

# Ángel Manuel Moreno Molina

*Profesor titular de Derecho Administrativo  
de la Universidad Carlos III de Madrid*

## La motivación y la notificación de los actos administrativos

**SUMARIO:** 1. LA REFORMA DEL ARTÍCULO 54 (MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS). 1.1 RESOLUCIONES QUE DEBEN SER MOTIVADAS. 1.1.1. Alcance de la reforma. 1.1.2. Valoración crítica de la reforma en este punto. 1.2. ASPECTO OPERATIVO DE LA MOTIVACIÓN. 2. LA REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 58 Y 59 (NOTIFICACIONES). 2.1. ALCANCE DE LA REFORMA OPERADA EN MATERIA DE NOTIFICACIONES (ART. 58). 2.1.1. Importancia acrecentada de la notificación. 2.1.2. Requisitos formales de las notificaciones. Las notificaciones defectuosas y sus efectos. 2.1.3. El nuevo artículo 58.4. 2.2. REFORMAS ATINENTES A LA PRÁCTICA DE LA NOTIFICACIÓN (ART. 59).

### 1. LA REFORMA DEL ARTÍCULO 54 (MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS)

El artículo 54 de la Ley 30/1992 recoge uno de los elementos formales esenciales de los actos administrativos, el de su motivación, que consiste básicamente en que el órgano administrativo ha de expresar o explicitar las razones o motivos que le han conducido a adoptar su decisión, lo que se entiende unánimemente como una exigencia básica del principio de legalidad en general, y de los de contradicción y de derecho de defensa en particular, por cuanto mal puede defenderse o combatir el interesado las resoluciones que le afecten si no conoce las razones o motivos que han determinado la decisión de la Administración. En principio, la sanción

a la falta de motivación no es otra que la anulabilidad del acto, por infracción de lo dispuesto en el artículo 63, aunque hay aquí unas peculiaridades importantes, sobre las que volveremos cuando tratemos del artículo 58.3. A pesar de resultar obvio, no está de más precisar que la motivación es en la práctica requisito contraído a los actos expresos y que consten por escrito.

La Ley 4/1999, de 13 de enero (BOE del 14), ha llevado a cabo algunas reformas en este artículo, y lo ha acabado haciendo en los mismos términos que lo preveía el Proyecto de Ley remitido al Congreso. Esto es, el texto definitivamente aprobado en sede parlamentaria coincide textualmente, palabra por palabra, con la redacción que para este precepto recogía en su día el Proyecto de Ley aprobado por el Gobierno<sup>1</sup>. Quiere, por tanto, decirse que la reforma de este artículo ha pasado prácticamente sin pena ni gloria por el Parlamento, lo que es ciertamente una lástima por cuanto se podía haber aprovechado el trámite parlamentario para perfeccionar el Proyecto de Ley en los puntos que más adelante se indicarán.

En el terreno de la motivación de los actos es posible diferenciar, a nuestro juicio, dos elementos: (a) Por un lado, qué resoluciones deben ser motivadas; y (b) por otro, cómo debe materializarse esa motivación, en lo que respecta tanto a la extensión y dimensión de la motivación como a los aspectos técnicos, operativos o formales de la misma. Veamos cada aspecto por separado.

## 1.1. RESOLUCIONES QUE DEBEN SER MOTIVADAS

### 1.1.1. *Alcance de la reforma*

La legislación española de procedimiento administrativo ha seguido tradicionalmente la línea de no exigir que se motiven todos los actos administrativos, sino que limita este requisito a un

---

<sup>1</sup> El Proyecto de Ley fue aprobado por el Consejo de Ministros el 20 de febrero de 1998, y remitido a las Cortes el 27 de ese mismo mes y año, recibiendo la numeración interna 121/107. Fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 18 de marzo de 1998 (Serie A: proyectos de Ley, núm. 109-1). El proyecto fue enviado a la Comisión del Congreso «Régimen de las Administraciones Públicas». Tras el correspondiente plazo de enmiendas y debate, el informe de la Ponencia fue publicado el 30 de septiembre de 1998, y el Pleno del Congreso aprobó el texto que fue publicado en el BOCG del día 16 de octubre de 1998. El 19 de octubre tuvo entrada en el Senado el texto aprobado por el Pleno del Congreso, remitiéndose a la Comisión de Interior y Función Pública y abriéndose plazo de enmiendas, que finalizó el 30 de ese mes. En el BOCG (Senado) del día 5 de noviembre de 1998 se publicaron las enmiendas presentadas, en el del 16 de ese mes vio la luz el informe de la Ponencia y el 23 de noviembre el dictamen de la Comisión. El Pleno del Senado aprobó el Proyecto en su sesión de 25 de noviembre de 1998. Remitido el texto al Congreso, fue aprobado por su Pleno el 17 de noviembre de 1998.

grupo o colectivo de actos, que ella misma relaciona o lista, de manera más o menos abierta. Desde esta perspectiva, el elenco de las resoluciones y actos que deben motivarse ha tenido una regulación que no ha variado grandemente desde la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958. El siguiente cuadro de equivalencias ilustra la evolución de esta cuestión en los últimos cuarenta años, comparando la redacción de los diferentes apartados e incisos en los que se regulaba (y regula ahora) esta cuestión:

<b>Ley 30/1992, modificada por Ley 4/1999 (art. 54.1)</b>	<b>LPA de 1958 (art. 43.1)</b>
actos que limiten derechos subjetivos (letra a)	actos que limiten derechos subjetivos (letra a)
actos que limiten intereses legítimos (letra a)	-----
los que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de actos administrativos (letra b)	-----
<i>los que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones (letra b, inciso incorporado por la Ley. 4/1999)</i>	-----
los que resuelvan recursos administrativos (letra b)	los que resuelvan recursos (letra b)
los que resuelvan reclamaciones previas a la vía judicial (letra b)	-----
los que resuelvan procedimientos de arbitraje (letra b)	-----
los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos (letra c)	los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos (letra c)
los acuerdos de suspensión de actos, cualquiera que sea el motivo de ésta (letra d)	los acuerdos de suspensión de actos que hayan sido objeto de recurso (letra e)
<i>la adopción de medidas provisionales previstas en los arts. 72 y 136 (letra d, inciso introducido por la L. 4/1999)</i>	-----
los acuerdos de aplicación de la tramitación de urgencia o de ampliación de plazos (letra e)	-----
los que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales (letra f)	-----
los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa (letra f)	aquellos que deban serlo en virtud de disposiciones legales (letra d)

A la luz de este cuadro parece posible extraer las siguientes conclusiones:

En primer lugar, que la Ley 4/1999 sigue la misma inspiración o directriz que la Ley 30/1992, que a su vez es trasunto complementado de la LPA de 1958, consistente en:

- no establecer la regla general de la motivación de todo tipo de acto;
- establecer en precepto *ad hoc* un listado o relación de actos que deben ser motivados, relación o listado que no es un *numerus clausus*, puesto que se recoge una cláusula abierta a cualquier otro supuesto de exigencia normativa de motivación.

A simple vista, pues, la Ley 4/1999 no incorpora ninguna innovación revolucionaria respecto a la legislación vigente, y se limita a introducir dos nuevos supuestos de actos que deben ser motivados: *los que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones* (art. 54.1, letra b) *y la adopción de medidas provisionales previstas en los arts. 72 y 136.*

En ambos casos se trata de supuestos que no representan una mejora cualitativa respecto de la situación anterior, sino que se refieren a figuras o instituciones nuevas que introduce la Ley 4/1999. Es una novedad exigida, tal y como dice la E.M., por la nueva redacción de los artículos 102, 72 y 136 («finalmente, y de conformidad con los artículos 102, 72 y 136, en el artículo 54 se exige la motivación de la revisión de las disposiciones generales y de la adopción de medidas provisionales»). Dado que estos artículos y las novedades introducidas en los mismos son analizados en otro lugar de este trabajo, no parece oportuno detenernos en ellos aquí.

### 1.1.2. *Valoración crítica de la reforma en este punto*

Por lo que hace al juicio o valoración global que nos merece el sentido de esta reforma, nos parece insatisfactoria. En efecto, la del artículo 54 es una reforma continuista, es un *aggiornamento* técnico, pero no altera la filosofía existente hasta la fecha, por lo que las dificultades prácticas del artículo 54 siguen siendo las mismas que hasta ahora. En realidad, el entero edificio del artículo 54 tiene los pies de barro porque hace una enumeración de situaciones heterogéneas que a veces quedan imprecisas desde el punto de vista técnico. Lo que queremos decir es que, mientras que hay resoluciones que son incontrovertiblemente encasillables en los supuestos del artículo 54, por cuestiones técnicas (por ejemplo los acuerdos de revisión de oficio, en el que se ha incoado tal procedimiento, que es fácilmente identificable como tal por razones formales), hay una categoría que pende de su indefinición material: ésta no es otra que la de los «actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos». Se trata, como es sabido, de una etiqueta o identificación que no tiene una configuración legal definida, y que en

todo momento depende de la interpretación que de conceptos tan proteicos y lábiles haga la jurisprudencia<sup>2</sup>.

En otro orden de cosas, la enumeración del artículo 54.1 es ahora ya tan exhaustiva que posiblemente sería mejor enumerar o citar las resoluciones que no deben ser motivadas. A nuestro juicio, la reforma de la Ley 30/1992 se debería haber aprovechado para romper con un sistema que en lo esencial sigue siendo el de la LPA de 1958, y haberlo sustituido por una cláusula general que hubiera dispuesto que «deberán ser motivados todos los actos y resoluciones administrativas, salvo los que se exceptúen de ese requisito en esta u otra Ley, o en una disposición general». La categoría de la no motivación se debería haber sustituido por el de la motivación generalizada, salvo excepción expresa, reservándola para los simples actos de instrucción o trámite.

Otra de las cuestiones que, a nuestro juicio, siguen estando poco claras es el supuesto regulado en el artículo 89.4 de la Ley 30/1992, que no ha sido objeto de modificación por la Ley 4/1999. Según este precepto, «... (la Administración)... podrá resolver la *inadmisión* de las solicitudes... manifiestamente carentes de fundamento...», así como las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos por el ordenamiento. Pues bien, es claro que esta «resolución» que declara la «inadmisión» de la solicitud es una resolución que, en principio, ni estima ni desestima, sino que se limita a constatar que de la solicitud se desprende que lo pedido carece de las más mínima y exigible fundamentación fáctica o jurídica. Aparte de que este precepto suscita el inevitable problema de aclarar dónde acaba, desde un punto de vista pragmático, lo que es una resolución de «inadmisibilidad» de la solicitud y una desestimatoria de la misma (en muchas ocasiones los efectos prácticos para el interesado son los mismos en ambos casos), es evidente que la Administración puede usar y abusar de esta cláusula para dictar, de forma encubierta, resoluciones desestimatorias, ya que a ella le corresponde el juicio de si la solicitud carece «manifiestamente» de contenido o no.

---

<sup>2</sup> Como submodalidad de este problema, están las resoluciones que en su mismo contenido son limitativas de derechos o intereses legítimos y que en parte no lo son, como cuando una resolución estima en parte y desestima en parte una solicitud. No nos referimos a la resolución que, en unidad de decisión, estima, por un lado, una solicitud o parte de la solicitud del interesado, y en otro lugar desestima otra solicitud o parte de la solicitud del interesado, sino a la que se limita a reconocer parcialmente lo pedido por el interesado, sin que exprese que desestima lo no reconocido. Finalmente, está el caso de los actos que no limitan intereses o derechos legítimos, que amplían el ámbito del interesado, pero que al mismo tiempo tienen un contenido lesivo o insatisfactorio desde la perspectiva del interesado: el órgano administrativo concede algo, pero no es todo lo que pedía el interesado. ¿Qué regla hay que adoptar en ese caso?, ¿hay que medir y ponderar el ingrediente «limitativo» y el «no limitativo» de la resolución?

Problema colateral al de la imprecisa distinción técnica de esta figura está el más atinente a estas reflexiones, relativo a si debe o no motivarse la resolución que, sobre la base del artículo 89.4, declara la no admisión de la solicitud. Por un lado, el precepto no dice que esa resolución deba ser motivada, por lo cual la respuesta a esta cuestión ha de ser buscada en la sede del artículo 54.1, y en concreto en las letras (a) a (f). A nuestro juicio, toda resolución declaratoria de inadmisibilidad de una solicitud, que se materialice en el contexto de los supuestos enumerados en el artículo 54.1, debe ser motivada. Y ello es así por el propio «desenvolvimiento procesal» de estas solicitudes. En efecto, el destino más probable de estas resoluciones es que sea impugnada, en sede administrativa o contencioso-administrativa, por el interesado. Obviamente podría oponerse a esta constatación el argumento hiper-formalista de que, al no ser una resolución definitiva, no es susceptible de ese recurso, pero esa alegación no puede prosperar. Y ello porque, como se ha dicho, constituiría inagotable y aurífero filón el que la Administración quedara exenta de control judicial por el expediente técnico de enjuiciar que una solicitud es «manifiestamente» carente de fundamento y por ende merecedora de una simple resolución de constatación de esa insuficiencia manifiesta, en lugar de resolver expresamente sobre el fondo, declarando la desestimación de la solicitud. Es evidente que en esa resolución de «inadmisión» lo que hay, al fin y a la postre, es un pronunciamiento de la Administración que *en la práctica viene a no reconocerle* al interesado lo que ha solicitado. Si es así, lo lógico, esperable y deseable (para que no se abuse de la posibilidad prevista en el artículo 89.4) es que esa resolución sea por lo menos motivada.

## 1.2. ASPECTO OPERATIVO DE LA MOTIVACIÓN

Una vez examinada la cuestión de qué tipos de resoluciones deben ser motivadas, hay que tocar la atinente al modo de realizar o plasmar esta motivación, esto es, *cómo se debe motivar*, o qué extensión y formato se exige a la motivación. En este punto hay que decir, desde la pura perspectiva de la reforma de la Ley 4/1999, que no se ha reformado nada, y que las cosas siguen estando como estaban hasta ahora. A este respecto, la Ley 30/1992 recoge tres modalidades de motivación:

a) Por un lado, la recogida en el primer inciso del apartado 1 del artículo 54.1, que consiste en incluir en el texto de la resolución «súcinta referencia de hechos y fundamentos de Derecho». Este enunciado, que es idéntico al correspondiente de la LPA de 1958, ha sido

objeto de oportuna interpretación por parte de la jurisprudencia. Ésta mantiene, en síntesis, que no es necesaria una motivación extraordinariamente prolija o extensa, pero que tampoco es suficiente la motivación que peca de lacónica o que hace una genérica referencia a que «no se cumplen los requisitos establecidos por la legislación aplicable», u otras cláusulas de estilo que por desgracia es usual ver en las resoluciones administrativas<sup>3</sup>. La cuestión, en este como en muchos casos, es que están (más o menos) claros los extremos, esto es, cuándo una motivación es a todas luces insuficiente y cuándo es evidentemente cabal, pero hay una zona de penumbra que parece inevitable;

b) por otro, está el supuesto específico recogido en el segundo apartado de este artículo 54, atinente a los «actos que pongan fin a los procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva». En estos casos, la motivación se hará «de conformidad con lo que dispongan las normas que regulen sus convocatorias», debiendo «quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte»;

c) y, finalmente, está el supuesto recogido en el artículo 89.5, a tenor del cual «la aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma». Este supuesto, que ya estaba recogido en la LPA de 1958 (artículo 93.3), no ha sido objeto de reforma por parte de la Ley 4/1999.

En cuanto a la «reforma no hecha» de este aspecto de la motivación de los actos, dos son los extremos que merece destacar. Por un lado, entendemos que se debería haber aprovechado la reforma de la Ley 30/1992 para completar y aclarar la redacción de la expresión «con sucinta referencia de hechos y fundamentos de Derecho». Como se ha referido más arriba, la jurisprudencia lleva desde los años cincuenta interpretando este inciso, que tantos problemas prácticos suscita. La reforma podría haber recogido esta doctrina jurisprudencial y haber dado una redacción más acabada y completa de este precepto. Ello habría redundado sin duda en una mayor claridad y seguridad de norma tan importante como la Ley 30/1992, con lo que también se evitarían muchos pleitos inútiles.

Por otro lado, parece que desde el punto de vista sistemático hubiera sido conveniente armonizar los artículos 54.1 y 89.5. No habría sido mala solución traer el artículo 89.5 al artículo 54, por ejemplo, como un nuevo apartado 3.

---

<sup>3</sup> Véase, sobre este particular: Luciano PAREJO ALFONSO, Luis ORTEGA ÁLVAREZ y Antonio JIMÉNEZ-BLANCO: *Manual de Derecho Administrativo*, 5.ª ed., Ed. Ariel, vol. I, pág. 720, y la jurisprudencia que allí se cita. Véase también: Juan José GONZÁLEZ RIVAS, *Estudio jurisprudencial del acto administrativo*, ed. Comares, 1989, págs. 97 y ss. (con jurisprudencia anterior a la Ley 30/1992, pero desde luego válida).

## 2. LA REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 58 Y 59 (NOTIFICACIONES)

### 2.1. ALCANCE DE LA REFORMA OPERADA EN MATERIA DE NOTIFICACIONES (ART. 58)

#### 2.1.1. *Importancia acrecentada de la notificación*

Los artículos 58 y 59 (junto a los artículos 60 y 61, que la reforma no ha «tocado») regulan el trascendental aspecto de la puesta en conocimiento del interesado de las decisiones de la Administración, de la traslación de las resoluciones a sus destinatarios. La notificación (o la publicación) viene a ser requisito de la eficacia o «condición» (ex art. 57.1 de la Ley 30/1992) del acto administrativo (del expreso y constante en forma escrita, se sobreentiende). Hasta tal punto es ello así que para la jurisprudencia contencioso-administrativa la notificación, como operatoria de traslación, ha adquirido plena autonomía respecto del acto notificado, constituyendo un auténtico «acto administrativo de naturaleza procedimental, sujeto a requisitos formales precisos»<sup>4</sup>. Según el sistema de la Ley 30/1992, anterior a la reforma, y aunque ese texto legal no lo proclama expresamente así, el acto no notificado sencillamente no llega a desplegar su eficacia (que queda «demorada»). De ahí que la notificación sea instituto que sirva al interesado y a la propia Administración. A aquél porque le permite conocer la decisión de la Administración y las razones en las que se apoya. A ésta porque ha cerrado satisfactoriamente el bucle del procedimiento.

La Ley 4/1999 ha introducido ciertamente modificaciones de relieve en los preceptos relativos a la notificación (artículos 58 y 59), pero a nuestro juicio tal vez el mayor y más trascendental cambio sobre esta institución venga dado por otros artículos de la reforma, que han alterado el régimen y naturaleza de la notificación. Sin ánimo exhaustivo, ya que esta cuestión corresponde a la glosa de esos preceptos, debe tenerse presente que el artículo 42.1 establece que «la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla...»; que el 42.2 señala que «el plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento...»; que el 42.3 manda que «cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo para recibir la notificación, éste será de tres meses...»; y que el 42.4 dispone que «...las Administraciones públicas informarán a los interesados del plazo

<sup>4</sup> Véase, sobre este particular: Luciano PAREJO ALFONSO, Luis ORTEGA ÁLVAREZ y Antonio JIMÉNEZ-BLANCO: *Manual...*, op. cit. en nota anterior, pág. 723, y la jurisprudencia que allí se cita.

máximo normativamente establecido para la resolución y *notificación...*». Circunstancias que son, desde luego, aplicables a los recursos administrativos (art. 117.2: «el plazo máximo *para dictar y notificar* la resolución del recurso será de un mes»).

Por lo tanto, y dicho brevemente, lo que hasta ahora ha sido «plazo máximo para resolver» pasa a ser ahora «plazo máximo para resolver y notificar», de manera que en el plazo que hasta ahora la Administración tenía para resolver, la Administración tiene ahora que resolver y *notificar*, sin que se hayan ampliado correlativamente los plazos, de ahí que la notificación tenga una relevancia adicional tras la reforma. Ello equivale a decir que se ha producido en realidad y *de facto* un acortamiento de los plazos establecidos en las normas procedimentales vigentes.

### 2.1.2. *Requisitos formales de las notificaciones. Las notificaciones defectuosas y sus efectos*

Por lo que hace a las novedades introducidas propiamente en la redacción del artículo 58, hay que decir que no afectan a los apartados primero y segundo (apartado éste, por cierto, que tiene casi la misma redacción que el artículo 89.3). La reforma se centra, pues, en: (a) dar nueva redacción al apartado 3 del artículo 58 y (b) introducir un nuevo apartado (el 4) en este precepto.

El artículo 58.3 regula una cuestión de trascendental importancia, cual es la de los casos y forma en que puede surtir efecto una resolución que no observa los requisitos que para su validez impone el ordenamiento, y que están contenidos básicamente en el artículo 58.2.

En relación con el nuevo artículo 58.3, hay que decir que no se trata de una reforma revolucionaria, sino que se han precisado algunos extremos o incisos de la redacción original. El siguiente cuadro, en el que se compara el texto hasta ahora vigente y el resultante de la Ley 4/1999, puede ayudar a comprender el alcance de la reforma:

La comparación entre ambos textos permite comprobar que se ha cambiado el concepto de «notificación defectuosa» por el de «notificación que conteniendo el texto íntegro del acto omitiesen alguno de los demás requisitos previstos» en el artículo 58.3. Esta redacción no era la del proyecto de Ley aprobado por el Gobierno<sup>5</sup>,

<sup>5</sup> El proyecto daba a la segunda parte de este apartado la siguiente redacción: «las notificaciones defectuosas surtirán efectos (...) actuaciones que supongan el conocimiento del contenido de la resolución o acto objeto de la practicada o interponga cualquier recurso que proceda. Asimismo, transcurridos tres meses desde la notificación practicada personalmente al interesado, ésta surtirá efecto si, conteniendo el texto íntegro del acto, hubiera omitido otros requisitos, salvo que, en dicho plazo, se hubiera formulado protesta formal ante la Administración para que subsane la deficiencia». (En cursiva los incisos nuevos en relación con la redacción de la Ley 30/1992).

Redacción del artículo 58.3 de la Ley 30/1992	Redacción del artículo 58.3 tras la reforma de la Ley 4/1999 (en cursiva los nuevos incisos)
Las notificaciones defectuosas surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido de la resolución o acto objeto de la notificación, o interponga el recurso procedente.	Las notificaciones <i>que conteniendo el texto íntegro del acto omitiesen alguno de los demás requisitos previstos en el apartado anterior</i> surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y <i>alcance</i> de la resolución o acto objeto de la notificación <i>o resolución</i> , o interponga cualquier recurso que proceda.

sino que fue el resultado de las enmiendas aprobadas en el Congreso<sup>6</sup>. La reforma es aquí digna de alabanza en su intento, pues el concepto «notificación defectuosa» era ciertamente una celada interpretativa en la norma procedimental, y consecuentemente había producido una abundante jurisprudencia relativa a qué vicio o tara tenía que reunir una notificación para que se considerara como «defectuosa»<sup>7</sup>. La identificación de las notificaciones que surten efectos a pesar de sus vicios se quiere ahora más precisa, al sustituirse un adjetivo («defectuosa») por un concepto más técnico y si se quiere formal: las que, *conteniendo el texto íntegro del acto omitiesen alguno de los demás requisitos previstos* en el artículo 58.2. Según este precepto, toda notificación, para estar «en regla», debe reunir al menos los siguientes elementos:

1. - *Texto íntegro de la resolución*, que tendrá que ser motivada, en su caso (art. 54, algo recordado con mayor precisión técnica por el precepto «gemelo» del artículo 58.2, el 89.3);
2. - *indicación de si el acto es o no definitivo en la vía administrativa*;
3. - *expresión de los recursos que procedan, así como del órgano ante el que hubieren de presentarse y plazo para interponerlos*.

A la luz de la combinación de los nuevos textos de los artículos 58.2 y 58.3 se desprenden varias conclusiones. Primero, que hay que entender que para que el supuesto del artículo 58.3 pueda tener lugar basta con que el acto tenga el texto íntegro de la resolución. Segundo, que la notificación que reúne los otros requisitos pero no incluye el contenido íntegro del acto nunca surte efectos. Tercero, que las notificaciones que no incluyen los requisitos del

<sup>6</sup> Véase el texto aprobado por el Pleno del Congreso (DOCG, Congreso de los Diputados, Seric A: Proyectos de Ley, de 16 de octubre de 1998, pág. 141).

<sup>7</sup> Véase: Juan José GONZÁLEZ RIVAS: *Estudio... op. cit.*, págs. 109 y ss.

art. 58.2 surten efecto desde el momento en que se practican, y no «a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de las resolución». En efecto, cualquier otra omisión que no sea la del texto íntegro del acto es una simple irregularidad que no impide a la notificación surtir sus efectos. La Ley regula el destino de las notificaciones a las que le falta ese requisito esencial, pero la falta de los demás no tiene la trascendencia suficiente como para regularlo expresamente. Ésta parece la interpretación acertada, ya que si no la reforma carecería de sentido. Ello vale tanto como decir que basta con el elemento núm. 1 de los listados en el artículo 58.3, que los otros pueden faltar y aun así, si el interesado actúa de determinada manera, la notificación «surtirá efecto».

En este punto, sin embargo, hay que dejar claro que la Ley, a pesar de su loable esfuerzo técnico, ha llegado a un resultado que no está en sintonía con la jurisprudencia mayoritaria recaída en este punto. Por ejemplo, la jurisprudencia mantiene en general que las notificaciones que no contienen la indicación de los recursos procedentes (así como sus menciones accesorias, órgano ante el que procede y plazo de interposición) no son eficaces, salvo si se trata de actos favorables o de mero trámite<sup>8</sup>. En consecuencia, la reforma merece, a nuestro juicio, una valoración negativa (en este punto concreto de la acotación del universo de las notificaciones que pueden surtir efecto a pesar de sus defectos), pues la situación actual es más desfavorable para el interesado que la precedente. En efecto, antes de la reforma la notificación que no contenía la expresión de los recursos era ineficaz, mientras que ahora no lo es, pues basta que contenga el texto íntegro del acto.

Concretadas cuáles son las resoluciones a las que se refiere el artículo 58.3, veamos lo que dicho precepto establece en cuanto a sus efectos. El precepto dice que «surtirán efecto a partir de la fecha...». En consecuencia, estas resoluciones no sufren ni una atenuación ni un cambio cualitativo de sus efectos, sino una especie de postergación o demora temporal en el inicio de sus efectos. Por ejemplo, no empieza a correr el plazo para interponer recursos (a partir del día siguiente a la notificación, art. 48.4). Aquéllos quedan demorados, «atrasados», hasta que el interesado actúe de alguna de estas maneras: (a) que realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido del acto (por ejemplo, el interesado hace o se abstiene de hacer aquello que se le ordenaba en el acto); o (b) interponga cualquier recurso que proceda. La fecha en la que el interesado realice algunas de esas actuaciones será el auténtico

<sup>8</sup> *Op. cit.* en nota anterior, pág. 724, y la jurisprudencia que allí se cita.

*dies a quo* del plazo para interponer recursos administrativos o contencioso-administrativos.

Por otra parte, hay que dar cuenta aquí de otro desarrollo legal paralelo al que estamos analizando, y que se produce en la regulación del proceso contencioso-administrativo. El artículo 59 de la antigua Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 1956, establecía que: «Las notificaciones y publicaciones deberán reunir los requisitos ordenados por las leyes y reglamentos sobre procedimiento administrativo... sin el cumplimiento de los expresados requisitos no se tendrán por válidas ni producirán efectos legales ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, salvo si los interesados, dándose por enterados, utilizaren en tiempo y forma el recurso contencioso-administrativo». Sin embargo, la vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio) no recoge ya un precepto similar, lo que, a nuestro juicio, es de lamentar, máxime cuando la actual redacción del artículo 58.3 de la Ley 30/1992 se refiere a que el interesado «interponga cualquier recurso que proceda». A nuestro juicio, la situación anterior a la reforma tenía más claridad, y el artículo 59 de la antigua LJCA sin duda reafirmaba el sentido de la ley procedimental. Por otra parte, no habría costado nada aprovechar que se modificaba el artículo 58.3 con el fin de que este inciso dijera «...o interponga cualquier recurso administrativo o contencioso-administrativo».

Otra de las modificaciones que se han producido en la redacción del artículo 58.3 de la Ley 30/1992 consiste en que este precepto antes se refería a las «actuaciones que supongan el conocimiento del contenido de la resolución o acto objeto de la notificación», realizadas por el interesado, mientras que la nueva redacción habla de las «actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y *alcance* de la resolución o acto objeto de la notificación». Poco es lo que puede glosarse aquí, pues no se acierta a ver cuál es el alcance de esta reforma. A nuestro juicio, pues, no parece que se puedan desprender repercusiones jurídicas de bulto en esta materia: ¿en qué sentido es «alcance» distinto a «contenido»? ¿cómo es posible conocer el «contenido» del acto y no conocer su «alcance»? etc.

### 2.1.3. *El nuevo artículo 58.4*

La Ley 4/1999 ha insertado en el artículo 58 un nuevo apartado, el núm. 4, según el cual: «sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, y a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los

procedimientos, será suficiente la notificación que contenga cuando menos el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado».

La situación a la que se dirige este precepto es el siguiente: como se ha visto, las notificaciones que contienen, al menos, el texto íntegro del acto, no surten efecto sino «a partir de la fecha...», según se ha analizado antes. Si esa «fecha» fuera ya posterior al del plazo máximo concedido para resolver y notificar (debidamente), se produciría un silencio administrativo, dado que aunque se notificó antes del plazo (tres meses, por ejemplo), esa notificación no valió, y como el interesado sólo realizó actuaciones que suponían el conocimiento del acto en fecha posterior (por ejemplo, a los cinco meses de la apertura del procedimiento), para esa fecha ya se habría producido el silencio. Precisamente para evitar esa situación, el precepto establece una especie de salvaguarda en favor de la Administración, que, valga el trabalenguas, persigue defender a la Administración frente al *silencio* del interesado que pretende forzar el silencio administrativo: aunque el interesado no «realice actuaciones que supongan el conocimiento» de la resolución, no se llegará a producir el silencio: *aunque mal*, se habrá entendido que la Administración habrá satisfecho la carga de notificar.

Esta innovación era necesaria dada la transmutación cualitativa de la notificación que, como se ha referido más arriba, ha producido la Ley 4/1999. En el anterior régimen no era imprescindible esta precisión, por cuanto, si el acto había sido dictado dentro del plazo máximo para resolver, era asunto menor el que la notificación no se produjera también y todavía dentro de ese plazo. En la actual situación sí lo es, dado que el silencio también se produce aunque el acto haya sido dictado en plazo, si la notificación no lo ha sido.

En cuanto a los extremos que son necesarios para que se produzca esta figura, se trata de los dos siguientes:

a) Que la notificación contenga cuando menos el texto íntegro de la resolución. Aquí de nuevo puede apreciarse cómo existen distintos grados en la escala de los vicios, constituyendo el elemento del «texto íntegro» de la resolución el elemento esencial y bastante para que aquella surta efectos. Todo ello en sintonía con lo dispuesto en el apartado anterior de este mismo artículo.

b) «El intento de notificación debidamente acreditado». En principio este inciso es claro, basta con que la Administración acredite que ha intentado notificar un acto para que, por lo menos, se entienda cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo. Por lo que hace a las palabras «debidamente acreditado», no suscitan mayores problemas, puesto que la acreditación de este extremo es un operación formal que carece de secretos y puede

hacerse fácilmente mediante acta o providencia, que se incluye en el expediente. Sin embargo, la redacción escogida, y en especial la expresión «el intento de notificación» sí que suscitan algunas dudas, sobre todo en relación con lo dispuesto en la última frase del segundo párrafo del apartado 2 del artículo 59, por lo que parece más conveniente dejar apuntada esta cuestión y retomarla a continuación, al hilo del comentario del artículo 59 y su reforma.

## 2.2. REFORMAS ATINENTES A LA PRÁCTICA DE LA NOTIFICACIÓN (ARTÍCULO 59)

En materia de práctica de las notificaciones, la nueva redacción del artículo 59 es sustancialmente idéntica a la hasta ahora vigente. De los cinco apartados de este precepto, los números 1 (constancia de la recepción), 3 (rechazo de la notificación), 4 (notificación por anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento y en Boletines oficiales) y 5 (supuestos en que la publicación sustituye a la notificación) no han sido tocados por la reforma, por lo que nos centraremos en el apartado 2, único que ha resultado modificado, aunque antes de detenernos en este precepto parece conveniente hacer alusión a la «reforma no hecha», en concreto del apartado 1. A nuestro juicio, razones de sistemática y de claridad (que nunca son suficientes en materia de procedimiento administrativo) habrían aconsejado añadir un inciso al final del segundo párrafo del apartado 1. La razón es que, habiéndose innovado el artículo 58 para decir, como se ha visto antes, que el intento de notificación *debidamente acreditado* vale para entender satisfecha la obligación de notificar en tiempo, no habría sido desacertado complementar este párrafo final del art. 59.1 para establecer la incorporación al expediente de ese extremo. La redacción resultante podría haber sido de este tenor: «La acreditación de la notificación efectuada, o, en su caso, del intento de notificación, se incorporará al expediente».

Volviendo al apartado 2 del artículo 59, consta de dos párrafos. El primero, que se refiere en especial a las notificaciones en los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, no ha sido modificado por la reforma. El segundo se refiere concretamente a las notificaciones que se practiquen en el domicilio del interesado. Este párrafo suscita algunos problemas legales en cuanto a la determinación del concepto de «domicilio»; pero no corresponde en esta contribución tratarlos y sí sólo mencionarlos colateralmente, por lo que nos centraremos en lo que es puramente novedad.

En este sentido, al final del segundo párrafo del apartado 2 del artículo 59, la Ley 4/1999 ha introducido un inciso según el cual

«si nadie pudiera hacerse cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes».

Veamos paso a paso esta redacción. En primer lugar, la expresión «si nadie pudiera hacerse cargo de la notificación». Aunque el precepto emplea el verbo poder, parece que opta por una redacción «elegante», y que en realidad también se refiere a que nadie *quiera* hacerse cargo de la notificación, pues, como es sabido, el interesado rebelde a la notificación, ducho en subterfugios para impedirlo, no es un personaje de ficción. En este supuesto hay que entender que caben varios casos: (a) que no haya nadie en el domicilio; (b) que haya alguien pero no quiera o no pueda abrir la puerta; o (c) que haya personas que, estando en el domicilio y abriendo la puerta, no quieran hacerse cargo de la notificación. Parece que esas personas tienen que ser otras que el interesado o su representante, dado que en ese caso no es este apartado el que debe aplicarse, sino, en principio, el artículo 58.3 («cuando el interesado o su representante rechace la notificación de una actuación administrativa...»)<sup>9</sup>. Estas personas son, pues, «cualquiera que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad» (pariente, cónyuge, empleado/a de hogar, etc.)

Para comprender la operatoria de este artículo es necesario tener presente la forma en la que la Administración suele notificar a los interesados: (a) por correo ordinario, (b) por medio de sus propios funcionarios o mediante servicios privados de mensajería, o (c) por medio del correo certificado. Evidentemente, el primer medio no cumple, como es sabido, con los requisitos de las notificaciones administrativas, ya que el correo ordinario no permite tener constancia de la recepción por el interesado (requisito imprescindible, a la luz del artículo 59.1). Tampoco parece que cumplan con ese requisito otros medios telemáticos<sup>10</sup>. De modo que la notificación administrativa clásica es la que se hace o por

---

<sup>9</sup> Hay que decir que la redacción no es a nuestro juicio plenamente satisfactoria. En efecto, se emplea la palabra «actuación administrativa», mientras que en el resto del artículo se habla de notificación de «actos». Esto puede dar lugar a dos interpretaciones: (a) que «actuaciones» es un término genérico en el que tienen cabida tanto las notificaciones de resoluciones *stricto sensu* como las de cualquier momento instrumental del procedimiento o actividad de la Administración; (b) que «actuaciones» sólo se refiere a la segunda opción, máxime cuando el precepto sigue diciendo que se especificarán las circunstancias del intento de notificación y se tendrá por efectuado *el trámite, siguiéndose el procedimiento*, expresión que da a entender que la «actuación» no es una resolución definitiva, sino un acto de trámite.

<sup>10</sup> Por ejemplo, ocurre a veces que se transmite un fax que el destinatario nunca llega a recibir por razones técnicas (el aparato receptor se ha quedado sin papel, por ejemplo) o defectuosa transmisión (se ha marcado un número equivocado, por ejemplo), sin que el emisor llegue a tener necesariamente constancia de ello.

medio de funcionarios del órgano o Administración autora del acto<sup>11</sup>, o por medio de correo certificado, caso en el que ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en el Reglamento de Correos<sup>12</sup>. Ambos sistemas, que son idénticos en punto a la práctica de la notificación, no lo son desde la perspectiva de la rapidez o inmediatez con la que la Administración conoce el éxito o el fracaso de la notificación intentada<sup>13</sup>.

Sigue diciendo la nueva redacción del artículo 58.2 que, tras dejarse constancia de que nadie pudo hacerse cargo de la notificación en el domicilio del interesado (junto con el día y la hora en que se intentó la notificación), deberá repetirse el intento «por una sola vez en una hora distinta dentro de los tres días siguientes».

Por lo tanto, del artículo 59 se desprenden varias situaciones:

---

<sup>11</sup> El «agente notificador» a que se refiere F. GONZÁLEZ NAVARRO: *Derecho Administrativo español*. Ed. Eunsa, Tomo II, 1988, pág. 531.

<sup>12</sup> El artículo 206 del Reglamento de los Servicios de Correos, aprobado por Decreto 1653/1964, de 14 de mayo, regula la admisión de las notificaciones dirigidas a interesados por parte de las oficinas de correos. El artículo 271 del mismo Reglamento, relativo a la entrega de notificaciones, dispone, en sus primeros apartados, lo siguiente: «1.- La entrega de notificaciones... se hará, circulen o no con aviso de recibo, con arreglo a las formalidades señaladas en cada caso para los certificados en general, y se observarán, además, las normas que se detallan en los números que siguen. 2.- La entrega de certificaciones administrativas, vayan o no acompañadas de aviso de recibo, se hará al propio destinatario o sin necesidad de la especial autorización de éste a que se refiere el artículo 269, a un familiar, dependiente, criado o vecino suyo mayores de catorce años. De no hacerse la entrega al propio destinatario se hará constar la condición de firmante en la libreta de entrega, y, en su caso, en el aviso de recibo...». Por otra parte, la Ley 24/1998, de 13 de julio, del servicio postal universal y de liberalización de los servicios postales, atribuye una serie de derechos especiales y exclusivos al operador al que se encomienda la prestación del servicio postal universal (la entidad pública empresarial «Correos y Telégrafos», disposición adicional primera de la Ley). Entre ellos se encuentra «el derecho a entregar notificaciones de órganos administrativos y judiciales, con constancia fehaciente de su recepción, sin perjuicio de la aplicación, a los distintos supuestos de notificación, de lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre... los demás operadores podrán realizar este tipo de notificación en el ámbito no reservado y sus efectos se regirán por las normas del Derecho privado. Reglamentariamente, se establecerán las condiciones de dichas entregas, así como la obligación de realizarlas por parte del operador al que se encomienda la prestación del servicio postal universal».

<sup>13</sup> Cuando se practica la notificación por medio de personal propio o por medio de mensajería privada, es posible conocer de forma inmediata que la notificación no ha tenido éxito: el funcionario ha llamado a la puerta y no le han contestado, o bien le han abierto la puerta pero nadie ha querido hacerse cargo de la notificación. Acto seguido, el funcionario o mensajero extenderá una diligencia de que se ha intentado la notificación, sin éxito, que se incorporará inmediatamente al expediente. Sin embargo, cuando la notificación se hace por medio de correo certificado, no es posible tener constancia inmediata de que la notificación no ha tenido éxito. Cuando el cartero llama a una puerta y nadie le abre, la regla es que deposite un «aviso» en el buzón de correos, expresivo de que en la oficina correspondiente se encuentra determinado envío, y el horario en el que se puede pasar a recogerlo. Ahora bien, puede ocurrir que el interesado que «sospecha» el contenido de ese envío no se pase a recogerlo, con ánimo deliberadamente rebelde a ser notificado. Pero también puede ocurrir que el interesado esté de vacaciones, o cualquier otra circunstancia en la que aquel no haya actuado de mala fe. En ese caso es necesario remitirse a la reglamentación interna del servicio de correos para saber cuándo se entiende técnicamente que la notificación no ha podido tener éxito (cuántos días se conserva el envío en la oficina antes de ser devuelto a su remitente, etc.).

- cuando el interesado o su representante se niega abiertamente a ser notificado, no se vuelve a intentar la notificación, y, a salvo de lo previsto en el art. 59.4 (notificación por anuncios), se siguen las actuaciones correspondientes;
- si nadie (distinto del interesado) puede hacerse cargo de la notificación, debe intentarse dentro de los tres días siguientes.

Ha de tenerse en cuenta que estas prevenciones deben complementarse con las atinentes a la notificación por medio de anuncios en el tablón de edictos y en boletines, regulada en el artículo 59.4, y que, dado que la reforma no lo ha retocado, no parece que precise de glosa específica en esta contribución.



# **V. Procedimiento administrativo**

