

NOTIFICACIONES A TRAVES DE LOS ALCALDES

Por FRANCISCO LOPEZ MERINO

352.077.6(46)

EL Municipio es ya una subadministración del Estado; casi una dependencia burocrática de la Administración central. A ello contribuye en buena medida lo que pudiéramos denominar «encargos», justificables acaso, muchas veces, como residuo de funciones de interés general sustraídas por la Administración central de la vigilancia y ejecución de los alcaldes, cuyo doble carácter de órganos delegados del centro y órganos municipales permitió a aquélla el sostenimiento de servicios generales por los entes locales, hecho que ha puesto de relieve García de Enterría.

Uno de tales encargos, consagrado por el uso insistente de él, provocado, de un lado, por la obstinada e intensa presión de la Administración central y, de otro, por la debilidad y complacencia de los entes municipales, es el de la práctica de notificaciones por medio de las alcaldías.

Es considerable el volumen de la correspondencia diaria de los ayuntamientos que contiene papeletas de notificación para su entrega a los interesados y devolución de los duplicados, debidamente diligenciados. Lo paradójico es que al coste de mantenimiento del servicio de notificaciones se añade, a veces, el del servicio de correos, cuando se tienen que devolver algunos duplicados a organismos con quienes los ayuntamientos no gozan de franquicia postal.

Todo nos hace recordar el artículo 9.º de la ley de Régimen local, relativo a la obligación de no establecer servicios que representen para los municipios cargas económicas o que determinen obligaciones que tengan por objeto costear o subvencionar atenciones de la Administración general del Estado, a menos que se realice por medio de una ley. ¿O es que tal ley existe? Pretendemos demostrar en lo que sigue que, por regla general, no existe. Aludimos sólo a las notificaciones de la Administración del Estado a que es aplicable el régimen de notificaciones de la LPA, a tenor de su artículo 1.º-2, en relación con sus disposiciones finales primera, número 3 y tercera. Dos preceptos, pues, van a ocupar nuestra atención: el del artículo 78-2 y el del 80-1.

Dispone el primero de ellos:

«Las comunicaciones y notificaciones serán cursadas directamente a los interesados por el órgano que dictó el acto o acuerdo.»

Añade el segundo:

«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 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 66, uniéndose al expediente el resguardo del certificado.»

Examinémoslos, y, de paso, veamos cómo las fundadas esperanzas de muchos ayuntamientos al publicarse la LPA se han venido abajo, a lo que no ha contribuido poco la orden del Ministerio de la Gobernación de 28 de octubre de 1958.

1. La obligación de «cursar directamente» las notificaciones

La expresión «cursadas directamente», empleada por el legislador en el mencionado artículo 78-1, indica que debe utilizarse la vía directa, la más recta, aquella en la que haya menos detenciones y

menos puntos intermedios en el recorrido, porque tal es la significación gramatical del término «directamente». Este vocablo, en efecto, quiere decir «de modo directo», o sea, derecho o en línea recta, y alude a lo que va de una parte a otra sin detenerse en los puntos intermedios o se encamina derechamente por el camino recto, sin detenerse, de manera continua, a una mira u objeto. No puede, pues, hablarse de curso directo cuando la papeleta sigue la trayectoria siguiente: Organó que debe notificar-Servicio de Correos-alcaldía-interesado.

Este trayecto, además, sobre no ser el más corto tampoco es el más económico ni el más rápido. Por consiguiente, está en pugna con el precepto acabado de citar y, asimismo, con los principios de economía y celeridad a que se consagra la LPA, reconocidos expresamente por su artículo 29-1.

Por lo demás, admitido a efectos dialécticos que la finalidad de envío directo no se conculca al utilizar la alcaldía como mero vehículo de la notificación—cosa que ha defendido en alguna ocasión el Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones locales—, no por eso quedaría justificado el sistema, ya que falta saber si hay un mandato legal que faculte al organismo estatal para notificar «directamente» utilizando dicho vehículo, correlativo de otro que imponga a las alcaldías la obligación de colaborar en esa forma.

2. La expresión «cualquier otro medio» del artículo 80-1 LPA

Así como el artículo 78-2 daba pie para discutir el significado de la expresión «cursadas directamente», el primer párrafo del 80-1 va a permitir ciertas dudas sobre qué medios de notificación han de quedar aludidos con la expresión «cualquier otro medio».

Pues bien, a salvar tales dudas vino la orden circular del Ministerio de la Gobernación de 28 de octubre de 1958, que, en su número 21, formula unas advertencias, según dice para la mejor ejecución de la LPA, relativas a «comunicaciones directas a los interesados y notificaciones». Una de las advertencias reza así: «Para las notificaciones, el artículo 80 permite, siempre que sea posible, carta o telegrama. Cabe, además, cualquier otro medio, y por ello no hay inconveniente, cuando la naturaleza del asunto lo exija, en utilizar el sistema tradicional mediante agente.» Y añade: «Pero en estos casos se cuidará de que la resolución que haya de notificarse se remita por duplicado y—aunque dirigida al interesado—se envíe a la alcaldía del lugar de su residencia, para que por ésta se prac-

tique la notificación y se devuelva el duplicado firmado. Sin embargo, debe restringirse en lo posible este modo de notificación.»

Resumiendo, tal orden viene a decir:

a) Que el sistema tradicional mediante agente es uno de cualquiera otro medio, admitido por la ley.

b) Que el agente del sistema tradicional es un agente municipal.

3. Los medios de notificación y el sistema tradicional mediante agente

3.1 La doctrina administrativa no se ha ocupado de analizar los medios de notificación expresamente. La enumeración que se contiene en el artículo 80-1 es completamente asistemática, favoreciendo la confusión. Por eso, el supuesto primero, de que el sistema tradicional mediante agente es uno de «cualquier otro medio», no ha encontrado oponentes.

El estudio de los medios de notificación debe partir de la consideración de las comunicaciones en general. Empecemos por examinar cuáles son los *elementos de las comunicaciones*.

López Henares («Las comunicaciones en la Administración», *DA* número 31, julio 1960; pp. 27-36) ha distinguido, siguiendo a Millet: 1) *Comunicante*; 2) *Medios de transmisión*; 3) *Forma de la transmisión*, y 4) *Receptor*. Entre los *medios de transmisión* cita correo, telégrafo, teléfono, radio, teletipo, televisión, etc. Al tratar de la *forma*, menciona carta, informe, oficio, discurso, manuales, boletines, publicaciones periódicas y no periódicas.

Para Sanabria Martín («La comunicación, elemento de la gestión administrativa», *DA* núms. 87-88, marzo-abril 1965; pp. 21-38) los elementos de la comunicación interna—con la que se emparenta la comunicación al administrado—son: 1) *Comunicante*; 2) *Mensaje*, en el que cabe distinguir *contenido*, *forma* (que hace referencia al vehículo comunicativo, distinguiéndose medios orales, escritos y audiovisuales) y *estructura* (o «tratamiento arquitectónico del mensaje, conforme al cual distinguimos los órdenes de los simples traslados para conocimiento, la información de datos y hechos de las propuestas y las resoluciones de las cartas particulares»); 3) *Canal o procedimiento de transmisión* (que depende de la técnica y de los sentidos que pretendan estimularse); 4) *Destinatario o receptor*, y 5) *Respuesta*.

3.2 Prescindiendo para nuestro propósito de los sujetos de la comunicación, fijamos la atención en lo que, por contraposición, podríamos llamar elementos no subjetivos. Son éstos, utilizando la terminología de Sanabria Martín, el *mensaje* y el *canal o procedimiento de transmisión*. Delimitando más nuestro examen, prescindimos del contenido del mensaje para referirnos únicamente a su *forma y estructura*. Creemos así que a los dos términos de la distinción de López Henares—medios de transmisión y formas de la transmisión, correlativos, según nos parece, de canal o procedimiento de transmisión y forma del mensaje—, se puede añadir otro, relativo a la estructura de éste. Además, teniendo en cuenta la peculiar circunstancia de que en las notificaciones debe constar la entrega o transmisión del mensaje, podemos referirnos también a *medios de constancia de la notificación*. Tendremos, pues:

A) RESPECTO DEL MENSAJE

1. *Forma del mensaje*.—En nuestro caso, en vez de mensaje podemos decir *reproducción*, refiriéndonos a *medios* más bien que a formas, ya que el mensaje se reproduce para ser transmitido, o al serlo, utilizando los estímulos adecuados para la finalidad perseguida. Tales medios, por consiguiente, se pueden clasificar en *auditivos*, si tratan de estimular el oído; *visuales*, si se dirigen a la vista, y *audiovisuales*, si a ambos sentidos corporales. Pero también cabe clasificarlos en atención a la naturaleza del medio elegido para provocar aquellos estímulos, a saber: la *voz o sonido* y la *escritura o signo*. De tal suerte. hablaremos de *medios orales o sonoros* y de *medios escritos o gráficos*. La importancia de los medios escritos en cuanto a notificaciones es evidente; pero caben los medios orales.

2. *Estructura del mensaje*.—Podemos referirnos a formas estructurales de la reproducción. Su trascendencia en las notificaciones viene dada en nuestro Derecho por lo que establece el artículo 80-1 LPA, en su párrafo segundo. Desde tal punto de vista cabría distinguir *oficio, carta y telegrama*.

B) RESPECTO DEL CANAL O PROCEDIMIENTO DE TRANSMISIÓN

Podemos hablar de *medios de transmisión*. Ahora bien, la idea de transmisión responde más a un concepto ideal que a un concepto físico, aunque incluso en aquél haya una connotación espacial. Cabe, por tanto, que la notificación se practique sin desplazamiento del

mensaje ni del mensajero. Los medios, por otra parte, pueden clasificarse en *mecánicos* y *corporales*, aunque en la mayoría de los casos han de combinarse para obtener la transmisión completa en todas sus fases. El predominio que en cada caso tengan los medios mecánicos sobre la intervención del hombre, o viceversa, permitirá hablar, respectivamente, de medios mecánicos o de medios personales. Para dar, no obstante, una base de rigor a la distinción podríamos entender—lo que no está lejos de la acepción ordinaria— que la atribución de la notificación a uno u otro medio de transmisión depende del procedimiento o medio utilizado en la última fase de ésta, es decir, en el momento en que el mensaje es recibido por el destinatario. La idea de transmisión o traslado se referiría así al *momento en que se entrega el escrito o se hace oír el mensaje* en que consiste la notificación. Entonces se podrá aludir a medio mecánico de notificación cuando el mensaje llega al receptor por medio mecánico, verbigracia, por teléfono, y podremos calificar de notificación por agente personal aquella que llega a su destino por una acción personal.

Pues bien, en nuestro derecho la *notificación por agente* es la única que se admite, ya que el uso de medios mecánicos no se puede conciliar con las exigencias legales—hoy por hoy— de constancia de la recepción, la fecha y la identidad del acto notificado.

Si quisiéramos distinguir las clases de notificación por las clases de agentes hablaríamos de *notificación por correos*, cuando el agente es cartero; *notificación telegráfica*, en que el agente es un empleado de telégrafos; *notificación notarial*, cuando el agente es un notario, etcétera. Cuando el agente no se desplaza estamos ante la *notificación por comparecencia* del notificado.

C) RESPECTO DE LA CONSTANCIA DE LA NOTIFICACIÓN

La LPA parece exigir que de la notificación conste la fecha, la recepción y la identidad del acto notificado. Todo medio utilizado se ha de subordinar, por consiguiente, a la posibilidad de dicha constancia. Hoy por hoy, tal constancia sólo puede conseguirse legalmente mediante la escritura y la firma del notificado o testigos.

La escritura se precisa para diligenciar el hecho de la entrega, expresando la fecha y describiendo, si fuera preciso, el acto notificado. Tal diligencia podrá ponerse en un duplicado del escrito; en el propio expediente; en hoja destinada expresamente para tal fin, como en el acuse de recibo; o en un libro registro, como en la notificación por correo certificado.

Pero la diligencia, para que haga prueba, precisa la firma del interesado o de testigos. Y esto es así siempre. La fe pública no se admite en nuestro Derecho para probar la entrega o lectura del mensaje; sólo se admite para probar la fecha y la identidad del acto en el caso de la notificación por telegrama.

3.3 Las precedentes distinciones nos permiten ya ofrecer un cuadro de clasificación de los medios de notificación, de acuerdo con los diversos puntos de vista a que da lugar la consideración de sus elementos no subjetivos. En el cuadro que sigue—que es un bosquejo—recogemos diferentes clases de notificación (lo que suele llamarse medios):

- a) Por el medio de reproducción:
 - Notificación escrita.
 - Notificación oral.
- b) Por la forma estructural de la reproducción:
 - Notificación por oficio.
 - Notificación por carta.
 - Notificación por telegrama.
- c) Por el medio de transmisión:
 - Notificación por agente.
- d) Por el medio de constancia de la notificación:
 - Notificación con duplicado.
 - Notificación con acuse de recibo.
 - Notificación por telegrama.
 - Notificación notarial.
 - Notificación por comparecencia del interesado.

3.4 Considerando ahora la íntima y esencial relación de los elementos tratados entre sí, derivada de la propia naturaleza de los medios, formas y procedimientos utilizados y de las condiciones impuestas por la ley, podemos esbozar el siguiente cuadro demostrativo de tales relaciones y válido para las formas *usuales* en nuestro Derecho:

- 1. Notificación por agente que se desplaza.
 - 1.1 Con duplicado.
 - 1.11 Por oficio.
 - 1.12 Por carta.

1.2 Sin duplicado.

1.21 Con acuse de recibo.

1.211 Por oficio.

1.212 Por carta.

1.22 Por telegrama.

2. Notificación mediante comparecencia del interesado.

3.5 Con estos instrumentos de análisis podemos ya enjuiciar la enunciación hecha por el artículo 80-1 LPA y la interpretación y alcance dado por el Ministerio de la Gobernación a la frase «cualquier otro medio». Evidentemente, puesta en relación la frase comentada con los medios que la preceden no cabe afirmar que «otro medio, distinto de oficio, carta y telegrama, sea la notificación por agente, puesto que ésta se da precisamente también en las notificaciones que utilizan aquellos medios escritos. Puesta ahora la frase en relación con la necesidad exigida por el mismo párrafo, a saber, que conste la recepción, la fecha y la identidad del acto notificado, hay que reconocer que el legislador ha querido referirse a otro medio en que también se consiga la constancia de tales extremos, lo mismo que puede obtenerse con el oficio, la carta o el telegrama. Pues bien, este medio es hoy día la *notificación mediante comparecencia*. Es usual en el Derecho procesal civil la práctica de notificaciones mediante lectura del acto notificado a la parte o su representante que comparece o se persona en la sede del órgano notificador. Aquí hay agente notificador; pero bien puede ser el propio órgano administrativo encargado por la ley de realizarla, eliminándose cualquier agente ejecutor intermediario. En la práctica administrativa este procedimiento no es utilizado por regla general; pero no se excluye su posibilidad. Pensemos en el caso de que voluntariamente el interesado acuda a informarse del asunto y pueda recibir en tal circunstancia la notificación. En fin, creemos que la Ley ha querido dejar la puerta abierta a la posibilidad de adelantos técnicos o de nuevas técnicas administrativas, no queriendo pecar de imprevisora; es, en cierto modo, el recurso a la cláusula general tras de la enumeración casuística, tan frecuentemente utilizada por el legislador. Lo cierto es que, de cualquier modo que se considere, la expresión «cualquier otro medio» no puede vincularse a la notificación por agente.

4. La notificación por agente y el agente municipal

Naturalmente que la notificación por agente no sólo es posible, sino necesaria. Pero no como modalidad especial. Parece que la orden ministerial citada, queriendo eludir la obligación impuesta por el propio artículo 80-1 LPA, en relación con el 66-3, de utilizar el sistema de notificación por correo cuando se trate de notificación por oficio o por carta, trata de demostrar que hay casos en que no resulta obligatoria la notificación por correo, siendo uno aquel en que la notificación se hace por el sistema tradicional. La misma práctica desmiente el criterio del Ministerio, porque *las Alcaldías no reciben otra cosa que oficios de notificación*.

De lo que se trata, en definitiva, es de averiguar si la notificación por agente, que no sea de correos, es posible. Nosotros entendemos que para la Administración central, en los casos que se rigen por la LPA, no. Pero aunque la contestación fuera afirmativa, aún faltaría demostrar, como pretende el Departamento ministerial autor de la orden que criticamos, que la notificación por agente ha de ser notificación por agente municipal. Claro que al emplear el término «tradicional» se permite pasar insensiblemente de una a otra afirmación; pero la lógica y la ley no lo permiten.

No hay argumento alguno, a nuestro juicio, que permita a la Administración pública evadirse de la obligación impuesta por la LPA de realizar las notificaciones por correo. A menos que se olvide la ley, como de hecho viene sucediendo.

Acaso para justificar esta conducta de la Administración se ha alegado que el simple acuse de recibo de la notificación por correo no será eficaz para acreditar la notificación en forma, y también que el cartero no apura como el agente municipal todas las posibilidades de entregar la papeleta. A lo primero podemos oponer que mediante el procedimiento regulado constará la recepción, la fecha y la identidad del acto notificado, habiendo una presunción a favor de la Administración pública de que se ha notificado en forma, incumbiendo al interesado destruir tal presunción, lo que solamente podrá hacer mostrando el escrito recibido—cuya entrega, por relación al acto que contiene, acredita al Servicio de Correos—; de modo que si el escrito contiene todos los requisitos de la notificación, no podrá verse de otro modo, y si no los contiene, será fácil probarlo. A lo segundo, que es el reparo más importante, podemos decir, como es natural, que todo estriba en hacer que el Servicio de Correos quiera cumplir con

su deber, como lo hace eficazmente en cualquier otro orden de su actividad. Si las reglas de la notificación por correo no son claras para los funcionarios del servicio o suficientemente conocidas, el remedio es bien sencillo.

5. Conclusiones

Nos parece incuestionable, pues, que los alcaldes no están obligados a colaborar en las notificaciones de los organismos de la Administración central, salvo lo dispuesto en procedimientos especiales en vigor, y ello por varias razones, que son:

1. No hay precepto legal alguno que imponga tal colaboración y sí otro que la prohíbe (art. 9 LRL).

2. Hay un precepto que obliga a dichos organismos a utilizar la notificación por correo (art. 80-1 LPA).

3. No hay ninguna razón de economía a favor del Estado. Dada la situación económica de la Administración central, que no podía atender con sus propios medios el servicio de notificaciones, los Ayuntamientos se han prestado gentilmente a darle ayuda; pero el tiempo transcurrido ya ha permitido arbitrar aquellos medios, de suerte que seguir en este camino de ilegalidad convierte aquella comprensión y gentileza en complacencia y debilidad impropias de cualquier órgano público que se rige por leyes. Sabemos las dificultades de la Hacienda pública para atender los servicios generales; pero buscarle un remedio traspasando cargas de dichos servicios a las Haciendas municipales (quintas, padrones, estadísticas y censos, enseñanza, juzgados, edificios públicos, etc.) y presentarse a continuación como subvencionadora de estas «pobres» haciendas locales, ante las que adopta el papel de pariente «rico» y a las que impide su libre desenvolvimiento, es emplear una técnica que si no fuera por el inesperado efecto que produce incluso en amplios sectores de la doctrina, podríamos calificar de tosca, torpe, pueril o simplista. En definitiva, debe pensarse que para la Administración pública, y por ende para el país, las notificaciones a través de las Alcaldías producen mayor gasto al duplicarse la intervención de agentes (primero el cartero y después el municipal, con la serie de actuaciones que en este caso último se exigen).

4. Tampoco hay ninguna razón de celeridad, antes al contrario, como bien demuestra la lógica del cauce utilizado, más largo, y la práctica.

5. Y, finalmente, no es argumento la eficacia, ya que está demostrada la de nuestro Servicio de Correos, que puede, por consiguiente, cumplir el cometido.

Sería de desear—reproducimos un texto de A. Guaita («Lo que no se ha revisado de la ley de Procedimiento Administrativo», DA número 75, marzo 1964, pág. 19)—que la Administración «se esfuerce en dar cumplimiento a algunos preceptos capitales de la ley de Procedimiento administrativo», dando satisfacción a una aspiración unánime de la doctrina y del propio legislador.

BIBLIOGRAFIA

- CARRO MARTÍNEZ, A.: «La ejecución de la ley de Procedimiento administrativo», DA núms. 8-9, agosto-septiembre 1958.
- CASARES, J.: *Diccionario ideológico de la Lengua Española*.
- CUADRA ECHAIDE, I. DE: *Cómo mejorar las tramitaciones escritas*. Madrid, 1964; t. I, p. 4.
- ENTRENA CUESTA, R.: «El proyecto de ley de revisión de la ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958», DA núm. 68, agosto 1963.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Administración local y Administración periférica del Estado: problemas de articulación», en *Problemas Políticos de la Vida Local*, t. I, Madrid, 1961.
- GONZÁLEZ BERENQUER, J. L.: «La ley de Procedimiento administrativo y su aplicación por las corporaciones locales», *Municipalia* núms. 82-83-84, enero, febrero, marzo 1960, especialmente pp. 112-113.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F.: Estudio preliminar de la obra *Procedimientos administrativos especiales*, Escuela Nacional de Administración Pública, 1967.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J.: «La notificación de los actos administrativos», DA número 12, diciembre 1958.
- GUAITA, A.: «Lo que no se ha revisado de la ley de Procedimiento administrativo», DA núm. 75, marzo 1964.
- HOJAS DE SUGERENCIAS: 29-59, DA núm. 16, abril 1959; 48-59, DA núm. 20-21, agosto-septiembre 1959; 20-62, DA núm. 53, mayo 1962; 103-58, DA número 12, diciembre 1958; 107-58, DA núm. 12, diciembre 1958.
- LÓPEZ HENARES, J. L.: «Las comunicaciones en la Administración», DA número 31, julio 1960, pp. 27-36, en especial p. 29.
- LÓPEZ MERINO, F.: «¿Llegarán a ser las autoridades y organismos municipales mera dependencia burocrática del Estado?», *Municipalia* núms. 110, 112, 127, 128, 130, 131 y 135.
- SANABRIA MARTÍN, F.: «La comunicación, elemento de la gestión administrativa», DA núms. 87-88, marzo-abril 1965, pp. 21-38.

