

A VUELTAS CON LAS NOTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS

35.077.3(46)

Por VALENTIN R. VAZQUEZ DE PRADA

Sumario: Introducción.—Ventajas y desventajas de la notificación individual.—La notificación, *lex ante* o *ex post* de la publicación?—Ejemplos en nuestro ordenamiento.—Conclusiones.

Introducción

EL tema de las «notificaciones» lo consideramos tan importante como para que pueda ser objeto de un tratamiento reiterado.

Basta con asomarse a los repertorios de Jurisprudencia para darse cuenta del enorme valor que tienen. Basta pensar en la iniciación de los plazos impugnatorios, así como en las fechas o términos iniciales para el ejercicio de los derechos, beneficios y otras facultades reconocidas a los particulares, para que valoremos todo lo que las notificaciones representan para el administrado y para la defensa de la misma Administración pública, eludiendo posibles maniobras de aquél.

Como expusimos en un anterior trabajo publicado en esta misma revista (1), a pesar del progreso que en esta materia

(1) DA núm. 147.

representó —y sigue representando— la Ley de Procedimiento Administrativo (en adelante, LPA), su rodaje, así como su actual práctica, están sacando a la luz numerosos puntos, en los que se plantea con toda su crudeza el clásico dilema: si publicación o notificación individual.

Diversas razones pueden hacerse jugar en pro de una u otra solución en los múltiples casos dubitativos en que no se sabe bien qué es lo que realmente procede hacer. A favor de la publicación, entre otras, podemos citar las siguientes:

- Simplificar el trabajo administrativo, ya que, como vulgarmente se dice, de un tiro pueden matarse varios pájaros (pueden entenderse por avisados varios administrados).
- La concentración en una orden de otras varias de análogo y similar contenido.
- La facilitación de la tarea administrativa al utilizar la Administración menores puntos de referencia.

Pero, como Jano, los anteriores puntos a favor tienen su natural contrapartida, y así podemos objetar:

- Se simplifica en principio el trabajo administrativo, pero puede posteriormente resultar multiplicado al ir apareciendo instancias y solicitudes de los propios particulares, que requieren a la Administración por la marcha de sus expedientes, al no ser aún obligatoria la lectura del diario oficial.
- La misma Administración puede estar en un período de relativa inseguridad o, al menos, de «pendencia», de no muy buenos efectos para la marcha de sus servicios —sobre todo, al menos, de los encargados de la tramitación— (basta con pensar que el diario oficial tiene sus exigencias de programación, y, por consiguiente, remitida una orden o resolución para su inserción y publicación en el mismo, pueden transcurrir varios días antes de que se efectúe, sufriendo los servicios remitentes las secuelas de tal situación de espera o pendencia, lo mismo que los sufre el particular, cuya situación es más grave, dado que sólo tiene

como elemento de referencia la publicación en sí y no además la fecha de la orden o resolución remitida que tienen los servicios encargados de su tramitación y despacho). Mientras dure, y ante las posibles instancias de los particulares, requiriendo sobre la situación presente de sus solicitudes, la Administración pública se verá obligada a seguir una de estas dos posturas: o responder expresamente, aludiendo a que la resolución se encuentra pendiente de ser publicada, o no responder, confiando encontrar pronto la publicación y así poder dar traslado al particular de un elemento de juicio más seguro (comunicándole que la resolución se ha publicado en tal *Boletín*).

Sólo en este último caso la Administración, con su comportamiento, satisface plenamente al particular interesado, aunque puede hacer surgir dudas sobre la naturaleza de esta comunicación (en principio, no es notificación, al no poseer los elementos necesarios para ello—contenido de la resolución—, al limitarse a indicar la fecha del *Boletín Oficial* en el que la resolución que le afecta ha sido publicada). En el primer caso es una mera formalidad, sin valor alguno, en el que la misma Administración confiesa su insuficiencia y sobre todo su inseguridad, ya que está en la misma posición que el particular al que se dirige. Nada resuelve con ello a éste ni nada adelanta para su procedimiento. Creemos que pocas veces se repara en estos efectos o en estas situaciones, por cuanto la Administración parte de una premisa que en la mayoría de los casos resulta cierta, cual es la de que los particulares estarán esperando pacíficamente la publicación de la resolución y que, por tanto, no suscitarán pregunta alguna mientras tal hecho no se produzca (2).

(2) Generalmente la facilidad actual de los medios de comunicación contribuye a que los particulares vayan perdiendo el miedo en sus contactos con la Administración Pública, lo que les impulsa a hacer averiguaciones sobre el estado y marcha de sus solicitudes, lo que repercute en llamadas telefónicas, personamientos en los mismos centros oficiales, etc., y otras múltiples gestiones que sin reflejarse en documentos escritos, llenan sus mismas finalidades. Conviene no perder de vista en todo este cuadro, que aún previéndose en algunos casos y procedimientos, plazos—reiterando lo que sobre este particular dispone la LPA, o por simple remisión a ésta—para la resolución y ultimación en la tramitación de los expedientes,

- En cuanto al tercero, al utilizar una misma fecha—la de la publicación—como punto de referencia, la Administración ahorra esfuerzos—en sentido parkinsoniano—de anotar en cada expediente múltiples fechas, con sus correspondientes preocupaciones en orden a la individualización de los efectos por expediente e instancia (3). Una misma y única fecha sirve para que todo un conglomerado de expedientes comience a disfrutar de la nueva situación derivada de la publicación de una resolución.

Ventajas y desventajas de la notificación individual

Como complemento de lo anterior, y aludiendo—repetámoslo de nuevo una vez más—a aquellos supuestos en que se plantea el dilema de su posibilidad por inexistencia de obligación legal o reglamentaria de notificar individualmente, hagamos breve relación de sus ventajas y desventajas, que son inversas a las anteriores, aunque vistas desde otra óptica.

lo cierto es que tales plazos quedan a la observancia espontánea y propia de la Administración, a manera de autoimposición u autoobligación, que puede transgredir, siendo muy difícil la reinstauración de la situación que se pretende corregir. Al igual que todos los estudiantes de Derecho Procesal pronto reciben la aclaración de que los plazos marcados por la ley para la resolución de los litigios, si bien dirigidos a los funcionarios judiciales, pueden ser por éstos superados, sin que haya sanción alguna, ni anulando su resolución tardía, también los administrados se aperciben de que poco pueden hacer para lograr que la Administración resuelva los expedientes en los plazos legal o reglamentariamente marcados. De todos es conocido la escasa—por no decir nula—eficacia del mal llamado—como se ha hecho observar por la doctrina—recurso de queja, y no la puede tener porque si la tuviera entonces aumentaría aún más la injusticia del retraso en el procedimiento, con la recaída de la culpa y responsabilidad en un solo funcionario, como si fuera el único responsable de tal tardanza, cuando dada la variedad y multiplicidad de órganos intervinientes por regla general en un expediente, es al retraso de éstos a los que hay que imputar el retraso en la terminación del procedimiento.

(3) Esto salta a la vista: y es lo contrario de lo que después enunciamos como la primera ventaja de la notificación individual. Con la publicación hay como un cajón de sastre, al que se pone una etiqueta indicativa de la fecha común para todos los expedientes que en él se meten. Naturalmente que a la hora de preguntar por un interesado en particular, la labor viene a ser análoga a la de la notificación: no bastará con mirar el cajón, sino que será preciso ver, si dentro de él, se incluye aquél. En cualquier caso, por mucho que se haga, siempre será necesaria una relativa individualización, que se viene a confundir en su tiempo y en sus efectos, con la notificación individual. Es lo que postulamos en este trabajo: la publicación es un escaso, cómodo y fácil remedio, tan fácil, que no evita realmente lo que intenta evitar por encima de todo: simplificar.

Las ventajas son:

- Aunque en el procedimiento administrativo, al igual que en la vía judicial, se contempla la acumulación, lo cierto es que cada administrado ve su relación con la Administración como única e intransferible, y así como de él parte el movimiento inicial, sin ningún acompañamiento (4), de la misma manera desea que la Administración se fije únicamente en él en su resolución, estimando que ninguna modalidad cumple mejor tal requisito que aquella que se le notifica.
- La exigencia de una notificación individual—la práctica, mejor dicho, en aquellos casos de su no obligatoriedad— puede evitar los errores que parecen consustanciales con las resoluciones colectivas objeto de publicación, ya que éstas inconscientemente incurren en la igualación de las

(4) Es curioso y llamativo como aun en aquellos supuestos, tan frecuentes en la vida social de nuestros días, de manifestaciones colectivas de protesta contra determinadas situaciones—peticiones de mejoras de retribuciones, o de las condiciones de prestación de trabajo, etc.—a pesar de tener raíz colectiva y solidaria, tienen su individualización, pero una individualización exagerada, que se multiplica por cuantos sean los participantes en el *status* o clase social o profesional descontenta de su *status*. Aun en estos supuestos se deja de lado la documentación escrita de la reclamación colectiva, y se la particulariza a través de instancias individuales, que pueden por lo demás revestir las más variadas fórmulas. Incluso en los casos en que la exteriorización se lleva a cabo colectivamente—como sucede en todos aquellos supuestos en que aparecen varias firmas en la instancia—, aun en estos casos no desaparece del todo su nota individual, la que puede deducirse de la misma exigencia que para los mismos impone la Administración al indicar que se haga constar la persona encargada de representar a los mismos «a efectos de notificaciones» (o sea obligando a los interesados a que se responsabilicen y al mismo tiempo a renunciar a la posible responsabilidad que podrían exigir a la Administración si ésta hiciese la notificación a persona no autorizada). Puede haber casos de verdadera duda sobre cuál será la persona a quien deberá notificarse, en estos supuestos de instancia colectiva o de plurifirmas aunque la Administración las resuelva por la vía de considerar así *de facto* a la que aparezca como primera firmante o en primer lugar de la instancia, o atendiendo más detalladamente a las circunstancias de cada ejemplo, a la que se configure como predominante del grupo o como más representativa. Todas estas salidas son legítimas, ya que es imprescindible emerger del *impasse* a que se vería conducida por la falta de cumplimiento de un requisito tan repetido como es la de exigir la constancia de la persona recipiendaria de las notificaciones y avisos que vayan surgiendo a lo largo del procedimiento. Y lo decimos aun presuponiendo posibles y eventuales conflictos entre los solicitantes, surgidos con posterioridad a la fecha de presentación. La designación expresa de la persona recipiendaria elimina posibles acciones de responsabilidad frente a la Administración al mismo tiempo que concretiza el derecho de todos en uno. Esto suscita el problema de si tal designación es vinculante: ¿puede la Administración notificar a otra? Y si lo hace ¿será válida tal notificación o deberá forzosamente notificárselo a la persona designada? Relacionaremos la posible respuesta con la situación conflictiva antes aludida.

circunstancias para todos los particulares —personas jurídicas naturales o colectivas—, si no quieren verse complicadas en su estructura o redacción con llamadas o números que singularizan para algunas de ellas determinadas situaciones o efectos de la respectiva resolución. Al hacerse la notificación, forzosamente la Administración notificante debe personalizar las circunstancias, redactarse con más detalle (aun cuando el ejemplar de la notificación haya sido objeto previamente de elaboración a multicopista), y contribuye mejor a que la Administración corrija los posibles errores (5).

- Si bien complica el trabajo administrativo —dado que la notificación raramente será sencilla, mediante simple carta o aun certificada, sino que generalmente, y justamente para eliminar el menor resquicio de desconfianza en las relaciones con el interesado, se adjuntará del correspondiente acuse de recibo—, a la postre lo clarifica y extingue ulteriores errores, dudas e incertidumbres. Es como si el mayor trabajo del principio se viera recompensado con una mayor seguridad en las situaciones creadas por la notificación (con dicho acuse se conocen perfectamente las fechas de comienzo de los efectos, con sus respectivos plazos para recurrir y, por consiguiente, para que ante su ausencia, la Administración sepa el momento exacto en que sus resoluciones se tornan definitivas por ausencias de impugnaciones).

(5) Es evidente que las notificaciones admiten más lógicamente una mayor especificación de las circunstancias individuales, por ejemplo el domicilio, lo que no es corriente acompañe a la publicación de las resoluciones, lo cual por lo demás resultaría paradójico frente a la misma Administración autora de dicha publicación, ya que si hiciera constar los domicilios simultáneamente quedaría evidenciado su incumplimiento del precepto de la LPA, disponiendo la notificación, si la Administración conociere los domicilios de los interesados, domicilios que conoce aun cuando no se hagan constar expresamente, por cuanto éste y otros datos deben aparecer en el expediente cuya acumulación con otros de análoga naturaleza no es óbice para que aquéllos desaparezcan o se den por inexistentes. Sería curioso comprobar el elevado número de veces que aparecen en el BOE resoluciones correctoras de otras anteriores en orden a rectificar apellidos, nombres, denominación social, etc. Es rara, por no decir inexistente, la orden o resolución que refiriéndose a una pluralidad de sujetos no se cometa con relación a alguno de ellos, algún error de transcripción. Parece ser que el error en tales datos es consustancial con estas órdenes o resoluciones publicadas, que no pueden escapar a la monotonía en que se incurre al reflejar largas series o listas de personas, sean físicas o jurídicas.

- En la práctica, sólo es el trabajo puramente material el que se multiplica con la necesidad presunta de la notificación individual—redacción de múltiples notificaciones, frente a la que aparece como única orden o resolución en el caso de publicación—; pero esto se obvia no sólo con la confección de un modelo único, con la única variante en cada caso de las llamadas señas individuales, sino además porque de existir una orden, será preciso dejar de la misma testimonio en cada expediente, con lo que por este camino se iguala su trabajo con la notificación.

Entre las desventajas podemos citar las siguientes (también, como con relación a las anteriores ventajas, sin ánimo exhaustivo alguno):

- La notificación puede retrasar, a veces excesivamente, la terminación del procedimiento (6), no sólo por los mismos errores que la Administración puede cometer en la constancia de las que se llaman señas personales, sino por las variaciones naturales que pueden influir sobre éstas (simples errores mecanográficos en el nombre o en el domicilio pueden originar ese retraso, motivando sucesivas rectificaciones, con el respectivo aplazamiento de la entrada en vigor de la resolución a que se refiere).
- El puntillismo y detallismo en la actuación administrativa, que podría llevar a una multiplicación de la burocracia, con la consiguiente inflación de los gastos de personal (el peligro del papeleo no sólo está en el mismo, sino en que conduce a postular la identidad de un funcionario para un expediente). Una Administración llevada a particularizar con demasía sus relaciones, se convierte en una Administración cuasi doméstica, similar a esa Administración de «cocina» de la que hablan algunos autores anglosajones. Todo esto lleva a una mayor—por no decir excesiva—lentitud del actuar administrativo, como si de cada expediente dependiera su vida o su muerte, o su éxito o su fracaso.

(6) Lo retrasa porque en definitiva es un apéndice de éste: algo que se le añade para su definitivo cierre: cualquier rectificación prolonga este retraso, más considerando el tercer párrafo arriba reseñado.

- Retraso en la resolución; a diferencia del primeramente señalado, aquí nos referimos a que las resoluciones individuales sociológica y prácticamente reclaman mayor cuidado (en el aspecto arriba señalado, entre la notificación y la publicación hay sustanciales diferencias: en la publicación el error se corrige mediante las correspondientes correcciones, con efectos retroactivos, de forma que vienen a incluirse en la primeramente dictada y publicada, lo que no sucede con la notificación, que, aun cuando es corregida, sólo surte sus efectos desde que la corrección se realiza). Es éste el ángulo complementario del aspecto que antes remarcábamos en relación con la publicación, que tiene, creemos, mayor tendencia al error, por ser mayor el número de referencias personales y por ser precisamente en éstas donde es más viable el error—incluso el simple *lapsus linguae* o error puramente gramatical.

La notificación ¿«ex ante» o «ex post» de la publicación?

Es evidente que la predilección por la notificación, paralelamente a la publicación, en aquellos casos para los que no se exige como forma imprescindible y exclusiva, plantea problemas. En algunas normas —más frecuentemente en las locales (7)— se alude a la publicación «sin perjuicio de la notificación». En estos casos, entre otros, surge el problema de cuál de las dos formas será la decisiva a los efectos de su repercusión en el mundo del derecho y de los hechos. Insistimos que no predicamos la eliminación pura y simple de la publicación o el uso restringido de la misma únicamente para los casos en que la notificación personal sea materialmente imposible. Nada más lejos de nuestra intención. Buscamos sólo mayor seguridad en las relaciones administrado-Administración, y, al mismo tiempo, mantenimiento

(7) Así, por ejemplo, en las ordenanzas de exacciones fiscales del Ayuntamiento de Madrid, recopiladas por Artes Gráficas Municipales (Madrid, 1973), se contiene en alguna de las mismas la fórmula como «ritualista» arriba citada y así en la relativa a la de contribuciones especiales, pp. 43 y ss. se alude a la misma. Aunque sea un tópico, no nos cansaremos de referirnos al adelantamiento que estas normas simbolizan frente y en comparación con las estatales. Sirva este caso, desde nuestro punto de vista, de botón de muestra.

de las garantías que un procedimiento *publicado* tienen *erga omnes*. Es como si quisiéramos compatibilizar el interés del *interesado* —y valga la redundancia— con el interés de la sociedad para entrar en conocimiento de cierto número de resoluciones. Si, por un lado, defendemos la idea de que nadie antes que los interesados, iniciadores de un procedimiento, para llegar a saber la resolución que sobre él pueda recaer, también estimamos que los terceros tienen otro interés para conocer cuáles son los beneficiarios de posibles medidas o resoluciones, que repercuten más favorablemente en unos que en otros, y que, por tanto, establecen cierta desigualdad frente y ante un principio estimado como esencial a la vida moderna, como es el de la igualdad de oportunidades (8).

No caemos en la tentación de confundir interés general con el interés particular a los efectos de exigir simultáneamente la publicación con la notificación. Si bien por el simple hecho de iniciar un procedimiento, se establece un vínculo con la Administración, la participación de ésta, por su condición pública, no exige que automáticamente todos los procedimientos deban ser *publicables* o *publicados*. Tampoco caemos, como puede deducirse de lo expuesto, en el supuesto inverso, o sea aquel que estima que todo procedimiento administrativo tiene, al fin y al cabo, determinados destinatarios, por lo que sólo es a ellos a quienes debe hacerse conocer su resultado final. Colocándonos en el justo medio y enfrentándonos con aquellos supuestos en que concurren ambas notas —un interés del público o de los terceros, si se quiere, por conocer las resoluciones en determinados expedientes y un interés de los directamente afectados por éstas—, estimamos que en ellos concurren las dos vertientes tan características del mismo procedimiento administrativo, tan dú-

(8) Una problemática particular origina las llamadas *órdenes comunicadas*, puesto que por su fondo revisten forma de auténticas resoluciones generales —y de ahí que les cuadre la denominación de *órdenes* que por antonomasia, como sabemos, se aplica a las resoluciones de contenido general— aún cuando de ellas sólo se da conocimiento a un destinatario particular —o singular—. Vienen a ser una especie de *tertium genus*, que se resiste a cobijarse frente a uno de los dos términos de la comparación o estrictas notificaciones o resoluciones generales. Ahora bien, frente a ellas caben dos actitudes: o la de admisión o la de rechace, por su confusión con alguno de esos dos términos. Parece que las consideraciones que arriba se hacen, inclinan por esta última postura.

plice en todos sus aspectos (9): por un lado, la misma garantía del recto proceder de la Administración exige multiplicar las pruebas y, sobre todo, como si dijéramos, abrir las ventanas (lo que se presenta en la mayoría de los regímenes de favor o de especial tratamiento, frente al común o general a que se ven sujetos los demás ciudadanos), para lo que ningún procedimiento mejor ni más adecuado que *publicar* las resoluciones correspondientes, y por otro, el propio interés de los iniciadores del procedimiento, que han puesto desde los primeros momentos en manos de la Administración aquellos datos que les singularizan y que les legitiman para recibir las resoluciones que a ellos más que a nadie afectan y conciernen.

Insistimos en que nuestro planteamiento sólo afecta a los casos dudosos, en que no resulta clara la opción por alguna de las dos salidas: la publicación o la notificación, y que es para ellos, que es para los que hay que evitar esa solución falsa de la una o la otra. Precisamente son dudosos porque en ellos no está lo suficientemente relevante ninguno de los dos intereses mencionados—el interés de los terceros y el interés de los posiblemente afectados—como para inclinar la balanza por una de esas salidas. Si así se hiciera, el resultado sería dejar en el fondo un procedimiento cojo, ladeado, aunque por no estar previsto por la norma, estuviera conforme con ésta, conformidad que por creer no debe ser sólo material o externa, sino interna y de espíritu, es por lo que tiene que atender a las exigencias de cada caso y, por encima de todo, de satisfacción plena tanto para la Administración como para los administrados. Sería iluso, por lo demás, intentar pensar—o haber pensado—que por el

(9) Toda la exposición de motivos de la vigente LPA alude reiteradamente a su aspecto dúplice; la idea de ser el procedimiento administrativo una garantía tanto de la Administración como del administrado—como todas las notas derivadas de esta concepción—inspira esta ley y se refleja en todos sus preceptos. La visión que del administrado tiene la Administración es muy distinta en ella de que la que ésta había tenido tradicionalmente, y que sigue inspirando algunos recelos (véanse, como signo, los efectos limitados de las consultas elevadas a la Administración y la incierta naturaleza de estas mismas consultas; prácticamente el llamado «derecho de consulta» es únicamente un derecho a formular consulta, y nada más, como si se precisara, que el mero hecho de hacerla, no acarreará sanción alguna). Pero esta visión puede extremarse y caer en el lado opuesto de aquel tradicional, y por excesiva tecnificación, del procedimiento en sí, así como de sus trámites, se llegue a visionar un procedimiento en el que se puedan olvidar a los más inmediatamente afectados por el mismo.

simple hecho de que la LPA introdujese cierto orden en el caos anterior, se habría conseguido la panacea resolutoria de todos los problemas y situaciones; al contrario, lo más acertado (10) es pensar que su previsión, por muy certera que se haya podido definir, ha quedado corta en comparación con la realidad, que es la que ha ido haciendo nacer una serie de hipótesis, ejemplos y casos, para los que evidentemente la solución única legal no estaba prevista y para los que en definitiva se impone la solución pacífica y armoniosa de aplicar la medida salomónica, pero no en su mitad, sino completa (no aplicar la publicación y la notificación parcialmente, sino totalmente, o sea no exigir la publicación para determinadas o algunas partes del procedimiento administrativo, sino, sobre todo en su momento final, aplicar una y otra en su totalidad).

Es en este contexto en el que puede recibir respuesta válida la interrogante que hemos empleado de epígrafe, respuesta que es más de aproximación que definitiva, y que cualquiera que sea su sentido, debe de producir los mismos efectos. O sea, creemos que en los casos a que nos estamos refiriendo, al proclamar la conveniencia de compatibilizar ambas formas, estamos proclamando asimismo la conveniencia de compatibilizar la unidad o uniformidad de sus efectos, eliminando *ab initio* la posible controversia, con una recaída en todos los defectos que venimos detectando; si así fuera estallaría una auténtica guerra, con quebranto de la claridad e incluso de la misma seguridad que tan ansiosamente busca y anhela el procedimiento. Y a diferencia de aquellos otros supuestos en que es imprescindible e irremediable alguna de las dos fórmulas, aquí no tiene tales notas

(10) El creer que una ley, por considerársela perfecta, ha previsto y resuelto todo, es funesto en cualquier campo en que tal consideración se haga; la ley, no hay que olvidarlo, viene a ser la fórmula generalizadora de unos supuestos anteriormente presentados con alguna frecuencia, los que si bien pueden —y seguramente, lo serán— seguir produciéndose después, también lo es que se presentarán otros nuevos, a los que de este modo hay que reconocer, y no negarse en base a una utópica imagen de la perfección de la ley (algunos intérpretes de hecho caen en las redes de la más pura y estrecha escuela de exégesis interpretativa). Nadie negará que en la vida diaria de la Administración se presentan estos casos, casos para los cuales surge inmediatamente la pregunta, de cuál será lo más conveniente: si la publicación o la notificación. Aparece una discrecionalidad, desconocida hasta entonces, que aunque favorable en principio a la misma Administración, le puede crear algunos problemas —principalmente, por vía de impugnación.

la solución que podamos escoger en orden a cuál puede ser la fecha de comienzo de los efectos de aquello que debe ser publicado y notificado. Al ir las dos fórmulas en un orden generalmente sucesivo en el tiempo, su alteración no perturba el producto, siempre, eso sí, que se haya hecho la elección. Aparentemente ésta puede hacerse por la publicación, a partir de la cual surgirían todos los efectos marcados por la normativa correspondiente a la resolución de que se trate. Hay un conjunto de factores o elementos que juegan por esta elección: su misma generalidad, su mayor publicidad, mayor número de personas enteradas, y como la última, aunque no la menos importante, el que de no ser así serían precisas ciertas aclaraciones en la misma publicación, que no ocasionarían más que confusión y aún más: contradicción contra la principal nota característica de la publicación, cual es la de publicarse para producir efectos. Lo que en este trabajo, como en aquel otro al que anteriormente nos hemos referido, buscamos es amparar a los particulares afectados, a los que sin querer la Administración puede emplazar en una situación de desamparo o, al menos, de aparente olvido de sus pretensiones y que aquéllos pueden deducir de comportamientos similares a éste: transcurso de los plazos legales previstos para la ultimación de un procedimiento y sobre los cuales no hay resolución expresa de la Administración, a pesar de ignorarse por los interesados la existencia de objeciones de fondo al mismo; la participación de diferentes órganos en un mismo procedimiento que dificulta involuntariamente para el órgano principalmente competente y del que tiene que partir la última decisión, la observancia de los plazos que para las distintas fases del procedimiento ha marcado la norma; el mismo desconocimiento que el particular tiene de las distintas etapas por las que debe atravesar su instancia, que le impulsan a pensar en el probable extravío de su solicitud; la misma distribución de competencias en nuestra Administración, que lleva a la configuración y montaje de varios procedimientos, si no paralelos, sí, al menos, sucesivos, trayendo unos de otros su causa y produciendo un apreciable aplazamiento en el logro de sus aspira-

ciones al que pide algún beneficio o régimen de favor (11), etc., y otros muchos en que, por el tiempo transcurrido, así como por las especiales circunstancias en que se halla o se hallan los particulares, contribuyen a que se cree en las relaciones de éstos con la Administración la idea de abandono o, al menos, olvido temporal de sus pretensiones por parte de esta última.

(11) Es en estos casos en los que habitualmente por intervenir varios centros, se van produciendo sucesivas actuaciones, ya que si bien, por la materia existe uno de ellos con la competencia más específica y, por tanto, como aquél en el que se inician todas las actuaciones, lo cierto es que a los demás se les llama en virtud de sus propias y específicas competencias, aun cuando la concreción de éstas en estos casos, se debe a su relación con la competencia que hemos calificado de más específica. En el fondo, es en estos casos cuanto más evidente es la actuación coordinada de esos distintos centros, coordinación que se produce de hecho, porque reconocido por el Centro de más específica competencia el régimen especial correspondiente, los demás han de contar con tal reconocimiento y actuar de conformidad con el mismo, lo que reduce a la mínima expresión su posible discrecionalidad, o si se quiere, libertad de decisión. Quizá la admisión de estas otras actuaciones se debe tanto por razones de respeto y cortesía que los diversos centros administrativos tienen entre sí, como por el respeto y defensa que cada uno de ellos hace de sus competencias, vistas más como sagradas que como flexibles y adaptables. El problema de la coordinación dejará de serlo cuando la coordinación parta y tome forma de Centro de mayor nivel jerárquico que sobre aquellos a los que se intenta coordinar: la frustración de todas las tentativas de coordinación creemos radica aquí, en desconocer como su factor impulsor más importante y favorable la fuerza de la superioridad. El hecho es que por el predominio en nuestro sistema administrativo de las competencias aisladas o exclusivas, al intervenir varios centros, de modo sucesivo se producen esos atrasos o esos posibles equívocos para el solicitante o peticionario, que deduce—o puede deducir—engañosamente de una primera actuación que tiene ya el expediente completo o que no se requieren otras actuaciones. En estos y otros muchos casos se precisan notificaciones al interesado para evitarle tanto perjuicios como para informarle de los trámites pendientes (o evitarle la falsa ilusión de darle a entender que puede entrar en el disfrute del trato de favor que ha pedido cuando le faltan otras etapas complementarias). Cuando elaboramos este trabajo nos ha llegado la información de haberse aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión del día 9 de febrero de 1973 un programa de simplificación de procedimientos administrativos—se dice cerca de unos cuarenta—(con mención ejemplar de algunos de ellos), sin que sepamos cuál es su contenido (este programa, por lo demás, era uno de los objetivos que el nuevo Gobierno de 1969 había marcado).

En la referencia de Prensa dada sobre este programa y su aprobación—diario ABC de 13 de febrero de 1973—se marca su fin: «Se pretende con ello atacar paulatinamente una serie de "puntos negros", como son los trámites complicados, los impresos difíciles de rellenar, la necesidad de acudir repetidamente a las oficinas públicas», etcétera. Sin necesidad de aclarar que los subrayados son nuestros, resalta en esta cita su enorme parecido con el ambiente que rodeaba en el instante de su preparación y posterior publicación a la vigente LPA, o sea, en cierto sentido, viene a ser acta de su fracaso parcial, o al menos reconocimiento de su actual insuficiencia, pues si la actividad administrativa se ha disparado en el período comprendido desde su entrada en vigor, también ha sucedido lo mismo respecto a los cauces procesales por los que tales nuevas actividades se desenvuelven.

Ejemplos en nuestro ordenamiento

Comenzando por el estatal, debemos decir que en él encontramos ejemplos de la actuación que estimamos correcta, de acuerdo con lo antes expuesto, y otros que no lo son. Sólo nos interesa su referencia a los efectos que con fórmula burocrática en exceso diríamos *oportunos* (o sea, como venimos diciendo, para suprimirse o corregirse o para seguirse). Así, por ejemplo, en el ámbito tributario estatal y dentro de la llamada Contribución Territorial Urbana y para su nuevo régimen de exacción, en sustitución del que el texto refundido denomina *transitorio* (12), se prevé la fijación de la base imponible por un método eminentemente objetivo, incluyendo determinados índices correctores. En lo que particularmente nos afecta en este momento es que las bases así fijadas son objeto de publicación, lo que así se anuncia por las respectivas Delegaciones Provinciales de Hacienda a través de sus Administraciones de Impuestos Inmobiliarios, haciéndose constar expresamente que los interesados—propietarios o sus representantes—recibirán las oportunas notificaciones individuales, con sus sendas indicaciones sobre los diferentes tipos de recursos que pueden interponer. De acuerdo con nuestro esquema, aquí tenemos una publicación seguida de notificación, surtiendo todos sus efectos a partir de esta última (mientras que la publicación, bastante *sui generis*, es una especie de *notificación colectiva anticipada*, a manera de preaviso y llamada de atención; en cualquier caso, un comportamiento o modo de actuar administrativo que dice mucho para la Administración actuante).

Tal actuar tiene su base en el mencionado texto, así como en el procedimiento administrativo previsto para su desarrollo en la orden ministerial de 24 de febrero de 1966. En el artículo 28

(12) El texto refundido de la Contribución Territorial Urbana fue aprobado por Decreto 1251/1966, de 16 de mayo, y puede encontrarse en las sucesivas ediciones que de él, así como de todos los demás textos refundidos de impuestos, ha venido publicando desde esta fecha el Servicio de Publicaciones del Ministerio de Hacienda y bajo el título de «Los Impuestos en España».

del texto refundido se dice lo que sigue: «1. La Administración fijará la renta catastral correspondiente a cada uno de los bienes urbanos, aplicando las valoraciones aprobadas por la Junta o, en su caso, por el Jurado correspondiente. 2. Una vez determinadas las bases imponibles, valores y rentas catastrales de las fincas de cada polígono, *se publicarán por edictos y se notificarán en forma individual a cada contribuyente.*» Y en los siguientes números de este mismo artículo se citan los recursos que este contribuyente puede interponer, no indicando desde qué momento, lo que suple la orden ministerial citada, señalando como tal al de la notificación. Esto no significa que la publicación por edictos carezca de efectos; por el contrario, el artículo citado, en su apartado 3.º, dispone que «la base imponible así determinada tendrá efectividad a partir del ejercicio inmediato siguiente al de su publicación por edictos». En cualquier caso, hay un justo y equilibrado reparto de efectos, tras haberse establecido la conveniencia o idoneidad en el empleo de las dos fórmulas de la publicación y de la notificación (13). De ahí que las Delegaciones de Hacienda, como ya hemos señalado, publiquen los respectivos edictos, advirtiendo a sus lectores de que los propietarios y demás afectados por el nuevo régimen recibirán la correspondiente notificación individual, con señalamiento expreso de los recursos de que pueden disponer para corregir lo que estimen erróneo o injusto.

Es verdad que en estos textos nada se dice en dónde—qué lugar—debe efectuarse la publicación a la que aluden, punto éste

(13) La mencionada orden ministerial de 24 de febrero de 1966 (núm. marg. 385, Rep. Leg. Ar.), dando normas provisionales de aplicación del nuevo régimen de exacción de la Contribución Urbana, efectúa una ligera modificación que, desde nuestra particular perspectiva, es relevante, ya que a diferencia del texto refundido que habla primero de la publicación por edictos y después de la notificación, como arriba hemos dejado transcrito, esta orden invierte los términos y en su norma 2ª dice así: «1. Establecidas las cifras de valor y renta catastral y de bases imponibles y liquidables de cada una de las fincas comprendidas en un polígono, *se notificarán en forma individual a cada contribuyente y se publicarán por edictos*» (todos los subrayados son nuestros). Naturalmente que, conforme al orden jerárquico de normas, habrá que estar a lo dispuesto en el texto refundido, pero en cualquier caso esta dualidad de redacciones de textos casi inmediatos en el plano cronológico, puede revelarnos las mismas dudas en que el legislador se encontraba ante un supuesto cuya importancia se acrecienta con este dato: el texto refundido es posterior, y con la alteración intentaría evitar conclusiones desmesuradas que fácilmente pueden sacarse de este último texto.

que está necesitando regulación (14), aunque su exigencia es clara y taxativa y, por tanto, desde nuestro punto de vista, positiva. Valgan, como les hemos expuesto, como ejemplos.

En la esfera local, también nos encontramos preceptos análogos; como botón de muestra, y ya le hemos citado, en las Ordenanzas Fiscales del Ayuntamiento de Madrid (15), en relación

(14) Es frecuente oír quejas contra el—o los—sistemas de publicación; una vez más se prueba el valor y trascendencia de lo que aparece a simple vista como accesorio. Con eso de que la ley ni el reglamento deben perder su dignidad, acudiendo a la regulación de excesivos detalles, su proclamación de la necesidad de publicación se queda en la práctica como mero y simple principio. Llamamos y queremos así hacerlo la atención de completar—o complementar—tal principio con su correlativo desarrollo; es cierto que nada puede el espíritu de la ley ni del reglamento frente a prácticas o interpretaciones torticeras o abusivas, pero basta plantearse aun idealmente la posibilidad del fraude a la publicación para que toda la previsión—y la confianza en ella—legal se derrumbe. Es cierto que es en el ordenamiento local donde más abundan alusiones o referencias al lugar exacto de realización de tal publicación (la fórmula de estilo del *tablón de edictos*), pero también lo es que tal exigencia aún no es completa; sin buscar tres pies al gato, imaginamos varias formas de violar tal exigencia, por de pronto, en los grandes Ayuntamientos hay varios tablores, al menos materialmente, de edictos (véase, como ejemplo, el de Madrid), tampoco se indica tiempo diario de exposición (la inserción en el tablón de edictos y anuncios ¿será durante las veinticuatro horas del día, o cabe sólo que sea en las horas de oficina?, ¿ha de ser siempre en el mismo lugar o cabe la variación y el cambio?; aun estando materialmente las veinticuatro horas del día, ¿pueden los particulares traspasar el umbral del Ayuntamiento por el mismo plazo?). Evidentemente que no. Luego lo que parecía tan obvio no lo es, y así todas y cada una de las preguntas que pudiéramos irnos haciendo y que denotan una laguna (es una de esas numerosas zonas marginadas, dejadas a los usos y prácticas administrativas, sin pensar que éstos pueden llegar hasta el paroxismo, dado el elevado número de entes practicantes, y en los que se está pensando en definitiva que el particular interesado no está indefenso, aunque si no lo está es debido a su peculio, gastando en el logro de una fehaciencia notarial acreditativa de que personado en el lugar en que debería hallarse expuesto determinado acuerdo o documento no lo está, caso límite de defensa personal, que en última instancia puede originar conflictos entre las fes públicas procedentes de dos funcionarios públicos—en el caso que estamos refiriendo, el secretario del Ayuntamiento y el respectivo notario—). El problema se complica, es obvio, con otros de mayor ámbito (basta imaginarse un departamento ministerial con diferentes entradas, con plurales centros directivos, cada uno con su tablón de edictos, para darse cuenta en seguida de que la imprecisión aumenta). Es por esto por lo que la garantía que en sí misma simboliza la publicación puede convertirse en ilusoria y vana si no se hacen más precisiones: ¿publicar dónde y cómo? Conviene fijarse que los plazos de publicación hablan de *días* (quince días). ¿Hasta qué punto es válida legalmente la habitual interpretación que los reduce a las *horas hábiles de oficina* o de despacho al público?

(15) Al fin, el Ayuntamiento de Madrid ha publicado, a través de los servicios de la imprenta municipal, una recopilación de sus ordenanzas fiscales, viniendo así a cubrir una laguna, sufrida por tantos de los sujetos a ellas (nosotros nos referimos a este problema cuando tuvimos ocasión, como fue la recopilación de tipo particular que se hizo hace algunos años por un jurista profesional de la capital de España, y sobre la cual hicimos una recensión en la *RAP*). Este libro es otra *forma de publicación*, poniendo al alcance de todos el conocimiento de sus posibles obligaciones fiscales frente al Ayuntamiento y evitando que tal conocimiento se haga por la vía desagradable de la recepción del aviso de pago correspondiente. No comprendemos cómo pueden alzarse ante el contribuyente murallas tan chinas como es la imposibi-

con la general de las Contribuciones Especiales, se dispone conjuntamente la necesidad de la publicación de la lista o conjunto de propietarios o demás personas afectadas, así como la subsiguiente notificación individual a cada una de ellas.

Esta última disposición no es más que reflejo de lo dispuesto en norma de mayor rango, como es tanto la Ley de Régimen Local como su Reglamento de Haciendas Locales. La ejemplaridad reside en la concurrencia sobre la conveniencia de las dos fórmulas que venimos predicando para aquellos supuestos en que concurren las circunstancias a que ya hemos aludido. En ellos se ve que se eleva a previsión preceptiva, lo que venía practicándose seguramente por varias Administraciones. Y es que todo el que conozca el funcionamiento de la Administración pública a todos sus niveles sabe que perviven numerosas zonas graciables o campos de discrecionalidad, en los que, al faltar tal previsión, la Administración actúa —o puede actuar—, de uno u otro modo, más en consonancia o en disonancia con los distintos intereses que frente a ella juegan. Es obvio que, al depender de la práctica, en algunas de ellas se vigila con esmero la imagen de las mismas frente al público en general, del cual es principal ingrediente ese solicitante o aquel otro interesado que contemplan su expediente como perdido en una Administración que para ellos se presenta bajo un excesivo peso de expedientes, dentro del cual habrá desaparecido el suyo propio particular (o si no desaparecido, sí, al menos, apartado o disperso u olvidado). Tales Administraciones procuran, por un sentido propio de las relaciones públicas, atender a todos los detalles que en su tramitación van desvelando los expedientes y poniendo al tanto de sus incidencias a los más afectados por su resolución, de modo que el contacto entre éstos y aquéllas es un contacto continuo y permanente, como debe —o como debiera— ser (16).

lídad material de consultar tales ordenanzas y cómo es posible que ante tal búsqueda se dé la misma respuesta: se encuentran a encuadrar. Quizá el remedio consista en evitar las modificaciones parciales y en hacer obligatoria a todos los Municipios esta publicación, que debería ser proporcionada por los respectivos servicios de información, sobre los que mucho habría que escribir, ya que como sigan por el camino emprendido mucho nos tememos que se conviertan en *servicios de desinformación*, tan escasa y pobre es la información que proporcionan.

(16) No siempre el contacto se rompe —o se congela, como dicen los franceses— por la Administración pública; con tanta o más frecuencia se presenta el caso contrario, de interesados que presentan una instancia y sobre la cual no vuelven a

Conclusiones

Sin poner punto final ni cerrar definitivamente las disquisiciones que hemos venido haciéndonos, pretendemos resaltar la existencia de numerosos márgenes de una discrecionalidad que pudiéramos calificar de formal—por ser más de forma y procedimiento que de fondo—, pero con efectos sustanciales, porque detectamos en ellos, como en cualquier otra discrecionalidad administrativa, un peligro de trato discriminatorio (que ciertos interesados en el procedimiento, por ser quienes son, sean objeto de sucesivas y periódicas notificaciones, dándoles parte del estado de su solicitud, y otros no reciban el menor acuse de recibo) (17).

Sin ignorar prácticas—en cuyo volumen no podemos entrar, ya que no poseemos ningún aparato que nos indique exactamente con qué grado e importancia el uso adecuado se viene haciendo por las distintas Administraciones públicas—, sería deseable una mayor precisión legal o, si se quiere, extender el ámbito de la previsión legal en la actualidad vigente. Estimamos además que en la labor de humanización de las relaciones Administración-administrados, uno de los principales factores es la atención a los detalles, a las exigencias formales, que son más

preocuparse, haciendo surgir la duda, a todas luces justificada, de si persisten en su propósito (o en su petición, mucho más cuando ésta debe hacerse dentro de determinados plazos; lo que puede significar que tras pasados éstos y no reiterándose puede suscitarse la cuestión—estimamos justificada—de si persisten en su petición). El recuerdo a la Administración de la *mora* no está en la ley como un simple remedio o exquisited del legislador—recurso imaginativo—, sino que está con un fin, para que los administrados o demás interesados en el procedimiento administrativo en trámite lo utilicen, ya que redundará en bien de todos: de ellos y de la misma Administración pública. A veces los particulares que tanto se quejan de los *atrasos administrativos* descuidan bastante no sólo sus obligaciones, sino los que desde cierta perspectiva son sus derechos en el procedimiento (saber qué trámites faltan; en qué situación se encuentran; si la documentación presentada está completa, etc.).

(17) Somos partidarios de que jamás hay que olvidar la vida real, cuyos efectos traspasan, en más y en menos, los límites, categorías y clasificaciones legales. No hay que olvidar, en este marco, que la Administración pública se personaliza y personifica en seres humanos, con sus consiguientes relaciones humanas, las cuales es inhumano e imposible separar del resto de sus relaciones. La Administración en principio actúa indiscriminadamente; para ella todos los administrados son iguales—de acuerdo con los niveles de interesamiento en que estén colocados—, pero también la Administración puede tener con unos más atenciones que con otros—decimos atenciones, o sea, no estar obligada y, sin embargo, actuar de acuerdo con tales atenciones— porque, repetimos, se exterioriza a través de hombres (funcionarios). Lo que sugerimos es amplificar estas atenciones, hacerlas más mayoritarias o de más unanimidad, mientras siga la práctica y no se recoja en un mandato legal.

de *lege ferenda* que presentes; a eliminar posibles roces y malentendidos, intentando por todos los medios —y la Administración los tiene con exceso— poner todas las incidencias y resultado final al conocimiento de los más directamente afectados, evitando en éstos las zozobras e incertidumbres deducidas de *publicaciones*, que, por principio, son siempre con retraso (no entramos en averiguaciones si de un día o de meses) respecto a las resoluciones objeto de las mismas.

Todos sabemos que la Administración, en su diaria labor de resolver expedientes, actúa de buena fe y con la mayor diligencia y que a veces, por deseos de ultimar más rápidamente alguno de ellos, aun pudiendo hacerlo de modo más completo, acude a la publicación como vía más rápida. Pero si esta fórmula se revela como imperfecta para corregir los posibles defectos existentes o que vayan apareciendo en su tramitación, en los que es imprescindible, si quieren corregirse, acudir a la vía de la notificación personal, si su corrección, como es obvio, depende de los interesados, así también debe ir por esta vía cuando conozca todas las circunstancias personales, de datos, domicilio, etcétera. Si tanto se habla de flexibilizar —en el sentido de humanizar— el procedimiento, aquí reside uno de sus caminos. Cualesquiera otras justificaciones y aclaraciones pueden darse por sobrentendidas.

Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública

INSTITUTO DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS



La influencia norteamericana en la Constitución española de 1869

Por JOAQUÍN OLTRA

Constituye el presente libro una de las investigaciones más originales y revolucionarias que enriquecen la ya abundante bibliografía histórico-política española: la presencia de la realidad política norteamericana en el Movimiento Constitucional español del siglo XIX. A través de una exhaustiva bibliografía y de una documentación absolutamente inédita, el profesor Oltra consigue su atrevido objetivo. Dos partes claramente diferenciadas dividen el libro: una primera, en la que se examina la realidad política de ambos países y sus relaciones; y una segunda, en la que el autor demuestra sin lugar a dudas su innovadora tesis, a través del detallado examen y análisis de los textos constitucionales españoles y norteamericanos.

Colección "Estudios de Historia de la Administración"

194 páginas - 200 pesetas

Pedidos a Boletín Oficial del Estado-Eloy Gonzalo, 19-Madrid-10