cuando, por último, no tuviera domicilio conocido o se ignorare el paradero de la persona que hubiera de ser notificada, se publicaría la providencia en la Gaceta de Madrid y en el Boletín Oficial de la Provincia, y se remitía además al Alcalde del pueblo de la última residencia del destinatario para que la publicase por medio de edictos a fijar en las puertas de la Casa Consistorial».

⁴ Los dos primeros apartados del artículo 79 de la LPA decían así:

1. Se notificarán a los interesados las resoluciones que afecten a sus derechos e intereses.

2. Toda notificación se practicará en el plazo máximo de diez días a partir de la resolución o acto que se notifique, y deberá contener el texto íntegro del acto, con la indicación de si es o no definitivo en

En principio, la notificación defectuosa por cualquier motivo —es decir, por su contenido o por su inadecuada práctica— no surtiría efecto, lo que, sin embargo, tenía dos importantes excepciones delimitadas en los últimos apartados del artículo 79 de la LPA ⁵.

En primer lugar, interesa destacar que las notificaciones defectuosas sí que tendrían eficacia en caso de que el interesado hiciera «manifestación expresa en tal sentido» o interpusiera los recursos pertinentes.

En segundo término, se admitía una suerte de convalidación de las notificaciones practicadas personalmente al interesado, pero que omitiesen ciertos datos jurídicamente exigibles, siempre que contuvieran el texto íntegro del acto. La convalidación se producía una vez agotado un plazo de seis meses desde que se hubiera llevado a efecto la notificación, plazo durante el cual también el destinatario podría formular protesta formal a la Administración de la notificación defectuosa, solicitando que se rectificase.

Como se puede ver, para que se pudiera producir el efecto convalidatorio en el referido plazo de seis meses, resultaba preciso, no sólo que se contuviera el texto íntegro del acto, sino también que la notificación se hubiera practicado personalmente. En este punto, conviene precisar que el artículo 80 de la LPA regulaba la forma de notificación, exigiéndose su práctica en el domicilio del interesado (o en el lugar indicado en la solicitud) en virtud de cualquier medio que permitiese tener constancia de la recepción, de la fecha y de la identidad del acto notificado ⁶. La notificación habría de realizarse en la persona del interesado, aunque podría hacerse cargo de la notificación cualquier persona que se encontrase en el domicilio e hiciera constar la razón de su permanencia en el mismo.

la vía administrativa y, en su caso, la expresión de los recursos que contra el mismo procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen pertinente».

⁵ Los apartados 3 y 4 del artículo 79 tenían el siguiente tenor:

«3. Las notificaciones defectuosas surtirán, sin embargo, efecto a partir de la fecha en que se haga manifestación expresa en tal sentido por el interesado o se interponga el recurso pertinente.

4. 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.»

⁶ El artículo 80 de la LPA observaba al respecto lo que sigue:

«1. Las notificaciones se realizarán mediante oficio, carta, telegrama o cualquier otro medio que permita tener constancia de la recepción, de la fecha y de la identidad del acto notificado, y se dirigirán en todo caso al domicilio del interesado o al lugar señalado por éste para las notificaciones. Si se tratase de oficio o carta, se procederá en la forma prevenida en el número 3 del artículo 66, uniéndose al expediente el resguardo del certificado.

2. De no hallarse presente el interesado 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 parentesco o la razón de permanencia en el mismo.

3. Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, o se ignore su domicilio, 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 o de la provincia».

Sobre la base de lo expuesto, está claro que la posibilidad de convalidación se limitaba a los supuestos de notificación personal ⁷, sin que fuera factible en aquellos casos en que era procedente la notificación edictal, esto es, cuando se tratase de actos que afectasen a interesados desconocidos o de los que se ignorara su domicilio (art. 80.3) ⁸.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LAP), introdujo varias novedades en el régimen de notificación de los actos administrativos, entre las que destaca, en lo que interesa al objeto de este trabajo, la supresión de la convalidación de la notificación por el transcurso del tiempo ⁹. En efecto, el artículo 58 de la LAP reiteraba, con alguna variación de tono menor, el deber de la Administración de notificar en plazo y forma a los interesados los actos administrativos en sentido amplio, es de-

⁷ Un exponente jurisprudencial muy reciente sobre la cuestión, puede verse en la STS de 22 de julio de 1998 (Ar. 7027. Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Carrión Moyano), en la que se considera notificación personal la realizada en el despacho profesional del interesado en la persona de su secretaria (F.J. Segundo). Por otro lado, frente a la pretensión de anular la notificación al calificarse como defectuosa, la Sala entiende que lo procedente es considerarla ineficaz en tanto transcurra un plazo de seis meses:

«[...] siendo cuestión añadida la de examinar la ausencia en la comunicación de la Administración Militar de los extremos de recurribilidad a que hace referencia el art. 79.2 de su adaptada LPA, en cuyo aspecto, recibe aplicación el núm. 4 del mismo precepto en el que se establece la convalidación de la notificación defectuosa por el simple transcurso de seis meses, señalando también que tratándose de notificaciones practicadas personalmente al interesado, cuando la notificación contenga el texto íntegro del acto, la omisión de los otros requisitos sobre los que versa el debate en este caso, lo que determina es el derecho del interesado a formular protesta examinada a la subsanación del defecto y no la nulidad de pleno derecho de la diligencia de notificación como pretente el recurrente sin más, y que en tal caso estaría fuera de lugar la posibilidad ulterior de convalidación y más aún basada en el mero transcurso de seis meses, pues lo nulo de pleno derecho no es convalidable; es decir, el interesado ante el defecto de la Administración al notificar tiene dentro de una normal relación administrativa la posibilidad de solicitar la subsanación, con la reserva en tal caso de no tener efecto alguno la notificación hasta que se satisface su petición o transcurre el plazo de seis meses; lo que al no haberlo interesado determina la desestimación de la pretensión de nulidad deducida por el recurrente en orden a tal diligencia de notificación y a la que de ello/a deriva referida a los actos subsiguientes producidos en el expediente».

⁸ Es muy interesante lo manifestado en la publicación dirigida por J.A. SANTAMARÍA PASTOR y L. PAREJO ALFONSO, *Derecho Administrativo. La jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Ceura, Madrid, 1989, p. 325: «[...] el acto de notificación no puede sanar cuando el medio utilizado es su publicación, ni tampoco cuando no se dan los requisitos [...] para considerár una notificación personal, ni cuando no hay constancia de la misma o es inexistente».

⁹ Sin duda, una de las novedades de mayor envergadura tuvo que ver con la posible notificación edictal, no sólo para los supuestos de existencia de interesados desconocidos o de ignorado domicilio (a los que se unió, de modo polémico, la situación de desconocimiento del medio de notificación), sino también para aquellos casos en que, intentada la notificación, no pudo practicarse.

Precisamente, la STS de 12 de diciembre de 1997 (Ar. 2264 de 1998. Ponente: Excmo. Sr. D. Alfonso Gota Losada) describe perfectamente la evolución legislativa, partiendo de que la Ley de Procedimiento Administrativo 17 julio 1958 sólo preveía, y por ello se entendió que sólo permitía este procedimiento edictal en los supuestos previstos en el artículo 80.3 que son aquellos en que por su propia naturaleza no es posible la notificación domiciliaria. La doctrina jurisprudencial, relativa a esta Ley, mantuvo en muy numerosas sentencias la invalidez de procedimiento edictal, cuando intentada la entrega en el domicilio conocido del sujeto pasivo, no se pudiera realizar ésta, en cuyo caso la Administración debía insistir hasta lograr la notificación domiciliaria».

cir, tanto resolutorios como de trámite ¹⁰. La notificación para ser correcta debería incluir, en línea con la LPA, el texto íntegro del acto, la indicación de si agotaba o no la vía administrativa, junto a la expresión de los recursos que procedían con mención de la autoridad resolutoria y del plazo de impugnación ¹¹. De la notificación que incumpliera estos requisitos no se derivaría efecto alguno, salvo que el interesado realizara actuaciones que

¹⁰ En el artículo 59 se contemplaban los regímenes de notificación personal, notificación edictal y los supuestos de publicación en los siguientes términos:

«1. Las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado.

La acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente.

2. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la notificación se practicará en el lugar que éste haya señalado a tal efecto en la solicitud. Cuando ello no fuere posible, en cualquier lugar adecuado a tal fin, y por cualquier medio conforme a lo dispuesto en el apartado primero de este artículo. 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.

3. 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.

4. Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o el medio a que se refiere el punto 1 de este artículo, o bien, intentada la notificación, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento de su último domicilio 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.

En el caso de que el último domicilio conocido radicara en un país extranjero, la notificación se efectuará mediante su publicación en el tablón de anuncios del Consulado o Sección Consular de la Embajada correspondiente.

Las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios de difusión, que no excluirán la obligación de notificar conforme a los dos párrafos anteriores.

5. La publicación, en los términos del artículo siguiente, sustituirá a la notificación surtiendo sus mismos efectos en los siguientes casos:

a) Cuando el acto tenga por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas o cuando la Administración estime que la notificación efectuada a un solo interesado es insuficiente para garantizar la notificación a todos, siendo, en este último caso, adicional a la notificación efectuada.

b) Cuando se trate de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo. En este caso, la convocatoria del procedimiento deberá indicar el tablón de anuncios o medio de comunicación donde se efectuarán las sucesivas publicaciones, careciendo de validez las que se lleven a cabo en lugares distintos».

¹¹ El artículo 58 de la LAP decía al respecto:

«1. Se notificarán a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses, en los términos previstos en el artículo siguiente.

2. 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 pueden ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente.

3. 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 interpongan el recurso procedente.»

supusieran el conocimiento del contenido de la resolución o interpusiera el recurso precedente.

Sin embargo, y como ya se ha dicho, la notificación defectuosa que incluyese el contenido íntegro del acto pero obviase algún extremo exigible, no sería objeto de convalidación por el transcurso del tiempo, contradiciendo en este punto lo previsto en la LPA. Esta omisión mereció críticas positivas, habiéndose afirmado por parte de algún autor que «la no reproducción del tal precepto en la nueva Ley es plausible, dado que imponía al administrado la carga de formular una protesta formal, dentro de un período de tiempo limitado, frente a una notificación defectuosa para evitar que pudiera producir sus efectos el acto o resolución notificado, y es obvio que el error o torpeza de la Administración al omitir de la notificación la expresión de los recursos no puede quedar compensada por la inactividad del administrado»¹². Parece, en definitiva, que la eliminación de esta posible convalidación estaba en línea con la voluntad de suprimir un privilegio administrativo.

No obstante, tampoco faltaron comentarios en los que se indicaba que «el plausible propósito» que inspiró la eliminación del contenido del artículo 79.4 del articulado de la LAP podría llevar paradójicamente a interpretaciones menos favorables al administrado. Efectivamente, MARTÍN REBOLLO, ante la falta de diferenciación entre las distintas notificaciones defectuosas, observaba que, de acuerdo con la LAP, toda notificación defectuosa surtía efecto a partir de la interposición del recurso o desde la realización por el interesado «de actuaciones que supongan el conocimiento del contenido», expresión legal que, además, es mucho más amplia que la existente en la LPA¹³. Esta segunda posibilidad de producción de efectos podría implicar, según cuál fuese el criterio interpretativo de los Tribunales, la incapacidad de solicitar la subsanación de la notificación, lo que se permitía expresamente en el régimen de la notificación defectuosa (con el contenido íntegro del acto) dentro del plazo de seis meses contemplado en la LPA.

III. LA CONVALIDACIÓN DE LAS NOTIFICACIONES EN LA LEY 4/1999, DE 13 DE ENERO: REGLA GENERAL

La Ley 4/1999 ha merecido algunos juicios doctrinales positivos, elogiándose en concreto el hecho de «haber abordado con imaginación y cono-

¹² Así, C. MADRIGAL citado por F. GARRIDO FALLA y J.M. FERNÁNDEZ PASTRANA, *Régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 1995, p. 143, por nota.

¹³ Disposiciones administrativas y actos administrativos», en J. LEGUINA VILLA y M. SÁNCHEZ MORÓN (Dir.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 187, quien también se fija, por cierto, en la innovación del inciso legal reproducido en el texto respecto a su antecedente en la LPA, que aludía al concepto mucho más restrictivo de «manifestación expresa».

cimiento de la realidad el difícilísimo problema de las notificaciones, cuya regulación mejora notablemente todo lo existente hasta ahora»¹⁴.

Sin embargo, los referidos juicios positivos no pueden alcanzar a la falta de armonía existente entre el Preámbulo de la Ley 4/1999 y la nueva regulación del artículo 58, en lo que respecta al régimen de la convalidación de las notificaciones defectuosas. Así, en el inicio del Apartado V del Preámbulo de la Ley citada se manifiesta que se «modifica el régimen de notificaciones del artículo 58 en aras del principio de seguridad jurídica, recuperando, por un lado, la convalidación de la notificación en parecidos términos a como se contemplaba en la Ley de 1958, aunque reduciendo el plazo a tres meses. Por otro, se introduce en este mismo artículo una previsión dirigida a evitar que por la vía del rechazo de las notificaciones se obtenga una estimación presunta de la solicitud».

La comparación de las declaraciones transcritas con el nuevo tenor del artículo 58 de la LAP, tras su modificación por la Ley 11/1999, provoca justificada perplejidad, como puede comprobarse con una simple lectura de su tenor:

«1. Se notificarán a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses, en los términos previstos en el artículo siguiente.

2. Toda notificación deberá ser cursada dentro del 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.

3. Las notificaciones que, conteniendo el texto íntegro del acto, omitiesen alguno de los demás requisitos previstos en el apartado anterior surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación o resolución, o interponga cualquier recurso que proceda.

4. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, y a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente la notificación que contenga cuando menos el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado».

¹⁴ J. GONZÁLEZ PÉREZ, F. GONZÁLEZ NAVARRO y J.J. GONZÁLEZ RIVAS, *Comentarios a la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992*, Civitas, Madrid, 1999, p. 64.

La errónea descripción de la Exposición de Motivos ha sido puesta de relieve por algunos autores¹⁵. Así, M.^a Angeles CASCAJERO SÁNCHEZ ha notado que, frente a lo dicho en el Preámbulo, la Ley 4/1999 no reitera las soluciones de la LPA con respecto a la convalidación de las notificaciones por el transcurso de un determinado plazo, sugiriendo una interpretación conciliadora del Preámbulo con la parte dispositiva de la Ley mediante la interrelación del plazo máximo para resolver (de tres meses, en principio) con la declaración de la convalidación por el agotamiento del mismo plazo del Preámbulo¹⁶. Sin embargo, la contradicción, como ha sido puesto de manifiesto por el profesor Luis MARTÍN REBOLLO, se debe más bien a la falta de acomodación de la Exposición de Motivos con los cambios producidos en el articulado como consecuencia de la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley¹⁷.

En efecto, el Proyecto de Ley establecía la convalidación de las notificaciones defectuosas que incluyeran el texto íntegro del acto tras un período temporal de tres meses, puesto que en el artículo 58. 3, en su segundo párrafo, se decía que «asimismo, transcurridos tres meses desde la notificación practicada personalmente al interesado, ésta surtirá efecto, si conteniendo el texto íntegro del acto, hubiera omitido otros requisitos, salvo que, en dicho plazo, se hubiera formulado protesta formal ante la Administración para que subsane la deficiencia»¹⁸. Ello hubiera supuesto —como declara el rei-

¹⁵ No obstante, es posible citar algún comentarista de la nueva regulación, que hace suya la interpretación de la Exposición de Motivos. En concreto, J. HOYO RODRIGO, «Comentarios a la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común», *Revista Valenciana d'Estudis Autònomic*, núm. 26, 1999, p. 340.

¹⁶ «Las notificaciones administrativas según la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común», en *Actualidad Administrativa*, núm. 24, 1999, pp. 695 y ss.

¹⁷ De este modo, este autor en la *Addenda* (Aranzadi, Pamplona, 1999, pp. 66-67) de sus *Leyes Administrativas*, ha expresado al respecto lo siguiente: «La Exposición de Motivos de la Ley 4/1999 señala que se recupera en términos parecidos a lo que sucedía en la Ley de Procedimiento de 1958 la convalidación de las notificaciones defectuosas. Eso era, en efecto, lo que decía el Proyecto de Ley: transcurridos tres meses de una notificación defectuosa que hubiera sido practicada personalmente y que contuviera el texto íntegro del acto la notificación se convalidaba, salvo que el interesado hubiera formulado en dicho plazo protesta formal pidiendo la subsanación de la deficiencia. Sin embargo, el texto definitivo publicado en el Boletín Oficial omite esta previsión. El cambio, otra vez, no se ha llevado a la Exposición de Motivos».

¹⁸ Consulto el Proyecto de Ley en la Sección de «Documentación» de la Revista *Justicia Administrativa*, núm. 1, 1998, donde se transcribe el Proyecto de Ley junto a los preceptos de la LAP que se veían afectados por el mismo. Los juristas que aportaban la documentación, M. SÁNCHEZ MORÓN y J. DEL OLMO ALONSO, precisamente en una nota previa (p. 321), llamaban la atención sobre «el nuevo régimen de notificaciones defectuosas, ya que éstas producirán efecto en el plazo de tres meses si se han practicado personalmente al interesado conteniendo el texto íntegro del acto (art. 58.3)». En este orden de cosas, vale la pena dar cuenta de la literalidad de los apartados 3 y 4 del artículo 58 en el Proyecto de Ley:

«3. 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 practicada o interponga cualquier recurso que proceda.

Asimismo, transcurrido tres meses desde la notificación practicada personalmente al interesado, ésta surtirá efecto, si conteniendo el texto íntegro del acto, hubiera omitido otros requisitos, salvo que, en

terado Preámbulo de la Ley 4/1999— una vuelta al régimen de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, aunque con un acortamiento del plazo temporal necesario para que la convalidación fuese posible. Sin embargo, este precepto fue objeto de varias enmiendas, una de las cuales (la número 113 del Grupo Socialista) sirvió para elaborar un texto transaccional del artículo 58¹⁹, que a su vez fue objeto de posterior modificación en el Senado²⁰.

Así las cosas, interesa preguntarse sobre las posibilidades que presentan las notificaciones defectuosas en orden a surtir algunos efectos en el texto vigente. De entrada, debe decirse que las posibilidades convalidatorias de las notificaciones defectuosas son mucho más reducidas, ya que, en los dos últimos apartados del artículo 58, donde se recogen los supuestos en que las notificaciones defectuosas pueden presentar algún tipo de efecto, siempre se parte de la necesidad de que la notificación contenga el texto íntegro del acto que se notifica.

El primero de los casos en el que se produce la convalidación tiene que ver con la propia actitud del afectado, en línea con la regulación tradicional de la convalidación de notificaciones, mientras que el segundo de los supuestos, tal y como se verá en el siguiente epígrafe, se vincula estrechamente

dicho plazo, se hubiera formulado protesta formal ante la Administración para que subsane la deficiencia.

4. A los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos será suficiente la notificación defectuosa o el intento de notificación debidamente acreditado».

¹⁹ En este punto, el Informe de la Ponencia constituida para el estudio de las enmiendas presentadas al Proyecto de Ley es de gran interés. En concreto, respecto al artículo 58 de la Ley 30/1992 (*Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, de 30 de septiembre de 1998, pág 90) se dice lo siguiente:

«Sobre la base de la enmienda número 113 (GS), se propone la siguiente redacción para los apartados 2, 3 y 4 de este artículo:

“2. Toda notificación deberá ser cursada dentro del 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.

3. Las notificaciones que conteniendo el texto íntegro del acto omitiesen alguno de los demás requisitos previstos en el apartado anterior surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación o resolución, o interponga cualquier recurso que proceda.

4. A los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos será suficiente el intento de notificación debidamente acreditado”.

²⁰ Así, en el texto resultante de las enmiendas aprobadas en el Senado y remitidas a la Cámara Baja (que aparecen en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, 9 de diciembre de 1998, p. 150) fueron introducidas ciertas variaciones en el número 4 del artículo 8, de modo que «a efectos de entender cumplida la obligación de notificar, se añade a la anterior posibilidad del intento de notificación debidamente acreditado, la notificación que contenga, cuando menos, el texto íntegro del acto». Fue en concreto en el Dictamen de la Comisión de Interior y Función Pública del Senado donde fue aprobado el tenor definitivo, como puede comprobarse en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, 23 de noviembre de 1998, p. 94.

al deber de resolver expresamente todo tipo de procedimientos y de cursar la notificación en determinado plazo.

Restringiendo ahora nuestro comentario al primer supuesto convalidatorio, cabe decir que el artículo 58.3 de la LAP, de acuerdo con la versión original de esta norma, contempla que la notificación será eficaz cuando el interesado realice actos de los que se derive el conocimiento del acto notificado o cuando interponga los recursos que procedan. Ahora bien, y como importante novedad, se establece la obligatoriedad de que la notificación contenga el texto íntegro del acto para que el efecto convalidatorio se produzca. Parece razonable interpretar este precepto en el sentido de que si una notificación no contiene el texto íntegro del acto, aunque el destinatario emprenda actuaciones de las que se desprenda el conocimiento del acto o interponga los recursos correspondientes, tal notificación no podrá perjudicarlo²¹.

IV. EL CASO PARTICULAR DE LA CONVALIDACIÓN A LOS EFECTOS DE ENTENDER CUMPLIDO EL DEBER DE NOTIFICAR

El artículo 58.4 regula otra posible variante de la convalidación de las notificaciones defectuosas, aunque limitada a entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos. Para ello, resulta preciso, nuevamente, que la notificación comprenda el texto completo del acto, pero también que se haya intentado la notificación y tal extremo se halle debidamente acreditado²².

El último de los requisitos comentados —el intento de la notificación con su consiguiente acreditación— nuevamente plantea, aunque de modo menos evidente, divergencias con la Exposición de Motivos de la Ley 4/1999, ya que en la misma parece identificarse el intento de la notificación con el rechazo de la misma por su destinatario. Sin embargo, la literalidad

²¹ Un posible caso de aplicación podría darse cuando se produzca la inadmisión de un recurso contencioso-administrativo por falta de jurisdicción. En estos supuestos, el demandante puede personarse ante el orden jurisdiccional correspondiente en el plazo de un mes desde la notificación de la resolución que declare la falta de jurisdicción, entendiéndose efectuada la personación en la fecha en que se inició el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo. Pero para ello resulta preciso que se hubiere formulado el recurso «siguiendo las indicaciones de la notificación del acto o ésta fuese defectuosa» (art. 5.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). Esta última condición alternativa parece producirse, con la Ley 4/1999, siempre que la notificación no contenga el texto íntegro del acto.

²² En este sentido, tiene que tenerse en cuenta que la Ley 4/1999 ha incorporado al texto de la Ley 30/1992 la tesis judicial, según la cual el plazo máximo para resolver un procedimiento administrativo es comprensivo de la obligación de notificar la correspondiente resolución. *Vid.* F. L. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, «La terminación del procedimiento administrativo tras la Ley 4/1999», *Actualidad Administrativa*, núm. 32, 1999, p. 872.

de la Ley conduce a entender que la aplicación del artículo 59.4 exige únicamente el intento de notificación debidamente acreditado, sin que sea preciso que el interesado haya rehusado la notificación, en cuyo caso, además, la notificación ya sería eficaz, al entenderse cumplido el trámite.

Complementariamente, la pregunta subsiguiente que debe plantearse ha de dirigirse a descubrir cuándo se produce un intento de notificación debidamente acreditado, lo que exige el análisis de los cuatro primeros apartados del artículo 59, que se ocupan de la práctica de la notificación²³. El tenor de dichos apartados es el siguiente:

«1. Las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado.

La acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente.

2. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la notificación se practicará 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 y por cualquier medio conforme a lo dispuesto en el apartado 1 de este artículo.

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. Si nadie pudiera hacerse cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes.

3. 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.

4. Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o el medio a que se refiere el punto 1 de

²³ El quinto y último apartado del artículo 59 se dedica a la publicación, que puede ser sustitutiva de la notificación o complementaria a ésta. El mencionado apartado dice así:

«5. La publicación, en los términos del artículo siguiente, sustituirá a la notificación surtiendo sus mismos efectos en los siguientes casos:

a) Cuando el acto tenga por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas o cuando la Administración estime que la notificación efectuada a un solo interesado es insuficiente para garantizar la notificación a todos, siendo, en este último caso, adicional a la notificación efectuada.

b) Cuando se trata de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo. En este caso, la convocatoria del procedimiento deberá indicar el tablón de anuncios o medios de comunicación donde se efectuarán las sucesivas publicaciones, careciendo de validez las que se lleven a cabo en lugares distintos».

este artículo, o bien, intentada la notificación, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento en su último domicilio, en el «Boletín Oficial del Estado», o de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, según cuál sea la Administración de la que proceda el acto a notificar, y el ámbito territorial del órgano que lo dictó.

En el caso de que el último domicilio conocido radicara en un país extranjero, la notificación se efectuará mediante su publicación en el tablón de anuncios del Consulado o Sección Consular de la Embajada correspondiente.

Las Administraciones públicas podrán establecer otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios de difusión, que no excluirán la obligación de notificar conforme a los dos párrafos anteriores».

Del artículo transcrito, y en comparación con la anterior redacción del precepto, cabe apreciar, como novedad más importante, la necesidad de reiterar el intento de notificación cuando el primer intento hubiere sido fallido dentro de los tres días siguientes y a distinta hora. Con ello, se lleva a la Ley 30/1992, con alguna adaptación, lo que preceptuaba el Reglamento del Servicio de Correos y lo que venía siendo exigido por la jurisprudencia cuando la notificación se practicase por medio de correo certificado con acuse de recibo²⁴.

La duda que se plantea en relación con el artículo 58.4 es si será necesario el doble intento de notificación para entender cumplido el deber de notificación a los solos efectos de dar por cumplida la obligación de notificar la culminación del procedimiento dentro del plazo. A mi modo de ver, la interpretación literal lleva a apreciar que bastaría un solo intento, eso sí, debidamente cumplimentado y con adecuada constancia, para que la notificación surtiera eficacia en los términos expuestos. Ello por supuesto no liberará a la Administración de reproducir el intento de notificación y

²⁴ Del artículo 59.4 de la LAP en interpretación sistemática con el Reglamento del Servicio de Correos, se había concluido en la citada STS de 12 de diciembre de 1997 lo siguiente:

«Podemos, pues, concluir que la normativa reguladora de la notificación, por correo certificado, con acuse de recibo, cuando intentada la entrega dos veces en el domicilio del sujeto pasivo, no se hubiere podido practicar, es en síntesis la siguiente: 1. En el procedimiento de notificación administrativa domiciliaria de actos de liquidación tributaria mediante carta certificada con aviso de recibo (acuse de recibo), la entrega debe intentarse en el domicilio del destinatario dos veces, como así exige el artículo 251.3 del Reglamento del Servicio de Correos, aprobado por Decreto 1653/1964, de 14 de mayo, y si no se hubiese podido practicar, por causas ajenas al Servicio de Correos, será preciso dejar constancia en la libreta de entrega del día y hora de la entrega del Aviso de Llegada como correspondencia ordinaria. 2. Probados, inexcusablemente, los hechos anteriores mediante la adecuada certificación del Servicio de Correos, la notificación se hará con plena validez, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 59, apartado 4, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por medio de anuncio durante 15 días en el Tablón de Edictos del Ayuntamiento de su último domicilio, y en el Boletín Oficial del Estado, o de la Comunidad Autónoma, o de la Provincia, según la Administración de la que proceda el acto a notificar, y en el ámbito territorial del órgano que la dictó».

de proceder, en su caso, a la publicación de edictos, para que la notificación despliegue el resto de sus efectos naturales. Esta interpretación encuentra apoyo en el criterio interpretativo gramatical, ya que la propia LAP (en su versión vigente) establece la necesidad de reiterar el intento de notificación personal para que sea válida la notificación edictal. Sin embargo, no se exige esta duplicidad del mencionado «intento de notificación» para entender cumplida la obligación de notificar en plazo la resolución de un determinado procedimiento, por lo que, a mi juicio, no resulta preceptiva a los efectos mencionados.

Para finalizar el análisis de este supuesto convalidatorio, es preciso ponerlo en relación con el deber consagrado en la nueva regulación del procedimiento administrativo común en orden a resolver en plazo todo tipo de procedimientos y a practicar la correspondiente notificación. Ello es particularmente relevante en los procedimientos iniciados de oficio de los que no pueden derivarse efectos beneficiosos para los particulares, en los que la caducidad o perención puede ser alegada por los interesados²⁵. La convalidación de la notificación cuando se haya intentado su práctica permitirá en definitiva entender que no se ha materializado la caducidad de un expediente sancionador —o que suponga un gravamen para el afectado—, siempre y cuando se contenga en la misma el texto íntegro del acto y se haya intentado su práctica dentro de plazo. Esta previsión legal supone, a mi juicio, un ejercicio de realismo, pues permitirá a la Administración una vía de defensa frente a una pretendida caducidad de un procedimiento lesivo para los intereses de un administrado en un momento en el que se ha consagrado legalmente un acortamiento general de los plazos de resolución de los expedientes administrativos²⁶.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Una vez valorado el nuevo régimen jurídico de las notificaciones —y, en particular, la problemática de su posible convalidación—, es posible formular algunas reflexiones sintéticas.

²⁵ Ha estudiado la caducidad en la nueva Ley 4/1999 R. CABALLERO SÁNCHEZ, *Prescripción y caducidad en el Ordenamiento Administrativo*, McGraw-Hill, Madrid, 1999, en particular, pp. 229 y ss.

²⁶ Por otro lado, la existencia de esta cautela quizá contribuya a superar las reticencias de los Tribunales a apreciar la caducidad de los expedientes sancionadores. El propio CABALLERO, *Prescripción...*, cit., p. 219, nota 179, si bien con referencia a la situación anterior a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, resume la doctrina judicial francamente obstativa al reconocimiento de la caducidad de los expedientes iniciados de oficio. Con posterioridad, este autor cita algunas decisiones que ya han aplicado el régimen de caducidad de la LAP en la p. 228, nota 200. No obstante, por nuestra parte, debemos reseñar la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de abril de 1999, en la que, resolviendo un recurso de casación en interés de la ley, se ha declarado la siguiente doctrina legal: «El artículo 63.3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común no implica la nulidad del acto de imposición de una sanción administrativa fuera del plazo legalmente previsto para la tramitación del expediente sancionador».

En primer lugar, conviene llamar la atención sobre la criticable falta de armonía entre las Exposiciones de Motivos de las Leyes y su articulado, dado que plantea importantes problemas interpretativos. Es, por ello, vivamente recomendable que, con carácter general, y a lo largo del proceso legislativo, se procure adaptar los correspondientes Preámbulos a los cambios que se materialicen en el articulado durante la tramitación parlamentaria.

Esta negativa desacomodación se ha producido en un asunto nuclear del Derecho administrativo, como es el régimen de convalidación de la notificación defectuosa, ya que el Preámbulo de la Ley 4/1999 contiene una declaración —la convalidación de las notificaciones defectuosas por el simple transcurso de un plazo de tres meses— que no se corresponde con el articulado en la versión finalmente aprobada. En la resolución de esta contradicción entre el Prámbulo y la parte dispositiva de la Ley 4/1999, interesa destacar que nada en el tenor del artículo 58.4 permite albergar duda alguna sobre la no procedencia de entender producida la convalidación de una notificación defectuosa por el transcurso del tiempo del modo que se hacía en la LPA, por lo que es necesario prescindir del mencionado pasaje de la Exposición de Motivos para interpretar el régimen legal de la convalidación de las notificaciones.

De hecho, el transcurso del tiempo sólo presenta un efecto convalidatorio limitado, ya que se circunscribe a entender cumplido el deber de notificar una resolución dentro del plazo normativamente previsto en el caso de que se haya intentado la notificación. Nada hay en esta consecuencia legal —frente a lo subrayado en el Preámbulo de la Ley 4/1999— que se parezca al régimen de convalidación que contemplaba el artículo 79 de la LPA de 1958.

Finalmente, importa concluir, constatando que, en general, la posible convalidación de notificaciones se ha restringido severamente, ya que, para que se produzca, siempre es necesario que se haya notificado el texto íntegro del acto. Con ello, se impide la producción de efectos de cualesquiera notificación que no comprenda expresión completa del acto que se pretende comunicar formalmente.

