



ESTUDIOS

NOTIFICACIONES, AUXILIO ADMINISTRATIVO Y ENTES LOCALES * **

35.077(46) : 352

Por FRANCISCO GONZALEZ NAVARRO

Sumario: 1. Introducción.—2. De las notificaciones administrativas, en general.—3. Notificaciones a través de Entes locales.—4. Notificaciones indirectas y auxilio administrativo.—5. Conclusiones.

1. Introducción

1,1 De los diversos temas que integran el que alguna vez hemos llamado Derecho administrativo procesal (1) pocos hay tan atrayentes, por la multiplicidad de sus conexiones teóricas y por la hondura de su trascendencia práctica, como el de las notificaciones administrativas.

* Este trabajo forma parte de otro más extenso sobre el tema *Comunicación, notificación y publicación de actos administrativos*, para cuya elaboración me fue concedida una ayuda de investigación por el Instituto de Estudios Administrativos, de la Escuela Nacional de Administración Pública.

** Abreviaturas utilizadas :

BOE, Boletín Oficial del Estado.

DA, Revista de Documentación Administrativa.

LEC, Ley de Enjuiciamiento Civil.

Se trata, efectivamente, de un tema vivo en la práctica diaria de las relaciones entre la Administración y los particulares, que suscita multitud de problemas casi nunca previstos—mucho menos resueltos—por las sucesivas disposiciones que de él se han ocupado.

Muestra palpable de estas dificultades es lo copioso de la jurisprudencia recaída en torno al mismo, jurisprudencia sumamente interesante y muy matizada (2).

Sin embargo—y aunque resulte paradójico—, la importancia teórica y práctica del tema no ha conseguido despertar el interés de los autores, siendo relativamente poco abundante la bibliografía sobre el mismo (3).

1,2 En el presente Estudio vamos a ocuparnos de un problema—el de las notificaciones a través de entes locales—que ha originado

LPA, Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958.

RAP, Revista de Administración Pública, Madrid.

RCDI, Revista Crítica de Derecho Inmobiliario.

RDProc., Revista de Derecho Procesal.

REVL, Revista de Estudios de la Vida Local.

RJC, Revista Jurídica de Cataluña, Barcelona.

ROF, Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales.

RPEA, Reglamento de Procedimiento para las Reclamaciones Económico-administrativas, de 26 de noviembre de 1959.

(1) Esta expresión la hemos utilizado en nuestro *Procedimiento administrativo* (apuntes), primera parte, Alcalá de Henares, 1969, p. 231, donde al recoger una selección bibliográfica de trabajos consultados, escribíamos lo siguiente: «El título de estos apuntes—«Procedimiento administrativo»—coincide con la denominación con que se convocó en el BOE nuestra plaza de profesor numerario en la Escuela Nacional de Administración Pública. Lo exacto sería llamarles «Derecho administrativo procesal». También hemos empleado esa expresión al rubricar uno de los apartados de la relación bibliográfica que recogemos en nuestro trabajo *La prueba en el procedimiento administrativo*, volumen II, tomo I, de la serie *Procedimientos administrativos especiales*, p. 109.

(2) SERRANO GUIRADO, E.: *La notificación de los actos administrativos en la jurisprudencia*, en RAP, núm. 1, enero-abril 1950, pp. 131 y ss. GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *La notificación de los actos administrativos en la jurisprudencia del Tribunal Supremo*, en RDProc., 1959, núm. 3, pp. 711 y ss. y RODRÍGUEZ MORO, N.: *Las notificaciones defectuosas*, en RAP, núm. 31, 1960, pp. 153 y ss.

(3) Además de los trabajos recogidos en la nota anterior y de las referencias más o menos extensas que se recogen en los tratados y obras generales de Derecho administrativo, pueden citarse: GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *La notificación de los actos administrativos relativos al impuesto de derechos reales*, en RCDI, número 292, 1952, pp. 635-660; *La notificación de los actos administrativos*, en DA, núm. 12, 1958, pp. 15 y ss.; LÓPEZ MERINO, F.: *Notificaciones a través de los Alcaldes*, en DA, núm. 122, marzo-abril 1968, pp. 105 y ss.; MARTÍN-RE-TORTILLO GONZÁLEZ, Cirilo: *Notificación de la resolución administrativa*, en REVL, núm. 59, 1951, pp. 683 y ss., y PI y SUÑER, J. M.: *Las notificaciones administrativas*, en RJC, año 1946, pp. 3-23.

no pocas tensiones en las relaciones de dichos entes con la poderosa Administración central.

Como tendremos ocasión de ver, durante diez años el Ministerio de la Gobernación ha venido sosteniendo en diversas circulares la vigencia del tradicional sistema de notificaciones mediante agentes municipales de la localidad del destinatario, lo mismo cuando se trate de actos emanados de la Administración estatal que cuando lo sean de la Administración local. Recientemente, sin embargo, el decreto reglamentario de 6 de junio de 1968 parece sentar —con técnica por cierto no muy depurada— el criterio contrario.

Aunque dentro de la escasa bibliografía sobre las notificaciones es ésta una de las cuestiones que ha merecido atención de la doctrina (4), el hecho de que con posterioridad se haya publicado el citado decreto, así como la conveniencia de destacar ciertos perfiles que el tema ofrece y que hasta ahora han quedado inéditos, bastaría a justificar nuestra insistencia en el tema. Por lo demás, este trabajo se abre con un análisis previo de las notificaciones en general que, aparte de servirnos *hic et nunc* para centrar el tema de fondo, puede constituir un estimable punto de partida para un más profundo estudio de aquéllas.

2. De las notificaciones administrativas en general

2.1 CONCEPTO

La doctrina no sólo ha prestado muy escasa atención a esta figura de cotidiana aplicación en la práctica, sino que cuando más o menos incidentalmente ha tenido que ocuparse de ella suele evitar definirla. Y en los casos en que tal definición se ha intentado, la fórmula empleada resulta demasiado amplia, poco precisa (5).

(4) LÓPEZ MERINO, F.: *Notificaciones...*, cit. en nota anterior. De interés para obtener una idea de la carga enorme que supone para los Municipios el sistema de notificación indirecta, FELIU ROMAGUERA, J.: *Comunicaciones y notificaciones por Correo certificado*, Hoja de sugerencias 48-59, en *DA* números 20-21, agosto-septiembre 1959, pp. 95 y ss.

(5) Por ejemplo, SERRANO GUIRADO, E.: *La notificación...*, cit. en nota 2, página 131, dice que «se entiende por notificación el acto en virtud del cual se informa o se pone en conocimiento de una o varias personas un hecho determinado». GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *El procedimiento administrativo*, Madrid 1964, después de decir (p. 430) que «la notificación es el acto de comunicación a los interesados», define la notificación (p. 431) como «acto administrativo que tiende a poner en conocimiento de las personas a que afecta un acto

Para nosotros constituye la notificación administrativa un *acto de dirección procesal por el que una Administración pública comunica a una persona física o jurídica, nominativamente determinada, el contenido de un acto administrativo que le afecta, en ocasiones imponiéndole una determinada carga procesal que también debe precisársele, y de cuya recepción por el destinatario, o por un tercero legalmente subrogado a estos efectos, debe quedar constancia en el expediente.*

2,2 NATURALEZA

2,21 Acto de una Administración pública.

A) Se ha discutido si la notificación constituye, en sentido técnico, un acto administrativo independiente o, más bien, constituye simplemente un requisito del acto notificado (6).

administrativo anterior». En el mismo sentido en *La notificación de los actos administrativos relativos al impuesto de derechos reales*, cita en nota 3, p. 635. LÓPEZ NIETO Y MALLO, F.: *El procedimiento administrativo*, Barcelona, 1960, página 276, dice que «la notificación es el acto formal del órgano, destinado a comunicar a los interesados, o a cualquier persona a quien se refiera, una resolución administrativa o un escrito de un particular que una resolución mande comunicar».

(6) A) Configura la notificación como simple elemento del acto administrativo, MARTÍN-RETORTILLO GONZÁLEZ, CIRILO: «La notificación es, en cierto modo, la última fase de elaboración de un acto administrativo. Es la operación que completa y termina una determinación de la Administración pública. Sin ella, ésta queda incompleta, el acto administrativo no logra plena sustantividad. Lo que la promulgación es para la ley, representa la notificación al acto administrativo. Desde un punto de vista meramente formal, se ha pretendido independizar la notificación del acto en cuestión, descubriendo un aspecto que pudiéramos llamar meramente procesal, entendiendo que la notificación es el primer paso para la ejecución y realización. Pero esta tesis no es aceptable en nuestro Derecho. Como acertadamente ha dicho nuestro Tribunal Supremo, la notificación es el acto final de una gestión administrativa; para ser impugnada ésta, ha de ser previamente conocida; para ello está la notificación. Si ésta no se practica y la Administración falta a tan elemental deber, el plazo para interponer recurso se contará desde el momento en que el interesado se dé por notificado.» (*Notificación...*, cit. en nota 3, p. 686.)

B) Considera la notificación como acto administrativo autónomo, GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *El procedimiento...*, cit. en nota 5, p. 431, que 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 ésta dependan de la notificación. Por eso ha afirmado la jurisprudencia que la nulidad de una notificación no implica la del acuerdo notificado (S. de 23 de marzo de 1957)». En esta misma línea, GARCÍA OVIEDO, C. y MARTÍNEZ USEROS, E.: *Derecho administrativo*, 9.ª edición, tomo II, Madrid 1968, p. 94:

La respuesta que haya de darse a esta cuestión vendrá condicionada por el concepto que se tenga de acto administrativo.

B) Tratando de compendiar en una fórmula los rasgos que en nuestro Derecho vigente caracterizan el llamado «acto administrativo», hemos definido éste, en alguna ocasión, como *acto de la Administración pública, sujeto al Derecho administrativo, de carácter unilateral y no normativo* (7).

Partiendo de esta definición, no resulta difícil encontrar en la notificación esos caracteres por los que técnicamente un acto de la Administración se convierte en «acto administrativo».

De una parte, parece seguro que la notificación es un acto unilateral realizado por una Administración pública, cuya regulación se hace por el Derecho administrativo.

De otra parte, en nuestro Derecho vigente se distingue claramente entre los efectos del acto que se notifica (8) y los efectos de la notificación misma (9), lo que viene a indicar que se trata de dos actos distintos. Y estos efectos de la notificación son, evidentemente, no normativos: comienzo de la eficacia del acto que se notifica e iniciación del cómputo del plazo para la impugnación de dicho acto (10).

«La notificación trasciende del acto, no es elemento del mismo; es acto independiente, aunque produciendo efectos jurídicos: preparar la ejecución voluntaria o forzosa del acto anterior.» Parece inclinarse también por configurar la notificación como acto independiente, ENTRENA CUESTA, R.: *Curso de Derecho administrativo*, vol. I, Ed. Tecnos, Madrid 1965, pp. 544-545. En la doctrina italiana incluye la notificación entre los actos administrativos de conocimiento de función puramente declarativa y probatoria, ZANOBINI, GUIDO: *Corso di Diritto amministrativo*, vol. I, Milano 1958, p. 266.

C) En una postura intermedia, ROYO-VILLANOVA, A.: *Elementos de Derecho administrativo*, 26.^a edición por Segismundo ROYO-VILLANOVA, tomo I, Valladolid, 1964-65, p. 114: «Puede afirmarse, en general, que la notificación de un acto administrativo no tiene una vida jurídica independiente del mismo. Así, la notificación a un particular de su nombramiento de funcionario no tiene una existencia jurídica propia, puesto que no es más que la forma del acto de designación, que el modo externo de manifestarse al interesado. Sin embargo hay notificaciones que producen un efecto jurídico propio independiente del acto a que se refieren. Trátase de las notificaciones de actos administrativos en que se declara o niega un derecho o se impone una obligación. Así, la notificación hecha a los demás concursantes de la provisión de una plaza de funcionario ocasiona el efecto jurídico de iniciar el término para recurrir. Igual ocurre en el caso de notificarse la liquidación de un impuesto o arbitrio.»

(7) GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Procedimiento administrativo*, cit. en nota 1, página 97.

(8) Artículo 45 LPA.

(9) Artículo 79,3 y 4 LPA; artículo 84,4 y 5 RPEA.

(10) Cfr. GIANNINI, M. S.: *Corso di Diritto amministrativo*, Milano 1969, página 69.

C) Si se parte, en cambio, de un concepto más restringido de «acto administrativo», considerando como tal únicamente el acto que pone fin al procedimiento administrativo (11), ya no podría hablarse de la notificación como «acto administrativo».

De todas maneras, aun en este caso, resulta innegable su carácter de acto de la Administración pública, con efectos jurídicos propios independientes de los efectos que produce el acto notificado.

2.22 Acto de dirección procesal

A) Dentro de los actos de ordenación, la notificación debe calificarse de actividad de dirección.

B) Como sabemos, la ordenación del procedimiento administrativo hace referencia a un conjunto de actividades mediante las que se prepara, dispone y conserva la aportación de datos al procedimiento mismo. Esta ordenación puede verificarse en relación con situaciones pasadas (constancia), con situaciones futuras (impulso) o con situaciones presentes (dirección). Así, pues, son actividades de dirección «todas aquellas en las que, en vista de cierta situación jurídica *presente*, se dispone, es decir, se ordena en sentido propio la utilización de un instrumento cualquiera» (12).

Desde el ángulo administrativista (13) se han distinguido tres tipos de actos de dirección: actos resolutorios, actos de intimación y actos de comunicación.

a) Los actos de dirección de carácter resolutorio se limitan a decidir las cuestiones de carácter incidental que pueden plantearse a lo largo del procedimiento —verbigracia, decisión sobre apertura o no de un periodo de prueba, sobre acumulación o no de procedimiento, etc.—. No deben confundirse con aquellas otras resoluciones que ponen fin al procedimiento.

b) Los actos de intimación tienen por objeto imponer una conducta al destinatario, bien sea su comparecencia en un día y hora determinados (citación) o dentro de un plazo (emplazamiento), o bien imponerle otra conducta cualquiera (requerimiento en sentido estricto).

c) Por último, los actos de comunicación tienen por objeto trans-

(11) «La resolución es el acto administrativo por antonomasia en cuanto a través de ella se realiza propiamente la función administrativa. De aquí que parte de la doctrina sólo considere acto administrativo en sentido estricto la resolución.» (GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *El procedimiento...*, p. 490.)

(12) GUASP, J.: *Derecho procesal civil*, Madrid 1961, p. 491.

(13) GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *El procedimiento...*, cit. en nota 3, pp. 429 y 450.

mitir a alguna persona algo que deba hacersele conocer para el mejor desarrollo del procedimiento. En este grupo se incluyen las comunicaciones entre órganos administrativos y las comunicaciones a los interesados.

C) Ahora bien: no está muy claro si en nuestro Derecho las expresiones «notificación» y «comunicación al interesado» se utilizan como sinónimas (14).

En nuestra opinión, la expresión «comunicación al interesado» es más amplia que la de «notificación», hasta el punto de que pueden distinguirse las siguientes formas de comunicación al interesado:

a) Notificación.

b) Publicación sustitutoria (que en nuestra legislación suele designarse con la impropia denominación de notificación *por edictos*.)

c) Publicación no sustitutoria (incluyendo en este grupo la publicación de actos con destinatario general e indeterminado, sean o no normativos, y también la de actos no normativos con destinatario determinado y conocido en aquellos casos en que se ordena —generalmente para conocimiento de otros posibles interesados— la publicación *además* de la notificación) (15):

2,23 Acto con destinatario nominativamente determinado

A) Característico de la notificación es la individualización y determinación del destinatario. Cuando el destinatario es general o indeterminado, la forma de comunicación utilizable es la publicación y no la notificación.

B) Ello no obsta a que excepcionalmente la notificación hecha a una persona determinada como destinataria de la misma pueda extender su eficacia a otras que implícitamente deben tenerse por notificadas (16).

(14) Desde luego, algún precepto parece contraponer ambas nociones (cfr. artículo 78,2 LPA).

(15) Todavía podrían añadirse otras formas de comunicación más o menos asimilables a las mencionadas en el texto: el pregón, la fijación de bandos en las vías públicas, la radiodifusión y televisión, la publicación en diarios y publicaciones periódicas, e incluso el depósito (para aquellos casos en que el documento cuyo contenido debe comunicarse es muy complejo o voluminoso, por ejemplo, un plan de ordenación urbana). Alude a todas estas figuras GIANNINI, M. S.: *Corso...*, cit. en nota 10, pp. 71 y ss.

(16) Es el caso del artículo 25 de la LPA: «Cuando un escrito estuviere firmado por varios interesados, las actuaciones a que dé lugar se entenderán con aquel que lo suscriba en primer término, de no expresarse otra cosa en el escrito.»

2,24 *Sirve de vehículo de comunicación a un acto administrativo*

A) Que la notificación es un acto de la Administración diferenciable del acto que se notifica ya ha quedado establecido.

Corresponde ahora determinar qué actos administrativos pueden ser objeto de notificación, o dicho de otro modo, qué contenido puede tener el acto de notificación.

B) Pues bien: en principio parece que cualquier acto administrativo con destinatario determinado puede ser objeto de notificación.

Es cierto que lo mismo la doctrina (17) que la legislación (18) contraponen a veces la notificación a las citaciones, requerimientos y emplazamientos.

Sin embargo, el régimen jurídico de unos y otros es idéntico, pues en definitiva la citación, el requerimiento o el emplazamiento no son sino actos administrativos que imponen obligaciones, o simplemente cargas, al destinatario y que se comunican a éste mediante la notificación.

2,25 *En el expediente debe quedar constancia de la recepción*

Esta nota permite diferenciar la notificación de la publicación sustitutoria, que, como antes dijimos, suele ser considerada como una especie de notificación (notificación por edictos en tablones de anuncios y en diarios oficiales). La que llamamos publicación sustitutoria no es una notificación, sino un sucedáneo de la misma. Es por esto que incluímos entre las notas diferenciadoras de la notificación, condicionante por otra parte de su misma eficacia, la de la constancia en el expediente de la recepción.

Y es lo cierto que en nuestra legislación se recoge alguna vez esta nota (19), por lo demás muy raramente aludida en la doctrina (20).

(17) GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *El procedimiento...*, cit. en nota 5, pp. 429 y 450.

(18) Cfr., artículos 84 a 93 RPEA.

(19) Así, en el artículo 93 de la RPEA, y en el artículo 89 del Reglamento del Servicio Militar, de 6 de noviembre de 1969.

(20) RODRÍGUEZ MORO, N.: *Las notificaciones...*, cit. en nota 2, p. 153. GIANINI, M. S.: *Corso...*, cit. en nota 10, pp. 70 y 73.

2,3 CLASES

2,31 *Idea general*

Resulta sorprendente (21)—y quizá sea ésta una de las causas que más han contribuido a oscurecer el tema de las notificaciones—la falta de precisión con que se maneja la terminología generalmente empleada. Esto puede notarse muy particularmente cuando se intenta una clasificación de aquéllas, pues no siempre se ha sabido evitar la agrupación de conceptos que responden a puntos de vista heterogéneos (22).

La clasificación que hacemos a continuación pretende ofrecer una visión completa de la figura que examinamos, evitando, en lo posible, incurrir en el defecto que acabamos de apuntar.

Dicho clasificación la articulamos atendiendo al sujeto, a la forma, al lugar o al contenido de la notificación. Nos referimos también a un supuesto nacido de la inagotable picaresca administrativa que no ha dejado de ser denunciado por la doctrina. Por último, y a fin de ofrecer una panorámica general de la clasificación propuesta, reflejaremos en un cuadro sinóptico los diversos criterios utilizados.

2,32 *Por el sujeto*

Desde este punto de vista pueden hacerse distintas subclasificaciones de innegable interés.

A) *Por el autor jurídico de la notificación.*—En atención a este criterio puede distinguirse la hecha por el mismo órgano que produjo el acto (notificación *directa*) y la hecha por órgano distinto que actúa como intermediario en razón a una relación de jerarquía o a una relación de tutela (notificación *indirecta*), que le liga con el órgano productor del acto que se notifica. Desde el punto de vista del

(21) «Sorprenderse, extrañarse, es comenzar a entender. Es el deporte y el lujo específico del intelectual. Por eso su gesto gremial consiste en mirar el mundo con los ojos dilatados por la extrañeza. Todo en el mundo es extraño y es maravilloso para unas pupilas bien abiertas. Esto, maravillarse, es la delicia vedada al futbolista, y que, en cambio, lleva al intelectual por el mundo en perpetua embriaguez de visionario. Su atributo son los ojos en pasmo. Por eso los antiguos dieron a Minerva la lechuza, el pájaro con los ojos siempre deslumbrados.» (ORTEGA Y GASSER, J.: *La rebelión de las masas*, 35.ª ed. en castellano, en *Revista de Occidente*, Madrid 1961, p. 51.)

(22) Un intento estimable, aunque no definitivo, de clasificación de las notificaciones puede verse en LÓPEZ MERINO, F.: *Notificaciones a través de...*, cit. en nota 3, pp. 108 y ss.

problema que pretendemos tratar en la segunda parte de este trabajo, esta clasificación reviste particular importancia.

B) *Por el autor material de la notificación.*—Desde este punto de vista se distingue la notificación hecha por medio del Correo (en cuyo caso el autor material es el *funcionario de Correos*) y la notificación realizada por medio de *agente notificador*.

En ocasiones se confunde la notificación mediante agente con la que hemos llamado notificación indirecta. Tal confusión debe evitarse. El agente notificador puede ser autor material tanto de notificaciones directas (cuando es el autor jurídico del acto notificado el que utiliza sus servicios) como indirectas (cuando sirve a un órgano que actúa de mero intermediario).

C) *Por el destinatario.*—Teniendo en cuenta este otro criterio cabe distinguir la notificación dirigida a *quien es parte en el procedimiento* (incluyendo en este concepto no sólo al interesado, sino también a su representante) y la notificación dirigida a *un tercero extraño al procedimiento* (perito, testigo, etc.).

D) *Por el sujeto receptor.*—Atendiendo, finalmente, al sujeto receptor, puede hablarse de notificación hecha *al destinatario* (notificación personal) y de notificación hecha *a un tercero* (pariente, vecino, etc.). La notificación hecha personalmente al interesado (y parece que hay que incluir en este supuesto la hecha a su representante) tiene particular importancia desde el punto de vista de su eficacia, en el caso de que se hubiesen omitido determinados requisitos (23).

2,33 *Por la forma*

Desde esta perspectiva pueden hacerse diversas subclasificaciones, según que se atienda a la forma de comunicación, a la forma de envío o a la forma de documentar la recepción.

A) *Por la forma de comunicación.*—Atendiendo a este punto de vista, la notificación puede ser *verbal* o *escrita*, y esta última mediante oficio, carta, telegrama o cualquier otro medio semejante (24).

(23) Cfr., artículo 79,4 de la LPA. Por lo demás, aunque nuestra legislación vigente no aclara qué deba entenderse por notificación personal, parece indudable —como se dice en el texto— que hay que entender tal la practicada al interesado y a su representante. Así lo vino entendiendo nuestro Tribunal Supremo. Cfr.: SERRANO GUIRADO, E.: *La notificación...*, cit. en nota 2, p. 134, y RODRÍGUEZ MORO, N.: *Las notificaciones...*, cit., en nota 2, p. 158. En el mismo sentido, artículo 29 de la Ley uruguaya.

(24) Cuando el artículo 80 de la LPA habla de «oficio, carta, telegrama» o

Mientras en la notificación escrita se entrega al destinatario un documento en que consta el acto notificado, en la notificación verbal el destinatario, o su representante—nunca un tercero—, oye lo que se le manifiesta, sin que se le entregue documento de ninguna clase. Esto revela lo imperfecto de esta forma de notificación y justifica las censuras que contra ella dirige algún autor (25). En nuestro Derecho vigente parece que la notificación ha de ser siempre escrita (26).

B) *Por la forma de envío*.—La clasificación que ahora hacemos guarda relación—aunque no debe confundirse—con la que antes hacíamos en razón al autor material de la notificación. Y así tenemos que en atención al criterio de la forma de envío hay tres formas de notificación: *por correo ordinario*, *por correo certificado* y *por agente notificador*. En el primer caso se remite al interesado, además de la copia literal autorizada del acto de que se trate, en su caso, un duplicado de la misma o una cédula de notificación, con el ruego de que sea devuelta dicha copia o cédula, fechada y firmada por el interesado en un plazo prudencial, que debe fijar norma. De no dar resultado esta forma de notificación se recurre a utilizar una cualquiera de las otras dos (27).

cualquier otro medio que permita tener constancia de la recepción», está expresándose en términos bastante confusos. En realidad hay que separar la forma de comunicación—verbal o escrita—la forma de envío—por correo ordinario o certificado y por agente—y la forma de documentar la recepción—acuse de recibo, duplicado firmado, cédula firmada y separación del «enterado».

(25) GIANNINI, M. S.: *Corso...*, cit. en nota 10, p. 70.

(26) Así se deduce del propio artículo 80,1 de la LPA, que habla de oficio, carta o telegrama. Sólo que este artículo incurre en confusión al aludir a «cualquier otro medio que permita tener constancia de la recepción». En sí, el oficio, la carta o el telegrama permiten tener constancia de la notificación y, en su caso, del acto notificado, al interesado, no al órgano notificante de la recepción por aquél. Esta última constancia se obtiene más bien por la incorporación al expediente de una declaración firmada por el receptor.

(27) El artículo 91 RPEA, dice que en el caso de la notificación domiciliaria, ésta «se practicará por correo, remitiéndose al interesado, cuando no se utiliza pliego certificado con acuse de recibo, además de la copia literal autorizada del acto de que se trate, un duplicado de la misma, o una cédula de notificación, con el ruego de que sea devuelta dicha copia o cédula, fechada y firmada por el interesado, dentro de un plazo no superior a diez días». Y añade que «transcurrido un mes desde el envío por correo de los documentos a que se refiere el párrafo anterior, sin que el interesado hubiera cumplimentado lo que en el mismo se dispone, se procederá a repetir la diligencia mediante agente notificador». La legitimidad del sistema de notificación por Correo era discutible bajo la vigencia de la ley de Bases de 1889 (cfr. SERRANO GUIRADO, E.: *La notificación...*, cit. en nota 2, pp. 136 y ss.). El decreto de 2 de

C) *Por la forma de documentar la recepción.*—Como ya hemos dicho, nota característica de la notificación—que la diferencia de la publicación—es la constancia en el expediente de su recepción por el interesado o por un tercero legalmente subrogado a estos efectos. A su vez dicha constancia se obtiene mediante la incorporación al expediente de una declaración firmada por el receptor.

Pues bien: son varias las maneras en que esa declaración puede documentarse, originándose así las siguientes clases de notificación: notificación *con acuse de recibo*, notificación *con devolución de duplicado firmado*, notificaciones *con devolución de cédula firmada* (28) y notificaciones *con desprendimiento o separación del «enterado»* (29).

2,34 *Por el lugar*

La clasificación de las notificaciones desde este punto de vista suscita no pocas dificultades debido fundamentalmente a la imprecisión con que en las leyes se emplea la voz «domicilio», que unas veces aparece designando la población que constituye la residencia habitual de una persona donde ha establecido el centro principal de sus intereses, mientras que otras veces hace referencia a la vivienda o local de negocio (30). La cuestión puede clarificarse distinguiendo el lugar en sentido amplio (localidad o población) y el lugar en sentido estricto (edificio, local).

A) *Por el lugar en sentido amplio.*—Desde este ángulo cabe distinguir la notificación hecha *en la misma localidad* donde radica el órgano que haya dictado el acto, y la notificación realizada en *localidad distinta*.

B) *Por el lugar en sentido estricto.*—Con este enfoque hay que separar las notificaciones que se practican *en las oficinas del órgano administrativo* (31) y las notificaciones *en el domicilio del destinatario*.

abril de 1954 reglamentó esta forma de notificación para los actos administrativos producidos en las distintas dependencias del Ministerio de Hacienda.

(28) Artículo 91, 1.º RPEA.

(29) Artículo 89, Reglamento Servicio Militar, de 6 de noviembre de 1969.

(30) Cfr. CASTÁN TOBEÑAS, J.: *Derecho civil español, común y foral*, Ed. Reus, tomo I, volumen II, Madrid, 1963, pp. 125-134.

(31) Son las que en la doctrina italiana reciben el nombre de *notificazioni per convocazione*. Cfr. GIANNINI, M. S.: *Corso...*, cit. en nota 10, p. 70. En nuestra legislación se prevén expresamente en el RPEA para el caso de que «el interesado o su representante compareciere al efecto en dichas oficinas» (art. 89, 1), practicándose «las diligencias por el oficial o auxiliar de la Sección o Secretaría que corresponda, mediante la entrega al compareciente de copia literal autorizada del acto de que se trate» (art. 90).

rio. Este domicilio puede ser *electivo*, *real* o *legal*, si de personas físicas se trata, y *electivo*, *estatutario* o *fundacional* y *legal*, si el destinatario es una persona jurídica (32).

2,35 *Por el contenido*

Con esta otra óptica es posible diferenciar la notificación de *actos definitivos*, la notificación de *actos provisionales* y la notificación de *actos de trámite* (resolutorios de cuestiones incidentales, citaciones, emplazamientos y requerimientos). Naturalmente las circunstancias o menciones que deben hacerse constar en uno u otro tipo de notificación serán diferentes.

2,36 *Un supuesto no clasificable (¡e in clasificable!)*

Algún autor ha aludido a un supuesto de notificación no encajable en ninguna de las clasificaciones al uso y que califica de notificación «con recochineo» (33). Se trata de una curiosa manifestación de uso sarcástico del poder, según hemos dicho en otra ocasión (34), y si aludimos a ella aquí no es tanto por el prurito de agotar los supuestos imaginables, sino por insistir en la repulsa de tan lamentable manifestación del actuar administrativo.

Como sabemos, una jurisprudencia que felizmente se ha ido superando venía considerando, en relación con el juego del silencio administrativo en el caso del recurso de reposición previo a la vía contencioso-administrativa, que la resolución expresa no hacía renacer la acción del particular que dejó pasar el plazo de un año del artículo 58,2, LJCA. Pues bien: conocedora de esta doctrina jurisprudencial, la Administración ha venido realizando notificaciones de resoluciones dictadas cuando había transcurrido con exceso ese plazo, indicando al interesado que contra ellas podría recurrir en vía judicial administrativa «a menos que por el transcurso del plazo de un año previsto en el citado precepto hubiere caducado ya la acción». Decir esto cuando se tiene conciencia de que la resolución se dicta

(32) Al domicilio *electivo* se refiere el artículo 80,1, inciso primero *in fine*, LPA. Supuestos de domicilio *legal* son, por ejemplo, los previstos en el artículo 41 LGT, y en el artículo 283 del Código de la Circulación. No es el caso de entrar aquí en el problema que suscita la posible discrepancia entre el domicilio legal, el real y el *electivo*, así como la preferencia que deba darse a unos sobre otros.

(33) GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Las expropiaciones por razón de urbanismo*, RAP, número 45, septiembre-diciembre de 1964, p. 31.

(34) GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Modelos de instancia y «estilo administrativo»*, DA, núm. 121, enero-febrero de 1968, p. 72.

fuera de plazo es, evidentemente, un sarcasmo, una ironía cruel, tanto más inaceptable cuanto que se ejerce desde el Poder.

2,37 Cuadro sinóptico de las clases de notificaciones

Lo que llevamos dicho puede apreciarse con mayor claridad en el siguiente cuadro (35):

1. Por el sujeto	Por el autor jurídico de la notificación ...	}	— Notificación <i>directa</i> (hecha por el órgano productor del acto que se notifica).	}	Por razón de jerarquía.
			— Notificación <i>indirecta</i> (hecha por órgano intermediario en posición de subordinación).		Por razón de tutela.
	Por el autor material de la notificación	}	— Notificación hecha <i>por (funcionario de) Correos</i> .	}	
			— Notificación hecha <i>por agente notificador</i> .		
Por el destinatario	}	— Notificación practicada <i>al destinatario o a su representante</i> (notificación personal).	}		
		— Notificación dirigida <i>a un tercero extraño al procedimiento</i> (perito, testigo, etc.).			
Por el sujeto receptor	}	— Notificación practicada <i>al destinatario o a su representante</i> (notificación personal).	}		
		— Notificación practicada <i>a un tercero</i> (pariente, empleado, servidor doméstico, vecino, portero, etc.).			
2. Por la forma.	Por la forma de comunicación...	}	— Notificación <i>verbal</i> .	}	
			— Notificación <i>escrita</i>		Oficio. Carta. Telegrama.
	Por la forma de envío	}	— Notificación <i>por Correo ordinario</i> .	}	
— Notificación <i>por Correo certificado</i> .					
Por la forma de documentar la recepción	}	— Notificación <i>por agente notificador</i> .	}		
		— Notificación <i>con acuse de recibo</i> .			
		— Notificación <i>con devolución de duplicado firmado</i> .			
Por la forma de documentar la recepción	}	— Notificación <i>con devolución de cédula firmada</i> .	}		
		— Notificación <i>con desprendimiento o separación del «enterado»</i> .			

(35) No incluimos en el cuadro la llamada notificación *por edictos*, que como se dice en el texto, no constituye una verdadera notificación, sino un sustitutivo de la misma. De aquí que la llamemos publicación sustitutoria.

3. Por el lugar..
- Por el lugar en sentido amplio (localidad)
 - Notificación hecha en la misma localidad donde radica el órgano que haya dictado el acto.
 - Notificación realizada en localidad distinta.
 - Notificación en las oficinas del órgano administrativo.
 - Por el lugar en sentido estricto (edificio, local)
 - Notificación en el domicilio del destinatario ...
 - Persona física ...
 - En el domicilio *electivo*.
 - En el domicilio *real*.
 - En el domicilio *legal*.
 - Persona jurídica.
 - En el domicilio *electivo*.
 - En el domicilio *estatutario o fundacional*.
 - En el domicilio *legal*.
4. Por el contenido ..
- Notificación de *actos trámite*.
 - Notificación de *actos provisionales*.
 - Notificación de *actos definitivos*.
- Actos resolutorios de cuestiones incidentales.
 - Citaciones.
 - Emplazamientos.
 - Requerimientos.

2,4 REGULACIÓN

2,41 Derecho comparado

A) *El valor instrumental del Derecho comparado*.—Como hemos dicho en otra ocasión (36), el conocimiento y comprensión del Derecho extranjero es siempre difícil, pues hay matices en la legislación que sólo el nacional puede percibir. Por lo demás, no basta con apreciar la perfección técnica que exteriormente pueda presentar un texto legal para valorarlo, ya que lo que deja huella profunda en la vida de un pueblo suele ser la maestría de aquellos que están encargados de aplicar la norma. Finalmente, soluciones jurídicas que son

(36) Cfr. nuestro *Procedimiento administrativo* (apuntes), cit. en nota 1, página 37.

válidas para un determinado ambiente pueden resultar inadaptables a otros sistemas. Todo ello permite afirmar que el Derecho comparado hay que verlo siempre como un instrumento que puede ayudar a perfeccionar el sistema jurídico propio, pero en ningún caso como un modelo insuperable que haya que aceptar ciegamente.

Con este valor instrumental, el conocimiento de las legislaciones extranjeras sobre procedimiento administrativo puede resultar de utilidad, y, efectivamente, alguna vez nos hemos servido de textos extranjeros para apoyar soluciones o fórmulas por nosotros pretendidas (37). Este convencimiento es el que nos lleva a analizar a continuación el tema de las notificaciones en algunos textos extranjeros.

B) *Rasgos más destacables de la regulación de las notificaciones en el Derecho comparado* (38). Son los siguientes:

- a) Se rechaza la notificación verbal (art. 41,1, ley húngara).
- b) Se considera notificación personal la que se hace al interesado, a su apoderado o a persona autorizada debidamente a estos efectos (art. 29, ley uruguaya).
- c) Se regula con detalle el lugar de la notificación (art. 22, ley austriaca; arts. 39 y 42, ley polaca).
- d) Se determinan las personas a las que puede hacerse la notificación en defecto del destinatario (art. 37, ley uruguaya; arts. 23 y 26, ley austriaca), previendo incluso que si la notificación se hace a persona que no vive con el interesado (a un vecino, al portero) es necesario fijar un aviso en la puerta del domicilio del destinatario (art. 40, inciso final, ley polaca).
- e) Se prevé el depósito del documento continente del acto a notificar para el caso de que no pueda hacerse la notificación al destinatario o a las personas legalmente subrogadas a estos efectos, advirtiéndolo al interesado mediante aviso fijado a la puerta del domicilio o local de negocio (arts. 23,4 a 7 y 27, ley austriaca; art. 41, ley polaca).
- f) Se impone al interesado la carga (en sentido técnico) de comunicar el cambio de dirección (art. 38, ley polaca; art. 28, ley austriaca).

(37) Así en nuestro trabajo *La prueba en el procedimiento administrativo*, que aparece publicado como *Estudio preliminar* del volumen II de la serie *Procedimientos administrativos especiales*, por nosotros dirigida, Madrid, 1969.

(38) Hemos manejado los siguientes textos: Ley austriaca de 1925 (arts. 21 a 31); ley húngara de 1957 (art. 47); ley polaca de 1960 (arts. 36 a 45); ley uruguaya de 1966 (arts. 28 a 38); proyecto alemán de 1963 (art. 31).

g) Se adoptan medidas para el caso de que el destinatario rehúse aceptar el documento (art. 27, ley austriaca; art. 44, ley polaca).

h) Se establece la necesidad de documentar en el expediente la recepción de la notificación (art. 25, ley austriaca; arts. 36, 40 y 41, ley polaca).

i) Se determina con precisión la fecha exacta en que debe tenerse por notificado al destinatario en el caso de la que hemos llamado publicación sustitutoria (art. 29, ley austriaca; art. 41,2, inciso segundo, ley húngara; art. 31,4, inciso final, proyecto alemán; artículo 45, ley polaca).

j) Se regula el supuesto de notificación a pluralidad de interesados (art. 37,3, ley polaca).

2.42 *Derecho español*

A) El tema de la notificación de actos administrativos tiene en nuestra patria una importante tradición legislativa, pues ya la ley de Bases de 1889 se ocupó de esta cuestión (base 11), y su ejemplo fue seguido por casi todos los reglamentos que desarrollaron aquella ley (39). De todas maneras quizá resulte exagerado afirmar—como alguna vez se ha hecho—que «esta es una de las materias en la que nuestro Derecho administrativo positivo se encuentra, desde hace tiempo, más evolucionado» (40), pues es lo cierto que la práctica plantea diariamente cuestiones que están demandando una regulación más atenta, menos rutinaria del tema.

B) La LPA ha dedicado al tema de las notificaciones la sección 2.^a del capítulo II del título IV, que lleva por rúbrica «Comunicaciones y notificaciones», artículos 78 a 80.

Además de esta normativa básica es necesario tener presente, entre otras, las siguientes disposiciones:

(39) El elenco de normas reglamentarias que regulaban el tema en los distintos departamentos ministeriales era, a la publicación de la LPA, el siguiente: Asuntos Exteriores, reglamento de 17 de abril de 1890, artículo 14; Obras Públicas, reglamento de 23 de abril de 1890, artículos 67 a 78; Ejército, reglamento de 25 de abril de 1890, artículos 22 a 28; Marina, reglamento de 25 de abril de 1890, artículos 37 a 44; Presidencia del Gobierno, reglamento de 4 de enero de 1915, artículos 64 a 66; Justicia, reglamento de la Subsecretaría, de 9 de julio de 1917, artículos 189 a 206; Educación, reglamento de 30 de diciembre de 1918, artículos 61 a 66; Agricultura, reglamento de 14 de junio de 1935, artículo 19; Gobernación, reglamento de 31 de enero de 1947, artículos 93 a 102; Trabajo, reglamento de 2 de abril de 1954, artículos 29 a 32 y 35; Industria, reglamento de 7 de septiembre de 1954, artículos 53 a 60.

(40) GARRIDO FALLA, F.: *Tratado de Derecho administrativo*, Madrid, 1958, página 493.

- a) ROF, de 17 de mayo de 1952, artículos 309 a 317, de ellos modificado el 313 por decreto de 6 de junio de 1968.
- b) LRL, de 24 de junio de 1955, artículo 401.
- c) Orden circular del Ministerio de la Gobernación de 28 de octubre de 1958, norma 21.
- d) Orden de la Presidencia del Gobierno de 31 de diciembre de 1958 por la que se regulan ciertas facultades de los jefes de sección.
- e) RPEA, de 26 de noviembre de 1959, artículos 84 a 93.
- f) LGT, de 28 de diciembre de 1963, artículos 124 a 125.
- g) Reglamento de Correos, de 14 de mayo de 1964, artículos 206 a 208 y 271.
- h) RPAM, de 2 de junio de 1966, artículos 78 a 80.

Aparte de ello, conviene tener presente algunas circulares no reglamentarias del Ministerio de la Gobernación, de las que nos ocuparemos después.

C) Por lo que respecta a la incidencia de los artículos 78 a 80 LPA, sobre toda esta normativa cabe decir:

- a) Si se trata de procedimientos administrativos estatales no incluidos en el decreto de 10 de octubre de 1958, la incidencia es total, o sea que se aplica directamente la LPA.
- b) Si se trata de procedimientos incluidos en el citado decreto, los artículos 78 a 80 se aplican supletoriamente (art. 1,2 LPA).
- c) Si se trata de procedimientos de la Administración local o de los organismos autónomos se aplican también supletoriamente (sólo que después el artículo 313 ROF, en la nueva redacción dada por el decreto de 6 de junio de 1968, se remite expresamente a la LPA).

3. Notificaciones a través de entes locales

3.1 UN PROBLEMA QUE HA ORIGINADO NO POCAS TENSIONES

3.11 *El sistema tradicional de notificación mediante agentes municipales*

La realización de notificaciones a través de los entes locales, los cuales a su vez las llevan a efecto a través de sus agentes, ha sido tradicional en nuestra práctica administrativa, y aparecía recogida en el artículo 313,3 ROF:

«Si hubiere de realizarse fuera del término, la notificación se hará por medio de la alcaldía respectiva, firmando el interesado el recibí en el mismo oficio de remisión.»

La vigencia de este sistema ha supuesto siempre una carga para nuestros entes locales, pues son muy numerosas las notificaciones que dichos entes reciben de las más diversas procedencias y de cuya realización han de encargarse. Como ha escrito algún autor (41), «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 del 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.»

3.12 *Situaciones de tensión a que ha dado lugar*

El problema que nos ocupa ofrece dos vertientes diversas, según que se trata de notificar actos producidos por la Administración central o por otros entes locales. Y es precisamente en el ámbito de las relaciones con la Administración central donde se han originado tensiones más graves, aunque tampoco han dejado de producirse entre las propias entidades locales.

No es de extrañar que las pretensiones de la Administración central de utilizar como intermediarios para las notificaciones a los entes locales haya despertado resistencias no disimuladas en éstos, pues a lo pesado de la carga se une aquí lo desigual de ésta, ya que de hecho la colaboración que en este punto presta la Administración central es prácticamente nula.

En ocasiones estas resistencias han sido cortadas rápidamente utilizando cualquiera de las muchas técnicas coercitivas que posee respecto de estos entes la poderosa Administración central, pero si este tipo de medidas puede resultar de momento eficaz, no parece que contribuya a mejorar el clima de las relaciones entre las distintas Administraciones públicas.

La situación de tensión aparece reflejada, incluso, en el texto de algunas de las instrucciones circuladas por el Ministerio de la Gobernación.

Así, la circular de 21 de marzo de 1959 alude expresamente a «los criterios dispares adoptados por algunas corporaciones locales

(41) LÓPEZ MERINO, F.: *Notificaciones...*, cit. en nota 3, p. 106.

que, interpretando de modo gramatical, y sin relacionarlo con otros preceptos, lo prevenido en el párrafo 2 del artículo 78 de la misma ley, devuelven las notificaciones sin practicarlas, por entender que han de ser cursadas directamente a los interesados».

Y en una comunicación dirigida por el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones locales a los excelentísimos señores alcaldes presidentes de los excelentísimos Ayuntamientos de Madrid y Barcelona, se lee lo siguiente: «Frecuentemente llegan quejas a esta Jefatura Superior acerca de la negativa de ese excelentísimo Ayuntamiento a practicar las notificaciones que se le envían por diversas corporaciones locales con destino a personas domiciliadas en esta capital, cuyas notificaciones son devueltas a su procedencia sin más trámite. Incluso, se manifiesta que esa excelentísima Corporación no mantiene un criterio uniforme y bien definido en este punto, sino que actúa de un modo discrecional, aplicando el sistema antiguo en materia de quintas y en las notificaciones que considera urgentes, y el de la LPA en los demás casos.»

Como vamos a ver inmediatamente, han sido dos las soluciones que, sucesivamente, se han dado al problema.

3.2 SOLUCIÓN AFIRMATIVA: LOS ENTES LOCALES OBLIGADOS A ACTUAR COMO INTERMEDIARIOS

A) La resistencia de los entes locales a notificar los actos de la Administración central empieza a raíz de la publicación de la LPA, de cuyo artículo 78,2, interpretado *a contrario sensu*, resulta la prohibición de las notificaciones indirectas, entendiéndose por tales—según veíamos—las hechas por un órgano distinto de aquel que produjo el acto, y en razón a una relación de jerarquía o de tutela.

Sin embargo, el criterio sustentado por el Ministerio de la Gobernación en diversas ocasiones fue durante casi diez años contrario a esta interpretación, apoyándose para ello en una muy discutible valoración de la frase «cualquier otro medio que permita tener constancia de la recepción», que emplea el artículo 80,1 LPA.

B) Así, la orden circular del Ministerio de la Gobernación de 28 de octubre de 1958, publicada en el *BOE* del día 5 de noviembre siguiente, y que dictaba normas aclaratorias para la aplicación de la LPA, dice lo siguiente (norma 21,3):

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

C) La solución propuesta por la norma transcrita —que choca abiertamente con el artículo 78,2 LPA— no encontró buena acogida en los entes locales, y algunos de ellos se negaron a aplicarla, dando preferencia —lo que no parece disparatado— al texto de la ley sobre el de una circular reglamentaria que lo conculcaba. Otra circular de 21 de marzo de 1959, remitida a los gobernadores civiles por la Dirección General de Administración Local, después de hacerse eco de los «criterios dispares adoptados por algunas corporaciones locales», insiste en mantener la solución afirmativa.

Empieza transcribiendo la norma 21,3 de la circular —ya citada— de 28 de octubre de 1958, y a continuación razona la corrección de dicha norma en estos términos:

«Lo dispuesto en el párrafo transcrito responde perfectamente a lo prevenido en los artículos 78, 79 y 80 de la ley citada. Y ello porque refiriéndose el artículo 78 a la necesidad de evitar traslados y repeticiones a través de órganos intermedios, el que las comunicaciones y notificaciones vayan dirigidas directamente a los interesados, no puede confundirse ni con el contenido ni con los medios de practicar la notificación en sí.

Al contenido de la notificación y a las resoluciones que deban notificarse se refiere luego el artículo 79; y al modo de practicarla alude el artículo 80, que señala, junto a la carta o telegrama, el oficio o cualquier otro medio que permita tener constancia de la recepción.

Pero está claro que ello no quiere decir que preceptivamente deba emplearse el correo prescindiendo del sistema tradicional de utilización de agentes dependientes de los Ayuntamientos o de cualesquiera otras entidades.

Cierto que este último sistema trata de restringirse todo lo posible, sustituyéndolo por notificaciones cursadas por correo, procedimiento que, en el momento actual, es precisamente objeto de estudio para encontrar el modo de adoptar determinadas modalidades del servicio postal para la notificación por correo, y, sobre todo, de habilitar créditos que son imprescindibles para el franqueo de tales notificaciones.

En igual sentido están orientadas las circulares de la Dirección

General de Administración Local, de fechas 12 y 19 de diciembre de 1958, la última de las cuales mencionaba ya los estudios que vienen realizándose para implantar un procedimiento directo y seguro en la práctica de las notificaciones.»

En base a lo anterior insiste en el criterio afirmativo de la obligación de los entes locales de actuar como intermediarios en la práctica de las notificaciones, diciendo:

«En tanto que no se habiliten los procedimientos convenientes para realizar las notificaciones de modo distinto al tradicional de nuestra Administración por medio de agentes, *las corporaciones locales vendrán obligadas a efectuar todas aquellas que les remitan otros organismos oficiales, para residentes en los respectivos municipios*, sin perjuicio de que tales notificaciones se restrinjan en cuanto sea posible por los organismos oficiales de que dimanen.»

D) A pesar de todo, el problema parece que no se solucionó, pues el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las corporaciones locales hubo de recordar en fecha posterior (42) a los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona la doctrina interpretativa que sentaban las anteriores circulares, así como la obligación de notificar los actos procedentes de otros entes locales a virtud de lo mandado en el artículo 313,3 ROF, cuya vigencia resultaba indiscutible incluso después de publicada la LPA:

«No desconoce este Servicio Nacional, ni, en general, el Ministerio de la Gobernación, la carga que para ese excelentísimo Ayuntamiento representa la práctica de las numerosas notificaciones que recibe de las más diversas procedencias y, por ello, se ha procurado generalizar, en la medida posible, el sistema de notificación directa, en los términos expresados en la orden de este departamento de 28 de octubre de 1958 (*Boletín Oficial del Estado* de 5 de noviembre) y en las circulares de la Dirección General de Administración Local de 12 y 19 de diciembre del mismo año y 21 de marzo de 1959.

Estas disposiciones, no obstante, se cuidan de advertir que la ley de Procedimiento administrativo no excluye la notificación en forma tradicional, por medio de agentes dependientes de las corporaciones locales o de otras entidades, y que el régimen de notificación directa ha de utilizarse, en todo caso, con cierto margen de flexibilidad y de adaptación a la realidad para que su aplicación no tenga mayores inconvenientes que los que se trata de evitar al restringir el anterior sistema.

(42) Poseemos una fotocopia de esta comunicación en la que no aparece la fecha, aunque ésta es posterior a la circular de 21 de marzo de 1959, pues se la menciona expresamente.

Además, para los casos en que la notificación procede de una corporación local, debe tenerse en cuenta que el artículo 313,3 del Reglamento de Organización mantiene la notificación a través de la alcaldía respectiva, y que este precepto continúa vigente, incluso bajo el régimen de la ley de Procedimiento administrativo, que en lo que afecta al régimen local tiene un carácter meramente supletorio.

Por todo ello, esta Jefatura Superior estima procedente que ese excelentísimo Ayuntamiento practique las notificaciones que reciba, al menos cuando procedan de corporaciones locales y en asunto de la competencia de éstas; no sólo para evitar los perjuicios que ocasione la devolución de dichos documentos sin cumplimentar, sino, también, por la necesidad de cumplir el indicado precepto reglamentario, en el que se amparan, con indudable fundamento, las corporaciones reclamantes.»

3,3 SOLUCIÓN NEGATIVA: PROHIBICIÓN DE LAS NOTIFICACIONES INDIRECTAS

3,31 *Notificación de actos de la Administración del Estado*

La doctrina sentada en las aludidas circulares del Ministerio de la Gobernación, en lo que hace referencia a la notificación de actos emanados de la Administración del Estado, es incorrecta, pues en este caso resulta insoslayable la prohibición establecida por el artículo 78,2 LPA:

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

Contrapone implícitamente este precepto dos tipos de notificaciones: las cursadas directamente a los interesados por el órgano que dictó el acto o acuerdo (notificaciones *directas*) y las cursadas a los interesados indirectamente, esto es, a través de otros órganos ligados a aquél por una relación de jerarquía o de tutela (notificaciones *indirectas*). Se trata de una clasificación que maneja—según vimos—como criterio diversificador el del autor jurídico de la notificación. Cuando el autor jurídico del acto que se notifica y el de la notificación son uno mismo, la notificación es *directa*. Cuando son diferentes, la notificación se llama *indirecta*.

Pues bien, parece evidente que el artículo 78,2 LPA, interpretado a *contrario sensu*, prohíbe terminantemente las notificaciones indi-

rectas, lo que vale tanto como decir que cuando un órgano de la Administración del Estado produce un acto administrativo a él le corresponde también notificar ese acto.

Por tanto, ni puede valerse de otro órgano a él ligado por relación jerárquica—a pesar de que esto sigue haciéndose así en muchos casos—ni puede utilizar a un órgano ligado por relación de tutela, o sea a un órgano de una Administración pública distinta.

En otras palabras, *los entes locales no están obligados a notificar los actos producidos por órganos de la Administración central.*

Al respecto se ha escrito con razón lo siguiente (43): «La expresión "cursadas directamente", empleada por el legislador en el mencionado artículo 78,2, indica que debe utilizarse la vía directa, la más recta, aquella en la que haya 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: Órgano que debe notificar-Servicio de Correos-alcaldía-Interesado. Este trayecto, además de 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.»

3,32 Notificación de actos de los entes locales

A) Como ya vimos, el artículo 313 ROF establecía con anterioridad a la LPA el sistema de notificación indirecta «por medio de la alcaldía respectiva». Publicada la LPA, este precepto quedó subsistente, dado que la LPA se aplica supletoriamente a las entidades locales (art. 1,4 LPA).

En consecuencia, después de la vigencia de la LPA el sistema de notificación indirecta continuó rigiendo en las relaciones entre entes locales, es decir, cuando se trate de notificar actos producidos por dichos entes, y así se recordaba ya en la comunicación del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales de que antes hemos hecho mención.

B) Con posterioridad, sin embargo, el decreto 1349/1968, de 6 de junio, ha dado nueva redacción al artículo 313 ROF:

(43) LÓPEZ MERINO, F.: *Notificaciones...*, cit. en nota 3, pp. 106 y ss.

«La notificación se practicará con arreglo a lo dispuesto en el artículo 80 de la ley de Procedimiento administrativo de 17 de junio de 1958, revisada por la ley 164/1963, de 2 de diciembre.»

El alcance de esta modificación no puede captarse con la simple lectura del nuevo texto, sino que es necesario deducirlo del preámbulo del mismo decreto. Sencillamente se ha tratado de prohibir la notificación indirecta en este ámbito de las relaciones entre entes locales en que todavía estaba en vigor. Efectivamente, el preámbulo en cuestión dice lo siguiente:

«El artículo 313 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las corporaciones locales, de acuerdo con la legislación general de procedimiento administrativo vigente en el año de su promulgación, estableció que las notificaciones, cuando hubieran de realizarse fuera del término, se hicieran a través de la alcaldía respectiva.

Los inconvenientes de esta norma, por la acumulación de notificaciones que se produce en los Ayuntamientos de las capitales, procedentes de otras corporaciones, fueron obviados por el artículo 80 de la ley de Procedimiento administrativo, de 17 de julio de 1958, que estableció la notificación por correo, con las garantías allí establecidas.

En diversas circulares del Ministerio de la Gobernación se exhortaba el cumplimiento del artículo 80 en las relaciones de los órganos de la Administración central con los de la local. Mas como es aconsejable que tal precepto se haga extensivo a las que tienen lugar entre diversas corporaciones locales, se estima conveniente, al amparo de la disposición final cuarta de la ley de Procedimiento administrativo, que en tanto se dicte la nueva ley de Régimen local prevista en la disposición final primera de la ley 48/1966, generalizar con carácter provisional la aplicación de la ley de Procedimiento en materia de notificaciones.»

Reconozcamos, sin embargo, que si esa ha sido la intención de los autores del decreto—y esto parece que no admite discusión—, la fórmula empleada no puede ser menos afortunada. El artículo 80 LPA no habla propiamente de notificación por correo, sino que literalmente dice que «las notificaciones se realizarán mediante oficio, carta, telegrama o cualquier otro medio que permita tener constancia de la recepción». El oficio, la carta o el telegrama es una forma de que el interesado tenga constancia del acto, pero no constituye un medio de conseguir que el órgano autor del acto tenga

constancia de la notificación. Por otra parte, ese artículo 80,1 LPA no tiene nada que ver con el problema que se trata de resolver. En realidad bastaba con haber declarado aplicable el artículo 78,2 LPA.

4. Notificaciones indirectas y auxilio administrativo

4,1 DEL AUXILIO ADMINISTRATIVO EN GENERAL

Hace ya varios años que desde las páginas de esta misma revista (44) llamábamos la atención sobre la conveniencia de positivizar un principio latente en nuestro ordenamiento jurídico-administrativo, cual es el principio del auxilio administrativo, es decir, el deber general de los órganos administrativos de prestarse mutua ayuda y colaboración.

Dicho principio aparece regulado con bastante detalle en el proyecto alemán de ley de Procedimiento administrativo (45), donde se establece con carácter general que «todos los órganos administrativos debidamente requeridos para ello deben prestarse recíprocamente una ayuda complementaria» (art. 3, párrafo 1).

En nuestro ordenamiento jurídico-administrativo, en cambio, el principio del auxilio administrativo—que encuentra su paralelo judicial en el deber de jueces y tribunales de auxiliarse recíprocamente, establecido en el artículo 284 LEC—no se regula con carácter general de un modo expreso. Sin embargo, su vigencia no es difícil inducirla de diversos preceptos, como el artículo 140,2 LPA, el artículo 30,2 LPA, y más directamente todavía—siquiera sea referido a un ámbito concreto de la actuación administrativa—, el artículo 6.º RPEA.

4,2 ¿SUPONE EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DEL AUXILIO ADMINISTRATIVO LA PROHIBICIÓN DE LAS NOTIFICACIONES INDIRECTAS?

De lo expuesto hasta ahora se deduce claramente que el sistema de notificación indirecta, lo mismo en el ámbito de las relaciones

(44) GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Los informes administrativos como actos de instrucción del procedimiento administrativo*, DA, núm. 98, 1966, p. 15.

(45) El texto original puede consultarse en *Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes* (EVw VerfG 1963), Ed. Grote, Köln y Berlín, 1964, 296 páginas. Una traducción anotada del texto alemán en NIETO, A.: *Proyecto de LPA en la República Federal Alemana*, RAP, núm. 47, 1965, pp. 483-522.

Administración central-Administraciones locales, que en el de las relaciones entre las distintas entidades locales, se halla expresamente prohibido. Después de la modificación del artículo 313,3 ROF, la vigencia del artículo 78,2 LPA se proyecta también al ámbito local.

Establecida en estos términos la cuestión, cabe preguntarse si esa prohibición de las notificaciones indirectas contradice el que hemos llamado principio del auxilio administrativo. Se trata, pues, de saber si resulta contradictorio establecer, por un lado, la obligación de mutuo auxilio entre órganos y entes administrativos, y prohibir, por otro, la notificación por vía indirecta (46).

En nuestra opinión, no puede hablarse en absoluto de contradicción. Si algún sentido tiene la palabra *auxilio*, ha de ir referido a situaciones en que no se puede hacer algo, imposibilidad que trata de superarse precisamente con ese auxilio. Por tanto, el auxilio administrativo de un órgano a otro sólo se justifica cuando el órgano que lo pide no puede hacer por sí lo que tiene que hacer. De aquí que el proyecto alemán hable de «ayuda complementaria» (*ergänzende Hilfe*) (art. 3.º, párrafo 1).

No es procedente invocar en defensa de la utilización del sistema de notificación indirecta el referido principio, pues el órgano autor del acto que se notifica tiene medios suficientes en la ley para hacer por sí la notificación. No obstante, si se diera el caso de que la notificación no pudiera hacerse directamente, entonces estaría justificada la invocación del referido principio en demanda de la colaboración de otro órgano administrativo en mejores condiciones de efectuarla (47).

(46) El artículo 129, 5, del Reglamento del Impuesto de Derechos, de 29 de marzo de 1941, establecía —para los casos en que se hubiere practicado comprobación de valores— que «la liquidación que se gire se notificará al presentador en el domicilio previamente señalado por el mismo, por medio de la Alcaldía respectiva...». Comentando este precepto, afirmaba ya GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *La notificación de los actos administrativos relativos al impuesto de Derechos reales*, cit. en nota 3, p. 641, que ello «es una de tantas consecuencias del principio de auxilio que obliga a los distintos órganos de las Entidades públicas».

(47) El artículo 4.º del proyecto alemán expresa muy claramente los límites del deber de auxilio: «Un órgano administrativo puede solicitar este auxilio especialmente cuando: 1. Por razones jurídicas no se encuentra en condiciones de ejecutar por sí mismo la actividad de que se trate. 2. Por razones materiales se encuentra en la misma situación, particularmente por carecer de personal y de los medios necesarios...» (párrafo 1). «El órgano requerido no está obligado a prestar el auxilio cuando: 1. Otro órgano pueda hacerlo de forma notoriamente más sencilla o con gastos notoriamente menores. 2. Sólo pueda hacerlo con un gasto desproporcionalmente elevado. 3. Por consecuencia del mismo ponga en serio peligro la ejecución de sus propias funciones» (párrafo 3).

Así, pues, ni excepción ni quiebra del principio de auxilio administrativo. Ambas previsiones—obligación recíproca de auxilio y prohibición de notificaciones indirectas—son perfectamente compatibles en una regulación positiva del actuar administrativo.

5. Conclusiones

5,1 Constituye la notificación administrativa un acto de dirección procesal por el que una Administración pública comunica a una persona física o jurídica, nominativamente determinada, el contenido de un acto administrativo que le afecta, en ocasiones imponiéndole una determinada carga procesal que también debe precisársele, y de cuya recepción por el destinatario, o por un tercero legalmente subrogado a estos efectos, debe quedar constancia en el expediente.

5,2 Una de las causas que más han contribuido a oscurecer el tema de las notificaciones es la falta de precisión con que se maneja la terminología generalmente empleada. Esto puede notarse muy particularmente cuando se intenta una clasificación de aquéllas, pues no siempre se ha sabido evitar la agrupación de conceptos que responden a puntos de vista heterogéneos. La clasificación que proponemos en el texto pretende ofrecer una visión completa de la figura que examinamos, evitando en lo posible incurrir en el defecto que acabamos de apuntar.

5,3 Particular interés ofrece—a los efectos pretendidos en este trabajo—la distinción entre aquellas notificaciones que se cursan directamente al interesado por el órgano que dictó el acto o acuerdo (notificaciones *directas*) y las cursadas a los interesados indirectamente, esto es, a través de otros órganos ligados a aquél por una relación de jerarquía o de tutela (notificaciones *indirectas*). Se trata de una clasificación que maneja como criterio diversificador el del autor jurídico de la notificación. Cuando el autor jurídico del acto que se notifica y el de la notificación son uno mismo, la notificación es directa. Cuando son diferentes, la notificación se llama *indirecta*.

5,4 En ocasiones se confunde la notificación mediante agente con la que hemos llamado notificación indirecta. Tal confusión debe evitarse. El agente notificador puede ser autor material, tanto de notificaciones directas (cuando es el autor jurídico del acto noti-

ficado el que utiliza sus servicios) como indirectas (cuando sirve a un órgano que actúa de mero intermediario).

5,5 A partir de la entrada en vigor de la LPA, los entes locales no están obligados a notificar los actos producidos por órganos de la Administración central. Así resulta del artículo 78,2 LPA, que, interpretado *a contrario sensu*, prohíbe las notificaciones indirectas.

5,6 Tampoco están obligados a notificar los actos emanados de otros entes locales. Es cierto que, por lo que respecta a estos actos, el sistema de notificación indirecta había que entenderlo vigente, incluso después de publicada la LPA, pues se preveía expresamente por el artículo 313,3 ROF, y, en principio, la LPA se aplica con carácter supletorio en la Administración local. Sin embargo, esto ha cambiado también para el supuesto que examinamos, después de la nueva redacción dada al artículo 313 ROF, por el decreto 1349/1968, de 6 de junio.

5,7 El auténtico sentido de este decreto hay que deducirlo de su preámbulo más que de su texto, pues la remisión que el artículo 313 ROF, en su nueva versión, hace al artículo 80 LPA, no resulta suficientemente esclarecedora si lo que se pretende es—como resulta del preámbulo—descargar a los municipios de la gravosa obligación de notificar los actos producidos por otras administraciones públicas. No es el artículo 80 LPA el que prohíbe las notificaciones indirectas, sino el artículo 78,2 LPA.

5,8 La prohibición de las notificaciones indirectas no contradice el principio general—latente en nuestro ordenamiento jurídico—del auxilio entre órganos y entes administrativos, pues este auxilio debe tener un carácter excepcional, referido a aquellos casos en que un órgano administrativo no puede actuar por sí. Y en principio los órganos administrativos pueden hacer directamente las notificaciones valiéndose del correo.

