

EL «PIE DE RECURSOS» Y LA NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

MIGUEL JOSÉ IZU BELLOSO
Doctor en Derecho
Vocal del Tribunal Administrativo de Navarra

I. ORIGEN Y FINALIDAD DEL PIE DE RECURSOS.—II. NORMATIVA VIGENTE.—III. EL PIE DE RECURSOS COMO CONTENIDO DE LA NOTIFICACIÓN O PUBLICACIÓN: 1. *La notificación como acto*. 2. *La notificación como documento*. 3. *La responsabilidad de notificar*. 4. *Pie de recursos en el acto a notificar*.—IV. CONTENIDO DEL PIE DE RECURSOS: 1. *Indicación de si el acto es definitivo*. 2. *¿Qué recursos han de indicarse como procedentes?* 3. *El órgano y el plazo*. 4. *Claridad de la información*.—V. EFECTOS DEL PIE DE RECURSOS Y CONSECUENCIAS DE SU AGENCIA: 1. *Efectos de las notificaciones con pie de recursos*. 2. *Consecuencias de la falta de pie de recursos*. 3. *Equiparación del silencio administrativo con la notificación defentuosa*. 4. *Doble ofrecimiento de recursos*.—VI. CONSECUENCIAS DEL PIE DE RECURSOS ERRÓNEO.

RESUMEN

Las Administraciones públicas tienen la obligación de informar, cuando notifican un acto, sobre los recursos que proceden, el órgano ante quien han de interponerse y su plazo. Esa información, popularmente llamada «pie de recursos», es un requisito para la eficacia del acto administrativo, aunque no parte del mismo, sino de la notificación, un acto de ejecución distinto. El incumplimiento de esa obligación por parte de la Administración no puede perjudicar en sus derechos e intereses a los ciudadanos afectados.

Palabras clave: procedimiento administrativo; actos administrativos; notificación; pie de recursos; plazos para recurrir.

ABSTRACT

The Administration bodies must give notice about the way to appeal its decisions, the authority or court that will consider the case and the time limits. The notice of right to appeal or «pie de recursos» (shown at the foot of the page) is a requisite for the efficacy of the administrative act, although not part of it, but part of the notification, which is a different act of implementation. The breach of that duty by the Administration must not prejudice the rights and interests of the citizens affected.

Key words: administrative procedure; administrative acts; notification; notice of right to appeal; time of appeal.

I. ORIGEN Y FINALIDAD DEL PIE DE RECURSOS

Se llama popularmente pie de recursos, por colocarse de ordinario al pie o final del documento, a la advertencia o instrucción sobre los recursos que pueden interponerse, el plazo y los órganos ante los cuales deben instarse, advertencia que constituye uno de los requisitos tradicionales en la notificación de los actos administrativos. Es una institución procesal incorporada muy tempranamente en el ámbito administrativo, incluso antes de que fuera recogida en la legislación procesal como norma general; hoy figura en el artículo 248.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ): «*Al notificarse la resolución a las partes se indicará si la misma es o no firme y, en su caso, los recursos que procedan, órgano ante el que deben interponerse y plazo para ello*»¹.

La regulación del pie de recursos en el procedimiento administrativo aparece hace siglo y medio y ha variado muy poco desde entonces. Las primeras normas en la materia, los Reglamentos sobre el modo de proceder en los negocios contenciosos de la Administración (para los Consejos provinciales de 1 de octubre de 1845 y para el Consejo Real de 30 de diciembre de 1846), establecían la forma de hacer las notificaciones (arts. 32 y 67, respectivamente). Siguiendo la senda de la Ley de 4 de junio de 1837, que regulaba provisionalmente —«*interin no se publiquen los Códigos de procedimientos*»— las notificaciones judiciales —«*se practicarán leyéndose íntegramente la providencia a la persona a quien se haga, y dándole en el acto copia literal de ella, aun cuando no*

¹ Los antecedentes —todavía puntuales— de la regulación del pie de recursos en la legislación procesal se hallan en el artículo 394 de la Ley provisional de Enjuiciamiento Criminal (LECr.) de 22 de diciembre de 1872, el cual disponía que «*al notificar el auto de prisión al procesado, se le hará saber el derecho que le asiste para pedir por sí mismo de palabra o por escrito la reposición de dicho auto, consignándose en la notificación las manifestaciones que hicieren*», y en el artículo 2 de la LECr. de 14 de septiembre de 1882, todavía vigente: «*Todas las Autoridades y funcionarios que intervengan en el procedimiento penal cuidarán, dentro de los límites de su respectiva competencia, de consignar y apreciar las circunstancias, así adversas como favorables al presunto reo, y estarán obligados, a falta de disposición expresa, a instruir a éste de sus derechos y de los recursos que pueda ejercitar, mientras no se hallare asistido de defensor*». El artículo 208.4 de la vigente Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), dispone también que «*toda resolución incluirá la mención del lugar y fecha en que se adopte y si la misma es firme o si cabe algún recurso contra ella, con expresión, en este último caso, del recurso que proceda, del órgano ante el que debe interponerse y del plazo para recurrir*». Las anteriores Leyes de Enjuiciamiento Civil de 1855 y 1881, por el contrario, no recogieron esta exigencia, probablemente debido a la previsión general de asistencia por abogado, que se suponía garantía suficiente. El artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956, por remisión expresa a las leyes y reglamentos de procedimiento administrativo, y el artículo 89 del Texto Refundido de Procedimiento Laboral (Decreto 149/1963, de 17 de enero) introdujeron con anterioridad a la LOPJ la exigencia de pie de recursos para las resoluciones dictadas en esas jurisdicciones.

la pida»—, señalaban que debían contener literalmente la providencia o copia de la cédula a notificar, pero no se exigía todavía ningún otro contenido adicional. Es la Real Orden de 30 de marzo de 1867, que regulaba el procedimiento de recursos contra actos del Ministerio de Hacienda, la que establece en su artículo 2 que los interesados pueden interponer recurso de alzada en plazo de sesenta días «*contados desde el siguiente al de la notificación administrativa, en la que deberá hacerse saber el recurso que les queda y el término que se les concede*». La regla desaparece del Reglamento para el régimen y tramitación de los negocios del Ministerio de Hacienda, aprobado por Decreto de 18 de febrero de 1871, y también del que le sustituye el 6 de octubre de 1874, pero reaparece con la Ley de 31 de diciembre de 1881 de procedimiento en los asuntos económico-administrativos, en su base séptima² («Ley Camacho», dictada dentro de una amplia reforma de la Administración tributaria, y que se resiente «*de excesos procesalistas*», según GUAITA³), y se acoge también en el artículo 146 de la Ley Orgánica Provincial de 29 de agosto de 1882⁴. La Ley de bases de Procedimiento Administrativo de 19 de octubre de 1889 («Ley Azcárate») extiende la norma a todos los ministerios en su base 11.^a: «*Las providencias que pongan término en cualquiera instancia a un expediente, se notificarán al interesado dentro del plazo máximo de quince días. La notificación deberá contener la providencia o acuerdo íntegros, la expresión de los recursos que en su caso procedan y del término para interponerlos, entendiéndose que esto no será obstáculo para que los interesados utilicen otro cualquiera recurso si lo estiman más procedente, la fecha en que se hace la no-*

² Dicha base disponía que «*las providencias de primera instancia se notificarán al interesado, dándole copia literal de ellas y haciendo constar en la copia el recurso de alzada que pueda utilizar, el término para interponerle, la Autoridad ante que ha de hacerlo y el centro por que ha de tramitarse la alzada. Sin estos requisitos no se tendrá por bien hecha la notificación, á no ser que el interesado utilice en tiempo y forma el recurso correspondiente*».

³ Aurelio GUAITA, «Evolución del procedimiento económico-administrativo en España», *Revista de Derecho Financiero y de la Hacienda Pública*, vol. XXVII, núm. 128, marzo-abril 1977, pág. 604.

⁴ Su artículo 146, en relación con las providencias de los gobernadores y los acuerdos de las diputaciones y comisiones provinciales, disponía: «*La notificación administrativa deberá contener la providencia o acuerdos íntegros, la expresión de los recursos que en su caso procedan según la ley, citándose el artículo en que se establezcan, la fecha en que se hace la notificación, la firma del funcionario que la verifique y la del interesado o representante de la corporación con quien se entienda dicha notificación*». La misma norma se recoge en el artículo 173 del Estatuto Provincial de 21 de marzo de 1925. Una disposición similar se incluía en el artículo 240 del proyecto de Ley Municipal de 1882, que no se llegó a aprobar; la exigencia del pie de recursos para la Administración municipal se introduce al fin en el artículo 15 del Reglamento de procedimiento en materia municipal de 23 de agosto de 1924, por remisión al régimen de las notificaciones establecido en el Reglamento de procedimiento económico-administrativo de 29 de julio de 1924; posteriormente se recoge con carácter general en el artículo 401 del Texto Articulado de la Ley de Régimen Local, aprobado por Decreto de 16 de diciembre de 1950.

tificación, la firma del funcionario que la verifique y la del interesado o representante de la Corporación con quien se entienda dicha notificación»⁵. Similares expresiones utilizaba el artículo 79.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA) de 17 de julio de 1958: «Toda notificación se practicará en el plazo máximo de diez días a partir de la resolución o acto que se notifique, y deberá contener el texto íntegro del acto, con la indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa y, en su caso, la expresión de los recursos que contra el mismo procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen pertinente». Una redacción semejante, que veremos enseguida, se contiene en el artículo 58 de la vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC).

La relación entre notificación y pie de recursos resulta tan básica que, según el ATS de 17 de marzo de 1949, la primera «tiene por objeto el de dar a las partes el debido conocimiento de los acuerdos que les interesan, para que puedan ejercitar los recursos que estimen procedentes»⁶. Las SSTC 193/1992, de 16 de noviembre, o 252/2004, de 20 de diciembre, explican que los requisitos que han de cumplir las notificaciones «revisten una esencial importancia en cuanto que permiten a los administrados reaccionar adecuadamente en defensa de aquellos derechos o intereses que estimen lesionados por la actuación administrativa». Pero el pie de recursos también sirve a otra finalidad, el correcto funcionamiento de las instituciones administrativas y judiciales, como explican las SSTC 78/1991, de 15 de abril, y 63/2006, de 27 de febrero: «La instrucción de recursos que ha de hacer la Administración (...) no se da sólo en favor del interés individual de quien pueda recurrir, sino que está al servicio, también, del interés institucional en la correcta iniciación y tramitación de los procesos».

RODRÍGUEZ MORO da la siguiente explicación sobre el origen y utilidad de las notificaciones⁷:

⁵ Esta Ley disponía que cada Ministerio elaborara su propio reglamento de procedimiento, para todas sus dependencias o para grupos de ellas, pero el Ministerio de Ultramar se había adelantado, siguiendo las recomendaciones de la Comisión creada por RD de 4 de enero de 1888 «con el encargo especial de redactar los proyectos de ley necesarios para reorganizar la Administración de las provincias de Cuba y Puerto Rico y de las posesiones del Archipiélago filipino», y ya mediante RD de 23 de septiembre de 1888 se aprobaba su Reglamento, cuyo artículo 21 incluía la misma exigencia de pie de recursos en las notificaciones.

⁶ Enrique SERRANO GUIRADO, «La notificación de los actos administrativos en la jurisprudencia», *Revista de Administración Pública*, núm. 1, 1950, pág. 131.

⁷ Nemesio RODRÍGUEZ MORO, «Las notificaciones defectuosas», *Revista de Administración Pública*, núm. 31, 1960, págs. 153-154.

«Lo que inicialmente fue 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 fue 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».

II. NORMATIVA VIGENTE

El artículo 58.2 de la LRJAP-PAC dispone: *«Toda notificación deberá ser cursada en el plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados pueden ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente».* Ninguna novedad representó este precepto respecto de sus antecedentes ya comentados.

Donde sí hubo novedad fue en el apartado 3 de dicho precepto. La redacción original: *«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 interpongan el recurso procedente»*, prescindía de un mecanismo de subsanación establecido por el artículo 79.4 de la LPA: *«Surtirán efecto por el transcurso de seis meses las notificaciones practicadas per-*

sonalmente 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». Tal subsanación automática de la ausencia de pie de recursos u otros defectos, pues, quedaba eliminada a partir de 1992 en beneficio de quienes recibieran una notificación defectuosa⁸.

La Ley 4/1999, de 13 de enero, de reforma parcial de la LRJAP-PAC, modifica el citado apartado 3, que queda como sigue: «Las notificaciones que conteniendo el texto íntegro del acto omitiesen alguno de los demás requisitos previstos en el apartado anterior surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación o resolución, o interponga cualquier recurso que proceda». Los cambios introducidos van en la dirección de añadir garantías a favor de los interesados. Se recupera una exigencia ya contenida en el artículo 79 de la LPA; no cualquier notificación defectuosa puede producir efectos, solo las que contienen el texto íntegro del acto. Por otro lado, se añade que las actuaciones del interesado deben revelar conocimiento no solo sobre el contenido del acto, sino también sobre su alcance. Ello indica que una actuación incongruente del interesado (como impugnar un acto de trámite no cualificado, o impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa un acto que no haya agotado la vía administrativa) no puede tomarse como indicio de que la notificación defectuosa haya devenido eficaz en su perjuicio.

La misma Ley 4/1999 añade un nuevo apartado 4 al artículo 58: «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». Es decir, que las notificaciones defectuosas, siempre que contengan el texto íntegro del acto, sí tienen en todo caso un efecto, interrumpir el plazo de caducidad del procedimiento. Si el interesado se da por notificado interponiendo el oportuno recurso no podrá alegar la caducidad; tampoco si posteriormente se hace una segunda notificación en forma con el correspondiente pie de recursos. La exposición de motivos de la Ley 4/1999 explica

⁸ El mismo mecanismo de subsanación automática figuraba en el artículo 125 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, y desaparece con la vigente Ley 58/2003, de 17 de diciembre. Sin embargo, la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria de Navarra, en su artículo 115 sigue conteniendo, para las notificaciones defectuosas de liquidaciones tributarias, prácticamente la misma redacción del artículo 79.4 de la LPA. Por tanto, en este ámbito pervive tal subsanación; la STC 25/1982, de 19 de mayo, dispuso la aplicación del artículo 79.4 de la LPA sin hacerse cuestión sobre su constitucionalidad.

que el objetivo es «evitar que por la vía del rechazo de las notificaciones se obtenga una estimación presunta de la solicitud». Pero fuera de esos casos donde opere el silencio positivo, si el interesado no se da por notificado, y no hay subsanación, el acto defectuosamente notificado no surtirá otros efectos y la Administración no podrá ejecutar el acto.

Dado su carácter básico, estas disposiciones son de aplicación general a todos los procedimientos y a todas las Administraciones públicas. Únicamente cabe señalar que la regulación de los procedimientos administrativos en materia tributaria se remite por la disposición adicional quinta de la LRJAP-PAC a la Ley General Tributaria (LGT), actualmente la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, y demás normativa tributaria, sin perjuicio de la aplicación supletoria de la propia LRJAP-PAC. La LGT, en su artículo 109, con carácter general únicamente dispone que «el régimen de notificaciones será el previsto en las normas administrativas generales con las especialidades establecidas en esta sección», y reitera la misma exigencia de pie de recursos para las actas de inspección tributaria (art. 153) y para notificar las resoluciones que decidan las reclamaciones económico-administrativas (art. 234.3). En suma, a salvo de lo que luego se dirá, no hay diferencias sustanciales en materia tributaria en cuanto al pie de recursos.

Cabe puntualizar que el pie de recursos es requisito de las notificaciones que se dirigen a los interesados en un procedimiento administrativo, pero no de las comunicaciones que se dirigen entre sí las Administraciones públicas o que dirigen estas a otras instituciones públicas⁹.

III. EL PIE DE RECURSOS COMO CONTENIDO DE LA NOTIFICACIÓN O PUBLICACIÓN

Suelen definirse la notificación y la publicación como actos de comunicación por parte de la Administración, sea a los interesados en un procedimiento o sea a los ciudadanos en general¹⁰. A este respecto he-

⁹ Así lo explica la STS de 21 de octubre de 1999: «El criterio de la Administración recurrente parte de una equiparación inasumible de las comunicaciones entre Administraciones públicas a las notificaciones de las resoluciones administrativas a los interesados. (...) Conceptualmente comunicaciones y notificaciones son diferenciables y estaban contempladas, en lo que aquí importa, en distintos preceptos, artículos 78.1 y 79, respectivamente, de la LPA; pero, sobre todo, no puede tener el mismo significado y la misma trascendencia, en orden a la eficacia de las resoluciones, la información sobre los recursos procedentes cuando el destinatario de la comunicación es un interesado que cuando se trata de otra Administración pública que participa con competencias concurrentes en la tramitación de un procedimiento».

¹⁰ A falta de una regulación general de los actos de comunicación como la que existe en el Derecho procesal (art. 149 de la LEC), la doctrina ofrece diversas categorizaciones dentro

mos de precisar que, en virtud de los preceptos que hemos comentado, el contenido de esa comunicación es doble:

- a) De un lado, se pone en conocimiento de la persona o personas que reciben la comunicación el texto íntegro del acto administrativo que se ha dictado y que puede afectar a sus derechos e intereses legítimos.
- b) De otro lado, se comunican las consecuencias procesales que tiene ese acto administrativo para los interesados de modo que puedan adoptar las actuaciones que les convengan. Esta información es la que constituye el pie de recursos.

El pie de recursos ha de formar parte de la notificación de todos los actos administrativos, conforme dispone el ya citado artículo 58.2 de la LRJAP-PAC, pero también de la publicación cuando esta sustituya a la notificación, ya que, tal como dispone el artículo 60, «*la publicación de un acto deberá contener los mismos elementos que el punto 2 del artículo 58 exige respecto de las notificaciones*»¹¹. Por el contrario, la publicación de una disposición general en los diarios oficiales no requiere con-

de las especies de actos de la Administración. FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho Administrativo Español. El acto y el procedimiento administrativos*, Eunsa, Barañáin (Navarra), 1997, pág. 950, distingue entre la notificación, la publicación sustitutoria («*por edictos*») y la publicación no sustitutoria (de actos normativos y no normativos), a las que añade una categoría residual de otras formas de comunicación (el pregón, la fijación de bandos en las vías públicas, la radiodifusión y televisión, la publicación en diarios y publicaciones periódicas, etc.).

¹¹ Los artículos 59, apartados 5 y 6, y 60 de la LRJAP-PAC prevén los casos en que los actos administrativos, además o en lugar de notificarse, deben ser objeto de publicación: a) Cuando el acto tenga por destinataria a una pluralidad indeterminada de personas. b) Cuando la Administración estime que la notificación a un solo interesado no garantiza la notificación a todos, de forma adicional a la notificación efectuada. c) Cuando se trate de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo (selección de empleados públicos, contratos, subvenciones, etc.). d) Cuando lo establezcan las normas reguladoras del procedimiento. e) Cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente. f) Cuando no sea posible la notificación personal por ser los interesados desconocidos, se ignore su domicilio o, intentada, no se hubiese podido practicar. Se deben añadir otros supuestos previstos en la LGT, en particular en su artículo 102.3: «*En los tributos de cobro periódico por recibo, una vez notificada la liquidación correspondiente al alta en el respectivo registro, padrón o matrícula, podrán notificarse colectivamente las sucesivas liquidaciones mediante edictos que así lo adviertan*». La publicación o notificación por edictos se hace en el tablón de edictos del ayuntamiento o consulado del último domicilio del interesado y en los diarios oficiales (de la Unión Europea, del Estado, de las comunidades autónomas o de las provincias, según los casos). Actualmente, tanto los tablones de edictos como los diarios oficiales se van convirtiendo a formato electrónico; como ejemplos, el Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico, regulado en el artículo 78 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por RDL 339/1990, de 2 de marzo (LSV), o la publicación en edición electrónica del *Boletín Oficial del Estado*, conforme al RD 181/2008, de 8 de febrero, aparte de instrumentos específicos como la Plataforma de Contratación del Estado del artículo 334 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por RDL 3/2011, de 14 de noviembre, que permite el envío simultáneo de anuncios al *Boletín Oficial del Estado* y al *Diario Oficial de la Unión Europea*.

tener pie de recursos, puesto que el artículo 52, que la regula, nada exige al respecto¹². No obstante, tampoco existe obstáculo para que la Administración incluya ese pie de recursos al publicar disposiciones generales dado que estas son igualmente impugnables, algo que es usual en el ámbito de las ordenanzas locales o de los planes urbanísticos y que, salvo dotarles de eficacia, tendrá similares consecuencias que en el caso de los actos administrativos. También debe tenerse en cuenta que en el ámbito urbanístico se suele distinguir entre el acto aprobatorio de los planes (que puede corresponder a la Administración autonómica) y el contenido normativo del plan (elaborado por la entidad local), que pueden publicarse juntos o por separado; el primero debe acompañarse de forma obligatoria de pie de recursos; el segundo, no necesariamente¹³.

¹² STS de 16 de julio de 2002: «El segundo de los motivos invoca la infracción de los artículos 46.1 de la LPA, 59.2 LJCA y 79.2 y 3 de la LJCA, pues al no contener el acuerdo impugnado los recursos que contra él cabían se trata de una notificación defectuosa contra la que es posible el recurso contencioso-administrativo en el modo en que se ha efectuado. Tampoco este motivo puede ser aceptado. Sin perjuicio de reconocer los elementos no normativos que un Plan de Urbanismo contiene, es indudable la naturaleza y esencia normativa de éstos, lo que viene avalado por una jurisprudencia constante de este Tribunal, cuya cita, por ser conocida, es innecesaria, lo que significa que su publicación no tiene que ajustarse a las normas que regulan las notificaciones de los actos administrativos, sino las de las disposiciones generales, entre cuyos requisitos no se encuentran los que los recurrentes manifiestan que han sido omitidos por el acuerdo impugnado».

¹³ La STS de 22 de marzo de 2012 explica: «La recta interpretación del artículo 70.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, en obligada concordancia con los ya citados artículos 9.3 de la Constitución, 52.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y 2.1 del Código Civil, conduce a concluir que lo esencial de cara a la observancia del principio de publicidad de las normas es que el contenido normativo de los planes urbanísticos sea objeto de una publicación formal. Admite, sin embargo, soluciones distintas, en función del tipo de instrumento de planeamiento de que se trate y de lo que disponga al respecto la legislación autonómica aplicable, la determinación del concreto Boletín oficial —de la Provincia o de la Comunidad Autónoma— en el que deba materializarse esa publicación del texto íntegro; sin descartar, como se desprende de lo resuelto en sentencias de 6 de noviembre de 2009 (casación 5591/05) y 14 de diciembre de 2009 (casación 6788/05), que pueda producirse la publicación del acuerdo de aprobación definitiva del plan en uno de esos boletines y la del texto normativo íntegro en el otro». La diferencia entre ambos actos y su eventual publicación por separado se contemplan en el artículo 45.4 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña (Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto): «El órgano competente de la Administración de la Generalidad para la aprobación definitiva de una figura del planeamiento urbanístico puede facultar al director o directora general competente en materia de urbanismo para dar conformidad al texto refundido o a la documentación que cumpla las prescripciones señaladas en los acuerdos de aprobación definitiva y para ordenar la publicación del plan a los efectos de su ejecutividad». Igualmente, en el artículo 81.1 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra: «El acuerdo de aprobación definitiva de los planes urbanísticos, así como las normas urbanísticas incluidas en ellos, se publicará en el Boletín Oficial de Navarra». En esta comunidad es práctica habitual la publicación de la Orden Foral aprobatoria de los planes con la advertencia de que no agota la vía administrativa y de que puede impugnarse por los particulares mediante recurso de alzada ante el Gobierno de Navarra, y de que «contra la normativa urbanística aprobada se podrá interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en el plazo de dos meses, desde la publicación de su contenido en el Boletín Oficial de Navarra a instancia del Ayuntamiento correspondiente», publicación esta que se hace posteriormente. Es decir, en este caso hay un pie de recursos que no acompaña a la publicación, sino que es preventivo, llega con una publicación anterior.

Para concretar cómo actúa esa exigencia de que el pie de recursos acompañe siempre a la notificación hemos de hacer alguna precisión sobre el propio concepto de notificación que a veces pasa inadvertida tanto a legisladores como a intérpretes de las normas. Lo que digamos a continuación ha de extenderse, *mutatis mutandis*, a la publicación.

1. *La notificación como acto*

Cuando el artículo 59 de la LRJAP-PAC habla de la práctica de la notificación la está considerando como un acto, como algo que se hace en un lugar determinado y en una fecha y hora ciertas, y, por ello, se dispone que «la acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente». La doctrina ha debatido sobre si la notificación es un requisito, trámite o elemento formal del acto notificado o si es un acto independiente cuyo objeto es poner en conocimiento de los interesados un acto administrativo anterior, sin que deba confundirse con este¹⁴. Mayoritariamente, la doctrina y la jurisprudencia se inclinan por la segunda opción y suelen definir la notificación como acto administrativo, con los matices derivados del hecho de que este no cuenta con un concepto unánimemente aceptado¹⁵. Así, la STS de 20 de mayo de

¹⁴ Así, por ejemplo, defienden la primera posición Ramón MARTÍN MATEO y Juan José DÍEZ SÁNCHEZ, *Manual de Derecho Administrativo*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, 29.ª ed., págs. 258 y ss., que incluyen la notificación entre los elementos formales del acto administrativo; la segunda tesis es patrocinada por Jesús GONZÁLEZ PÉREZ y Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2012, 5.ª ed., pág. 1168.

¹⁵ La mayoría de la doctrina española acepta la tradicional definición de ZANOBINI sobre el acto administrativo como una declaración de voluntad, deseo, conocimiento o juicio por parte de la Administración; en tal sentido, GONZÁLEZ PÉREZ, *ob. cit.*, págs. 1116-1117; Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008, 14.ª ed., pág. 552, y la STS de 23 de febrero de 1999: «De acuerdo con la más moderna doctrina científica y jurisprudencial, la resolución de consultas, en cuanto declaración de juicio, es una variante típica del acto administrativo —conceptuado dogmáticamente como declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio—. No obstante, hay autores que limitan el concepto de acto administrativo solo a las declaraciones de voluntad de la Administración que imponen unilateralmente consecuencias jurídicas; así, José M.ª BOQUERA OLIVER, *Estudios sobre el acto administrativo*, Civitas, Madrid, 1993, 7.ª ed., pág. 18; la STS de 3 de mayo de 1983, que define el acto administrativo como «expresión de una declaración formal de voluntad administrativa creadora de una situación jurídica subjetiva», o la STS de 21 de mayo de 2001: «La conocida concepción italianizante (declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento, o de juicio emitido por una Administración pública) que durante mucho tiempo ha gozado de amplio predicamento en la doctrina española, constituye un paradigma que hoy día se revela insuficiente para explicar el derecho administrativo que ha emergido en los últimos veinte o treinta años». Raúl BOCANEGRA SIERRA, *Lecciones sobre el acto administrativo*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, 4.ª ed., pág. 35, propugna la vuelta a un criterio estricto o restringido de acto administrativo: «Decisión o resolución administrativa, de carácter regulador y con efectos externos, dictada por la Administración en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la reglamentaria».

1980, «*toda notificación es un acto administrativo de naturaleza procedimental que se da en función de otro y que tiene por finalidad poner este último en conocimiento del interesado por afectar a sus derechos o intereses*», o la STS de 20 de junio de 2007: «*La notificación puede conceptuarse como el acto administrativo que tiende a poner en conocimiento de las personas a que afecta un acto administrativo previo*». GONZÁLEZ PÉREZ define la notificación como un acto administrativo de trámite, lo cual no resulta muy congruente con la definición que hace de este, «*simple presupuesto de la decisión en que se concreta la función administrativa*», «*garantía de acierto de la decisión final*», ya que la notificación no precede a la decisión, sino que es consecuencia suya, y se ajusta más a la definición que el propio GONZÁLEZ PÉREZ hace de actos de ejecución material: «*Actos que se limitan a procurar la ejecución de otro*»¹⁶. GARCÍA DE ENTERRÍA también la considera como acto administrativo, un acto de comunicación que supone declaración de conocimiento por parte de la Administración¹⁷. NÚÑEZ RUIZ define la notificación como acto administrativo pero «*en sentido amplio*», lo que le aproxima al simple acto de la Administración¹⁸. PARADA duda de que se trate de un acto y se limita a definirlo como condición de eficacia de los

¹⁶ GONZÁLEZ PÉREZ, *ob. cit.*, págs. 1116-1120. En general, todos los actos de comunicación de la Administración constituyen actuaciones materiales, sean precedidos o no por un previo acto administrativo. Pensemos en la edición de un diario oficial, en la colocación de un anuncio en el tablón de edictos (art. 59.5 de la LRJAP-PAC), en la exposición al público y la consulta por medios informáticos del censo electoral tras la convocatoria de elecciones (art. 39 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General), en la lectura de pregón o en el toque de campanas para convocar a los vecinos (art. 111.2 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, RD 2568/1986, de 28 de noviembre, ROF), en la lectura de sus derechos al detenido (art. 520.2 de la LECr.), en la entrega de un folleto informativo a los internos sobre sus derechos y deberes y el régimen del establecimiento (art. 52 del Reglamento Penitenciario, RD 190/1996, de 9 de febrero), en la colocación por los ayuntamientos de rótulos que indiquen el nombre de las vías públicas (art. 75 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, RD 1690/1986, de 11 de julio), o en la realización de una campaña institucional de publicidad (Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional). Resulta forzado considerar todas estas operaciones como actos jurídicos y no simples actos materiales, aunque, como toda actuación material de la Administración, puedan producir efectos jurídicos.

¹⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, *ob. cit.*, págs. 553-554. Opinión compartida por Juan José FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ e Isabel-Cecilia DEL CASTILLO VÁZQUEZ, *Manual de las notificaciones administrativas*, Civitas, Madrid, 2002, pág. 65, y por Francisco LÓPEZ MERINO, *La notificación en el ordenamiento jurídico español*, Comares, Granada, 1989, 2.^a ed., pág. 57: «*No puede negarse que la notificación pertenece a la categoría de los actos jurídicos, en cuanto el Derecho toma en consideración la conducta del sujeto comunicante, que emite una información dirigida a un destinatario singular y determinado, con ánimo de dársela a conocer y de lograr una prueba, finalidad a la que colaboran todos los agentes que actúan por su cuenta, siendo indiferente al concepto, que se produzca o no el resultado pretendido, es decir, el conocimiento real y la prueba*». Sobre que, al contrario de lo que mantiene este autor, no es en absoluto indiferente que la notificación sea o no recibida nos extenderemos más adelante.

¹⁸ Manuel Jesús NÚÑEZ RUIZ, *La notificación de los actos administrativos en el procedimiento ordinario*, Montecorvo, Madrid, 1983, pág. 21.

actos administrativos¹⁹. Por su parte, GARCÍA NOVOA considera que, como acto de comunicación, es un acto instrumental y accesorio del que se notifica sin contenido material propio²⁰.

La notificación no es propiamente un acto administrativo, un acto jurídico, ya que no supone decisión ni declaración de voluntad, deseo, conocimiento o juicio, y tampoco es un acto unilateral²¹. Se trata de un acto material de la Administración, aunque su resultado se documente por escrito, y que sin intervención del sujeto notificado no se perfecciona²². El artículo 59 de la LRJAP-PAC habla de que las notifi-

¹⁹ Ramón PARADA, *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Marcial Pons, Madrid, 1999, 2.ª ed., pág. 258: «La doctrina italiana encuadra la notificación y la publicación dentro de los meros actos administrativos, es decir, los que no tienen categoría de negocios jurídicos, considerándolos, como las comunicaciones y las advertencias, una especie de los actos recepticios. Pero, realmente, la notificación y la publicación más que una clase de actos son una condición de la eficacia de los actos administrativos como determina el art. 57.2 de la Ley».

²⁰ César GARCÍA NOVOA, *Las notificaciones tributarias*, Aranzadi, Elcano (Navarra), 2001, págs. 15-16.

²¹ Lo característico de la notificación no es que la Administración haga una declaración unilateral (ese es el contenido del acto administrativo que se notifica), sino que se entregue materialmente la declaración al interesado; si no se produce la recepción por el interesado, la notificación no existe, queda en mero intento. Como señalaba la STS de 31 de mayo de 1974, «no es la notificación (...) acto de mero envío en su oficialidad procesal, sino de carácter recepticio por su finalidad y estructura»; la STS de 27 de noviembre de 1981 explica: «En el caso aquí tratado de una notificación, como actuación que es esencialmente recepticia, requiere acreditar formalmente en el procedimiento la recepción y su fecha conforme a los arts. 79 y 80 de la Ley referenciada en orden a fijar el "dies a quo" para el cómputo del plazo señalado a los recursos contra la resolución comunicada, o bien, en el cauce excepcional y supletorio de una imposibilidad material de acreditar la fecha y firma de la recepción, documentar de oficio en el expediente datos de los que resulte el citado día inicial según las reglas que para las tasadas presunciones de hecho establece el art. 1253 del C. Civ.». Tan esencial es este carácter recepticio que la STS de 12 de noviembre de 1984 no da por practicada una notificación, pese a que había sido entregada a la esposa del recurrente, dado que ninguno de ellos sabía leer. Conforme al artículo 59 de la LRJAP-PAC, únicamente cabe prescindir de la entrega, al interesado o a la persona a la que la ley atribuye su representación por hallarse en su domicilio, cuando es rechazada y en la notificación por edictos, casos en que opera una ficción legal de que la comunicación ha llegado al interesado; STS de 9 de mayo de 1997: «Cuando los recibos siguientes van a ser sustancialmente iguales al primero, cuya liquidación se notificó de manera individual, se autoriza a aplicar la ficción legal de que la fijación en el tablón de anuncios y publicación en el Boletín Oficial equivalga a aquella notificación, como sucede en los casos de imposibilidad de practicarla en un domicilio».

²² Como señala Francisco VELASCO CABALLERO, «Notificaciones administrativas: presunciones y ficciones», *Justicia Administrativa*, núm. 16, 2002, págs. 37 y 43, la notificación no es acto administrativo, sino «actuación administrativa», es «una prestación informativa individualizada». A la entrega de cualquier notificación le es perfectamente aplicable (aunque en aquel caso no se tratara de una comunicación de la Administración, sino de un particular) lo que explica la STSJ de Madrid 798/2000, de 2 de octubre, que, tras plantearse «si la recepción de la solicitud de un telegrama, su admisión, envío y entrega al destinatario constituyen o no un acto administrativo», hacía las siguientes consideraciones: «Igual que no cabe anular una comida facilitada por la Administración a un interno de un Centro Penitenciario aunque aquella no reúna las condiciones que exige el Reglamento Penitenciario, ni anular el tratamiento dispensado por un hospital de la Seguridad Social por muy defectuoso e incorrecto que el mismo sea, ni anular un transporte de viajeros efectuado por una empresa municipal por mu-

caciones «*se practicarán*»; no tiene sentido hablar de que un acto administrativo «*se practique*», igual que no tiene sentido hablar de un «*intento*» de acto administrativo, ni resulta posible aplicar a la notificación casi nada del régimen legal de los actos administrativos (competencia, motivación, silencio, eficacia, validez, revisión de oficio...). La notificación no tiene por qué practicarla el titular del órgano competente para dictar el acto a notificar, sino que puede realizarla cualquier empleado público (muy frecuentemente de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos) o, incluso, un empleado de una empresa privada que actúe por cuenta de la Administración²³. Si la notificación fuese un acto administrativo, por afectar a los derechos e intereses del interesado, debería a su vez ser notificado, lo que nos introduciría en un bucle lógico.

2. La notificación como documento

El acto de notificar consiste, hoy, en la entrega material de un documento al que también se denomina notificación; tal sentido tiene en el artículo 58 de la LRJAP-PAC («*deberá ser cursada*», «*deberá contener*»). El legislador de 1837, al dictar la primera regulación sobre notificaciones, a la que ya nos hemos referido, consideraba que la

cho retraso que el mismo tenga y por muchos que hayan sido los preceptos vulnerados del Código de la Circulación o de la Ley de Seguridad Vial, tampoco cabe la anulación, por vía de la revisión de oficio, del envío de un telegrama. La comida ilícita, el tratamiento sanitario defectuoso, el transporte ilegal o la tramitación de un telegrama cabrá que se suspenda pero una vez ejecutados no cabe que se puedan, jurídicamente, ver anulados. Sí es posible que, en ciertas condiciones, la comida, el tratamiento sanitario, el transporte o la tramitación de un telegrama puedan ser contrarios al Ordenamiento Jurídico y, en ese caso, podrá basarse en estos hechos una responsabilidad patrimonial de la Administración encargada de la prestación del servicio público pero, desde luego, lo que no cabe es que se anulen por mucho que el servicio se haya prestado de manera ilícita por la sencilla razón de que no constituyen actos administrativos».

²³ La única diferencia entre ambos supuestos es que la intervención de un funcionario «*genera la presunción iuris tantum de certeza en las manifestaciones por él recogidas*», así como la inversión de la carga de la prueba si el interesado niega la recepción o la corrección de la notificación (STS de 19 de octubre de 2011), y lo mismo puede decirse del empleado de Correos, mientras que el agente notificador privado no goza de la misma. Como explica la STSJ de Andalucía 88/2008, de 17 de enero: «*Al intento de notificación se achaca el haber sido practicado a través de una empresa privada y no del Servicio de Correos, lo que, ciertamente, le priva de la fehaciencia que le otorgaría la intervención de aquella organización, fundamentalmente, de acuerdo con lo establecido por los artículos 57 y 137.3 de la Ley 30/1992, y según lo dispuesto actualmente por el artículo 19 de la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de las Telecomunicaciones, que reconoce al operador del servicio, es decir, a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, Sociedad Anónima (disposición adicional 1.ª, modificada por la disposición adicional 21.ª de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre), entre otros, el "... derecho a entregar notificaciones de órganos administrativos y judiciales, con constancia fehaciente en su recepción..."*, rigiéndose los efectos del resto de las notificaciones por las normas de Derecho privado, tal y como así establece ese mismo precepto».

práctica de la notificación consistía principalmente en la lectura íntegra de la providencia y, solo después, en la entrega de su copia literal al interesado («*en su propia mano*», decían algunos reglamentos decimonónicos). Esa regulación tenía sentido en una época en que la mayoría de la población era analfabeta (además, una buena parte de ella ni siquiera dominaba el castellano, sino que se expresaba en alguna de las otras lenguas españolas) y, por eso, preveía la Ley también que si el notificado no sabía firmar debía hacerse «*por un testigo a su ruego*». Hoy, conseguida, al menos en teoría, la alfabetización universal, se da por hecho que el interesado no necesita que se le lea el documento; basta con que se le entregue²⁴. El artículo 59 de la LRJAP-PAC, al señalar que de no hallarse presente el interesado «*en el momento de entregarse la notificación podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona que se encuentre en el domicilio*», también hace esa identificación de la notificación como documento que se entrega. La emisión de este documento, en ocasiones, constituye un acto administrativo en sentido amplio —una declaración de conocimiento—, que se confunde prácticamente con una certificación; sucede cuando el secretario u otro funcionario hace constar que se ha adoptado el acuerdo o resolución, copia su texto, añade el pie de recursos y, eventualmente, otras informaciones, y lo autoriza con su firma y la fecha de emisión. Pero, con frecuencia, la elaboración de la notificación-documento se hace de forma menos solemne y no llega a constituir tal acto separado; en unos casos, porque se entrega uno de los ejemplares del propio acto a notificar elaborado mediante formulario autocopiativo y con una casilla reservada para la firma del interesado (denuncias de tráfico, actas de inspección tributaria, etc.); en otros casos se entrega una simple copia del acto, con o sin pie de recursos (como veremos, aun sin el pie de recursos puede llegar a perfeccionarse y surtir efectos en ciertos casos);

²⁴ En todo caso, la notificación verbal, sin entrega de documento, no parece admisible fuera de las órdenes directas de la autoridad o de sus agentes en materia disciplinaria, de orden público, policía de estrados o similares. Incluso cuando la competencia para dictar actos administrativos se ejerce de forma verbal es obligado que se documente por el titular del órgano inferior o funcionario que la reciba oralmente (art. 55 de la LRJAP-PAC). Las SSTs de 11 de junio de 1990 y de 15 de marzo de 1994 rechazan la notificación telefónica, señalando la segunda que «*esa información verbal a que se alude nunca puede sustituir a la notificación formal realizada con todas las garantías que previene la Ley de Procedimiento Administrativo*»; la STS de 4 de noviembre de 2005 explica: «*El artículo 59.1 de la Ley 30/92 permite realizar las notificaciones "por cualquier medio que permita tener constancia de su recepción por el interesado". Pero está claro que una notificación verbal, sin firma alguna, no permite tener constancia de la notificación*»; las SSTC 94/2005, de 18 de abril, y 97/2012, de 7 de mayo, la rechazan también en el ámbito judicial. Si la notificación verbal es seguida por la interposición de un recurso, u otra actuación del interesado que pueda entenderse equivalente al reconocimiento de haber sido notificado, el acto puede llegar a ser eficaz, pero no por la comunicación verbal, sino por los actos del propio interesado. La Administración nunca podrá alegar haber notificado verbalmente para defender la eficacia de un acto.

incluso cabe que el interesado se dé por notificado tras examinar el expediente por sí mismo y obtener fotocopia del acto en cuestión, al amparo de los artículos 35 y 37 de la LRJAP-PAC.

En el lenguaje administrativo también se dice notificación para referirse a los documentos utilizados para que quede constancia escrita del acto de entrega en el expediente. El artículo 59 de la LRJAP-PAC, con la fórmula «*las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado*», consagra la libertad de forma. Por ello puede tratarse de un solo documento que incluya el texto del acto notificado con el pie de recursos y el «*recibí*», con expresión de la fecha y firma del destinatario, o pueden ser varios documentos: texto del acto notificado, oficio de remisión con el pie de recursos, aviso de recibo de Correos, justificante del acceso al mensaje de correo electrónico, copia del edicto publicado en el tablón y en el boletín oficial, acta de entrega con testigos ante la negativa a firmar del interesado, etc. Tradicionalmente, los documentos han tenido como soporte el papel; hoy en día, y cada vez más, son también archivos digitales transmitidos telemáticamente.

En todo caso, importa aquí destacar que, conforme al artículo 58.2 de la LRJAP-PAC, que diferencia claramente entre «*el texto íntegro de la resolución*» y «*la expresión de los recursos que procedan*», el pie de recursos ha de considerarse como un contenido de la notificación-documento, no del acto administrativo objeto de la notificación-acto. Sin embargo, la propia LRJAP-PAC, desde su redacción inicial, contiene otra norma contradictoria con lo dicho, adoleciendo de una clara «*confusión conceptual*», en expresión de la STSJ de Asturias 298/2002, de 18 de marzo. En su artículo 89.3 dispone que «*las resoluciones contendrán la decisión, que será motivada en los casos a que se refiere el artículo 54. Expresarán, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno*»²⁵. Con arreglo a este precepto cabe defender la tesis de que el pie de recursos no es solo contenido de la notificación-documento, sino que necesariamente ha de formar parte de la resolución final del procedimiento (no de los actos de trámite). Esta interpretación alternativa se vería confirmada por algunos otros preceptos; así, el artículo 153 de la LGT, al regular el contenido de las actas de inspección tributaria, entre otras menciones exigidas, incluye, en

²⁵ La LPA de 1958 excluía cualquier confusión con el taxativo enunciado de su artículo 93.2: «*Las resoluciones contendrán solamente la decisión, salvo en los casos a que se refiere el artículo 43 en que serán motivadas*».

su letra f), «los trámites del procedimiento posteriores al acta y, cuando ésta sea con acuerdo o de conformidad, los recursos que procedan contra el acto de liquidación derivado del acta, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos»²⁶. Pero este régimen, no contemplado en el anterior texto de 1963, no se extiende por la propia LGT a otros actos tributarios²⁷. El artículo 45.2 de la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, dispone que en la propia resolución que ponga fin al procedimiento disciplinario deben constar «los recursos que procedan contra ella, el órgano ante el que han de presentarse y los plazos para interponerlos»; el artículo 27.5 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, hace una regulación similar para la resolución de denegación de visados.

Ante tal contradicción, ¿cuál es la interpretación correcta? La jurisprudencia se inclina por la primera de las señaladas, que atiende al criterio del artículo 58.2 de la LRJAP-PAC²⁸. Aplicando una interpretación lógica y sistemática de la Ley, y también desde una consideración pragmática, defender que el pie de recursos necesariamente ha de formar parte de la propia resolución tiene escaso sentido. La omisión del pie de recursos supondría, si entendemos su presencia como obligada en virtud del artículo 89.3 de la LRJAP-PAC, una infracción meramente formal que solo implicaría invalidez del acto administrativo en el caso de generar indefensión, como resulta del artículo 63.2 de la propia Ley. Pero si en la notificación-documento se incluye el pie de recursos no se produce indefensión, por lo que el acto administrativo es válido y, mediante su notificación-acto realizada correctamente, tam-

²⁶ Esa fórmula no es seguida por la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria de Navarra, cuyo artículo 135 regula el contenido de las actas de inspección tributaria sin incluir la expresión de los recursos que procedan. Su artículo 147 dispone, con carácter general, que «los obligados tributarios tienen derecho, en los términos legalmente previstos, a interponer en vía administrativa los recursos y reclamaciones que procedan contra los actos dictados por la Administración tributaria, así como a que en la notificación de dichos actos se indique el recurso o reclamación procedente, el plazo para su interposición y el órgano ante el que debe formularse».

²⁷ Así, los artículos 102.2 y 234.2 de la LGT, en relación con las liquidaciones tributarias y las resoluciones de las reclamaciones económico-administrativas, respectivamente, hacen una regulación análoga a la del artículo 58.2 de la LRJAP-PAC y contemplan el pie de recursos como contenido de la notificación, no de la resolución. Dado que nos hallamos en materia tributaria, no resulta de directa aplicación el artículo 89.3 de la LRJAP-PAC.

²⁸ Así, entre otras, la STS de 22 de enero de 1996: «debemos rechazar la pretendida anulabilidad en que, a juicio del demandante, incurre el acuerdo impugnado por no haber indicado los recursos procedentes, pues es en la notificación de la resolución administrativa, y no en ésta, donde debe hacerse tal indicación», o la STS de 4 de junio de 2001: «el objeto de su recurso es la información que se le proporciona al notificarle dicha resolución, indicándole que contra la misma no cabe recurso alguno, información que no forma parte del contenido de la resolución».

bién resultará eficaz²⁹. Por el contrario, que el pie de recursos figure en la resolución es inútil si luego no se notifica o no se notifica correctamente; por ejemplo, por no incluir el texto íntegro. Resulta preferible, pues, el criterio de que legalmente solo resulta obligada la presencia del pie de recursos como contenido de la notificación-documento³⁰.

¿Cabe un pie de recursos contenido no en el acto administrativo impugnado ni en su notificación, sino en otro acto previo? La cuestión se ha planteado en relación con casos donde se produce una desestimación por silencio administrativo pero la Administración previamente, dentro del mismo procedimiento, había hecho advertencia al interesado de los efectos del silencio y de los recursos procedentes en tal circunstancia, en su caso al aplicar lo dispuesto por el artículo 42.4 de la LRJAP-PAC³¹. Hay algunas resoluciones judiciales que consideraron que en tales casos el interesado «conocía, por tanto, el contenido del acto —por la desestimación presunta—, el plazo para recurrir y la sede jurisdiccional oportuna», según expresa la STS de 22 de abril de 2000, por lo cual a partir de la desestimación presunta comenzaban a correr los plazos de impugnación exactamente igual que si se hubiera notificado correctamente un acto expreso. Tal interpretación fue contundentemente rechazada, entre otras, por la STC 220/2003, de 15 de diciembre, que concede el amparo solicitado frente a la citada STS de 22 de abril de 2000, argumentando que «hemos declarado, en reiteradas ocasiones, que la Administración no puede verse beneficiada por el incumplimien-

²⁹ Como advierte la STSJ de la Comunidad Valenciana 1513/2002, de 15 de noviembre: «Tampoco tiene sentido la alusión que efectúa la demanda a la falta de consignación en la resolución del pie de recursos. Aunque el art. 89.3 de la Ley 30/92 parece considerarlo parte integrante del contenido de la resolución, es evidente que de su art. 58 se deduce que se trata de un requisito de la notificación; de forma que, en caso de que efectivamente se hubiera dado ese defecto, el mismo habría quedado subsanado por la interposición del recurso precedente, art. 58.3 de la Ley 30/92, en este caso, el presente recurso contencioso administrativo».

³⁰ En el ámbito procesal, sin embargo, actualmente se ha impuesto el criterio contrario. Según explica la STS de 18 de diciembre de 2012: «La exigencia relativa a que toda resolución incluya la mención del lugar y fecha en que se adopte y si la misma es firme o si cabe algún recurso contra ella, con expresión, en este último caso, del recurso que proceda, del órgano ante el que debe interponerse y del plazo para recurrir, fue introducida en nuestro ordenamiento jurídico por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial, que no entró en vigor hasta el día 4 de mayo de 2010, dando nueva redacción al artículo 208.4.º de la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil, y, por tanto, después de ser dictada la sentencia que ahora se impugna. Con anterioridad, de acuerdo con el artículo 248.3.º de la Ley Orgánica 6/1985 y el citado artículo 208.4.º de la Ley 1/2000, la indicación de si la sentencia era o no firme y, en su caso, los recursos que procedan, órgano ante el que deben interponerse y plazo para ello, se hacía en la notificación de la resolución».

³¹ Dice así: «En todo caso, las Administraciones públicas informarán a los interesados del plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación de los procedimientos, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo, incluyendo dicha mención en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en comunicación que se les dirigirá al efecto dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación».

to de su obligación de resolver expresamente en plazo solicitudes de los ciudadanos», y que «no desdice la anterior conclusión el hecho de que la Administración demandada hubiese tenido la cautela de incluir en la liquidación impugnada no sólo los recursos pertinentes contra la propia liquidación —recurso de reposición— sino incluso también contra su eventual desestimación presunta —recurso contencioso-administrativo—, pues la citada instrucción de recursos de un acto administrativo no excusaba a la Administración de su obligación legal de resolver el recurso interpuesto, comunicando al interesado “la indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa y, en su caso, la expresión de los recursos que contra el mismo procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos” (art. 79.2 LPA/1958, hoy 58.2 de la Ley 30/1992). Es absolutamente inaceptable que una Administración pública que debe actuar “con sometimiento pleno a la ley y al Derecho” (art. 103.1 CE), desatienda, primero, el cumplimiento de sus obligaciones para con los ciudadanos y, sin embargo, manifieste luego un extremado celo en la exigencia de las de éstos, pues ninguna pretendida eficacia administrativa puede justificar el desconocimiento de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico: el valor justicia (art. 1.1 CE). Por este motivo, no es posible entender que la resolución desestimatoria presunta de un recurso de reposición, por silencio administrativo de carácter negativo, reúne, en modo alguno, los requisitos formales de que se debe revestir todo acto administrativo, por el simple hecho de que el acto impugnado sobre el que pende la inactividad administrativa incluyó una detallada instrucción de recursos, presentes y futuros». En suma, el pie de recursos ha de contenerse necesariamente en la notificación del acto administrativo impugnado, no siendo suficiente con una advertencia previa contenida en cualquier otro acto anterior.

3. *La responsabilidad de notificar*

¿Quién ha de hacer constar el pie de recursos en la notificación-documento? De la LRJAP-PAC se deduce que aprobar o dictar el acto administrativo que se va a notificar corresponde al órgano competente en cada caso, conforme a las normas que regulen la materia o a las normas orgánicas correspondientes, pero, en cambio, no se señala con claridad quién es responsable de realizar la notificación³². Sus artícu-

³² Contrasta ello con el ámbito judicial, donde la función de notificar tradicionalmente ha estado atribuida de forma expresa a los secretarios. Del artículo 437 de la LOPJ (redacción según Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre) se deduce que actualmente se realiza por las unidades procesales de apoyo directo que, bajo la dirección de un secretario judicial, forman parte de la Oficina Judicial y que directamente asisten a jueces y magistrados, «realizando

los 58 y 59 ofrecen una redacción impersonal, «se notificará», «las notificaciones se practicarán», «se hará constar». En el caso de los órganos colegiados es tradicional que esa función recaiga en su secretaría, aunque el artículo 25 de la LRJAP-PAC no se la atribuya expresamente, sino solo las de redactar y autorizar las actas y expedir las certificaciones de los acuerdos adoptados. Sí se dispone expresamente, por ejemplo, en el artículo 192.2 del ROF que «las comunicaciones que se dirijan a las autoridades serán firmadas por los Presidentes de las Corporaciones, y las demás que den traslado de acuerdos o resoluciones, por el responsable de la Secretaría», o en el Reglamento General de desarrollo de la LGT sobre revisión en vía administrativa (RD 520/2005, de 13 de mayo), que atribuye la función de notificar a la secretaría de cada Tribunal Económico-Administrativo (arts. 29.7, 30.9 y 33.3). En otros casos, para actos dictados por órganos unipersonales puede corresponder al propio autor del acto³³, al cargo o funcionario que se atribuya esa función en las correspondientes normas orgánicas o, en ausencia de norma expresa (lo que es muy habitual), al que reciba ese mandato por parte del órgano competente que dicta el acto, de forma puntual o permanente, verbal o escrita (es frecuente el «notifíquese», orden incluida en el acto administrativo a notificar, aunque a menudo sin destinatario preciso). Aunque se haga constar formalmente un responsable de la notificación, esta también puede ser practicada de forma automática por un sistema informático³⁴. Más excepcionalmente, puede corresponder a otro órgano distinto del autor del acto³⁵. La ausencia de normas que ex-

las actuaciones necesarias para el exacto y eficaz cumplimiento de cuantas resoluciones dicten». El artículo 152 de la LEC dispone que «los actos de comunicación se realizarán bajo la dirección del Secretario judicial, que será el responsable de la adecuada organización del servicio», y que se ejecutarán por los funcionarios del Cuerpo de Auxilio Judicial o por el procurador de la parte que así lo solicite, a su costa. En algunos ámbitos judiciales se han creado servicios comunes de notificaciones y embargos.

³³ Así, por ejemplo, el artículo 73 de la LSV (redacción dada por Ley 18/2009, de 23 de noviembre) dispone que «la denuncia formulada por los Agentes de la autoridad encargados del servicio de vigilancia del tráfico y notificada en el acto al denunciado, constituye el acto de iniciación del procedimiento sancionador». Los mismos agentes, por tanto, dictan el acto y lo notifican; la STS de 19 de diciembre de 2000 se refiere a «el agente denunciante-notificador (que esa doble naturaleza tiene)». Lo mismo resulta de los artículos 153 de la LGT y 185 del Reglamento de Gestión e Inspección Tributaria (RD 1065/2007, de 27 de julio): las actas que documentan las inspecciones se notifican en el acto al obligado tributario por los propios inspectores mediante la entrega de un ejemplar del acta y su firma.

³⁴ Mediante Orden INT/2035/2007, de 2 de julio, se crea en la Dirección General de Tráfico el Centro de Tratamiento de Denuncias Automatizadas, que «ejercerá funciones de apoyo telemático y administrativo para la tramitación de las infracciones cuya detección se produzca mediante el empleo de medios técnicos», principalmente mediante radar. Por delegación de los jefes provinciales de Tráfico, su director tramita las denuncias e impone las sanciones; las notificaciones generadas de forma automática por el Centro llevan la firma impresa de un jefe de unidad.

³⁵ Así, el artículo 177 sexies de la LGT (añadido por RD-L 20/2011, de 30 de diciembre) dispone que «en el marco de la asistencia mutua, los actos administrativos dictados en Espa-

presamente atribuyan a alguien la función de notificar hace en la práctica poco viable la exigencia de la responsabilidad personal sobre la tramitación prevista en el artículo 41 de la LRJAP-PAC; en el caso de que la ausencia de notificación o una notificación defectuosa o errónea haya producido perjuicios acreditados al interesado, podrá reclamar la responsabilidad patrimonial de la Administración³⁶.

En todo caso, esa función implica elaborar la notificación-documento donde conste el texto íntegro del acto junto con el pie de recursos (el «traslado» u «oficio de notificación», en la jerga administrativa) y entregarla al interesado o hacer que se entregue (normalmente por un empleado público, frecuentemente de Correos, pero cabe también por un particular que actúe por cuenta de la Administración, o de forma automatizada por internet³⁷), dejando constancia en el expediente de la

ña por la Administración tributaria podrán ser notificados en el territorio de otro Estado mediante la asistencia de la autoridad competente de ese Estado». El artículo 12 del RD 63/2008, de 25 de enero, de procedimiento para la imposición y revisión de sanciones disciplinarias en materia de dopaje, dispone que por incumplimiento del órgano federativo competente del plazo para resolver y notificar la competencia es avocada por la Comisión de Control y Seguimiento de la Salud y el Dopaje del Consejo Superior de Deportes, pero «si el órgano federativo ha resuelto pero no notificado en el plazo de dos meses y así lo comunica a la Comisión de Control y Seguimiento de la Salud y el Dopaje, ésta sólo debe encargarse de la notificación de la resolución en el plazo máximo de seis meses». La STS de 12 de noviembre de 1999 admite la notificación por un alcalde a una funcionaria de una resolución de la Dirección General de Función Pública, dado que actuaba como jefe superior del personal; la STS de 4 de marzo de 2011 da por válida la notificación realizada por el Ayuntamiento de un acuerdo de la Administración autonómica aprobatorio de la modificación de su planeamiento urbanístico.

³⁶ Esas reclamaciones suelen ser escasas; entre ellas, las contempladas y desestimadas por la Audiencia Nacional por Sentencia de 26 de noviembre de 2008: «Parece desmesurado decir ahora en el año 2008 que a partir del año 1989 el INEM desplegó un comportamiento de defectuosas sistemáticas notificaciones, o maliciosas, que determinaron un daño peculiar o un sacrificio especial más allá del que deriva de todo error en la tramitación de un procedimiento declarativo administrativo», y por Sentencia de 10 de diciembre de 2002: «Es evidente que se produjo un error en el servicio de Correos que provocó que el escrito procedente de la Dirección General de Industria no fuera notificado a la sociedad recurrente sino a otra entidad distinta con la cual no tenía ninguna relación. No obstante, la Sala considera que no concurren elementos suficientes para apreciar la existencia del preceptivo nexo causal entre dicho funcionamiento anormal del servicio de Correos y la no obtención de la subvención por parte de la actora, y ello es así porque el efecto que hubiera producido la correcta notificación a dicha entidad del escrito a ella dirigido, es que la misma hubiera podido aportar determinados documentos en el plazo conferido para ello a fin de completar su solicitud, y en caso de que así lo hubiera realizado, continuar, si se hubieran estimado suficientes, con la tramitación del expediente. Ahora bien, ello no hubiera implicado la concesión automática de la citada subvención».

³⁷ Mediante Ley 24/2001, de 27 de diciembre, se modificó el artículo 59 de la LRJAP-PAC y se introdujo un apartado 3 contemplando la notificación por medios telemáticos, precepto que queda derogado por la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, que regula en su artículo 28 la práctica de la notificación por medios electrónicos cuando el interesado haya señalado dicho medio como preferente o haya consentido su utilización. El sistema debe permitir acreditar la fecha y hora en que se produzca la puesta a disposición del interesado del acto, así como la de acceso a su contenido, momento a partir del cual la notificación se entiende practicada. Por su parte, el artículo 59 bis de la LSV prevé la asignación de una Dirección Electrónica Vial a los titulares de autorizaciones inscritas en los Registros de Vehículos y de Conductores, de forma obligada para personas jurídicas y voluntaria para personas físicas, para la práctica de notificaciones.

entrega con la fecha y la firma de la persona notificada. Es, pues, quien asume la función de notificar el que debe asumir también la responsabilidad de incluir el adecuado pie de recursos.

4. *Pie de recursos en el acto a notificar*

En la práctica administrativa es frecuente que el pie de recursos se introduzca en el texto del propio acto administrativo, tal como se somete a la aprobación o firma del órgano competente, dando aplicación a lo que dispone el artículo 89.3 de la LRJAP-PAC. Se potencia esta práctica especialmente con el uso de modelos o formularios que se utilizan tanto para plasmar la resolución como para realizar su notificación. Que el pie de recursos figure o no figure ya incorporado al propio acto a notificar puede, en algún caso, tener su trascendencia, como es en el de impugnación de un acto por los miembros de las entidades locales, legitimados para ello por el artículo 63.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL). Como explica la STS de 14 de abril de 1989, «*la notificación tiene como cometido fundamental dar noticia de una resolución a personas que, en principio, la ignoran. Dado que los Concejales que participan en el debate de los asuntos a decidir por el Ayuntamiento, votando incluso una determinada solución, tienen perfecto conocimiento de la cuestión planteada y de la decisión adoptada, la conclusión a derivar es la de la innecesariedad de hacerles saber unos acuerdos que ya conocen perfectamente*»³⁸. Por ello, el artículo 211.3 del ROF establece que el plazo para interponer recurso por los concejales o miembros de las corporaciones locales que hubieran votado en

³⁸ No solo es innecesaria la notificación, sino que debe rechazarse que se practique a solicitud de los propios concejales como medio para reiniciar el cómputo del plazo de impugnación. La STS de 18 de marzo de 1992 lo explica así: «*La petición de notificación de tal acuerdo por quienes ya lo conocían, no sólo carece de base legal alguna sino que atenta claramente al principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 de nuestra Constitución, por cuanto queda al capricho del peticionario de notificación el momento de la misma*». No obstante, si la Administración realiza la superflua notificación con pie de recursos, el plazo se contará desde esta. La STS de 7 de febrero de 2007 explica: «*No se puede privar de eficacia o trascendencia a esa comunicación a efectos de considerar interpuesto fuera del plazo de dos meses el recurso Contencioso-Administrativo, que lo fue el día 27 de febrero de 2002, ya que, si bien el acuerdo no era preciso notificárselo a los Concejales disidentes, lo cierto es que se llevó a cabo tal notificación en la forma prevista por el artículo 58.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, lo que, a pesar de la referida doctrina jurisprudencial, creó razonablemente la confianza en los Concejales, que votaron contra el acuerdo recurrido, de que el plazo de interposición del recurso en sede jurisdiccional se iniciaba, según los términos de la notificación, el día en que ésta se practicó, razón por la que procede estimar ambos motivos de casación alegados, al haberse cercenado por la Sala de instancia el acceso al proceso, a pesar de que la acción se ejercitó dentro del plazo al efecto establecido por el citado artículo 46.1 de la Ley de esta Jurisdicción, atendida la fecha de la notificación del acto administrativo impugnado*».

contra del acuerdo se contará desde la fecha de la sesión en que se adopte el mismo³⁹. Se trata de una excepción al principio general de que el plazo de impugnación se inicia a partir de la notificación o publicación del acto, dado que en este caso no es necesaria para que el sujeto legitimado tenga conocimiento del acto. No obstante, dado que el miembro de la entidad local tiene conocimiento directo del acto en el momento de ser debatido y aprobado y que dicho acto, frecuentemente, no incorpora el pie de recursos, resulta que se halla en una situación de menor protección de sus derechos que cualquier otro interesado para el que se exige esa información. El legislador supone, con escaso ajuste a la realidad, al concejal o diputado provincial un conocimiento de las cuestiones procesales análogo al de un abogado o al de un ciudadano asesorado por un abogado (como veremos luego, la jurisprudencia en ocasiones distingue, a efectos de la incidencia que puede tener una errónea indicación de recursos o su ausencia, si el interesado cuenta o no con asesoramiento jurídico profesional). El riesgo de que deje transcurrir el plazo de impugnación sin caer en la cuenta de que se ha iniciado su cómputo desde la propia sesión es evidente, todavía más cuando el pie de recursos se ha incluido en el propio texto del acuerdo, indicando expresamente que el plazo se inicia a partir de la notificación o publicación, lo que puede llevar al corporativo al error de esperar inútilmente a recibir una notificación personal o a contar el plazo a partir de la publicación cuando se trata de acuerdos que se publiquen (aprobación de ordenanzas, presupuestos o planes urbanísticos)⁴⁰.

³⁹ Se trata de una solución aplicada por la jurisprudencia ya para épocas anteriores. Así, entre otras, la STS de 30 de septiembre de 1988: «Ciertamente que la Ley de 28 de octubre de 1981, a la sazón vigente, ni en su artículo 9 que concedía a los miembros de las entidades locales, que no hubieren votado favorablemente los acuerdos, legitimación para impugnar éstos, ni en ningún otro precepto establecía normas para el cómputo del plazo para el ejercicio de tal derecho, y ello podía originar dudas razonables, mas tales dudas aparecen disipadas por el Reglamento de Organización y Funcionamiento y Régimen Jurídico de las entidades locales de 28 de noviembre de 1986, cuyo artículo 211 n.º 3 con toda precisión establece que el plazo para interponer recurso de reposición por los Concejales o miembros de las Corporaciones Locales que hubieran votado en contra del acuerdo se contará desde la fecha de la sesión en que se hubiera votado el acuerdo. Y aunque obviamente tal precepto no estaba vigente en el momento en que se dictó el acuerdo plenario impugnado por los Concejales del Ayuntamiento de Málaga mediante el recurso de reposición, las dudas que por la omisión de un precepto sobre el cómputo del plazo de interposición del tal recurso se suscitaban bajo la vigencia de la Ley de 24 de octubre de 1981, han de resolverse en el sentido postulado por la Corporación Municipal apelante y en su consecuencia entender que la declaración de inadmisibilidad del recurso de reposición por extemporáneo fue un acto conforme a derecho». La STS de 17 de julio de 2000 rechaza aplicar por analogía el mismo régimen de los concejales a otros supuestos sin una norma expresa al respecto, en particular a la impugnación de acuerdos de una Junta Sectorial de Jueces por algunos de sus miembros.

⁴⁰ STS de 26 de mayo de 2003: «A la vista de esta jurisprudencia, y de la fijación del momento en que empieza a correr el plazo para la interposición del recurso, es evidente que poco importa la fecha de publicación del acuerdo en el periódico oficial, así como la eventual corrección de errores. Esas fechas podrán ser relevantes para quienes no tienen conocimiento per-

Distinto es el caso del miembro de la entidad local que está legitimado para impugnar pero no forma parte del órgano que adopta el acto. La STC 210/2009, de 26 de noviembre, entre otras, se ha enfrentado a la cuestión de si ostenta legitimación para recurrir un acuerdo de un órgano colegiado local un miembro de la corporación que no ha votado en contra de lo acordado por la sencilla razón de que no forma parte de dicho órgano colegiado, y se pronuncia favorablemente a ello por considerar que ostenta un interés legítimo en el correcto funcionamiento de la entidad⁴¹. Pero muy a menudo no existirá tampoco una notificación o una publicación del acto, sino una simple puesta a disposición de los miembros de la entidad local de la relación de acuerdos y resoluciones adoptados, de su texto y de los expedientes correspondientes, por lo cual el corporativo puede no recibir la información sobre los recursos procedentes, el plazo para interponerlos ni la fecha a partir de la cual se inicia su cómputo. En estos casos parece que habrá que aplicar la misma solución general que en los casos de ausencia de notificación o de notificación sin pie de recursos, que analizaremos luego.

IV. CONTENIDO DEL PIE DE RECURSOS

1. *Indicación de si el acto es definitivo*

Como ya ha quedado señalado, el primero de los contenidos del pie de recursos, conforme al artículo 58 de la LRJAP-PAC, es la «*indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa*». Ello implica

sonal del acuerdo, pero son irrelevantes para quienes, como el recurrente, por su condición de concejales, han participado activamente en la adopción del acuerdo impugnado».

⁴¹ Se expresa así la Sentencia: «El concejal, por su condición de miembro —no de órgano— del Ayuntamiento, que es, a su vez, el órgano de gobierno y administración del municipio y para el que es elegido “mediante sufragio universal, libre, directo y secreto” de los vecinos (art. 19.2 LBRL, en relación con los arts. 176 y siguientes de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general), está legitimado para impugnar la actuación de la corporación local a que pertenece, por el interés concreto que ostenta en el correcto funcionamiento de dicha corporación en virtud de su mandato representativo, a no ser que, tratándose del acto de un órgano colegiado —Pleno o Junta de Gobierno Local, allí donde ésta exista—, no hubiera votado en contra de su aprobación. (...) La conclusión no puede ser otra que la imposibilidad de compartir la solución adoptada por la Sala en la Sentencia impugnada que, al negar legitimación a la concejal demandante para impugnar, en vía contencioso-administrativa, un acuerdo municipal en cuya adopción no pudo intervenir (si bien manifestó previamente su discrepancia respecto del desarrollo del proceso selectivo al que pone fin el acuerdo impugnado), no sólo limitó o redujo la labor de control que obligatoriamente ha de realizar un representante de los ciudadanos, sino que cerró el acceso a la jurisdicción de quien, por existir una expresa previsión legal que presuponia dicha legitimación, ostentaba un interés concreto y legítimo para impetrar en su defensa la tutela judicial efectiva, con claro desconocimiento del derecho reconocido en el art. 24.1 CE».

que el pie de recursos ha de acompañar a la notificación tanto de los actos definitivos como de los actos de trámite que deban notificarse (todos los que afecten a los derechos e intereses de los interesados) y también de los actos de ejecución⁴². En el caso de los actos de trámite deberá informarse de que, en principio, no cabe recurso y, en su caso, de si cabe formular alegaciones o realizar otros actos procesales por parte de los interesados⁴³. Y decimos en principio porque la norma general de que los actos de trámite no son impugnables tiene su excepción, la de los actos de trámite cualificados, aquellos que, según el artículo 107.1 de la LJRAP-PAC, «*deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos*», y que por ello sí pueden ser objeto de recurso. ¿Debe informarse al notificar los actos de trámite de que cabe recurso en tales casos? No parece exigible tal información dado que, aunque la Ley no lo precise y como veremos enseguida, el pie de recursos ha de referirse a los recursos ordinarios, los que pueden interponerse de forma ordinaria por cualquier motivo, no a todos los recursos que hipotéticamente quepa interponer a consecuencia del acto notificado. Por otro lado, la sola omisión de la indicación sobre si el acto es definitivo no determina la ineficacia de la notificación si el resto de la información sobre los trámites o recursos que pueden seguirse resulta suficiente para evitar la indefensión del interesado; en tal sentido, las SSTs de 30 de septiembre de 1980 y de 17 de febrero de 1997.

⁴² Como explica la STS de 23 de diciembre de 1997: «*Esos argumentos debió esgrimirlos impugnando el acto que consintió y no aprovechando un proceso artificialmente montado sobre los puros actos de ejecución. Es cierto que las notificaciones de éstos (que se limitaban a señalar fecha para la demolición) eran defectuosas por no contener indicación de recursos, recursos posibles, desde luego, para impugnar los actos de ejecución por motivos atinentes a ellos mismos (por ejemplo, por decretar la ejecución un órgano incompetente, o por no seguirse en la propia ejecución el procedimiento legalmente establecido, etc., ninguno de cuyos motivos ha sido esgrimido en este proceso), pero eso no habilitaba a la actora para, volviendo atrás en el tiempo, impugnar el acto firme y consentido*».

⁴³ Así, por ejemplo, el artículo 81.2 de la LRJAP-PAC, en relación con la práctica de prueba, dispone que «*en la notificación se consignará el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba, con la advertencia, en su caso, de que el interesado puede nombrar técnicos para que le asistan*». Por otro lado, hay actos de trámite que, bajo determinadas condiciones, se convierten en actos definitivos. Conforme a lo que disponen los artículos 76 a 80 de la LSV (redacción dada por Ley 18/2009, de 23 de noviembre), determinadas denuncias de tráfico notificadas por los agentes de la autoridad o por el órgano sancionador se convierten en resolución final del procedimiento con agotamiento y firmeza en la vía administrativa si el interesado abona la multa voluntariamente en el plazo de quince días, lo que le supone una serie de beneficios (reducción del 50% del importe, no computar como antecedente) y de renunciaciones (a formular alegaciones). No obstante, la sanción puede ser recurrida ante la jurisdicción contencioso-administrativa. En estos casos, la notificación deberá contener un doble pie de recursos señalando las opciones con que cuenta el interesado en un caso y en otro.

2. ¿Qué recursos han de indicarse como procedentes?

El segundo contenido del pie de recursos es señalar qué recurso ordinario, o qué recursos ordinarios, en su caso, cabe interponer contra el acto que se notifica. Que el pie de recursos se refiere solo a los que cabe calificar de ordinarios se afirma, entre otras, en la STS de 7 de noviembre de 2011 (confirmatoria de la STSJ de Asturias de 14 de septiembre de 2009): *«En cuanto a la falta de pie de recursos en el acuerdo publicado, dice la sentencia que la obligación de indicar los recursos que cabe interponer contra el acto que se dicta “se entiende referida a los recursos ordinarios administrativos y jurisdiccionales” (...), más optando la entidad recurrente en el ejercicio de sus derechos por interponer un recurso especial con un plazo de interposición mucho más breve que el ordinario, la extemporaneidad en su interposición (...), no cabe imputarl(a) ni a la parte que l(a) alega, pues no fue ella la que dictó el acuerdo pudiendo confundir a la parte que le perjudica, ni tan siquiera a la propia Administración por no indicarle los recursos que cabía interponer, ni ordinarios, ni especiales, sino que obedece a la propia parte que optó por acudir a un procedimiento especial ante esta jurisdicción con unas características específicas, como el plazo para interponerlo, que la entidad recurrente debía conocer o en otro modo debió de abstenerse de acudir al mismo».*

Así pues, los recursos ordinarios de cuya procedencia debe informarse al notificarse un acto administrativo han de ser, como norma general y en función de la naturaleza del acto, los de alzada y de reposición, en vía administrativa, y el contencioso-administrativo, en vía jurisdiccional. En su caso, también esos *«otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas»*, a que se refiere el artículo 107.2 de la LRJAP-PAC, y que pueden establecerse en las leyes en sustitución del recurso de alzada o de reposición con carácter obligatorio o potestativo⁴⁴. En el ámbito tributario, el recurso de reposición y la reclamación económico-administrativa regulados en la LGT, y en materia electoral el recurso contencioso-electoral de los artículos 109 y ss. de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

⁴⁴ Entre los escasos supuestos contemplados en las leyes, el recurso especial en materia de contratación del artículo 40 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (RDL 3/2011, de 14 de noviembre) y la reclamación en materia de contratación pública —de tramitación telemática— del artículo 210 de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos de Navarra, o la reclamación económico-administrativa prevista para los municipios de gran población en el artículo 137 de la LBRL.

No es obligatorio, con carácter general, advertir sobre la posibilidad de otros recursos que tienen carácter extraordinario, esto es, cuya interposición procede solo en determinados casos y por causas legalmente tasadas, pero tampoco es obligado informar sobre la existencia de causas de impugnación tasadas en la Ley aun en el ámbito de recursos ordinarios, salvo norma expresa que así lo disponga⁴⁵. En el primer caso, nos referimos al recurso extraordinario de revisión del artículo 118 y a la acción de nulidad del artículo 102 de la LRJAP-PAC, al procedimiento de amparo judicial de las libertades y derechos fundamentales del artículo 101 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), y, en la LGT, a los procedimientos especiales de revisión del artículo 216, a los recursos extraordinarios de alzada para la unificación de criterio y para la unificación de doctrina del artículo 242, al de revisión del artículo 244, etc. En el segundo caso, a los ya citados recursos contra actos de trámite cualificados o a los recursos contra la iniciación o el desarrollo de un procedimiento de apremio⁴⁶. Deberá ser la propia persona interesada —con el asesoramiento legal que estime procedente o sin él— quien decida si se produce el motivo que da lugar a uno de esos recursos extraordinarios —u ordinarios con motivos tasados— y si procede interponerlo.

⁴⁵ Es el caso del artículo 84.2.g) del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social (RD 1415/2004, de 11 de junio), que exige que la providencia de apremio, entre otros datos, contenga «expresa mención de que contra la providencia de apremio solamente será admisible recurso de alzada basado en los motivos enumerados en el artículo 86, debidamente justificados», motivos que son los siguientes: «a) Pago. b) Prescripción. c) Error material o aritmético en la determinación de la deuda. d) Condonación, aplazamiento de la deuda o suspensión del procedimiento. e) Falta de notificación de la reclamación de deuda, cuando ésta proceda, del acta de liquidación o de las resoluciones que éstas o las autoliquidaciones de cuotas originen». La STSJ de Andalucía de 19 de enero de 2012 entiende que no es exigible que la providencia de apremio enumere los motivos; basta con una remisión al citado precepto. En cambio, el artículo 70.e) del Reglamento General de Recaudación (RD 939/2005, de 29 de julio) exige en la notificación de la providencia de apremio únicamente indicación de los «recursos que procedan contra la providencia de apremio, órganos ante los que puedan interponerse y plazo para su interposición», sin referencia a los motivos tasados de impugnación que transcribimos en la nota siguiente.

⁴⁶ El artículo 167.3 de la LGT limita los motivos para impugnar la providencia de apremio a los siguientes: «a) Extinción total de la deuda o prescripción del derecho a exigir el pago. b) Solicitud de aplazamiento, fraccionamiento o compensación en período voluntario y otras causas de suspensión del procedimiento de recaudación. c) Falta de notificación de la liquidación. d) Anulación de la liquidación. e) Error u omisión en el contenido de la providencia de apremio que impida la identificación del deudor o de la deuda apremiada». El artículo 170.3 dispone que contra la diligencia de embargo solo serán admisibles los siguientes motivos de oposición: «a) Extinción de la deuda o prescripción del derecho a exigir el pago. b) Falta de notificación de la providencia de apremio. c) Incumplimiento de las normas reguladoras del embargo contenidas en esta ley. d) Suspensión del procedimiento de recaudación».

3. *El órgano y el plazo*

Además del tipo de recurso ordinario que cabe imponer, el pie de recursos ha de identificar el «*órgano ante el que hubieran de presentarse*». Esta expresión del artículo 58.2 de la LRJAP-PAC resulta equívoca. Conforme al artículo 114.2, el recurso de alzada «*podrá interponerse ante el órgano que dictó el acto que se impugna o ante el competente para resolverlo*», a diferencia de lo que sucede con el recurso de reposición, que, conforme al artículo 116.1, se presenta ante el mismo órgano que lo va a resolver, igual que el contencioso-administrativo. Ordinariamente se entiende que el órgano que debe indicarse es el competente para resolver el recurso y al que hay que dirigirlo, independientemente de dónde se presente, pero resulta admisible también indicar el órgano ante el que puede presentarse⁴⁷. En el caso de la jurisdicción contencioso-administrativa, no es suficiente con la remisión genérica a la misma, sino que debe precisarse el órgano competente. La STS de 11 de diciembre de 1995 considera como notificación defectuosa la que «*no señala cuál es el órgano jurisdiccional concreto y determinado ante quien debía promoverse el recurso contencioso-administrativo, como la Ley exige, sino que se le limita a citar “el Tribunal correspondiente”*»; la STS de 24 de noviembre de 2001 afirma que «*es evidente que la falta de certeza jurídica acerca del plazo para la interposición de un recurso y del órgano ante quien debía formularse el mismo conduce indudablemente a apreciar una propia situación de indefensión*», mientras que la STS de 19 de noviembre de 2007 precisa que no es válida la fórmula de indicar la posibilidad de acudir al tribunal competente o correspondiente, «*pues ello traslada el deber de la Administración notificante al recurrente*».

Y, finalmente, debe indicarse el plazo de interposición del recurso, o los plazos cuando sean diferentes los de los recursos alternativos que se ofrezcan, como sucede de ordinario con el potestativo de reposición y el contencioso-administrativo. Aunque la norma no lo exige de forma expresa, parece obligado y es práctica habitual precisar que el inicio del cómputo del plazo es a partir de la fecha de la notificación o de la publicación, de modo que se evite la posible confusión del interesado sobre si ha de tomarse la fecha del acto notificado, la fecha del oficio de

⁴⁷ STSJ de Andalucía de 17 de enero de 2006: «*El art. 58.2 no exige que se indique el órgano competente para la resolución del recurso, sino el órgano ante el que puede interponerse, y en el caso del recurso de alzada, como se ha indicado, puede interponerse ante el competente para la resolución o ante el órgano que la dictó, por lo que la indicación de la Viceconsejera aunque no es correcta a efectos de competencia para resolución, no implica notificación defectuosa al haberse indicado el órgano ante el que se podía interponer*».

notificación, la fecha en que tuvo conocimiento de la publicación o cualquier otra.

4. Claridad de la información

En todo caso, la información que se ofrece en el pie de recursos ha de ser clara para que se entienda admisible y eficaz. La STS de 22 de diciembre de 1996 alude a «*la necesidad de practicar la notificación de las resoluciones administrativas con un claro ofrecimiento de recursos, en el que se exprese sin duda alguna cuál es el procedente y sin que el administrado tenga que hacer ningún ejercicio de interpretación, lo que es incompatible con la cita de varios cuando uno de ellos no es utilizable. (...) El error así provocado parte de la confusa redacción de un genérico ofrecimiento de los recursos contenido en el cajetín imprimido, que sólo puede perjudicar a la Administración que lo emplea, sin que sea exigible al interesado —que no está obligado en aquella vía administrativa a actuar asistido de Letrado, a diferencia de lo que sucede en la vía Jurisdiccional— la realización de consideraciones jurídicas sobre preceptos legales para llegar a la correcta determinación de cuál es el recurso procedente*».

V. EFECTOS DEL PIE DE RECURSOS Y CONSECUENCIAS DE SU AUSENCIA

1. Efectos de las notificaciones con pie de recursos

Del artículo 58 de la LRJAP-PAC se deduce que las notificaciones realizadas con todos los requisitos que establece el propio precepto, entre ellos el pie de recursos, surten efecto desde la fecha en que se realizan (todo lo que digamos de la notificación es aplicable, *mutatis mutandis*, a la publicación cuando sustituye a aquella). Los efectos de la notificación son los siguientes:

- a) Crear la presunción *iuris tantum* de que el interesado tiene conocimiento del acto notificado en toda su integridad⁴⁸.
- b) Dotar al acto notificado de eficacia frente a terceros y de ejecutividad, que están condicionadas o supeditadas a la notificación

⁴⁸ STS de 28 de junio de 2012: «*En aquellos supuestos en los que se respetan en la notificación todas las formalidades establecidas en las normas, y teniendo dichas formalidades como única finalidad la de garantizar que el acto o resolución ha llegado a conocimiento del interesado, debe partirse en todo caso de la presunción —iuris tantum— de que el acto de que se trate ha llegado tempestivamente a conocimiento del interesado*».

(arts. 56 y 57 de la LRJAP-PAC). Cuáles sean los efectos del acto notificado dependerá de su carácter; en los actos definitivos alcanzar el fin perseguido por el procedimiento (autorización, sanción, nombramiento, prohibición, requerimiento, liquidación tributaria, subvención, etc.), en los actos de trámite que el procedimiento pueda avanzar a través de los actos subsiguientes que procedan (subsanción de defectos, formulación de alegaciones, práctica de pruebas, emisión de informes, etc.).

c) Inicio del cómputo de plazos para la realización de los actos procesales que deriven del acto notificado. El efecto más relevante, en la práctica, es sobre el plazo para la interposición de los recursos que procedan.

Ha de tenerse en cuenta que el hecho de que el pie de recursos señale una determinada vía de impugnación no quiere decir que el interesado quede forzado a seguirla. El pie de recursos solo contiene una información, no un acto jurídico que genere obligaciones⁴⁹. En todo caso, como señala la STS de 7 de mayo de 2009, *«lo relevante, pues, no es tanto que se cumplan las previsiones legales sobre cómo se llevan a efecto las notificaciones, sino el hecho de que los administrados lleguen a tener conocimiento de ellas. Por eso, cuando se discute acerca del cumplimiento de las formalidades legales, sobre el cómo han de hacerse las notificaciones, lo decisivo no es que se cumplan esas previsiones legales, sino que efectivamente el sujeto pasivo tenga o haya podido tener conocimiento efectivo del acto notificado»*. Por ello, incluso en notificaciones sin pie de recursos o con pie de recursos erróneo, aunque se trate de defectos sustanciales, quedan subsanados si el interesado llega a tener conocimiento efectivo no solo del contenido del acto, sino también de los recursos que proceden (STS de 12 de mayo de 2011).

2. Consecuencias de la falta de pie de recursos

La ausencia del pie de recursos, un vicio demasiado frecuente por parte de la Administración por simple descuido o negligencia, hace ineficaz la notificación y, por consiguiente, el acto notificado. La noti-

⁴⁹ La STS de 28 de junio de 2010 señala para el ámbito jurisdiccional: *«La indicación de recursos, aunque preceptiva con arreglo al artículo 248.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, es una mera información a las partes respecto de los medios de impugnación que pueden utilizarse contra una resolución judicial, información que aquéllas no están obligadas a seguir»*. Como expresa la STC 78/1991, de 15 de abril, *«las declaraciones que sobre la recurribilidad de sus actos hacen las Administraciones Públicas no son indiscutibles»*, y debe ampararse *«al recurrente que, de buena fe acude a interponer su recurso ante órgano distinto de aquel que se le designó como competente en la resolución frente a la que se alza, por más que dicha designación se demuestre después como acertada»*.

ficación solo surtirá efecto, en su caso, a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y del alcance del acto notificado (formular alegaciones, proponer prueba, aportar los documentos requeridos, etc.) o en que interponga cualquier recurso que proceda (art. 58.3 de la LRJAP-PAC). En la práctica, ello supone que no corren los plazos para interponer el recurso o realizar cualquier otra actuación procesal y que serán admisibles cualquiera que sea la fecha de presentación por el interesado⁵⁰. Hay que precisar que la ineficacia del acto no notificado o notificado defectuosamente es solo externa; se refiere a los actos que exigen notificación, esto es, los que afectan a derechos e intereses legítimos, y solo a los efectos que perjudiquen al interesado; pero en todo caso el acto existe y tiene eficacia interna, la Administración queda vinculada por él, no puede revocarlo unilateralmente y puede llegar a ser eficaz en cuanto beneficie al interesado o a terceros⁵¹. Con carácter general, la Administración no puede beneficiarse de sus propias irregularidades en per-

⁵⁰ Evidentemente, la posibilidad de impugnar no se puede extender hasta el infinito y tiene sus límites derivados de los principios de seguridad jurídica y de buena fe. Las SSTs de 20 de febrero y de 17 de noviembre de 2008, en relación a unos deslindes de la zona marítimo-terrestre realizados en 1946, 1947 y 1994 que se pretendían impugnar en 2005 alegando la falta de notificación, señalan lo siguiente: «Razones de seguridad jurídica determinan la inadmisión del recurso Contencioso-Administrativo. La seguridad jurídica es un valor fundamental del ordenamiento jurídico, tanto desde el punto de vista constitucional (artículo 9.3 de la Constitución) como desde el punto de vista legal (así el artículo 106 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre que, aunque referido a las facultades de revisión, expresa sin duda un valor general). Se trata de un valor con proyección colectiva, no puramente individual, de forma que es la colectividad misma, no sólo los intereses particulares, la que está concernida por el principio de seguridad jurídica; y los Jueces y Tribunales, que tienen encomendada la tutela judicial efectiva, también han de salvaguardar la seguridad jurídica a fin de que no se pongan en tela de juicio situaciones jurídicas consolidadas por el transcurso del tiempo y que, en otro caso, podrían ser cuestionadas "ad eternum"; en la tensión dialéctica entre tutela judicial y seguridad jurídica, los Jueces y Tribunales no pueden, como pretende la parte recurrente, atender sólo a la primera con olvido manifiesto de la segunda».

⁵¹ STS de 9 de diciembre de 1980: «Es correcta la tesis desarrollada en los fundamentos jurídicos de la sentencia apelada abogando por la validez y eficacia del acto administrativo cuando emitido por el Órgano competente, mediante el procedimiento establecido en la Ley y consignado por escrito dada su peculiar naturaleza viene así a reunir los requisitos subjetivos, objetivos y aun formales que los arts. 40 y 41 de la Ley de Procedimiento nos describen como esenciales para su validez. Nada importa para el caso de la litis que los actos a que ella se refiere (tres licencias municipales de construcción), no fuesen debidamente notificados a los beneficiarios de las mismas ni tiene tampoco trascendencia la reserva mental del Órgano que las concedió acerca de su procedencia legal expresada una vez formalmente concedidas, motivando con ello una insólita prórroga del expediente que concluyó con nuevas resoluciones esta vez denegatorias, sin la menor alusión a las anteriores, aunque tácitamente quedaban revocadas. De la primera omisión, falta de notificación, no se derivarían más que los efectos propios previstos en la Ley y siempre precisamente en beneficio de los interesados». Como señala GARCÍA DE ENTERRÍA, *ob. cit.*, pág. 593, «el riguroso sistema descrito está configurado por la Ley como una garantía del administrado exclusivamente y debe ser en consecuencia, interpretado y aplicado desde esta perspectiva. La falta de notificación (o de publicación, en su caso) en forma, demora la eficacia del acto cuando éste es susceptible de producir un perjuicio a su destinatario, pero no en caso contrario».

juicio ajeno, según el principio justiniano *nemo allegans propriam turpitudinem non auditur*.

Suele distinguirse entre la forma o procedimiento en que se produce la voluntad administrativa y la forma en que dicha voluntad se exterioriza, que habitualmente es un documento escrito. Los defectos formales, que el artículo 63.2 de la LRJAP-PAC sanciona con la anulabilidad solo si afectan a los requisitos indispensables del acto para alcanzar su fin o si dan lugar a la indefensión de los interesados, pueden afectar tanto al procedimiento como al documento. La jurisprudencia suele incluir la ausencia del pie de recursos entre los defectos formales-documentales (ausencia o error de la fecha, órgano autor del acto, datos de los interesados, firma del titular, etc.), resultando que «*la omisión de estos requisitos formales, o cualquier error en los mismos, solo conlleva la anulación del acto si provoca indefensión en el interesado*» (STS de 25 de octubre de 2012). Dado que la jurisprudencia no siempre resulta lo suficientemente precisa al respecto, conviene aclarar que, en el caso de que el vicio formal sea la ausencia o el error del pie de recursos, lo que queda aquejado de anulabilidad no es ni la notificación ni el acto notificado⁵²; no cabe predicar su invalidez dado que no generan inmediatamente ninguna indefensión; en realidad, como ya se ha explicado, no pueden generar ningún efecto desfavorable para el interesado⁵³. Aunque suela hablarse de notificación válida o inválida, o incluso de nulidad de la notificación, al ser un simple acto material de la Administración y no propiamente un acto administrativo, no cabe aplicar a la notificación el régimen de invalidez de los actos administrativos. En propiedad, la notificación puede ser eficaz si se realiza con los requisitos que marca la ley o puede ser defectuosa e ineficaz —en realidad, inexistente— si falta alguno de esos requisitos. La notificación sin

⁵² STS de 4 de julio de 2013: «*La eventual falta de notificación, o la notificación irregular, de un determinado acto administrativo no afecta a su validez sino meramente a su eficacia (y al comienzo, en su caso, de los plazos para impugnarlo)*».

⁵³ La ya citada STS de 20 de mayo de 1980, por ejemplo, cae en esa confusión al afirmar: «*Como quiera que estas circunstancias se repiten en la notificación de la resolución sancionadora de la Delegación Provincial se le privó de la oportunidad de presentar escrito de descargos frente a la imputación del acta y de recurrir en tiempo oportuno en alzada ante la Dir. Gral. de la Seg. Soc., la resolución sancionadora, por todo lo cual procede concluir con la consecuencia de que debe anularse la notificación del acta de la Inspección y con ella todo lo actuado, para que practicada en forma sigan las actuaciones el curso precedente*». Más atinadas están las SSTS de 2 de junio de 2003 o de 12 de julio de 2012: «*Los requisitos formales de las notificaciones, que las diferentes normas invocadas establecen, tienen por finalidad garantizar que el contenido del acto administrativo llegue cabalmente a conocimiento del interesado y que incluya los medios y plazos de impugnación, de forma que, cuando ese fin está cumplido, pierden las referidas formalidades su razón de ser y cualesquiera que sean otras consecuencias que pudieran producir su inobservancia (responsabilidad del funcionario, por ejemplo), lo que no puede causar es la anulación de la notificación misma pues resultaría absurdo convertir el medio (el requisito garante de que la notificación se produce) en fin de sí mismo*».

pie de recursos o con algún otro defecto simplemente no se tiene por realizada y no da lugar a la presunción de que el interesado conoce el acto, carece de efectos hasta que el interesado realice algún acto a través del cual manifieste expresa o implícitamente que se da por notificado⁵⁴. Si el interesado hace tal manifestación, la forma más habitual será interponiendo el correspondiente recurso, la notificación se da por realizada (lo mismo sucede si la Administración ni siquiera ha intentado la notificación pero el interesado ha tenido conocimiento del acto por sus propios medios y decide impugnarlo) y, consiguientemente, el acto notificado deviene eficaz. No resulta correcto entender que la notificación era nula o anulable y que la actuación del interesado ha convalidado el posible motivo de nulidad o anulabilidad. La convalidación, como dispone el artículo 67 de la LRJAP-PAC, esto es, la subsanación de los vicios de que adolezca el acto administrativo, solo puede realizarla —y solo para el caso de anulabilidad— la Administración. En el caso de una notificación-documento sin pie de recursos, la Administración puede convalidar el vicio practicando —de oficio o a solicitud del interesado— una nueva notificación-acto incluyéndolo, pero ese es un supuesto distinto del que ahora estamos comentando. Aquí simplemente estamos en presencia de un acto material defectuoso, incompleto, no realizado en su totalidad y por ello inexistente (lo único que existe es la notificación-documento), que no ha conseguido su finalidad de producir la presunción de que el interesado conoce el contenido y alcance del acto⁵⁵. Pero resulta que, por una actuación del interesado, poste-

⁵⁴ Según VELASCO CABALLERO, *ob. cit.*, pág. 43, no cabe acción de nulidad respecto de una notificación: «Su no prestación (o prestación defectuosa) por la Administración debe conducir a pretensiones y condenas de hacer». Incluso si se admitiera como acto administrativo en sentido amplio, no cabe aplicarle su régimen de invalidez; GARCÍA DE ENTERRÍA, *ob. cit.*, pág. 624: «El acto inexistente no es que sea inválido, sino que carece de los requisitos necesarios para ser considerado como un acto propiamente dicho». La ya citada Ley de 4 de junio de 1837, en su artículo 4, describía perfectamente las consecuencias de la notificación defectuosa, sin confundir inexistencia (notificación «no hecha») con invalidez: «Omitiéndose en las notificaciones las formalidades prevenidas en los tres artículos precedentes, se tendrán por no hechas, y se declaran nulos los procedimientos ulteriores que no se hubieran podido practicar sin haberse hecho las notificaciones legítimamente, a menos que la persona notificada por algún escrito posterior a la notificación, o en diligencia judicial practicada por ella o a su instancia, se hubiese manifestado sabedora de la providencia y no reclamase la notificación formal, en cuyo caso se tendrá por hecha y por subsistentes las actuaciones expresadas».

⁵⁵ La STS de 30 de enero de 1989 contempla un caso en que el interesado impugna la propia notificación defectuosa, interesando la retroacción para ser debidamente notificado, y señala lo siguiente: «Tampoco puede admitirse que la notificación quedara convalidada por lo dispuesto en el art. 125.1 de la Ley General Tributaria. Dice el precepto: “Las notificaciones defectuosas surtirán efecto a partir de la fecha que el sujeto pasivo se dé expresamente por notificado, interponga el recurso pertinente o efectúe el ingreso de la deuda tributaria”; pero esta norma no puede entenderse en el sentido de ser convalidatoria cuando el sujeto pasivo se dé expresamente por notificado precisamente para impugnar la notificación, como sucede en el caso de autos. Si así fuera, nunca podrían atacarse los defectos de la notificación, porque al impugnarla habría que suponerla convalidada». Que se entienda que la propia notificación sea im-

riormente le consta a la Administración que no solo conoce el contenido —texto íntegro— del acto notificado, sino también su alcance —incluyendo la posibilidad de impugnación—, y por ministerio del artículo 58.3 de la LRJAP-PAC se establece la presunción legal de que el acto ha sido correctamente comunicado y surte sus efectos⁵⁶.

Lo que sí resulta aquejado de anulabilidad, por producir indefensión, es cualquier acto posterior que pretendiera dotar de efectos, desde la fecha en que se produce, a la notificación defectuosa y al acto notificado. El caso más habitual es la inadmisión por extemporaneidad del recurso que interponga el interesado. Son abundantes las sentencias que declaran la indefensión y anulan tal inadmisión, sea en vía administrativa o judicial⁵⁷. Pero, reiteremos, lo anulado no es la notificación defectuosa ni el acto notificado; al contrario, la admisión del recurso supone que se da eficacia a la notificación, pero solo desde la fecha de interposición del recurso. Lo que se anulan son las actuaciones posteriores a la notificación defectuosa que dan eficacia a esta en perjuicio del interesado. Como explica la STS de 10 de enero de 2008: «Una notificación defectuosa, salvo que se convalide —y entonces solo desde la convalidación— no surte efectos, impidiendo la validez de las actuaciones administrativas subsiguientes si se han desarrollado sin que el administrado o contribuyente tenga oportunidad de ejercer la defensa procedente, como consecuencia del defecto apreciado en el acto de comunicación».

pugnable probablemente tiene mucho que ver con lo que explica Alejandro HUERGO LORA, «Un contencioso-administrativo sin recursos ni actividad impugnada», *Revista de Administración Pública*, núm. 189, septiembre-diciembre 2012, pág. 59: «En la situación actual este recurso contra los actos administrativos no sólo entra en juego en estos supuestos normales que se están estudiando (cuando se impugna una sanción, una liquidación tributaria, el nombramiento de un funcionario, la fijación de un justiprecio o la denegación de una subvención), sino también en otros que, o tienen por objeto medidas administrativas que no constituyen verdaderos actos administrativos, o no se dirigen, en realidad, a la impugnación de acto alguno, sino que se constituyen el vehículo para la formulación de pretensiones declarativas o de condena».

⁵⁶ Señala la STS de 7 de mayo de 2009: «Lo relevante, pues, no es tanto que se cumplan las previsiones legales sobre cómo se llevan a efecto las notificaciones, sino el hecho de que los administrados lleguen a tener conocimiento de ellas». En realidad, lo determinante es que el interesado tenga conocimiento del acto administrativo no notificado o defectuosamente notificado. Como explica LÓPEZ MERINO, *ob. cit.*, pág. 295: «En estos casos la conducta del interesado, no convalida nada, porque la notificación no existe. Ni siquiera puede decirse que con ello hace que la “notificación” despliegue sus efectos. Ha sustituido la notificación por su declaración de conocimiento del acto. Se ha sustituido un medio de dar a conocer por el conocimiento declarado o reconocido».

⁵⁷ STC 158/2000, de 12 de junio: «Resulta razonable concluir que el art. 58.3 LRJ-PAC era de aplicación al presente supuesto, de manera que la notificación defectuosa sólo comenzó a surtir efectos al interponerse el correspondiente recurso administrativo, que, por ello mismo, quedaba dentro del plazo legalmente señalado. De tal suerte que la apreciación del óbice procesal consistente en la extemporaneidad del recurso interpuesto ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, vulneró el derecho del demandante a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE)».

3. *Equiparación del silencio administrativo con la notificación defectuosa*

Ocurre a menudo que la ausencia del pie de recursos se enmarca en una total ausencia de notificación. Nos hallamos, con frecuencia, ante el incumplimiento por parte de la Administración de su obligación de dictar resolución expresa y de notificarla del artículo 42.1 de la LRJAP-PAC. Normalmente, no existirá resolución, pero en el inhabitual caso de que se haya dictado la resolución pero no se haya notificado el efecto es el mismo, el silencio administrativo o «*vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa*», como queda definido en el artículo 43.

Para remediar las consecuencias desfavorables que tenía en caso de silencio la aplicación de lo dispuesto, primero, en el artículo 58 de la LJCA de 1956 y, actualmente, en el artículo 46 de la vigente (existencia de un plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo en los casos de silencio administrativo que el interesado puede dejar pasar al no ser advertido de ello), la jurisprudencia —tras algunas vacilaciones— ha ido elaborando una interpretación más garantista que computa el plazo para recurrir contra una desestimación presunta como si se hubiera producido una notificación defectuosa. Su hito principal es la STC 6/1986, de 21 de enero: «*No puede, en cambio, calificarse de razonable una interpretación que prima la inactividad de la Administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido su deber de resolver y hubiera efectuado una notificación con todos los requisitos legales. (...) No puede calificarse de razonable —y menos aún de interpretación más favorable a la efectividad del derecho fundamental— una interpretación que computa el plazo para recurrir contra la desestimación presunta del recurso de reposición como si se hubiera producido una resolución expresa notificada con todos los requisitos legales; puede, en cambio, responder a tales criterios una interpretación que equipare este supuesto a la notificación defectuosa —incluso si se quiere a una notificación defectuosa que contenga el texto íntegro del acto—, y es claro que en este caso no existe la causa de inadmisibilidad*». La STS de 23 de enero de 2004 remacha: «*La Administración no puede ocultar, ni desconocer, que es ella quien genera la situación de inseguridad al no dictar resolución expresa. Tampoco puede olvidar que esa omisión constituye un frontal incumplimiento del mandato contenido en el artículo 42.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Siendo esto así, como lo es, no es de recibo que quien genera mediante una conducta claramente ilegal y contraria*

al ordenamiento una situación de inseguridad jurídica puede esgrimir esa inseguridad a su favor, pretendiendo obtener de ella ventajas frente a quienes sufren los efectos de la inseguridad creada». Y añade que «en tanto las Administraciones Públicas no informen a los interesados de los extremos a que dicho precepto se refiere los plazos para la interposición de los recursos no empiezan a correr»⁵⁸. Por lo tanto, la situación práctica del interesado ante el silencio administrativo negativo es la misma que ante una notificación sin pie de recursos; tiene abierto el plazo de impugnación indefinidamente en tanto la Administración no le haga una notificación con todos los requisitos, y su recurso tiene que ser admitido en cualquier momento a partir de aquel en que pueda considerar su solicitud como desestimada. Y, como ya hemos señalado anteriormente, ello independientemente del hecho de que en un acto anterior dentro del mismo procedimiento administrativo se hubiera proporcionado información sobre los posibles efectos del silencio administrativo y las vías de impugnación. Señalemos que en la misma situación se halla quien no recibió notificación por no ser interesado pero decide impugnar una actuación administrativa por existir acción pública en la materia, como sucede, por ejemplo, en la de urbanismo y en las de protección de las costas, de las carreteras, del patrimonio histórico o de la naturaleza.

4. Doble ofrecimiento de recursos

En algunos casos se da el hecho de que no solo existe pie de recursos en la notificación, sino que el ofrecimiento se produce por partida doble. Un ofrecimiento múltiple y contradictorio de vías de impugnación tiene efectos análogos al caso de que no exista ninguno, el interesado ignora qué procedimiento ha de seguir. En la jurisprudencia podemos encontrar dos casos distintos:

a) Dos pies de recursos contradictorios entre sí. Es el supuesto analizado por la STS de 27 de marzo de 2002: «Un interesado que recibe dos notificaciones relativas a un mismo acto administrativo; las cuales se le hacen el mismo día; que, sin embargo, proceden de distintos órganos administrativos; y que, para colmo, son contradictorias, tiene que quedar sumido en la más desconcertante perplejidad. Y como saber es,

⁵⁸ Un pormenorizado comentario de esta Sentencia en Eloísa M.^a PÉREZ ANDRÉS, «Una sentencia trascendental sobre la inexistencia de plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo frente al silencio administrativo negativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 164, mayo-agosto 2004.

siempre, saber a qué atenerse, es indudable que —en tales circunstancias— el destinatario se queda sin saber lo que tiene que hacer, un quehacer que, por cierto y conforme a la ley está obligada a señalarle la Administración». Se concluye que «esos dos actos por ser contradictorios sobre el mismo supuesto de hecho se anulan recíprocamente». Un caso similar es el contemplado en la STS de 3 de diciembre de 2012; el interesado recibió notificación de una resolución de la reclamación económico-administrativa que había interpuesto en la que se hacía constar, erróneamente, que podía interponer recurso contencioso-administrativo; sin embargo, dentro del propio texto de la resolución notificada se indicaba como procedente el recurso de alzada ante el Tribunal Económico-Administrativo Central. La confusión generada por la Administración no puede perjudicar al interesado; en ambos casos, el TS considera que la inadmisión a trámite del recurso genera indefensión y estima el recurso de casación.

b) Un mismo pie de recursos pero comunicado en dos fechas distintas. Es el supuesto, no infrecuente, de que una resolución administrativa se notifique de forma personal pero que también se publique en el correspondiente boletín oficial. En tales casos se plantea la cuestión de qué fecha es la que debe tenerse en cuenta para el inicio del cómputo del plazo o de los plazos de impugnación que se ofrecen en el pie de recursos. La jurisprudencia señala que debe tomarse la fecha posterior, sea la de notificación personal o la de publicación, por ser el criterio más favorable al interesado y al ejercicio de la acción (por todas, STS de 15 de noviembre de 2012, que repasa y cita diversos pronunciamientos anteriores en tal sentido).

VI. CONSECUENCIAS DEL PIE DE RECURSOS ERRÓNEO

Si la notificación de actos administrativos omitiendo el preceptivo pie de recursos es una práctica demasiado frecuente, no lo es menos la de incluir pies de recursos erróneos, sea en cuanto a si el acto es definitivo o de trámite, en cuanto a los recursos posibles, al órgano competente para resolverlos o al plazo en que deben ser interpuestos. Tal hecho con mucha frecuencia se debe al uso indiscriminado de formularios —otrora impresos y hoy digitalizados e incorporados a los sistemas informáticos utilizados por los órganos administrativos para formalizar sus actos— que contienen una fórmula de pie de recursos que se aplica para cualquier resolución, sin reparar en su naturaleza. La oferta del habitual binomio reposición y contencioso-administrativo, sobre

todo en las entidades locales, donde raras veces procede la alzada, en ocasiones es objeto de un uso negligente que genera, por ejemplo, la interposición de recursos de reposición contra actos no susceptibles de ellos (actos de trámite, resolución de recursos o aprobación de disposiciones generales) o de recursos contencioso-administrativos contra actos que no han agotado la vía administrativa⁵⁹.

Las consecuencias de un inexacto ofrecimiento de recursos están reiteradamente descritas en la jurisprudencia: el interesado que sigue la indicación que hace la Administración no puede verse perjudicado⁶⁰. Es por ello que la Administración que ha generado la confusión no puede, en su caso, inadmitir el recurso administrativo alegando no ser procedente, ni puede alegar la inadmisibilidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa⁶¹. Tampoco cabe oponer ni apreciar extemporaneidad ante el recurso si el retraso en la interposición es imputable a la errónea información recibida por el recurrente⁶², ni cabe invocar frente al interesado que ha sido llevado a error por la Administración la existencia de otros interesados que no son culpables de la errónea in-

⁵⁹ La STS de 25 de octubre de 1993 contempla un caso extremo de esas viciosas prácticas: «La indudable habilidad del recurrente, junto con el uso estereotipado de impresos con pie de recursos sin modificar ha propiciado la interposición (y consiguiente resolución) de no menos de cinco recursos de reposición contra el acto originario que nos ocupa, y ello pese a la prohibición expresa que contiene el art. 126.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo (“contra la resolución de un recurso de reposición no puede interponerse de nuevo dicho recurso”). Se ha demorado de este modo, en contra de las exigencias elementales del principio de eficacia, la ejecución de un acto que hace años hubiera debido considerarse definitivo en vía administrativa, y de no ser por la afortunada intervención del funcionario técnico informante al folio 77 pudiera haber continuado su curso ininterrumpido de recurso tras recurso hasta la próxima década».

⁶⁰ No ha sido siempre esta la orientación de la jurisprudencia. Así, por ejemplo, la STS de 18 de abril de 1931: «No puede estimarse sustancial el error de una notificación al confundir la cifra de un plazo para recurrir, porque, aparte de que, siendo las leyes procesales de derecho público y, por lo tanto, ajenas a la variabilidad arbitraria, que supondría su adaptación a los plazos erróneos de las notificaciones, tales leyes, cuales todas las del Reino, deben ser conocidas, y su ignorancia o el error sobre ellas no excusa de su cumplimiento». Otros ejemplos de sentencias apartadas del criterio mayoritario, y su crítica, en RODRÍGUEZ MORO, *ob. cit.*, págs. 165 y ss. A partir de la LPA de 1958 tales pronunciamientos tienden a desaparecer.

⁶¹ STS de 18 de enero de 2006: «De la notificación defectuosa no podría derivar para el actor el perjuicio de un pronunciamiento de inadmisión del recurso jurisdiccional por no haber interpuesto un previo recurso administrativo cuya necesidad no le fue indicada; (...) consecuentemente, lo que procedería sería, a lo sumo, ordenar la retroacción de las actuaciones, bien para practicar una notificación correcta, bien para permitir entonces la interposición de ese recurso administrativo».

⁶² STS de 14 de enero de 2010: «La interposición del recurso de reposición fue un error de la Sra. Joaquina inducido por la propia Administración, la cual, en el anuncio publicado en el Boletín Oficial de Canarias n.º 70, del miércoles 6 de Junio de 1990 (página 1868), ofreció a los interesados el recurso de reposición. De ese error no puede seguirse a la Sra. Joaquina ninguna consecuencia desfavorable, y por ello podrá impugnar directamente ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa la aprobación definitiva de las NNSS de Santa Brígida de fecha 29 de Febrero de 1990 en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de la notificación de esta sentencia del Tribunal Supremo, impugnación que, formulada en ese plazo, no será extemporánea».

dicación⁶³. No puede perjudicar, tampoco, la notificación errónea a quienes no necesitaban ser notificados por conocer ya el acto pero que, de todos modos, siguieron la indicación de la Administración⁶⁴. Por otro lado, la indicación de un recurso improcedente o inexistente no obliga a la Administración o al Poder Judicial a tramitarlo en contra de las normas de procedimiento⁶⁵. El órgano administrativo o judicial, una vez comprobado el error en el pie de recursos, habrá de conciliar los derechos del interesado mal informado con las disposiciones procesales aplicables, empleando las técnicas de subsanación, calificación del recurso según su verdadera naturaleza, remisión al órgano competente o retroacción de actuaciones que procedan en cada caso.

La jurisprudencia es vacilante en cuanto a la incidencia de una errónea indicación de recursos dependiendo de si el interesado cuenta o no con asesoramiento profesional. Así, por ejemplo, la STC 65/2002, de 11 de marzo, concede el amparo a un interesado que no disponía de abogado y fue indebidamente informado por el órgano judicial de que carecía de derecho a recurrir, señalando *«la muy diferente situación en la que se encuentra quien interviene en un proceso sin especiales conocimientos jurídicos y sin asistencia letrada y quien, por el contrario, acude a él a través de peritos en Derecho capaces, por ello, de percibir el error*

⁶³ STS de 18 de mayo de 2012: *«La Administración autonómica, al notificar a la actora en la instancia el Acuerdo de aprobación del plan parcial controvertido, le indicó expresamente que contra el mismo había recurso de alzada (...), de manera que GADISA no hizo más que atenerse a lo explícitamente indicado por la Administración al interponer ese recurso de alzada, que fue finalmente resuelto por la propia Administración sin reparo alguno sobre su procedencia y viabilidad. La parte recurrente en casación reconoce estos datos, pero aun así considera que debe prescindirse de ellos porque, a su juicio, las normas sobre los recursos procedentes no pueden ser obviadas para beneficiar a la una parte procesal si con ello se ocasiona un perjuicio a la parte enfrentada; pero este razonamiento no puede compartirse, dado el superior valor que tiene el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, del que es manifestación el derecho de acceso a la jurisdicción, y del que los ciudadanos no pueden verse privados cuando los eventuales errores en la interposición de sus recursos no les son imputables».*

⁶⁴ La ya citada STS de 7 de febrero de 2007 explica que *«si bien el acuerdo no era preciso notificárselo a los Concejales disidentes, lo cierto es que se llevó a cabo tal notificación en la forma prevista por el artículo 58.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, lo que, a pesar de la referida doctrina jurisprudencial, creó razonablemente la confianza en los Concejales, que votaron contra el acuerdo recurrido, de que el plazo de interposición del recurso en sede jurisdiccional se iniciaba, según los términos de la notificación, el día en que ésta se practicó».*

⁶⁵ STS de 17 de mayo de 2012: *«El principio pro actione que invoca el Ayuntamiento recurrente en modo alguno puede servir de sustento a vías de impugnación no sólo no contempladas sino expresamente excluidas por el legislador; ni cabe afirmar que esa impugnación se genere y deba considerarse viable por el solo hecho de haber sido defectuosa la información de recursos ofrecida por la Administración. Como es sabido, las advertencias o indicaciones sobre los recursos utilizables tienen naturaleza meramente informativa, y no crean, por tanto, recursos inexistentes (vid. STC 80/90, de 26 de abril, FJ 4). Cuestión distinta es la que se refiere a las consecuencias que una información defectuosa sobre recursos puede tener a la hora de computar los plazos para impugnar en vía administrativa o jurisdiccional un determinado acto o disposición, pues el cómputo de los plazos no debe perjudicar a quien acudió a una vía inadecuada por haber sido informado erróneamente por la Administración».*

en que se ha incurrido al formular la instrucción de recursos». Pero la STC 244/2005, de 10 de octubre, minimiza la diferencia: «Si bien en el caso presente el recurrente disponía de asistencia letrada, no se puede en todo caso imputar a la negligencia de la parte su pasividad cuando la misma es resultado de un error del órgano judicial pues, como recientemente declarábamos en la STC 79/2004, de 5 de mayo, F. 2, haciendo a su vez referencia a la STC 5/2001, de 15 de enero, “si la oficina judicial hubiera ofrecido indicaciones equivocadas sobre los recursos utilizables o hubiera declarado firme, expresamente, la resolución y, por tanto, inimpugnable, en tal caso, el interesado, aun estando asistido por expertos en la materia, podría entender por la autoridad inherente a la decisión judicial, que tales indicaciones fueren ciertas y obrar en consecuencia, inducido así a error que, por tanto, sería excusable (STC 102/1987) y no podría serle imputado porque ‘los errores de los órganos judiciales no deben producir efectos negativos en la esfera del ciudadano’ (SSTC 93/1983 y 172/1985) (STC 67/1994, de 28 de febrero, F. 3)”». En el ámbito administrativo no es obligada la asistencia letrada, aunque, conforme al artículo 85.2 de la LRJAP-PAC, «los interesados podrán, en todo caso, actuar asistidos de asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses». La STC 193/1992, de 16 de noviembre, entiende que «la protección de los administrados frente a las irregularidades administrativas que lleva a cabo la LPA no se hace depender de la presencia o no de Letrado, ni cabe suponer que se hace de peor condición a aquellos asistidos por dirección técnica letrada. Si bien las indicaciones que sobre la irrecurribilidad de sus actos hagan las Administraciones Públicas carecen de fuerza vinculante para las partes [STC 78/1991] que pueden así razonablemente discutirlos, no puede considerarse falta de diligencia de la parte, en virtud del principio de la buena fe que debe regir la actuación de la Administración y de la obligación constitucional de ésta, según el art. 103 CE, de actuar con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, el seguir las instrucciones contenidas en las notificaciones administrativas, relativas a los recursos procedentes y plazos para interponerlos. Lo contrario supondría colocar a los ciudadanos en una situación de inseguridad ante las notificaciones administrativas, y vendría a eliminar la garantía que supone para el administrado la regulación legal de los requisitos de esas notificaciones»; en igual sentido, la STC 214/2002, de 11 de noviembre. En algún caso la jurisprudencia no atiende a si había o no asistencia letrada, sino a la presunta capacidad del interesado. La STS 8097/2011, de 7 de noviembre, considera que la falta del pie de recursos no es relevante para impugnar la fijación de servicios mínimos de una huelga cuando el recurrente era Comisiones Obreras, dado que se trata de «una importante organización sindical dotada de equipos jurídicos preparados».

