

I.-COMENTARIOS MONOGRAFICOS.-

LAS NOTIFICACIONES DEFECTUOSAS

SUMARIO: 1. IDEA DE LA NOTIFICACIÓN: FINES DE LA MISMA.—2. REGULACIÓN ACTUAL DE ESTA MATERIA EN NUESTRO DERECHO.—3. LA JURISPRUDENCIA DE NUESTRO TRIBUNAL SUPREMO: A) *Propósito y fines perseguidos por el legislador al exigir determinados requisitos en la notificación.* B) *El incumplimiento de tales requisitos lleva, en términos generales, a la nulidad de lo actuado si se causa indefensión.*—4. SENTENCIAS EN QUE, SIN EMBARGO, SE MANTIENE LA VALIDEZ DE NOTIFICACIONES DEFECTUOSAS: A) *Síntesis de las razones aducidas por el T. S. en tal sentido.* B) *Breve crítica de tales razones.*—5. CONVALIDACIÓN DE LAS NOTIFICACIONES DEFECTUOSAS.

I. IDEA DE LA NOTIFICACIÓN; FINES DE LA MISMA.

Con arreglo a su significación etimológica, la notificación (*notum facere* = dar a conocer algo) no otra cosa significa sino el poner en conocimiento de alguien aquello que interesa que conozca. Y siguiendo esta misma línea de significación, en el Derecho Administrativo adquiere la notificación una especial configuración y unos peculiares matices que la estructuran como una figura típicamente administrativa de enorme importancia en el Derecho.

Lo que inicialmente fué una mera puesta en conocimiento del particular para que éste conociera la resolución que le afectaba, exigió luego por parte de la Administración la certeza de la fecha en que el interesado tenía conocimiento del asunto para poder computar con exactitud si cumplía la orden dentro del plazo establecido o si utilizaba los recursos que la justicia administrativa le otorgaba dentro de los plazos señalados al efecto, o si, por el contrario, había contravenido la orden o dejado prescribir la acción procedente para impugnar la resolución de la Administración. Por ello era de precisión absoluta el que no solamente apareciese que se había cumplido la exigencia de dar a conocer al particular interesado la resolución adoptada, sino que era menester que en el expediente constase con seguridad la fecha exacta en que tal notificación se hizo.

Pero aún se fué más allá. Se estimó que el particular no sólo debía tener conocimiento de la resolución que en el expediente hubiera recaído;

sino que, además, la notificación debía decirle de modo claro los recursos que podía utilizar contra la resolución, así como las autoridades ante las que interponer los recursos y los plazos para ello, instruyéndole al efecto.

Y así, al legislador no le bastó con el principio general de derecho contenido en el artículo 2.º del Código Civil, de que la ignorancia de la Ley no excusa de su cumplimiento, pudiendo, por tanto, haber dejado al particular que por sí ejercitase las acciones que estimase pertinentes en relación con la defensa de sus derechos, sino que quiso establecer para la Administración la obligatoriedad de que, al notificar, le hiciera saber al administrado los recursos procedentes, la autoridad y los plazos para ejercitar aquéllos. Y a fin de que su precepto resultase eficaz quiso que, en caso de no cumplirse en las notificaciones los requisitos exigidos por la Ley, se considerasen nulas, a no ser en los casos excepcionales en que lo hiciese constar así, o en los que, dándose por notificado el interesado, formulase en tiempo y forma los recursos pertinentes.

2. REGULACIÓN ACTUAL DE ESTA MATERIA EN NUESTRO DERECHO.

La Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 fija cómo y cuándo han de hacerse las notificaciones. Al efecto consigna en su preámbulo que la notificación se regula huyendo de formalismos, admitiendo, al lado de las formas tradicionales, cualquiera otra que no suponga un desconocimiento de las garantías de los administrados. Y en los artículos 79 y 80 se establecen las regulaciones pertinentes, que pueden reducirse a los siguientes puntos:

a) Que los interesados han de ser notificados de las resoluciones que afecten a sus derechos o intereses.

b) Que la notificación se hará dentro de los diez días a contar de la resolución.

c) Que deberá contener: el texto íntegro del acto que se notifica, con la indicación de si es o no definitivo; la expresión de los recursos que procedan contra el mismo, precisando el órgano ante el que deban hacerse valer y el plazo para interponerlos.

d) Que la notificación se llevará a cabo mediante oficio, carta, telegrama o cualquier otro medio que permita tener constancia de la recepción de la notificación, de la fecha y de la identidad del acto notificado.

e) Que se hará la notificación en el domicilio del interesado o en el que haya expresamente señalado para notificaciones; y, de no estar presente el interesado, se hará cargo de la notificación cualquier persona que se halle en el domicilio y haga constar su parentesco o la razón de hallarse en el mismo.

Si es desconocido el domicilio del que ha de ser notificado, se le notificará por medio de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento

de su último domicilio y en el «Boletín Oficial del Estado» o de la provincia respectiva.

También señala cuándo han de considerarse convalidadas las notificaciones defectuosas.

Concorde con estas directrices, el artículo 59 de la Ley Jurisdiccional Contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956 establece que las notificaciones y publicaciones deberán reunir los requisitos ordenados por la Ley y reglamentos sobre procedimiento administrativo, y los exigidos por las que regulan la publicación de disposiciones de carácter general. Sin el cumplimiento de estos 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.

De modo parecido, el artículo 401 de la Ley de Régimen Local vigente de 24 de junio de 1955, que es de aplicación a la actividad de los Ayuntamientos, Diputaciones y demás entes de carácter local, establece que la notificación deberá contener la providencia o acuerdo íntegro, la expresión de los recursos que en su caso procedan, la autoridad ante la cual se han de presentar y el término para interponerlos, entendiéndose que dicha expresión no será obstáculo para que los interesados utilicen otro cualquier recurso, si así lo estiman procedente. Y, después, sanciona el incumplimiento de los expresados requisitos diciendo que no se tendrán por bien hechas las notificaciones ni producirán efectos legales a menos que la parte interesada, dándose por suficientemente enterada del acuerdo, utilice en tiempo y forma el recurso procedente.

Los artículos 309 y siguientes del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de 17 de mayo de 1952 vienen a establecer lo mismo.

De todos estos preceptos bien se advierte el interés especial y el propósito del legislador, que no es otro sino el de otorgar al administrado las máximas garantías para que se halle debidamente informado de las posibilidades de defender sus derechos e intereses, como así lo viene a consignar el Tribunal Supremo en varias sentencias, según luego se verá. Y es claro, por tanto, que cuando por error, ignorancia o malicia se incumplen por la Administración estos requisitos, y se consignan en la notificación recursos que no proceden, u organismos que no deben entender de aquéllos, o se le señalan al notificado plazos distintos que aquellos que establece la Ley, sería manifiestamente contrario al propósito y al espíritu de toda la legislación citada que el administrado sufriera por ello perjuicios y se le causase indefensión. Y tal ocurriría de aplicar principios jurídicos de carácter general, pero que, en todo caso, chocarían con ese claro propósito del legislador de que al administrado se le diese a conocer en la notificación no sólo la resolución que hubiera recaído en el expediente que a aquél le afectaba, sino los recursos que pudiera interponer, la auto-

ridad y organismo ante los cuales presentarlos y los plazos dentro de los cuales pudiera ejercitar tales recursos.

3. LA JURISPRUDENCIA DE NUESTRO TRIBUNAL SUPREMO.

Del conjunto de Sentencias de nuestro Tribunal Supremo parece que pudiera deducirse la idea fundamental de que cuando se incumple cualquiera de los requisitos exigidos por la Ley en materia de notificaciones se ha de producir la nulidad de las actuaciones posteriores si con ello se ha causado indefensión al particular. Sin embargo, como al mismo tiempo otras sentencias se apartan de esa tesis central, y además hay una rica y variada temática sobre estas cuestiones, conviene hacer una exposición detallada de la Jurisprudencia, de la cual extraemos los puntos que a continuación se exponen:

A) *Propósito y fines perseguidos por el legislador al exigir tales requisitos en la notificación.*

La Sentencia de 19 de mayo de 1959 dice que es obligado reconocer que el propósito del legislador no fué otro que rodear el acto de poner a un interesado en el conocimiento de una resolución que le afecte, de una serie de garantías, a fin de que si lo considera lesivo a sus derechos no queden éstos sin posible defensa, por lo que exige la notificación de los recursos que quepan y los plazos para interponerlos.

De igual manera la Sentencia de 8 de mayo de 1956 consigna que el propósito que impulsa al legislador de exigir determinadas formalidades en el contenido y forma de practicarse las notificaciones es el de evitar que, por dirigirse a personas o dirección inadecuadas, no contener clara y total expresión sobre la materia que versa y de los recursos que puedan originarse o, por otra causa, se produzca indefensión en el procedimiento, ya con carácter total ya colocando simplemente a la parte afectada en situación de inferioridad o de dificultad para el ejercicio de sus derechos.

B) *El incumplimiento de tales requisitos lleva, en términos generales, a la nulidad de lo actuado si se causa indefensión.*

Esta es la doctrina general que se mantiene en constante jurisprudencia. Así, citando una por todas, la Sentencia de 19 de mayo de 1959 dice que ha venido siguiéndose una numerosísima y constante jurisprudencia que anula las notificaciones defectuosas que causan indefensión; así las Sentencias de 21 de octubre de 1947, 23 de diciembre de 1949 y 14 de

junio de 1951, si bien entiende salvadas aquellas omisiones cuando no se ha producido dicha carencia de defensa, como ocurre en las Sentencias de 13 de febrero de 1950, 22 de noviembre de 1951 y 29 de octubre de 1952, doctrina a todas luces acertada, sigue diciendo, por cuanto que declarar con carácter absoluto la nulidad de todas las notificaciones viciadas accidentalmente es demorar la eficacia de la actividad administrativa e ir contra el principio de economía procesal.

Sobre cada una de las diversas causas por las que se produce una defectuosa notificación, y la sanción que ello comporta, a seguido se recogen diversas sentencias del Tribunal Supremo que mantienen la tesis general contenida en el epígrafe B), es decir, la nulidad de la notificación si se produce indefensión.

1) *Falta absoluta de notificación.*

Los actos de la Administración que afecten a una persona deben serle notificados. El artículo 71 de la Ley de Procedimiento administrativo dispone que «se notificarán al interesado las resoluciones que afecten a sus derechos o intereses». Y en el sentido de tal obligatoriedad, una constante jurisprudencia viene exigiendo la notificación, habiendo declarado las Sentencias de 25 de noviembre de 1933 y 21 de febrero de 1934 que son nulas las actuaciones que, olvidando e infringiendo las más elementales reglas de garantía procesal, perjudican el derecho de aquellos que por desconocerlas no pudieron subsanarlas ni consentirlas.

Ningún acto puede producir efecto ni causar perjuicio a otro, consigna la Sentencia de 2 de diciembre de 1955, sino a partir de la notificación. Y la de 3 de mayo de 1955 dice que la falta de notificación de una resolución administrativa priva a ésta de eficacia respecto del interesado, al que se reservan así todos los medios de defensa que procedan contra el acto.

Si un acto no es notificado al interesado, dice la Sentencia de 24 de octubre de 1959, no pudo aceptarlo ni impugnarlo, llevándole a una total indefensión, por lo que no puede causar efectos.

2) *Notificación hecha después de los diez días que fija la Ley.*

En el derecho positivo se establece un plazo para que la Administración notifique su acto. El artículo 79 de la Ley de Procedimiento administrativo fija el plazo de diez días, a partir del siguiente al del acto, para que se haga la notificación del mismo. ¿Qué ocurre si la notificación se ha cumplimentado transecurrido el plazo de los diez días que establece la Ley? En principio ha de entenderse válida, pues si bien los plazos obligan por igual, y sin necesidad de apremio, a las autoridades y funcionarios

competentes y a los interesados, las actuaciones administrativas realizadas fuera del tiempo establecido sólo implicarán la anulación del acto si así lo impusiera la naturaleza del plazo, y la responsabilidad del funcionario causante de la demora, si a ello hubiere lugar.

Podría producirse con tal demora una situación confusa si el particular, al no recibir la notificación, cree que se ha desestimado su escrito o se ha aceptado su petición, en aplicación del silencio administrativo (según sea éste negativo o positivo), y obra en consecuencia. Claro que habría de estarse al tiempo en que el acto se dictó, y no a la fecha de la notificación del mismo, para determinar los efectos, con independencia de que, por consecuencia de la notificación tardía, pudieran exigirse responsabilidades a la Administración por el perjudicado. La notificación no produce efectos, dice la Sentencia de 8 de agosto de 1942, cuando ha prescrito el plazo para recurrir frente a la resolución tácita, aunque en la notificación se haga constar la procedencia del recurso.

3) *No hecha personalmente al interesado, conforme a lo que establecen las normas jurídicas.*

Tres son las formas de notificación que se establecen en el artículo 80 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

a) La que se hace en su domicilio al propio interesado por cualquier medio que deje constancia de la recepción, de la fecha y del acto notificado. Y así dice el párrafo 1.º del artículo 80 de la referida Ley: «Las notificaciones se realizarán mediante oficio, carta, telegrama u otro medio que permita tener constancia de la recepción, de la fecha y de la identidad del acto notificado, y se dirigirán en todo caso al domicilio del interesado o al lugar señalado por éste para las notificaciones. Si se tratase de oficio o carta, se procederá en la forma prevenida en el número 3 del artículo 66 (se refiere al modo de cómo han de obrar las oficinas de Correos) uniéndose al expediente el resguardo de la notificación.»

La notificación personal incluye, como es lógico, la que se haga al apoderado o representante, caso de que éste haya comparecido en el expediente, o así se haya expresado en el escrito del interesado, siendo de aplicación la doctrina de la representación para estos efectos. En tal sentido, las Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1911, 26 de mayo de 1920 y 5 de febrero de 1921, entre otras.

En la Sentencia de 21 de octubre de 1948 se declaró que no tiene validez, a efectos de notificación, la que se entienda con quien no tiene facultad de representación de la persona a quien iba destinada la notificación.

Si la notificación se realiza en domicilio distinto del señalado en el expediente y a persona cuya relación de parentesco, domesticidad o ve-

ciudad no se expresa en el expediente, la notificación se halla viciada (Sentencias de 8 de julio de 1899 y 14 de abril de 1942).

En la Sentencia de 22 de febrero de 1956 se consigna que no se ha cumplido debidamente el procedimiento al entregar la notificación a la portera del inmueble, ya que el artículo 102 del Reglamento de esta Jurisdicción dispone que, cuando no se halle en el domicilio la persona que debe ser notificada, se entregará la copia de la resolución objeto de la diligencia al pariente más cercano, familiar o criado, mayor de catorce años, que se hallare en la habitación del que hubiese de ser notificado, y si no se encontrase a nadie en ella, al vecino más próximo que fuese habido, y con obligación, según el siguiente párrafo, de que esas circunstancias se hagan constar en la diligencia que se extienda en autos. Es decir, que en la Ley se dispone que si en el domicilio no está el interesado, la diligencia debe entenderse con persona que sea su familiar o dependiente, y si bien en las personas jurídicas no existe vínculo familiar, sí en todas las personas en relación con la sociedad, cuales son sus empleados, desde el director al conserje; y con alguno de ellos debió entenderse el notificador antes que con la portera del inmueble, y, en consecuencia, en buena hermenéutica legal hay que declarar que la notificación de la providencia no fué hecha de modo correcto desde el punto de vista procesal.

En el caso de que el interesado sea una persona jurídica, la notificación ha de hacerse a la representación legal de aquélla y en el domicilio que al efecto haya fijado. Claro es que también cabe que haya comparecido un apoderado especial, y entonces habría de hacerse la notificación a quien con tal carácter haya tomado parte en el expediente.

b) La que se hace a otra persona que se halle en el domicilio del interesado; pues «de no hallarse presente el interesado, dice el párrafo 2.º del citado artículo, en el momento de entregarse la notificación podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona que se encuentre en el domicilio y haga constar su parentesco o la razón de permanencia en el mismo».

(Véanse las Sentencias mencionadas en el apartado anterior.)

Dentro de este procedimiento general que figura en el artículo citado, habrá de estarse a las normas concretas que, en relación con la materia, puedan fijarse en reglamentos especiales. Así, por ejemplo, en el Reglamento de Procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas, de 26 de noviembre de 1959, se dispone en el artículo 91, 3.º, lo siguiente: «La práctica de las diligencias por agente notificador tendrá lugar mediante la entrega al interesado, o persona designada para oír notificaciones, y, en su defecto, al pariente más cercano, persona que con ellos conviva, empleado o dependiente, criado o portero de la finca, siempre mayor de catorce años, que fuese hallado en el domicilio, de la copia literal del acto correspondiente, consignándose en el duplicado o cédula que se acompañe la firma del agente notificador y de la persona con quien se entienda la diligencia, la fecha y lugar de ésta y la identidad y relación con el

interesado o en su caso de la persona hallada en el domicilio. Si la persona con quien se entienda la diligencia no pudiera o no quisiera firmar, lo harán dos testigos presenciales mayores de edad, o uno sólo si éste fuera agente de la autoridad.»

c) La que se hace por anuncio. En el párrafo 3.º del artículo antes mencionado se establece al efecto: «Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, o se ignore su domicilio, la notificación se hará por medio de anuncio en el tablón de edictos del Ayuntamiento de su último domicilio y en el «Boletín Oficial del Estado» o de la provincia.»

De estos tres medios de notificación no puede la Administración hacer uso *ad libitum*, sino que ha de someterse al orden de prelación indicado en la utilización de dichos medios de notificación. Es decir, que la notificación se ha de realizar de modo personal al interesado y en el domicilio del mismo, o en aquel que al efecto se haya señalado en el expediente. De no poderse hallar el interesado en el domicilio fijado, se hará entrega de la notificación a otra persona que se encuentre en el domicilio, haciendo constar la relación de parentesco o la de su permanencia en dicho lugar. Sólo cuando no haya sido posible llevar a cabo la notificación por cualquiera de los dos modos indicados se acudirá al anuncio a que se refiere el párrafo 3.º del artículo 80 de la Ley de Procedimiento Administrativo anteriormente transcrito (1).

(1) Sobre la misma materia, y en relación con el Derecho local, establece el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, de 17 de mayo de 1952, lo siguiente:

Art. 311. 1. El oficio de notificación deberá contener la providencia, decreto o acuerdo íntegro, indicación de los recursos procedentes, autoridad o corporación ante la cual se han de presentar y término para interponerlos, con la advertencia de que, no obstante, los interesados podrán utilizar cualesquiera otros si lo creen conveniente.

2. Las notificaciones que no cumplan los expresados requisitos se tendrán por defectuosas y no producirán efectos legales, a menos que la parte interesada ejercite en tiempo y forma el recurso procedente.

3. Si dentro de los seis meses siguientes a la notificación defectuosa no solicitase el interesado que se le haga nuevamente en forma, se entenderá que aquella es válida una vez transcurrido dicho plazo.

Art. 312. Las providencias de trámite y los actos o acuerdos que pongan término a un expediente serán notificados en los diez días siguientes al de su fecha.

Art. 313. 1. La notificación se practicará entregando al interesado el oficio original y recogiendo su firma en el duplicado con indicación del lugar, día y hora en que la recibe.

2. Si no supiere o no quisiera firmar, lo hará quien le represente o dos testigos presenciales mayores de edad.

3. Si hubiere de realizarse fuera del término, la notificación se hará por medio de la Alcaldía respectiva, firmando el interesado el recibí en el mismo oficio de remisión, que será devuelto a su procedencia.

Art. 314. Cuando se ignore el domicilio de la persona a quien haya de notificarse una resolución, se publicará por medio de edicto y en el *Boletín Oficial* de la provin-

La Jurisprudencia ha considerado este procedimiento como sustitutivo de los otros dos, siendo improcedente la notificación por anuncios cuando existe un interesado conocido (*Sentencia de 26 de octubre de 1926*) y cuando conste a la Administración el domicilio del particular (*Sentencia de 14 de abril de 1942*), siendo el procedimiento adecuado y racional cuando se trata de concursos de funcionarios en los que varios de los participantes no declararon sus domicilios (*Sentencia de 17 de abril de 1949*).

En la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de junio de 1956 se declara la improcedencia e ineficacia de las notificaciones hechas por medio del «Boletín Oficial» cuando los interesados y sus domicilios son conocidos, pues ello supone una infracción esencial del procedimiento que lleva consigo la nulidad por cuanto ha afectado gravemente a la defensa de los derechos de los reclamantes.

Cabe, por último, hacer la notificación en la propia oficina donde el expediente se tramita si el interesado o su representante comparecen al efecto, como así lo establece el artículo 89 del Reglamento de Procedimiento Económico Administrativo. Pero en tal caso la notificación ha de contener cuantos requisitos impone la Ley respecto del contenido, recursos, autoridades y plazos para que pueda considerarse bien hecha la notificación.

4) *Notificación en que no se da traslado íntegro y cabal de la resolución.*

La exigencia de este requisito es fundamental y de omitirse llevará generalmente consigo la nulidad de la notificación.

El Auto del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 1929 consigna que las notificaciones sólo producen sus efectos respecto de los actos a que se refieran directamente y no de otros anteriores simplemente citados en aquéllas. Y la Sentencia de 2 de diciembre de 1957 establece que si en la notificación se hizo constar una resolución en parte distinta de la efectivamente dictada, y con ello se produjo indefensión para el interesado, procede declarar su nulidad. Las notificaciones a los interesados deben contener la providencia o acuerdo íntegro (*Sentencia de 14 de diciembre de 1931*). Es nula la notificación del acto cuando no contiene todos sus

cia a que corresponda el último domicilio conocido del interesado, y se remitirá, además, al alcalde de la localidad donde aquél radicare para que la fije en el tablero de anuncios durante diez días y la devuelva dentro de los quince siguientes con certificación de haberla expuesto al público por el plazo marcado.

Art. 315. La falta de notificación no podrá suplirse con la publicación del acto o acuerdo en el *Boletín*, sino en el caso previsto por el artículo anterior.

pronunciamientos (*Sentencia de 4 de marzo de 1935*). Es nula la redacción anormal que no permita conocer el acto notificado (*Sentencias de 18 de octubre de 1948 y 17 de diciembre de 1955*).

5) *Notificación en la que no se consignan los recursos procedentes, con indicación de la autoridad u órgano competente y los plazos para interponerlos.*

Este defecto en las notificaciones es el que ha producido más numerosa jurisprudencia. La razón es que en materia de recursos y de los plazos en que pueden utilizarse, es donde más se infringen las normas establecidas sobre notificaciones. Son muchas las oficinas públicas que dan traslado de las resoluciones a los interesados sin mencionar para nada los recursos que pueden interponerse contra aquéllas, produciéndose así, además de una indefensión del particular, una manifiesta conculcación de las disposiciones legales establecidas al efecto, y ello por la misma Administración, que es quien debe muy especialmente cuidar de que se cumplan, siendo por ello necesario corregir estos continuos y graves defectos de las notificaciones en bien del prestigio de la Administración pública y de las relaciones que ésta debe mantener siempre con sus administrados.

La infracción de tales requisitos en las notificaciones viene siendo normalmente sancionada por nuestro Tribunal Supremo con la nulidad, como antes se ha dicho, si es que con tal infracción se ha producido la indefensión del interesado o se ha menoscabado la posibilidad de la defensa de sus derechos o intereses.

En cuanto a la falta de los requisitos a que este epígrafe se refiere, las Sentencias del Tribunal Supremo han recaído en casos diversos que se relacionan a continuación y en los que es constante la declaración de nulidad de la notificación defectuosa.

a) *Notificación sin citar los recursos.*

No debe tenerse por bien hecha y eficaz la notificación del acuerdo cuando en ella se omite, entre otros requisitos, los recursos procedentes y el plazo para interponerlos (*Sentencias de 3 de marzo de 1936, 23 de diciembre de 1939 y 26 de febrero de 1944*).

La Orden resolutoria de un recurso de agravios de 18 de junio de 1947 dice que es ineficaz la notificación en la que no se expresan los recursos procedentes, porque de las faltas imputables a la Administración no deben derivarse perjuicios a los particulares.

Las notificaciones han de contener, dice la Sentencia de 22 de mayo de 1958, además de otros requisitos, la expresión, de los recursos que en su caso procedan; y faltando alguno de ellos no producirán efectos legales.

b) *Indicación de un recurso improcedente.*

La Sentencia de 11 de febrero de 1943 consigna que se ha de conceptuar ineficaz la notificación en la que se señala a la parte interesada un recurso improcedente. Y la Sentencia de 4 de mayo de 1959 dice también que si en la notificación no se expresaron los recursos pertinentes y el interesado utilizó otro recurso que no procedía y con ello se le produjo indefensión, deben anularse las actuaciones posteriores a la infracción legal cometida.

c) *Utilización de una vía improcedente por no consignarse en la notificación los recursos ni los plazos para interponerlos.*

La Sentencia de 30 de abril de 1956 consigna que tal notificación adolece de validez legal. Y la Sentencia de 7 de octubre de 1957 dice que la notificación hecha sin indicación de los recursos que contra el acuerdo cabría interponer, del término y autoridad ante la que debía de ser presentado, se encontró en una innegable infracción de procedimiento de trascendental importancia, puesto que dió lugar a que por ignorancia de los trámites correspondientes se entablara un recurso improcedente con el consiguiente fracaso en la defensa de los derechos del recurrente. Y si se tiene en cuenta que la contravención de las normas rituarias origina una actuación ilegal en el expediente y constituye un vicio de nulidad de la notificación afectada y de las resoluciones sucesivas, con la consiguiente vulneración de derechos en perjuicio del particular recurrente, se impone la necesidad de decretar la invalidez de las actuaciones defectuosas y de volver al trámite en que se cometió la infracción procesal (Sentencia de 7 de octubre de 1957).

De idéntico tenor es la Sentencia de 19 de noviembre de 1959.

d) *Recurso de alzada que se utiliza en lugar del de queja.*

Las órdenes resolviendo recursos de agravios de 29 de enero y 11 de junio de 1948 establecen que los defectos de procedimiento, como es el de pedir la reposición del acuerdo a órgano distinto del que resolvió, no deben ser imputables al recurrente porque la notificación no se hizo en forma.

e) *Interposición de un recurso de reposición ante órgano distinto por haberse así señalado en la notificación.*

Si la parte actora interpuso un recurso de alzada en lugar del específico de queja, por no haberse expresado los recursos procedentes, es nula la notificación (*Sentencia de 29 de septiembre de 1958*).

f) *Recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la desestimación de la reposición y no contra el acto originario.*

Las Sentencias de 21 de mayo de 1956 y 22 de mayo de 1958 se refieren a este caso particular. En la última se consigna que si en la notificación se dió recurso contra la desestimación de la reposición y no contra el acuerdo originario, y se interpuso el contencioso-administrativo contra la resolución de la reposición, se produjo una infracción legal que lleva a la nulidad de las actuaciones, por cuanto en la notificación se produjo una errónea indicación del recurso utilizable, pues el recurso contencioso de plena jurisdicción o de anulación es precedente contra el acuerdo originario, por ser el sustantivo, y no contra la resolución de la reposición, que es adjetivo y de mero trámite, para que el acuerdo inicial tenga acceso a esta jurisdicción, y, en consecuencia, procede decretar la nulidad de las actuaciones del expediente administrativo reponiéndolas al estado que tenían cuando se cometió la falta, a fin de que no se proceda a hacer la notificación en forma ajustada a derecho (*Sentencia de 22 de mayo de 1958*).

g) *No prescribe la acción para recurrir si el recurso se formuló dentro del plazo indicado por la Administración notificante.*

Así se establece en las Sentencias de 22 de noviembre de 1927 y 15 de febrero de 1928, diciendo que no prescribe la acción para recurrir contra un acto administrativo cuando se ejercita dentro del plazo señalado en la notificación del mismo, porque el error padecido por la Administración no puede perjudicar al interesado.

h) *Interposición extemporánea de un recurso, pero dentro del plazo que se señaló en la notificación.*

A este caso se refieren las Sentencias de 18 de enero de 1956 y 26 de septiembre de 1959. En esta última se dice que si la notificación se hizo sin los requisitos ordenados por las leyes y reglamentos sobre procedi-

miento administrativo, no ha de tenerse por válida ni producir efecto legal ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, y por ello *huelga extenderse en razonamientos contrarios a la inadmisibilidad del recurso contencioso*, por cuanto existe un vicio fundamental de origen que impone la nulidad de todo lo actuado a partir del momento en que tal notificación se produjo.

Y en la de 18 de enero de 1956 se consigna también que la extemporaneidad en acudir el interesado ante el Tribunal competente fué debido a error de la propia Administración, pero que implica notoria infracción de las normas procesales, las cuales, por ser de derecho necesario, llevan consigo la nulidad de la notificación; nulidad ésta sólo subsanable de haber acudido el interesado en tiempo y forma ante el Tribunal competente.

4. SENTENCIA EN QUE SE MANTIENE LA VALIDEZ DE NOTIFICACIONES DEFECTUOSAS.

Parece que es clara la posición adoptada por tan antigua, numerosa y completa jurisprudencia del Tribunal Supremo en el sentido de que si se quebranta por la Administración la norma jurídica y se dejan de cumplir las formas impuestas para llevar a cabo las notificaciones con los requisitos exigidos al efecto, y se omiten o se incumplen dejándose de señalar los recursos que sean procedentes, así como los tribunales y los plazos para ejercitar aquéllos, y si con ello se ha producido menoscabo de las garantías jurídicas del administrado, debe declararse la anulación de tal notificación mal hecha y de las actuaciones posteriores a la infracción legal cometida.

Sin embargo, hay sentencias del Tribunal Supremo que parecen contradecir aquella correcta doctrina, según puede apreciarse de las sentencias que se citan a continuación:

1) *El error en la designación del recurso, o la omisión del mismo, no invalida la notificación.*

Las Sentencias de 23 y 25 de junio de 1924 consignan que han de estimarse válidas las notificaciones aunque en las mismas se omite o se cometa error en la designación del recurso que el interesado pueda interponer para impugnarlas, sin perjuicio de la responsabilidad en que haya podido incurrir el funcionario.

Lo mismo vienen a decir las Sentencias de 20 de junio de 1919, 14 de junio de 1930, 18 de abril de 1931, 3 de junio de 1931, 18 de noviembre de 1932 y 21 de octubre de 1939.

Recientes sentencias se mueven en el mismo sentido. Así, la de 11 de

febrero de 1943 establece que si se equivocó la Administración y señaló un recurso indebido que utilizaron los interesados no puede servir este error para interponer una alzada que la Ley no otorga.

2) *Declaración de incompetencia del Tribunal Contencioso por no haberse recurrido en reposición, aun cuando este recurso no se indicó en la notificación.*

Dice la Sentencia de 20 de mayo de 1936 que el hecho de que en la notificación se haya indicado erróneamente como procedente el recurso contencioso-administrativo no puede enervar la exigencia legal de que antes se interponga el de reposición y se agote así la vía gubernativa; y como la cuestión primera a dilucidar es si el Tribunal es o no competente, y efectivamente no lo es para conocer de un asunto que no ha causado estado en la vía gubernativa, se declara la incompetencia para conocer del recurso en que unos funcionarios impugnaban un acuerdo municipal que les perjudicó, revocando, así bien, la sentencia del inferior que había mandado reponer el expediente al estado en que se hallaba cuando se cometió por el Ayuntamiento la infracción en la notificación.

3) *Interpretación de un recurso ante órgano distinto al competente por indicación de la notificación.*

Si se equivocó la Administración y señaló un recurso indebido que utilizaron los interesados, no por ello se puede abrir un término ya caducado, viene a decir la Sentencia de 14 de marzo de 1959. Pues el error de la Administración al señalar un recurso ante el ministro de Hacienda, que no procedía, no puede conceder a los recurrentes una alzada inexistente en la Ley, doctrina ésta que mantienen las Sentencias de 19 de enero, 15 de marzo y 18 de octubre de 1956 y 3 de febrero de 1959, que se funda en el principio de derecho de que la ignorancia de la Ley no excusa de su cumplimiento.

4) *Interposición extemporánea de recurso, pero dentro del plazo señalado en la notificación.*

Las Sentencias de 17 de enero de 1957, 11 de marzo, 26 de junio y 26 de septiembre de 1959 vienen a consignar que no puede admitirse un recurso contencioso administrativo que se interpone fuera del plazo legal, y ello aunque sea dentro del plazo que erróneamente le fué señalado en la notificación.

La Sentencia de 26 de junio de 1959 dice que, como ya tiene declarado esta Sala en las Sentencias de 6 de junio de 1958 y 17 de enero y 3 de febrero de 1959, los plazos para interponer el recurso contencioso-administrativo son improrrogables, y el simple error de la notificación señalando un plazo de tres meses no la invalida cuando aquélla contiene los demás requisitos, como ocurre en el caso de autos en que se señala el Tribunal competente y se traslada el acuerdo; y, así, al haber transcurrido con exceso el plazo de los dos meses que fija la Ley, plazo que es improrrogable, ha de entenderse que aunque se señalara el plazo con error, es eficaz la notificación, pues el error no puede ser generador de derechos y el error del funcionario no puede invalidar preceptos claros y terminantes de la Ley, de inexcusable observancia, pues lo contrario equivaldría a una verdadera anarquía procesal subvirtiendo sus reglas y en provecho, a veces, de quienes intencionadamente pudieran provocar esos errores para prorrogar indebidamente los plazos fatales.

A) *Síntesis de las razones aducidas por el Tribunal Supremo para mantener la validez de la notificación defectuosa aunque con ella se cause indefensión al administrado.*

Las razones fundamentales que aduce el Tribunal Supremo al efecto pueden sintetizarse en las siguientes:

1) Que los plazos para interponer los recursos procedentes son improrrogables.

2) Que los errores de los funcionarios no pueden ser generadores de derechos.

3) Que tales errores no pueden invalidar preceptos claros y terminantes de la Ley, que establece plazos fijos, de inexcusable observancia,

4) Que de admitir lo contrario se produciría una verdadera anarquía procesal.

5) Que esta situación pudiera provocarse intencionadamente para prorrogar indebidamente los plazos fatales.

6) Que la ignorancia de la Ley (art. 2 del C. C.) no excusa de su cumplimiento, y debè el actor conocer los plazos para ejercitar la acción procedente.

B) *Breve crítica de estas razones.*

Frente a los argumentos en que se apoya el Tribunal Supremo en las Sentencias citadas bastaría con decir que si el legislador ha querido que la notificación se haga de una determinada manera, cumpliéndose requisitos establecidos y la notificación no se ha hecho así, sino que se ha realizado infringiendo los preceptos legales, ha de tenerse por no válida, sin

que, por tanto, pueda surtir efectos, debiéndose volver a hacer en la forma que prescribe la norma legal, a no ser en los casos de convalidación, ya consignados en la Ley, de que el particular se dé expresamente por notificado o utilice en tiempo los recursos procedentes, con lo cual quedan a salvo los fines que el legislador ha querido conseguir al exigir aquellos requisitos en las notificaciones, y subsanados los defectos de las mismas.

Glosando brevemente las razones aducidas por el Tribunal Supremo al efecto, puede contestarse correlativamente:

1) Ciertamente los plazos para formular los recursos son improrrogables, pero tales plazos no pueden comenzar a correr sino desde que se cumpla por la Administración la obligación de hacer la notificación en forma, indicando el recurso procedente, la autoridad ante la que deba interponerse y el plazo para ello.

2) El principio jurídico de que el error no puede ser generador de derechos resulta aquí inaplicable. El error del funcionario, sea o no culposo o negligente, no puede privar al particular del derecho que le otorga la Ley de ser notificado en la forma y con los requisitos establecidos al efecto. Si el funcionario ha contravenido la disposición legal al hacer la notificación, lo que ha de hacerse es dejar sin efecto la notificación mal hecha y obligarle a que la practique de nuevo en forma debida. Está, por tanto, fuera de lugar suponer que al particular le nacen derechos del error del funcionario.

3) La afirmación de que los plazos taxativamente establecidos por el legislador, de inexcusable observancia, no pueden ser invalidados por el error del funcionario, es de razón, pero resulta inadecuada al caso. Según lo dicho en los dos puntos anteriores, los plazos habrán de computarse desde que se haga en forma la notificación. Ciertamente que los plazos son de inexcusable observancia, pero igualmente son de inexcusable observancia los preceptos que exigen de la Administración hacer las notificaciones con los requisitos establecidos en la Ley. Y los plazos sólo comienzan a correr desde que la notificación se hace ajustándose a la Ley. Si, como dice la Sentencia de 18 de febrero de 1957, la notificación mal hecha no puede producir el efecto legal de abrir el plazo para recurrir, al no quedar abierto tal plazo no puede transcurrir ni expirar.

4) No se alcanza a comprender por qué habría de producirse una anarquía procesal. Si el Tribunal anula las actuaciones a partir de la notificación mal hecha, e impone que se vuelva a realizar la notificación en debida forma para que desde entonces se computen los plazos, tal anarquía no existirá.

5) El temor de que pudiera en algún caso producirse intencionadamente una confabulación, aparte de ser muy problemático, no permite adoptar un criterio como el de perjudicar al particular que, teniendo derecho a que se le haga la notificación de acuerdo con lo establecido en la Ley, se le impide someter a revisión jurisdiccional un acto de la

Administración con aquel fútil e hipotético pretexto, cuando tan fácil es negar validez a la notificación mal hecha para que, una vez se practique en forma, comenzar a computar los plazos legales en orden al ejercicio de la acción jurisdiccional.

6) El principio jurídico de que la ignorancia de la Ley no excusa de su cumplimiento (desde muchos puntos de vista sometido a controversia doctrinal) no se estima aplicable al caso. Este mismo principio podría emplearse frente a la actuación de la Administración cuando contraviene la Ley al hacer una notificación con incumplimiento de los requisitos por aquélla exigidos. La ignorancia de la Ley no excusa a la Administración de su cumplimiento, y, por tanto, debe exigírsele que la cumpla volviendo a efectuar la notificación defectuosa en la forma debida,

Por otra parte, si frente al principio general contenido en el artículo 2.º del Código Civil el legislador ha querido que el particular sea informado de los recursos procedentes, indicándosele expresamente en la notificación los recursos, la autoridad y los plazos para interponerlos, ¿cómo puede traerse a colación ese principio general frente a una disposición legal concreta en contrario?

Esta tendencia del Tribunal Supremo, aunque todavía débilmente acusada y en minoría frente a las numerosísimas sentencias en sentido contrario, es de esperar que desaparezca totalmente, sobre todo después de lo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo, Ley de Régimen Local y Reglamento para las reclamaciones económico-administrativas, exigiéndose, siempre que la notificación se ha practicado defectuosamente y por su causa se ha producido indefensión o falta de garantías para el administrado, que se vuelva a practicar en forma para que éste tenga las garantías jurídicas que el legislador ha querido otorgarle y pueda ejercitar las acciones jurisdiccionales que procedan.

5. CONVALIDACIÓN DE LAS NOTIFICACIONES DEFECTUOSAS.

El legislador, que, como antes se dice, quiso dar las máximas garantías jurídicas al interesado en un expediente, imponiendo que la notificación se haga adornada de todos los requisitos indicados, e imponiendo la nulidad de aquellas que se realicen con infracción de los preceptos legales cuando de tal quebrantamiento se derive una indefensión para el interesado, consigna los casos en que los defectos al notificar han de entenderse subsanados y, por lo tanto, convalidadas las notificaciones defectuosas.

Al efecto establece en los párrafos 3.º y 4.º del artículo 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo:

«Las notificaciones defectuosas surtirán, sin embargo, efectos a partir de la fecha en que se haga manifestación expresa en tal sentido por el interesado o se interponga el recurso pertinente.»

«Asimismo surtirán efectos por el transcurso de seis meses las notificaciones practicadas personalmente al interesado que, conteniendo el texto íntegro del acto, hubieran omitido otros requisitos, salvo que se hubiera hecho protesta formal, dentro de este plazo, en solicitud de que la Administración rectifique la deficiencia.»

Según, pues, lo establecido en estos preceptos, las notificaciones mal hechas pueden quedar convalidadas en los casos siguientes:

a) Si el interesado en la notificación defectuosa manifiesta expresamente a la Administración (y ha de procurarse que se haga de modo indubitado y fehaciente) que se da por notificado en forma. En tal caso, la fecha de la notificación se computará desde que tal manifestación ha sido hecha a la Administración.

b) Si el notificado en forma deficiente, aun sin hacer manifestación expresa a la Administración de que se da por enterado y debidamente notificado, utiliza contra la resolución notificada el recurso pertinente.

c) Si transcurren seis meses desde la notificación mal hecha, siempre que se cumplan al efecto los siguientes requisitos:

1) Que la notificación se haga personalmente al interesado.
2) Que en dicha notificación se contenga el texto íntegro de la resolución que se notifica.

3) Que dentro de ese plazo de seis meses no se haya formulado protesta formal por el interesado ante la Administración notificante de que, por estar mal hecha la notificación, debe subsanarse la deficiencia.

Con estos concretos preceptos del derecho positivo parece que no ha lugar a la doctrina emanada de sentencias del Tribunal Supremo en las que se trataba de resolver situaciones que no tenían normación jurídica precisa como hoy la tienen. Y así, no parece ser ya aceptable la directriz contenida en las Sentencias de 22 de octubre de 1896, 7 de enero de 1931 y 27 de diciembre de 1933, entre otras, en las que se establece que, aun en el supuesto de no haberse hecho la notificación, se puede considerar notificado desde el momento en que el interesado se manifiesta conocedor de la resolución, de igual modo que si recibe la notificación sin protesta ni salvedad.

Nuestro Tribunal Supremo ha resuelto algunos problemas relacionados con esta materia.

a) Si bien hay una numerosísima y constante jurisprudencia que anula las notificaciones defectuosas que causan indefensión (tales como las de 21 de octubre de 1947, 23 de diciembre de 1949, 14 de junio de 1951), entiende salvadas aquellas omisiones de los referidos actos administrativos cuando no se ha producido dicha carencia de defensa, como ocurre en las Sentencias de 3 de febrero de 1950, 22 de noviembre de 1951 y 29 de octubre de 1952, doctrina a todas luces acertada por cuanto que,

declarar con carácter absoluto la nulidad de todas las notificaciones viciadas, es demorar la eficacia de la actividad administrativa e ir contra el principio de la economía procesal (*Sentencia de 19 de mayo de 1959*).

b) El cómputo del plazo para interponer el recurso ha de hacerse desde la fecha en que el interesado tuvo conocimiento de la resolución y se dió por notificado en forma a los efectos pertinentes (*Sentencia de 28 de octubre de 1959*).

c) Al no constar la fecha de notificación ha de estarse a la que manifiesta el interesado tuvo conocimiento de ella, conforme al criterio mantenido en las Sentencias de 19 de junio de 1950 y 2 de noviembre de 1954 (*Sentencia de 13 de abril de 1957*). La falta de prueba fehaciente sobre la fecha de recepción de la notificación por el interesado determina que el cómputo de los plazos haya de iniciarse desde la fecha en que el interesado se manifiesta enterado (*Sentencia de 26 de junio de 1955*).

En análogo sentido las de 11 de diciembre de 1945, 5 de diciembre de 1947, 29 de marzo de 1950, 27 de enero de 1951 y 5 de noviembre de 1956.

d) Aunque no se cumpliesen los requisitos exigidos para hacer notificaciones, la jurisprudencia de este Alto Tribunal tiene establecida en numerosas sentencias la doctrina de que ello no puede dar lugar a nulidad cuando la parte notificada acude a la vía legal correspondiente y utiliza el recurso procedente (*Sentencia de 26 de marzo de 1957*). Han de entenderse subsanadas las faltas y omisiones que en la práctica de la notificación se hubieran producido si el particular interpuso la reclamación pertinente, siéndole admitida y tramitada (*Sentencia de 18 de octubre de 1956*). No hay por qué decretar nulidad de actuaciones cuando, si bien la notificación se produjo con defectos, sin embargo ello no causó indefensión al interesado al darse por enterado y entablar el recurso pertinente (*Sentencia de 13 de abril de 1957*).

De idéntico tenor la de 19 de mayo de 1958 y las de 10 de febrero de 1936, 8 de mayo de 1944, 30 de junio de 1952, 15 de abril de 1957 y 22 de mayo de 1958.

Como síntesis de lo expuesto, a la vista tanto de las vigentes disposiciones legales como de las tendencias jurisprudenciales, pueden establecerse las siguientes conclusiones:

1.^a Que se hace preciso que la Administración Pública haga las notificaciones con el mayor cuidado, cumpliendo los requisitos rigurosamente establecidos al efecto por el legislador.

2.^a Que si no se ha hecho notificación de la resolución no puede considerarse notificado el interesado, aunque de algún modo conozca éste la resolución, a no ser que utilice en forma los procedimientos de convalidación.

3.^a Que, por regla general, si se han quebrantado los preceptos legales al hacerse la notificación con omisiones y defectos, ha de entenderse

anulable dicha notificación si se ha producido indefensión o se han menoscabado las garantías jurídicas al interesado.

4.^a Que, a pesar de contener defectos la notificación, por haberse omitido todos o algunos de los requisitos que para hacerla exige la Ley, o por haber señalado recursos o plazos indebidos, puede ser convalidada tal notificación cuando el interesado se da expresamente por notificado, o si utiliza en tiempo los recursos procedentes, o si han transcurrido seis meses desde la notificación mal hecha sin haber acusado la deficiencia para que se practique nueva notificación en forma.

Estimamos que las desviaciones observadas en algunas sentencias no son suficientes para hacer vacilar las líneas generales de la doctrina que en la mayor parte de los fallos ha venido estableciendo el Tribunal Supremo y que, en buena parte, han servido para elaborar la acabada normación jurídica que regula esta materia en la actualidad.

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO