

LA NOTIFICACION EN LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: REFLEXIONES SOBRE UNA POSIBLE REFORMA

35.077.3(46)

Por VALENTIN R. VAZQUEZ DE PRADA

Sumario: PRELIMINAR: 1. ¿Derecho a la notificación?—2. ¿Quiénes deben tener el derecho a ser notificados?—3. Actos administrativos singulares y disposiciones administrativas de carácter general.—4. Caracteres de la publicación.—5. Destinatarios de la actividad administrativa.

Preliminar

TODAS las leyes tienen un período de rodadura en el que se va ensamblando con la realidad, con la vida social, y en donde demostrará o irá demostrando su eficacia. Es en tal período cuando más abundan los comentarios y demás enjuiciamientos críticos sobre la misma. Si a la novedad que toda ley encierra en los comienzos de su vigencia, se añade la importancia que algunas revisten dentro del ordenamiento jurídico de un país, tendremos un dibujo aproximado del fin que determinadas normas han cumplido, cumplen o pretendieron cumplir en un país. Dentro de estas últimas podríamos incluir la de Procedimiento administrativo que apareció como uno de los frutos más esplendorosos del movimiento de reforma administrativa de fina-

les de los cincuenta y en cuyo contenido se encuentran verdaderos puntos programáticos de toda la actuación administrativa, puntos que intentaban ser faros permanentes de esta actuación (recordemos como más sobresalientes los de la eficacia y celeridad en dicha actuación y los de una necesidad de acompañar a cualquier futura disposición general de su tabla correspondiente de normas derogadas y vigentes). Se quería poner al día la operatividad administrativa, modernizarla, y hasta con lenguaje de nuestros días, europeizarla, y no se veía mejor cosa para ello que dotarla de la respectiva norma procedimental, de tan ambicioso ámbito, que como subrayó la doctrina entonces, no era —ni es— una norma exclusivamente procedimental. Como toda ley, inició su andadura con las mejores perspectivas, pero poco a poco, la novedad fue desapareciendo y hoy aunque vigente, ningún comentario suscita. Mas este olvido crítico, puede arrastrar consigo el desuso o la inaplicación de algunos de los principios innovadores que la ley posee o simplemente el mantenimiento de sus deficiencias —ya que toda obra humana como toda previsión legal no pueden ser totalmente completas— o el reconocimiento de puntos o aspectos que en su fecha de elaboración no merecieron la adecuada consideración.

El replanteamiento de la vigencia total de la LPA no va a ser aquí objeto de tratamiento ni de exposición. Sólo aludimos a él, como una especie de toque de atención, de llamada a todos los que enfrascados o no en el diario quehacer de la Administración pública (1) se preguntan muchas veces sorprendidamente sobre la inaplicación de una norma procedimental, inaplicación que por otra parte tiene grandes repercusiones en ese diario quehacer; recojamos los artículos 85 y 129, 3.º, en los que se contemplan los supuestos de una clasificación de los informes —vinculantes y facultativos—, así como de la tabla de vigencias

(1) SIMONS, conocido experto americano en Organización y Métodos, recordaba ya hace años el enorme peso —y hasta lastre— que tiene en el quehacer administrativo la rutina. Esto explica el porqué aparentemente pueden detectarse «modas administrativas», produciendo como una diversificación entre lo que ha sido y es siempre la actividad administrativa y esos nuevos vestidos de temporada. La novedad se asimila y al final todo vuelve a lo anterior; señalemos entre otros ejemplos los cursos de formación y perfeccionamiento de los funcionarios civiles; tras su innovación, la rutina se fue adueñando de ellos, hasta que algunas voces críticas protestaron (así lo hicimos nosotros, modestamente, en un artículo publicado en esta misma Revista, y del que se hicieron eco y ampliaron otros autores, como G. HABA, TOUBES, etc.).

y de disposiciones parcial o totalmente modificadas producidas por la formulación de una nueva disposición general. Es evidente que mayoritariamente los informes facultativos son los predominantes, pero ¿tienen todos el mismo carácter, la misma «fuerza de obligar»? o preguntado de otro modo, ¿son facultativos y por tanto no vinculantes todos aquellos informes sobre los que no ha recaído expresamente el calificativo o predicado de «vinculantes»? Tenemos en nuestra mente todos aquellos casos de actuación conjunta y coordinada de varios Departamentos ministeriales o centros directivos correspondientes a esos distintos Departamentos, que por su misma conjunción o coordinación van actuando sucesivamente, y que al mismo tiempo van emitiendo informes o simplemente van dando su parecer sobre cómo entienden realizada la causa de la emisión de tal parecer. Conviene recordar en que estas actuaciones conjuntas son cada día más frecuentes, sobre todo, en los nuevos campos de la actividad administrativa como son los económicos en donde el cantonalismo se superpone al funcionalismo y en donde la sola posibilidad coordinadora se logra a través de la participación de los Departamentos competentes en el respectivo expediente; en estos casos, aun configurándose expresamente como discrecional, ¿puede el centro interviniente posterior apartarse del informe —favorable— emitido por aquel centro de competencia más específica, a pesar de que tal informe no se configure como vinculante? ¿No le convierte la simple práctica y hasta diría que la lógica, que por ser lógica se aparta de esas razones oscuras que explican las distribuciones y asignaciones de competencias en ocasiones en aquello que la norma no le ha dado? Más aún: el órgano interviniente posterior acepta como «vinculante» ese informe existente, reduciendo su discrecionalidad al más puro automatismo. Si así no fuera, la discrecionalidad sería pura arbitrariedad. La práctica supera la estricta clasificación legal.

Otro precepto que hemos citado y que para cualquier administrado —y gobernado— tiene mayor enjundia es el de la tabla de vigencias y de no vigencias que según la LPA debe acompañar a toda nueva disposición de carácter general. A pesar y no obstante, tal precepto, la lectura diaria del *Boletín Ofi-*

cial del Estado nos prueba el uso contrario; tales disposiciones siguen publicándose con la tradicional cláusula de estilo de que la misma —la disposición X o Y— regirán en las materias a que se refieren, quedando derogadas todas las normas o disposiciones anteriores y vigentes, que les contradigan. La fórmula, contra la que precisamente se dirige el artículo 129, 3.º, es tan vaga que la continuación en el empleo de la mencionada cláusula y la paralela derogación informal o mediante el desuso del aludido precepto, justifica el término de grave que antes hemos utilizado, porque si apreciamos el cúmulo inmenso de normas y disposiciones de carácter general que día a día van saliendo en el diario oficial, llegaremos a la conclusión de la enorme dificultad que tiene a veces saber qué disposición o disposiciones son aplicables en tal o cual materia (a veces se han puesto como ejemplos de humor negro esas permanentes referencias a otros múltiples textos normativos que en algunas disposiciones generales se contienen, que más las convierten en auténticos mecanos o rompecabezas, que en esos textos claros, breves y lapidarios que desde nuestros más remotos clásicos se piden de estas disposiciones generales y, en particular, de las leyes). Recordamos cómo en los primeros tiempos de la LPA, sí se cumplía con tal precepto, pero al parecer los obstáculos son tan grandes que hemos terminado por dejar de ver el bosque para ir acumulando mayor número de árboles, que nos impiden sucesivamente seguir viendo tal bosque, porque contra toda lógica los problemas de compatibilidad o confrontación normativa los iremos solventando por la vía fácil de la correspondiente norma interpretativa, o aclaratoria, o simplemente correctora de faltas de transcripción.

Lo anterior sirva de botón de muestra sobre lo que será objeto de tratamiento en esta pequeña comunicación. Es verdad que revelan la siempre actual problemática de relaciones «norma jurídica-práctica administrativa», así como la subyacente de las relaciones entre sus elaboradores o autores y sus destinatarios y cómo la mención de estos últimos no es algo gratuito ni propio de un manual de teoría general del Derecho (basta con citar la distinción que hace por ejemplo F. de CASTRO, porque habría que preguntar que a qué niveles, por qué no en todos

ellos, y de modo uniforme es igualmente imperativo el precepto; más aún, diríamos que el funcionario simple es el primer sorprendido de la ausencia de algunos requisitos procedimentales). Sirven también para que guiados por este comportamiento administrativo nos inspiren algunas líneas de mejoramiento en el mismo, preocupados porque las vías de comunicación y relación Administración-administrados sean más cálidas y flexibles, cubriéndose aspectos o puntos sobre los que la falta de norma clara hace surgir dudas, que estimamos deben resolverse por la de mayor defensa de las garantías del administrado. Muchas veces, aun no terminado el procedimiento, se plantea la duda de si su resolución deberá o no notificarse individualmente al interesado o a los interesados, así como alternativa de si se publica, jugando ambas, la publicación y la notificación de la resolución, como términos antitéticos o al menos como distintos, cuando creemos deben ser complementarios, y en pro de ello se dirige este trabajo.

1. ¿DERECHO A LA NOTIFICACIÓN?

La relación Administración-administrados tiende a verse más como pretendida convergencia de contrarios que como armonía de dos posiciones que no tienen por qué ser tampoco siempre polos opuestos. Por tal visión, parece que hablar de derechos en tal relación es a menudo espinoso y en todo caso erizado de dificultades, lo que origina como una especie de tierra de nadie, cubierta con la práctica. Frecuentemente entre nosotros se ha destacado la nota de «majestad» que ha heredado la Administración, definiéndose la relación jurídico-administrativa como justamente aquella, caracterizada muy gráficamente, en la que la Administración Pública actúa desde el dosel de su potestad. Por eso, hablar de derechos de los administrados es problemático, más al identificarse casi totalmente el término «administrado», con subordinado u obligado, identificación errónea como precisó en su día SERRANO GUIRADO, que al mismo tiempo hizo una apología de sus derechos; hablar de «administrado» no puede significar que el administrado sea siempre el sujeto pasivo y titular único de las obligaciones de la relación jurídico-

administrativa. Si a esta descripción añadimos que hay materias, como la de procedimiento, que por un razonamiento capcioso, que más o menos viene a decir, que nadie más que la propia Administración está interesada en el respeto y observancia de sus normas, y que simultáneamente está descalificando a los particulares para ser fiscalizadores o controladores de tal respeto y observancia, tendremos que hablar de «derechos» en este campo procedimental, resulta más problemático que en el genérico de relaciones Administración-administrados a que hemos aludido. De ahí el interrogante: ¿puede hablarse del «derecho del administrado a la notificación»? (2). Particularmente estimamos correcta la opinión del autor ya mencionado, SERRANO GUIRADO, que enumera entre los derechos de los «administrados», este de ser notificados de las resoluciones que les conciernen. En principio, nada parece más lógico y ortodoxo: los particulares deben tener el derecho a/de ser notificados de los actos y resoluciones administrativas que les afectan, pero aunque esta formulación no suscitaría problemas, éstos nacerían inmediatamente al entrar en su contenido, lo que por lo demás no es exclusivo de este derecho, ya que en definitiva, como escribe CASTÁN desde una perspectiva más general, toda cuestión de derechos incluye y se encierra en una cuestión de límites (3), por

(2) Quizás la opinión casi aislada de SERRANO GUIRADO se deba a que el tema de la notificación, como de otros relativos al procedimiento administrativo, se haya considerado como menor. Hasta el número 100 de esta REVISTA, sobre él no se había publicado más que un breve comentario del profesor GONZÁLEZ PÉREZ; estos temas pretendidamente menores son muy aptos para la sugerencia, porque precisamente ellos denotan ciertas deficiencias, cuya curación es importante; relefa simultáneamente un breve pero sustancioso trabajo de H. NÚÑEZ MAROTO, publicado en el número 49 del *Boletín Informativo de la Vida Local*, publicado por el IEAL, en el que se examina comparativamente las normas reguladoras de los traslados de distintos cuerpos de funcionarios, así como las del llamado «derecho de consorte», para sacar del mismo una tremenda conclusión discriminatoria contra los funcionarios locales; ante él nos preguntábamos, lo mismo que ante este tema de la notificación: ¿cuántos comentarios sobre los principios generales, sobre los «grandes temas» y cuántos sobre esos detalles tan relevantes desde el plano de los interesados y, en general, de los que deben participar en las consecuencias de la aplicación de las normas generales?

Con otras referencias, diremos que la LPA no es ajena ya al proceso de revalorización del administrado, como se prueba por su noción de «interesado», categoría que hace común y que pocas veces se ha subrayado, y alrededor de la cual giran tanto el titular de derechos como el del interés legítimo. La parte III de la Exposición de Motivos se titula *Los interesados*, y en su texto se refiere a ellos genéricamente, mientras que los pormenoriza en su artículo 23. Por eso, creemos que la ley no prezga contra un derecho a/de la notificación, y de ella pueden derivarse argumentos a favor. que arriba citaremos.

(3) J. CASTÁN TOBEÑAS: *Derecho Civil español, común y foral*, t. II. Instituto Editorial Reus, 1957, p. 96.

lo que aquí, también, se precisaría saber o fijar hasta dónde debe llegar este derecho a la notificación.

Lo anterior podría plantearse también de este modo: de haber un derecho a la notificación, ¿quiénes serían sus titulares? Precisamente en la respuesta a esta pregunta vendría dada la resolución de la cuestión de límites a que nos hemos referido. Hablar sin más del «derecho a/de la notificación» nada indica si a continuación no se señalan quiénes serán sus titulares, pero es sobre este punto sobre el que giramos toda la razón y la sinrazón de este artículo, ya que de él se derivará la necesidad de su ampliación, de elevar el número de los que hasta ahora pudieran estimarse titulares del mismo y ello en base tanto a una mayor igualdad de derechos de los administrados (la excepción del tratamiento privilegiado y discriminatorio en el campo administrativo debe ser mínima) como a un mayor acercamiento de la Administración a los administrados y de un mayor interesamiento y participación de éstos en asuntos que les conciernen.

2. ¿QUIÉNES DEBEN TENER EL DERECHO A SER NOTIFICADOS?

La LPA en ningún lugar habla de «derecho a la notificación», tanto positiva como negativamente, o sea que si bien no le menciona como derecho, tampoco le niega; como decimos en nota, no existe ningún prejuicio legal contra él. Ahora bien, por el contrario, estimamos que en ella puede encontrarse tal derecho, ya que si su artículo 79, 1.º, establece que «se notificarán a los interesados las resoluciones que afecten a sus derechos o intereses», a través del juego dialéctico de que a todo deber —u obligación— corresponde y tiene que corresponder, un derecho, tenemos que si la Administración debe notificar es que los interesados tienen el derecho a ser notificados, derecho que se protege y tutela reconociendo al interesado la posibilidad de formular una «protesta formal... en solicitud de que la Administración rectifique la deficiencia» (artículo 79, 3.º). El que la ley de Procedimiento administrativo no hable expresamente de derecho a la notificación y sí en cambio del deber de la Administración a notificar sus actos y resolución en determinados casos obedece

a que está contemplando más el actuar administrativo que a los particulares afectados, o sea, es una ley reguladora más de las obligaciones de la Administración —por ello se califica de «procedimiento administrativo»— que de los derechos de los administrados, cuyo lugar no parece ser este el adecuado. Diríamos que el administrado permanece en segundo lugar: «La necesaria presencia del Estado en todas las esferas de la vida social exige un procedimiento rápido, ágil y flexible que permita dar *satisfacción a las necesidades públicas sin olvidar las garantías debidas al administrado*, en cumplimiento de los principios consagrados en nuestras leyes fundamentales» (Exposición de Motivos, parte I, final; los subrayados son nuestros). De esta cita puede deducirse que la LPA busca dos objetivos: uno y principal, agilizar y en general regular la actividad administrativa a través de un procedimiento con el que mejor se satisfagan las necesidades públicas, lo que se diversifica más en obligaciones impuestas a la Administración para servir al público, y otro, secundario, proteger esos derechos cuyo sitio más adecuado de reconocimiento son las Leyes Fundamentales.

Insistimos en que la doctrina administrativista española no trata ni alude expresamente, salvo la excepción de SERRANO GUIRADO, de lo que podríamos llamar «naturaleza jurídica de la notificación». Incluso GONZÁLEZ PÉREZ en su artículo específico sobre este tema de la notificación, que por citar al anterior, parecería estar obligado a dar su opinión, no lo hace, por lo que su silencio puede interpretarse como negativa. GARCÍA DE ENTERRÍA (4) califica a la notificación como «una cuestión de gran importancia», estudiándola dentro del capítulo dedicado a la eficacia de los actos administrativos.

3. ACTOS ADMINISTRATIVOS SINGULARES Y DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE CARÁCTER GENERAL

Como un *lapsus* o intervalo al interrogante planteado de quiénes son los titulares del derecho a la notificación, debe suscitarse esta distinción traída aquí a cuento sólo a modo de re-

(4) E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Apuntes de Derecho administrativo*, 1.º, t. II, Madrid, Curso 1968-1969, p. 119.

sultando y nos atenemos a la expresión legal como es la del artículo 27 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración Civil del Estado, cuando habla de «los reglamentos, circulares, instrucciones y demás disposiciones de carácter general...» y la del artículo 29 de la misma ley, con una leve modificación: «Para que produzcan efectos jurídicos de carácter general los Decretos y demás disposiciones administrativas habrán de publicarse en el *Boletín Oficial del Estado*...» (5). No nos interesa aquí entrar en análisis revisionistas, aunque sí nos conviene dejar constancia que la separación está lejos de ser pacífica, o sea, que existen determinados actos de la Administración sobre los cuales puede haber duda de si son singulares o si son generales, aunque diferenciables de estos últimos es la categoría de actos plúrimos que durante tanto tiempo se confundieron con ellos. Sin embargo, la distinción tiene entre otras importantes consecuencias y diferencias la de que los actos administrativos singulares deben ser objeto para su eficacia, de notificación, mientras que los generales deben serlo de publicación. Pero abundando en lo dicho, como no todos los actos de la Administración tienen un perfecto, claro e indubitativo encaje en alguna de estas dos categorías, de esto resulta que sobre estos actos de no fácil acomodo y calificación como actos administrativos singulares o como disposiciones administrativas de carácter general, continuamente se está planteando la duda alternativa de si en ellos bastará la publicación o se requerirá la notificación, y antes que nada, de cuál será el camino elegible: si el acto deberá ser publicado o bastará con su notificación. No hay que confundir la publicación de las disposiciones administrativas de carácter general con la publicación que juega como fórmula subsidiaria de la notificación si son varios los interesados y de ellos se desconoce su domicilio, prevista en el artículo 80, 3.º, de la LPA. Su redacción, sin embargo, suscita serias reservas; aunque parece estar contemplando a una pluralidad de interesados, de paradero desconocido, no se ve por qué deje de admitirse el otro supuesto: destinatario singular de domicilio desconocido; el hecho de que la misma ley en su artículo 69, 1, fije los requi-

(5) De la LPA y de la LRJAE manejamos la edición publicada por el Ministerio de Hacienda, 1958, Secretaría General Técnica, 1958, en un texto único que contiene ambas disposiciones legales.

sitos a rellenar por el interesado cuando sea él quien inicie el procedimiento, y que dentro de tales requisitos figure el de su domicilio o el de la persona que lo represente, y que el artículo 71 prevea su omisión, sancionando su incumplimiento con el archivo del expediente (6), no elimina la hipótesis citada porque fijémonos que la paradoja a que pueden dar lugar ambos artículos: si el requisito omitido ha sido precisamente el domicilio, ¿cómo requerir al solicitante para que salve tal omisión? ¿Motivará esto el archivo sin más trámite? Además, por la vía del artículo 80, 3.º, ¿puede presumirse que la publicación, en defecto de la notificación, está prevista sólo para los actos administrativos singulares con pluralidad de destinatarios desconocidos? Creemos que en él pueden entrar los siguientes casos:

- 1) Varios interesados, desconocidos.
- 2) Uno solo, desconocido, porque si se desconoce, ¿puede saberse a priori si serán varios o será uno solo?
- 3) Varios, algunos conocidos, y otros, desconocidos.
- 4) Todos, conocidos, pero algunos —varios— con domicilio ignorado o desconocido, y finalmente.
- 5) Uno, conocido, pero con domicilio desconocido.

No eliminamos la posibilidad de que puedan inventariarse otros casos, y en cuanto al último, la expresión singular de la ley nos inclina a él ya que estimamos parcial reducir la previsión legal única y exclusivamente a los actos plúrimos, o sea a aquellos actos que singulares por su contenido, éste se multiplica tantas veces cuantas sean las personas interesadas a las que se dirige.

Del precedente apartado remarcaremos que la publicación juega como fórmula sustitutiva de la notificación, existiendo una clara y evidente predilección legislativa, cuando de actos administrativos singulares se trata, por la notificación individualizada, y esto es lo que intentamos hacer valer análogamente en

(6) Creemos, aunque no podamos hacer la cita concreta, por no tener el texto a mano, que la paradoja a la que nos referimos ha sido tratada por algún autor que subraya la aporía a la que conduce el artículo 71, dada la singularidad del requisito del domicilio del artículo 80.I. Diríamos que el incumplimiento de cualquiera de ellos no tiene los mismos efectos que si el que se incumple es la cita expresa del domicilio.

relación con aquellos actos cuya naturaleza no es ni claramente singular ni claramente general. Pongamos ejemplos: la resolución de un concurso de traslado de funcionarios, ¿es general o singular?, o a cualquier otro concurso de méritos, o la resolución declarando los aspirantes admitidos a la práctica de una oposición o de un concurso-oposición, o esa misma resolución que incluye a veces la mención de un solo excluido, al que se le recuerdan los plazos para recurrir contra su solitaria exclusión, así como clase de recurso y órgano ante el que recurrir, o esas órdenes ministeriales por las que se conceden determinados beneficios económicos, fiscales, etc., a una relación particularizada de empresas ciertas y determinadas, y tantos otros ejemplos de disposiciones que a pesar de revestir la forma de resoluciones u órdenes ministeriales tienen destinatarios particulares y concretos y que en ocasiones aparecen como artificialmente generales al acumularse por la misma Administración, ¿entrarán dentro del mencionado precepto de la LRJAE, cumpliendo su objetivo con la sola publicación en el *Boletín Oficial del Estado*?

4. CARACTERES DE LA PUBLICACIÓN

La publicación en el *Boletín Oficial del Estado* se configura como la fórmula más solemne, motivo por el cual sólo se impone a las disposiciones administrativas de carácter general. Cuando estamos ante una disposición administrativa de tal condición resulta adecuada su suficiencia, pero no así cuando estamos ante alguno de los actos (o disposiciones) citados en el número anterior. Con esto, no queremos decir que en ellos no hay el interés público suficiente como para no continuar exigiendo la misma fórmula de exteriorización, sino que únicamente predicamos la necesidad de que en tales supuestos se dé y se produzca la notificación complementaria a los respectivos intereses, con domicilios y demás características perfectamente singularizadas. Piénsese por ejemplo en la OM que atribuye a una relación de empresas un conjunto de beneficios; es evidente el interés público por conocer cuáles son tales empresas y no sólo porque nada mejor que la publicidad y su producción a tra-

vés de la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* de la actividad administrativa, que con ello garantiza el respeto a la igualdad de todos, sino también porque en el fondo con dicha actividad concesora se está reconociendo un régimen excepcional que como tal pide y reclama la prueba de su neutralidad objetiva mediante su inserción en el diario oficial, publicación que tiene la misma eficacia que la notificación respecto de los actos administrativos singulares, es decir, sirve para marcar el comienzo de su eficacia y cuya similitud con estos últimos se potencializa, ya que en estas OOMM, a pesar de su forma, su contenido singular se demuestra en cuanto su publicación surte generalmente efectos inmediatos, no jugando para ellas la *vacatio legis* común de los veinte días siguientes a la publicación; de ahí que las órdenes ministeriales que reconocen los beneficios de la acción concertada son eficaces desde el día de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, fecha a partir de la cual comenzará a contarse su plazo de duración (7).

Incluso, en nuestros días, se está produciendo un reforzamiento y duplicación en la publicación, al generalizarse el método de los Boletines Oficiales por cada Departamento ministerial, que a veces prejuzgan su contenido, calificando previamente la naturaleza jurídico-administrativa de las disposiciones o actos en él incluidos (es el caso del correspondiente al Ministerio de

(7) En los ejemplos citados es evidente el interés público de la publicación, lo que subrayamos; la resolución que declara y publica quiénes son los solicitantes admitidos y excluidos a la práctica de una oposición es una resolución que confirma, y así lo declara, que en los primeros se dan todas las circunstancias que las normas «generales» de convocatoria establecen para concurrir; de ahí la necesidad de revisar de oficio en cualquier momento todo posterior descubrimiento de la falsedad de alguna de tales circunstancias, y de ahí la publicación de esta orden revisora anulando el expediente por lo que se refiere a los infractores (se exige un determinado título universitario, y algún participante, al que se declaró apto, finalizada la oposición, presenta otro, no equiparable para esa oposición, por lo que la resolución ministerial que anula los ejercicios practicados para el infractor presenta obvias razones para su publicación, ya que mediante ella se está garantizando el cumplimiento y respeto de la normativa general representada por las normas de convocatoria, que tienen carácter de ley, para la oposición). Caso parecido es el entrevisto por alguna sentencia de nuestro Tribunal Supremo de alegación de posesión del título de doctor para la realización de los ejercicios de oposición a cátedras, y la posterior probanza de que tal título no se poseía en el momento en que era preciso poseerlo para poder participar legalmente en tales ejercicios. En estos casos, tales actos ofrecen múltiples perspectivas: son singulares en cuanto su destinatario es particular y singular; son generales en cuanto al mismo tiempo que recuerdan la vigencia de una normativa general están afectando a una pluralidad determinada de otros sujetos, como son los demás participantes.

Educación y Ciencia, que subtitularmente se denomina de «actos administrativos», surgiendo la duda de si la inclusión en él de una disposición lleva paralela y automáticamente la atribución con su respectiva eficacia de tal condición jurídica o si por el contrario en virtud de una reiterada jurisprudencia, las calificaciones administrativas no prejuzgan la verdadera naturaleza).

En favor únicamente de la publicación de todo este conjunto de actos y disposiciones han jugado las mismas consideraciones que tradicionalmente se han dicho sobre tal medio difusor, no apreciando las profundas diferencias existentes con las auténticas disposiciones generales (como es el caso de una ley). Resultaría incongruente, exagerado y hasta imposible, que predicáramos de la ley no sólo la necesidad de su publicación, sino la complementaria de su notificación a todos y cada uno de los miembros de la comunidad a la que se dirige; pero tales adjetivos no son aplicables cuando lo que tenemos delante es alguno de esos actos —o disposiciones— en los que confluye la generalidad con la singularidad. Es para ellos para los que pedimos la notificación complementaria. Descendiendo al terreno real, diríamos que incluso simples razones humanitarias abogan por tal demanda; los destinatarios, singulares y conocidos de tales actos y disposiciones, ante la vía única de la publicación en el *Diario Oficial*, deben estar pendientes del mismo para saber cuándo comenzarán a gozar de los beneficios solicitados; cómo el *Boletín Oficial del Estado* debe guardar y respetar unas determinadas dimensiones de paginación, ya que por algo se llama Boletín, y cómo en su confección se pasa por etapas de verdadera acumulación de materiales requeridos de publicación, lo que se comprueba por la variación diaria de sus páginas, a coincidencia en tales etapas de disposiciones de verdadero carácter general con estas otras, de destinatarios singulares, puede retrasar la aparición de estas últimas con los consiguientes riesgos de pérdidas (8).

(8) Imaginemos el supuesto de unos beneficios económicos solicitados a cuyo otorgamiento se supedita la posterior realización de una operación —una concentración o fusión de sociedades— ¿puede concebirse el estado de pendencia creado con la fecha aleatoria de publicación de la Orden ministerial de su concesión?, ¿pueden esas empresas permanecer por mucho tiempo, y este tiempo en tales operaciones no es usual medir por años, sino incluso por sencillos días? Podemos ampliar el casuismo y mirar otros supuestos: los presentadores de instancias para participar en una oposición convocada, ¿por qué mantenerlos en ese estado de incertidumbre que supone la

Alguna vez se ha criticado por la doctrina y por los prácticos la presunción, que muchas veces, se ha demostrado falsa, de que la publicación es el procedimiento más conforme con la generalidad, ya que lo que se presume es la lectura por todos del diario oficial. Se piensa que al menos todos deben leerlo. Por este procedimiento, tanto en la esfera local como en la estatal, se llevan adelante expedientes, actuaciones, que aun contando con destinatarios concretos y conocidos, no se les pone en aviso individual, por cuanto el sistema vigente sólo dispone la publicación (sea *Boletín Oficial del Estado* o *Boletín Oficial* de la provincia, o simple tablón de edictos de un Ayuntamiento). Gascón y Marín criticaba ya en la década de los veinte esa presunción que, según él, es falsa en la mayoría de los casos. Tampoco conviene olvidar que la publicación es el método más rápido y sencillo para la Administración, rapidez que se acumula a la que la institución administrativa siente justamente en la etapa final de todo su proceso operacional, ya que con ella se remata un camino que en ocasiones ha podido ser largo. Es un método fácil, rápido y cómodo para la Administración actuante, aunque no le estimamos ni justo ni completo, por cuanto para que cumpliera con estos últimos requisitos debiera complementarse con la notificación singular a cada uno de los posibles interesados, de forma que por esta notificación se interesaría y se comunicaría la resolución al más interesado o afectado por ella, y por la publicación en los diarios oficiales, se satisfaría el interés público que existe en toda actuación administrativa y sobre todo en aquella que afecta a una pluralidad —determinada o indeterminada— de sujetos. Con esto, enlazamos con el comienzo de nuestra exposición.

publicación y no darles la certeza de que recibirán en sus domicilios la notificación individual de su admisión? Las secuelas del sistema imperante son obvias: pérdidas de tiempo, de esfuerzos, etc. Y es preciso tener en cuenta todos estos supuestos reales para no olvidar el papel y la función de los sistemas; la publicación en el diario oficial puede ser suficiente en teoría, pero no en la práctica, en casos como los expuestos y en tantos otros, en que la aplicación del sistema de la notificación acercaría aún más la Administración a los administrados, humanizándola.

5. DESTINATARIOS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

Las preguntas que nos hacíamos del derecho a la notificación y de quiénes pueden ser titulares del mismo, pueden tener ahora respuesta adecuada. En los actos administrativos singulares, la LPA establece como medio preferente de comunicación la notificación individualizada, y sólo como subsidiario, la publicación. En las disposiciones de carácter general rigurosamente tales, la única fórmula es la publicación en el *Boletín Oficial del Estado*. En medio, quedan una serie de actos y disposiciones que afectan tanto al interés general como al más concreto y determinado de una serie de destinatarios individuales; en ellos hay dos clases de destinatarios, como son el común, del público visto abstractamente, y una pluralidad a quienes afecta y concierne especialmente. Y como destinatarios diferenciados, deben tener su diferente medio de comunicación con la Administración: para los primeros, la publicación en los diarios oficiales; para los segundos, además, la notificación. La falta de declaración expresa de que la notificación sólo será viable en el procedimiento terminado en actos administrativos singulares, abre la posibilidad de admitir la notificación para todos esos actos y disposiciones en que concurren esos dos tipos de destinatarios; antes por el contrario, podríamos fijarnos en la tajante afirmación legal —verdadera declaración de un principio— del artículo 79, I: «Se notificarán a los interesados las resoluciones que afectan a sus derechos o intereses». O lo que es igual: tendrán —o deberían tener— derecho a la notificación no sólo los destinatarios singulares de actos administrativos singulares, sino también los destinatarios singulares de actos y disposiciones de carácter general, pero con sujetos afectados especialmente. A éstos se les deberían notificar las disposiciones o actos que les afectasen, teniendo la notificación carácter complementario de la publicación, a la que se supeditaría la total eficacia del acto o disposición, notificación que debería tener un breve plazo marcado para su realización, a contar de la fecha de publicación en el diario oficial, con lo que se elimina cualquier discriminación. Siendo la LPA una ley abierta a sucesivas y futuras revisiones, al igual de las que ha sido

objeto hasta la fecha, no ofrece inconveniente alguno para que en una ulterior reforma o revisión pueda en ella intercalarse alguna formulación que recogiera el supuesto que hemos contemplado, bien mediante la cita de algunos de esos actos intermedios entre los singulares y los propiamente generales, para los que se añadiría la exigencia de la notificación además de la publicación, o bien por esta previsión, sin tal cita o enumeración.