

LA NOTIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

35.077.1

Por JESUS GONZALEZ PEREZ

El Profesor González Pérez continúa el estudio de los problemas más destacados que suscita la nueva Ley de Procedimiento. En el presente trabajo aborda los requisitos y efectos de los actos administrativos.

I. NOCIONES GENERALES

A. CONCEPTO

1. Dentro de los actos de procedimiento, se suele incluir el grupo de los llamados actos de comunicación; es decir, aquellos actos que tienden a poner en conocimiento de alguien un dato determinado. La notificación es, por tanto, el acto de comunicación a los particulares. Así se considera, con una depurada técnica, por la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958 (art. 79). A veces, al tiempo que se pone en conocimiento del particular un acto se le requiere para que comparezca en un día determinado—citación—, comparezca en un periodo de días determinado—emplazamiento—o para que realice otra actividad—requerimiento.

2. Cuando los administrativistas se ocupan de la notificación de los actos administrativos, a veces se refieren a ella, no como acto independiente, sino como requisito del acto notificado; sin embargo, es preferible partir de la notificación como acto independiente, pudiendo definirse como el acto administrativo que tiende a poner en conocimiento de las personas a que afecta un acto administrativo anterior. En ocasiones, al puro acto de notificación acompaña lo que propiamente es un requerimiento.

B. NATURALEZA

1. LA NOTIFICACIÓN ES UN ACTO

Por consiguiente, se afirma la naturaleza independiente del acto de notificación respecto del acto notificado. La notificación no es un requisito de validez del acto notificado, aunque los efectos de éste dependen

dan de la notificación. Por eso ha afirmado la jurisprudencia que la nulidad de una notificación no implica la del acuerdo notificado (Sentencia de 23 de marzo de 1957). Ahora bien; si falta la notificación formal pero el particular tiene conocimiento del acto y cumple lo dispuesto en el mismo o interpone los recursos procedentes, el segundo de la notificación se entiende cumplido: produce sus efectos aun cuando no ha sido notificado.

2. TIENDE A PONER EN CONOCIMIENTO UN ACTO ANTERIOR

La finalidad de la notificación se reduce a poner en conocimiento de las personas a quienes afecta un acto anterior. Esto ha de llevarnos a estudiar el problema de si las personas a quienes afecta un acto administrativo tienen derecho a ser notificadas. Serrano Guirado así lo da a entender, al afirmar que «la notificación de los actos administrativos constituye en cierto sentido un verdadero derecho de los administrados; una garantía jurídica respecto de la actividad de la misión pública, en cuanto pueda afectar a sus derecho o intereses». Creo que no existe un derecho propiamente dicho de la persona a quien afecta un acto a ser notificada, aunque no surge para ella la obligación impuesta en el acto en tanto no se le haya notificado. En realidad, como ha dicho Pí Suñer, lo que se pretende con la notificación es que el interesado se entere, más que de lo acordado, de lo que pueda hacer contra lo acordado; de aquí los requisitos objetivos de la notificación, que después se estudiarán.

3. DETERMINA EL COMIENZO DE LA EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Como afirma, entre otras, la Sentencia de 2 de diciembre de 1955, ningún acuerdo ni resolución puede producir efecto, ni causar perjuicio a otro, sino a partir de la notificación. El acuerdo que restringe los derechos del administrado—dice una Sentencia de 20 de marzo de 1956—es una declaración totalmente baldía e inoperante. Este principio se acoge en la Ley de Procedimiento administrativo, artículo 45, párrafo 2, con relación al artículo 79, párrafo 1, cuando se trata de actos que afecten a los derechos o intereses de los administrados.

C. FUNDAMENTO

El fundamento de la notificación es indudable. Si un acto administrativo afecta a una persona determinada, para que esta pueda cumplir lo dispuesto en el acto es necesario que tenga conocimiento del mismo, así como para interponer los recursos procedentes contra él. 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 tenerse por no existente en tanto no esté publicada, un acto administrativo no puede producir efectos en tanto no ha sido notificado. Como ha dicho Pi Suñer, las disposiciones generales deben publicarse en el *Boletín Oficial del Estado*; las resoluciones de los expedientes deben notificarse.

II. REQUISITOS

A. SUBJETIVOS

1. SUJETO ACTIVO

a) Debe ordenar la notificación el encargado de la unidad administrativa inferior, según el artículo 6.º de la Ley de Procedimientos; es decir, según el artículo 2.º, párrafo 2, el Jefe del negociado respectivo.

b) Junto al órgano que ordena la notificación y a la persona que lleva a cabo la notificación, suele distinguirse por la doctrina una tercera persona que puede intervenir en la misma, el llamado sujeto intermediario. Pese a la norma flexible del artículo 80 de la nueva Ley, nada impide que la notificación se haga a través de otros órganos administrativos (v. gr.: Alcaldía respectiva).

2. SUJETO PASIVO

Hay que distinguir entre destinatario y sujeto receptor, que pueden ser la misma o distinta persona, según la clase de notificación.

a) *Sujeto destinatario*.—El sujeto destinatario es la persona interesada en la notificación. Así se desprende del artículo 79, párrafo 1, de la Ley de Procedimiento, al decir que «se notificará a los *interesados* las resoluciones que afecten a sus derechos e intereses».

Es interesante la jurisprudencia del Tribunal Supremo dictada en general sobre notificaciones, según la cual la notificación al apoderado de un interesado en la resolución produce todos sus efectos legales (Sentencia de 29 de marzo de 1911); igualmente, cuando el expediente se inicia por instancia de un representante de varios interesados, sin que éstos jamás hayan intervenido, ni se hayan presentado para gestionar por sí mismos el negocio en el que tienen intereses, la notificación debe hacerse a su representante (Sentencia de 3 de marzo de 1906). Y cuando se trata de personas jurídicas, la notificación se hará a su representación legal (v. gr.: Sentencia de 12 de abril de 1930), y si están en quiebra, a los síndicos (Sentencias de 12 de abril de 1930, 7 de febrero de 1902 y 5 de febrero de 1903).

b) *Sujeto receptor*.—A veces el sujeto receptor es distinto del sujeto destinatario. Es decir, puede firmar el oficio dándose por notificada, persona distinta de la destinataria sin que por esto la notificación adolezca de vicio alguno. Según el artículo 80, párrafo 2, de la Ley de Procedimiento administrativo, «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».

B. OBJETIVOS

El artículo 79, párrafo 2, de la Ley de Procedimiento dice que toda notificación «deberá contener el texto íntegro del acto, con la indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa y, en su caso, la expresión de los recursos que contra la misma 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». En consecuencia, son requisitos de la notificación los siguientes:

1. QUE CONTENGA EL TEXTO ÍNTEGRO DEL ACTO

No basta, por tanto, poner en conocimiento del interesado un resumen o extracto del acto o una parte del mismo. Debe notificarse el texto íntegro. «Las notificaciones a los interesados—dice la Sentencia de 14 de diciembre de 1931—deben contener la providencia o acuerdo íntegro.» Es nula la notificación del acto—dice otra Sentencia de 4 de marzo de 1935—cuando no contiene todos sus pronunciamientos.

2. QUE SE INDIQUE SI ES O NO DEFINITIVO EN VÍA ADMINISTRATIVA

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, deberá indicarse si el acto pone fin a la vía administrativa—en cuyo caso será admisible la impugnación en vía procesal—o si es susceptible de recurso ante un órgano administrativo.

3. RECURSOS QUE PROCEDAN, ÓRGANO ANTE EL QUE HUBIERAN DE PRESENTARSE Y PLAZO

En este sentido ha recaído copiosa jurisprudencia sobre los antecedentes del proyecto de Ley de Procedimiento administrativo. Y ha proclamado que las notificaciones han de contener, además de otros requisitos, la expresión de los recursos que, en su caso, procedan, y faltando alguno de ellos no producirán efectos legales (Sentencia de 22 de mayo de 1958). Es nula la notificación de un acuerdo si no se hace indicación de los recursos que procedan y del plazo para interponerlos (Sentencias de 3 de marzo de 1936, 23 de diciembre de 1939, 15 de febrero de 1943 y 26 de febrero de 1944). Es nula la notificación en la que se indica que procede un recurso determinado, y ello no es así (Sentencias de 22 de noviembre de 1927, 15 de febrero de 1928, 26 de junio de 1934 y 15 de febrero de 1943).

C. DE LA ACTIVIDAD

1. LUGAR

a) La regla general es que la notificación debe practicarse en el domicilio del interesado. Así se desprende del artículo 80, párrafo 1, de la Ley de Procedimiento, al decir que «se dirigirá en todo caso al domicilio del interesado o al lugar señalado por éste para las notificaciones».

b) Caso de que se desconozca el domicilio del interesado, se practicará una notificación por edicto (art. 80, párrafo 3, Ley de Procedimiento).

2. TIEMPO

Según el artículo 79, párrafo 2, *in limine*, de la Ley de Procedimiento, «toda notificación se practicará en el plazo máximo de diez días, a partir de la resolución o acto que se notifique». Ahora bien; la notificación practicada fuera del plazo no será inválida, sino que producirá todos sus efectos, según el artículo 49 de la propia Ley de Procedimiento, si bien podrá dar lugar el retraso a «la responsabilidad del funcionario causante».

3. FORMA

a) *Idea general.*—La nueva Ley, congruente con una de sus finalidades esenciales de dar agilidad y flexibilidad a la actividad administrativa, ha puesto en este orden una importante innovación del Derecho anterior. Cualquier medio es bueno para llevar a cabo la notificación, siempre que «permita tener constancia de la recepción, de la fecha y de la entidad del acto notificado», extremo importantísimo, pues, como ha proclamado la jurisprudencia «la falta de prueba fehaciente sobre la fecha de recepción por el interesado de la notificación de un acto administrativo determina que el cómputo de los plazos haya

de iniciarse desde la fecha en que el interesado se manifiesta enterado» (Sentencia de 26 de junio de 1955). En análogo sentido, Sentencias de 31 de diciembre de 1918, 26 de mayo de 1932, 11 de diciembre de 1945, 5 de diciembre de 1947, 29 de marzo de 1950, 27 de enero de 1951 y 5 de noviembre de 1956. Esto supuesto, vamos a resumir las distintas formas de notificación, que se pueden clasificar en dos grupos, según se conozca o desconozca el domicilio del interesado.

b) *Notificación en el supuesto de que se conozca el domicilio del interesado.*—El artículo 80 de la Ley de Procedimiento administrativo, en sus párrafos 1 y 2 dispone: «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 entidad del acto notificado, se dirigirá 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 76, uniéndose al expediente el resguardo del certificado. 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.»

c) *Notificación en el supuesto de que se desconozca el domicilio del interesado.*—El artículo 80, párrafo 3, de la Ley de Procedimiento administrativo dispone: «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.»

Por tanto, sólo puede acudirse a este procedimiento de notificación cuando se desconozca el domicilio del interesado. De aquí que la jurisprudencia haya afirmado que: «No tiene eficacia la notificación hecha mediante el *Boletín Oficial del Estado* a quien fué parte en el expediente y designó en el mismo un domicilio» (Sentencia de 5 de diciembre de 1923 y A. de 16 de enero de 1907). En análogo sentido, Sentencias de 20 de marzo de 1936, 14 de abril de 1942 y 19 de octubre de 1956.

III. EFECTOS

A. EFECTOS NORMALES

1. Para que una notificación produzca sus efectos normales es necesario que esté ajustada a las disposiciones vigentes, tanto en cuanto a los sujetos como en cuanto al objeto y a la actividad. Si no reúne tales requisitos, la notificación será nula. Como ha precisado una Sentencia de 26 de junio de 1911, es nula la notificación que no se ajuste a las disposiciones con arreglo a las cuales debe hacerse, y otra de 24 de febrero de 1944 señala que la eficacia de las resoluciones administrativas, lo mismo que las de cualquier otra jurisdicción, depende ante todo, y aparte de razones de fondo, no sólo de la autoridad que las dicta, sino también del acomodo a la forma esencial establecida y de su completo conocimiento. «La falta de notificación de una resolución administrativa —dice la Sentencia de 3 de mayo de 1955— priva a ésta de eficacia respecto del interesado, al que se reserva así todos los medios legales de defensa que procedan contra el acto.»

2. Por consiguiente, si la notificación reúne todos los requisitos exigidos por la Ley, produce sus efectos normales; es decir, a partir del momento de la notificación produce efectos el acto notificado y obliga a los particulares, y a partir del día siguiente al de la notificación empieza a contarse el plazo para recurrir contra el acto notificado (art. 59 de la Ley de Procedimiento administrativo). En este punto concreto ha recaído copiosa jurisprudencia del Tribunal Supremo, que ha señalado que sólo empieza a correr el plazo para recurrir desde que se ha hecho la notificación en forma. En una Sentencia de 12 de noviembre de 1945 se ha afirmado que en materia de plazo para recurrir y fecha de iniciación de los mismos, está declarado que cuando en el expediente administrativo no consta la fecha en que se notificó la resolución, no es posible computar el plazo para la interposición del recurso desde una fecha cierta y determinada, y es preciso aceptar aquella en la cual el recurrente se manifiesta enterado, porque no cabe privar a nadie, por meras conjeturas o suposiciones, de los derechos que la ley concede.

B. EFECTOS DE LA NOTIFICACIÓN DEFECTUOSA

Como antes se ha dicho, cuando una notificación no reúne los requisitos exigidos por la ley, no produce sus efectos normales; en consecuencia, no empezarán a correr los plazos para interponer los recursos, ni obligará al particular el acto notificado. Ahora bien, como problema interesante planteado en nuestra doctrina administrativa y en nuestra jurisprudencia, cabe preguntarse si, aun no habiéndose notificado el acto o habiendo sido la notificación defectuosa, pueda aquél producir efecto. En general, se admite que en ciertos casos produzca efectos el acto notificado; pero lo que se discute es en qué casos debe admitirse y a partir de qué momento. La nueva Ley de Procedimiento administrativo admite varios supuestos de subsanación en su artículo 79. Aún cuando la notificación sea defectuosa, producirá sus efectos normales en los casos siguientes:

1. *Que se haga manifestación expresa por el interesado en tal sentido.*—No basta que el interesado haya recibido el traslado del acuerdo, pues en tal caso no tendría sentido el precepto contenido en el párrafo 4 del artículo 79 de la Ley. Es necesario algo más. El artículo 79, párrafo 3, exige la manifestación expresa en tal sentido; es decir, que declara expresamente que se considera notificado. Si no existe tal declaración expresa, no se da la subsanación.

2. *Que el interesado interponga el recurso procedente.*—Es el supuesto anormal de subsanación, a que se ha referido nuestra legislación tradicional sobre procedimiento administrativo y nuestra jurisprudencia. El artículo 79, párrafo 3, *in fine*, no hace otra cosa que continuar esta doctrina tradicional, según la cual «si el interesado se da por notificado, utilizando el recurso procedente, surte efectos la notificación defectuosa» (Sentencias de 10 de febrero de 1936, 8 de mayo de 1944, 30 de junio de 1952 y 22 de mayo de 1958).

3. *«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»* (art. 79, párra-

fo 4). Este precepto trata de armonizar la seguridad pública con la debida garantía a los derechos e intereses de los administrados. Es lógico que cuando una notificación es defectuosa, no produzca sus efectos normales. Ahora bien, si el interesado recibió personalmente el traslado de la notificación, hay que suponer que él mismo reaccione en determinado sentido: o interponiendo los recursos procedentes o exigiendo la notificación en forma. Lo que no puede admitirse es que mantenga indefinidamente la situación de incertidumbre a que da lugar la existencia de un acto administrativo que no produce efecto por un defecto de notificación. De aquí que la ley fije un plazo prudencial de seis meses, transcurrido el cual, sin que el interesado exija de que adoleciera la notificación.