

## I.—COMENTARIOS MONOGRÁFICOS

### LA NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN LA JURISPRUDENCIA

**SUMARIO.**—1. *La notificación de los actos administrativos. Su importancia.*—2. *Régimen jurídico de las notificaciones.*—3. *La Jurisprudencia.* A) *Deber de comunicación.* B) *Sujetos del acto.* a) *Sujeto activo.* b) *Sujeto pasivo.* C) *Formas de notificación.* a) *Notificación personal.* b) *Notificación por cédula.* c) *Notificación por edictos.* d) *Otras formas.* D) *Contenido de la notificación.* E) *Convalidación de la falta o de los defectos de la notificación.* F) *Efectos.* a) *Generales.* b) *En cuanto a la computación de los plazos para la interposición de los recursos.* G) *Las notificaciones defectuosas y las facultades del particular en cuanto a la subsanación de sus defectos.*

#### I.—LA NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. SU IMPORTANCIA.

La notificación de los actos administrativos constituye, en cierto sentido, un verdadero derecho de los administrados; una garantía jurídica respecto de la actividad de la Administración pública en cuanto pueda afectar a sus derechos o intereses, en cuanto por ella se les informa de especiales cargas y obligaciones; positivas o negativas, impuestas por la Administración. Con carácter general, se entiende por notificación el acto en virtud del cual se informa o se pone en conocimiento de una o varias personas un acto o un hecho determinado. La notificación, dice el Auto del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 1949, 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.

En cuanto a la notificación, se refiere a actos y hechos de la Administración pública, se hace preciso distinguir aquellas notificaciones que constituyen por sí mismas actos independientes y las que no son más que un momento del *iter voluntatis* de otro acto principal del que dependen, como dice SANTI ROMANO (1). En este segundo supuesto, la notificación no es más que una forma de manifestarse externamente la voluntad administrativa contenida en el acto de que se da traslado al particular o particulares interesados, no tiene, en palabras de ROYO VILLANOVA (2), vida jurídica independiente; la falta de notificación no obsta a

(1) SANTI ROMANO, *Corso di Diritto Amministrativo*, 3.<sup>a</sup>, Padua, 1937, pág. 248.

(2) *Problemas del Régimen Jurídico Municipal*. Premio Calvo Sotelo, 1943, páb. del Inst. de Est. de Admón. Local, Madrid, 1944, pág. 29.

la plenitud de existencia del acto. Por el contrario, cuando el acuerdo restringe la esfera de disposición jurídica del administrado, cuando puede producir agravio a sus derechos, o por él se imponen especiales deberes y obligaciones, la notificación tiene verdadera trascendencia, es condición previa a la ejecutoriedad del acto, es decir, afecta a la eficacia del mismo (3). En este sentido, la notificación comprende los llamados requerimientos (4).

Por lo que se refiere a los fines de los actos de comunicación (notificación y publicación en los periódicos oficiales), cabe señalar uno de carácter general aplicable a todo el procedimiento jurídico-administrativo, y otros que miran directamente al particular posiblemente agraviado por el acto que se comunica.

El primero, es el reiteradamente proclamado por la jurisprudencia de nuestro más Alto Tribunal al calificar como de orden público las normas de procedimiento cuya observancia es ineludible, y cuya infracción se sanciona con la nulidad de los actos que la motivan o de los realizados con posterioridad a la omisión o vicio del trámite.

Los segundos, afectan, con carácter principal, al grupo de garantías que el ordenamiento ofrece a los administrados respecto de la Administración pública. Entre otros, presentan un gran interés los que se refieren a las formas de notificación; requisitos de las mismas y plazos para la interposición de los recursos procedentes.

## 2.—RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS NOTIFICACIONES.

La Ley de Bases de Procedimiento Administrativo, de 19 de octubre de 1889, por lo que se refiere a los actos de la Administración Central, el Reglamento de procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas, de 29 de julio de 1924 (artículos 34 a 38), a que se remite el Reglamento de Procedimiento Municipal de 23 de agosto de 1924 (art. 15), y el Estatuto Provincial de 20 de marzo de 1925 (art. 173), en cuanto a los actos de la Administración Local, constituyen los textos legales básicos, y de carácter general sobre la materia.

(3) Vid. G. ZANOBINI, *Corso di Diritto Amministrativo*, vol. I, 5.ª ed., Milán, 1945, págs. 256 y 263 y ss. Especial consideración le otorga P. BODDA, *Lezioni di Diritto Amministrativo*, vol. I, Turin, 1947, págs. 73 y 74, 107 y ss. J. M. VILLAR Y ROMERO, *Derecho Procesal Administrativo*, Ed. Rev. de Dcho. Privado, Madrid, 1944, págs. 61 y 87. M. BALLBE, *Jurisp. Administrativa*, en *Rev. Gen. Leg. y Jurisp.* T. 172 (diciembre de 1942, pág. 658).

(4) Vid. art. 189 del Reg. de la Subsecretaría del Ministerio de Justicia de 9 de agosto de 1947, Sobre estos problemas en J. GUASP, *Comentarios a la L. E. C.*, T. I., Ed. Aguilar, Madrid, 1943, págs. 726 y ss.

3.—LA JURISPRUDENCIA.

Para la sistematización de la jurisprudencia, relativa a la notificación de los actos administrativos, seguimos la Ley de Bases teniendo en cuenta el ámbito de la misma (5). Sus normas sobre la materia se recogen en la Base 11 del art. 2.º

*A) Deber de comunicación. Las providencias que pongan término en cualquiera instancia a un expediente, se notificarán...*

La comunicación, pues, de las providencias o acuerdos tiene carácter obligatorio para la Administración; la falta de notificación constituye un vicio esencial, y el acto no puede producir todos sus efectos normales. La jurisprudencia tiene declarado que a los interesados que son parte legítima de un expediente, se les debe notificar todas las resoluciones en él recaídas, siendo nulo el procedimiento desde que se omite la notificación del acuerdo resolutorio de una alzada al interesado que la interpuso (S. 23-X-1906); la falta de notificación del acuerdo no puede redundar en perjuicio del recurrente (S. 22-VI-1936); la omisión de la notificación administrativa impide la firmeza del acto a que habría de referirse (S. 26-II-1926); todas las resoluciones ministeriales habrán de notificarse, determinando si causan estado o si hay lugar al recurso de alzada y del término para interponerlo (S. 26-II-1944); con un carácter más general, ha declarado que son nulas las actuaciones que, olvidando e infringiendo las más elementales reglas de garantía procesal, perjudican el derecho de aquellos que, por desconocer las omisiones, no pudieron subsanarlas ni consentirlas (Sentencias 21-II-1934, 25-XI-1933 y 8-XI-1933); las providencias de trámite que afectan directamente a los interesados deberán serles notificadas, y la falta de esta operación en la ampliación de la prueba en segunda instancia, constituye una infracción de orden procesal que implica la nulidad de las actuaciones a partir del momento en que tuvo lugar la omisión (S. 7-II-1910); y es imprescindible vigilar, y en su caso restablecer, el procedimiento cuando es infringido, no sólo por el interés público, que representa, sino por el perjuicio que causa al derecho del que, desconocedor de la infracción, no puede utilizar los recursos procedentes para reparar el agravio (Sentencia 2-V-1934).

---

(5) Cuyas normas están sustancialmente recogidas en los distintos Reglamentos de Procedimiento Administrativo, redactados en cumplimiento del art. 1.º de esta Ley. En J. GUASP, ob. cit., y con referencia a los preceptos de la L. E. C. se exponen y se comentan siguiendo una sistemática muy precisa, los problemas relacionados con los actos de comunicación, vid. págs. 726 y ss. En cuanto a los requisitos de las notificaciones de acuerdos en materia económica y en materia municipal son interesantes las prevenciones del Reglamento de 1924.

B) *Sujetos del acto.*

a) *Sujeto activo.*—Ninguna disposición expresa contiene la Ley sobre el particular. Lógicamente, la notificación ha de ordenarse por el órgano competente de la Administración, como condición inexcusable para no incurrir en el vicio de incompetencia, absoluta o relativa, con su repercusión en la eficacia del acto notificado.

b) *Sujeto pasivo.*—Es preciso distinguir el sujeto destinatario y el sujeto receptor. El primero, es realmente el sujeto interesado en la notificación, bien por haber sido parte en el expediente administrativo, bien porque tenga interés en las consecuencias del acto; el segundo, puede ostentar diversa situación jurídica, según la naturaleza de sus relaciones con el interesado.

La Ley habla de *interesado*; en principio, pues, no se limita a los que han sido parte en el expediente. Sin embargo, como en relación a terceros los actos no producen sus efectos hasta que son notificados por cualquiera de los procedimientos establecidos legalmente, una prudente medida de la Administración aconseja que la notificación se formule a todos aquellos que pueden resultar afectados por la resolución.

C) *Formas de notificación.*

La Ley establece tres procedimientos de notificación: la notificación personal, la notificación por cédula y la notificación por anuncios en los periódicos oficiales y particulares en las Casas Consistoriales.

Las distintas formas de notificación no pueden utilizarse indistintamente por la Administración pública, la Ley ha establecido un orden que es preceptivo seguir. Como la notificación entraña una garantía para el particular o administrado, el ordenamiento le asegura por medio de la notificación personal el más efectivo conocimiento de la misma; los otros dos procedimientos, cuya eficacia en este orden es inferior, se establecen como imperativo del fin que se persigue, con el propio acto de comunicación, repetidamente resaltado a lo largo de estas notas.

a) *Notificación personal.*—La notificación personal consiste en poner directamente en conocimiento del interesado o de su representante legal el acto o acuerdo de la Administración (Vid. SS. 28-IV-1920, 26-V-1920 y 5-II-1921). Por ello, la notificación al apoderado de un interesado en la resolución, produce todos sus efectos legales (S. 29-III-1911); igualmente cuando el expediente se inicia por instancia de un representante de varios interesados, sin que éstos jamás hayan intervenido, ni se han personado para gestionar por sí mismos el negocio en el que tienen interés (Sentencia 3-III-1906).

Por el contrario, no puede conceptuarse como notificación legal la que se hace a un apoderado que no es Letrado, ni tiene poder especial

para la interposición de recursos (A. 9-VI-1903); ni la lectura en sesión del Ayuntamiento de la Orden por la que se exige a sus componentes responsabilidad personal derivada de acuerdos adoptados por los mismos (S. 17-III-1900); ni la realizada a una asociación u organismo a que pertenece el recurrente (S. 20-VI-1936); ni sirve a los efectos de notificación el hecho de que el interesado se encontrase presente en la sesión que se adoptó el acuerdo (S. 23-II-1935); ni la copia simple de un acuerdo a una sociedad que no tiene interés en el mismo (S. 10-X-1930); ni la que se extiende con quien no tiene facultades de representación de la persona destinataria de la notificación (S. 18-X-1948).

Finalmente, tratándose de personas sociales, la notificación ha de hacerse a la representación legal de las mismas. Las compañías colectivas han de ser notificadas en la persona del socio o socios gestores (S. 12-VI-1930, según art. 125 C. de C.); si la situación es de quiebra, la representación la ostentan los síndicos (SS. 12-VI-1930, 7-II-1902 y 5-II-1908, éstas de la Sala I, a tenor del art. 1.218 C. de C.).

En aplicación de este principio se consideran legalmente notificados los Ayuntamientos, desde el momento mismo en que las resoluciones administrativas se pusieron en conocimiento de los respectivos Alcaldes-Presidentes (S. 11-I-1899, A. 9-VII-1903), siempre que los actos notificados no se refieran a intereses opuestos de ambos sujetos (Sentencia 3-VII-1896).

b) Notificación por cédula.—*Cuando la persona que haya de ser notificada no fuese hallada en su domicilio a la primera diligencia en su busca, se le hará la notificación por cédula* (6).

La notificación personal que ha de seguirse en primer término motiva en la generalidad de los supuestos la realización del acto en el propio domicilio del interesado. Por ello, cuando el interesado no se encuentra en su domicilio, la Ley establece un procedimiento subsidiario en evitación de los perjuicios que al interés público puedan derivarse del retraso en la comunicación del acto o de la eficacia del mismo en el tiempo. Estas condiciones delimitan, por otra parte, el ámbito de aplicación de esta forma de notificación de los actos administrativos.

En consideración a las mismas, se ha de entender por no hecha la notificación por cédula cuando lo fué en domicilio distinto del señalado por el interesado y a persona cuya relación de parentesco, domesticidad o vecindad con aquélla no se expresa en el expediente (Sentencia 8-VII-1899); sin que pueda invocarse por la Administración, como pre-

---

(6) La notificación por cédula ha de contener los requisitos que más adelante se exponen en el texto, y se entregará por su orden a las personas designadas en el artículo 268 de la L. E. C., que dispone la entrega al pariente más cercano, familiar o criado, mayor de catorce años, que se hallare en la habitación del que hubiere de ser notificado; y si no se encontrare a nadie en ella, al vecino más próximo que fuera habido.

texto para no hacer la notificación, el no tener domicilio conocido el interesado, cuando consta en el expediente por certificación aportada y no tachada (S. 14-IV-1942).

Por el contrario, lógicamente, no cabe alegar defecto de forma en la notificación cuando del cambio de domicilio no se informa debidamente a la Administración (S. 17-III-1949, también en Agravios, Orden 5-V-1949).

c). Notificación por edictos.—*Cuando no tenga domicilio conocido o se ignore el paradero de la persona que haya de ser notificada, se publicará la providencia o acuerdo en el "B. O. del Estado" y en el "Boletín Oficial de la provincia" y se remitirá, además, al Alcalde del pueblo de la última residencia de aquélla, para que la publique por medio de edictos que fijará en las puertas de la Casa Consistorial.*

Es el último de los procedimientos establecidos por la Ley, y como se aprecia en el texto, se admite como *ultima ratio*, como remedio excepcional al que es preciso acudir; no puede admitirse su utilización cuando de algún modo consta a la Administración el domicilio del interesado. Con rigor ha de exigirse de la Administración el cumplimiento de las condiciones a que se refiere la Ley por exigencia de la propia garantía que para el administrado tiene la notificación del acto.

La jurisprudencia, de acuerdo con las disposiciones que regulan este procedimiento, otorga los mismos efectos que a la notificación personal cuando se sigue la forma de edictos por concurrir las circunstancias previstas por la Ley (S. 18-I-1907); cuando el interesado no tiene su domicilio, ni ha nombrado representante, en el del órgano administrativo, cuando así lo exigen especiales disposiciones aplicables a la materia del acto (A. 13-VI-1906); es el procedimiento adecuado y racional cuando se trata de concursos de funcionarios, en los que varios de los participantes no declararon sus domicilios (17-III-1949).

De otra parte, no producen sus efectos las notificaciones realizadas por edictos publicados en los «BB. OO.» de los respectivos Ministerios (S. 20-III-1936); ni la resolución de la Administración del Estado publicada en el «B. O. de la Provincia» (S. 20-III-1936). En una resolución de Recurso de Agravios, se dice que siempre que el interesado haya tenido acceso al citado periódico oficial («B. O. del E.») (Orden de 15-VI-1949). Es improcedente ésta forma de notificación cuando existe un interesado conocido (26-X-1926); y cuando consta a la Administración el domicilio del particular (S. 14-IV-1942).

Cuando además de la notificación personal, el acto se comunica posteriormente por edictos en el «Boletín Oficial», los plazos para recurrir no pueden considerarse prorrogados (S. 11-I-1899).

d) Otras formas.—La S. de 31 de marzo de 1942, con referencia a las prescripciones de la Base 11 del art. 2.º de la Ley de 19 de octubre

de 1889, plantea la validez de las notificaciones llevadas a cabo en formas distintas de las reguladas por aquélla, como sucede con el traslado del acuerdo al interesado por medio del correo ordinario. El Tribunal no resolvió realmente sobre la validez de esta forma de notificación, toda vez que en virtud de un principio reiteradamente proclamado estimó como fecha a partir de la cual había de producir efectos la notificación viciosa, aquella en que se manifestara enterado el propio particular afectado por la misma. ¿Y si la comunicación ha tenido lugar por correo certificado? En caso de ausencia del interesado ¿qué efectos hubiera producido la entrega de la comunicación por correo certificado a las personas designadas por el art. 268 de la Ley de Enjuiciamiento civil? La doctrina no ha dudado en calificar de viciosa e inválida la notificación por este procedimiento; más explícito, a nuestro juicio, correspondía haber sido al Tribunal Supremo en evitación de la corruptela administrativa que en este orden señala la misma doctrina (7), y también por eliminar todo posible abuso por parte del particular interesado, que al demorar libremente la impugnación de la notificación o de los recursos procedentes contra el acto notificado, coloca en situación de precario los efectos del mismo, con todas sus consecuencias para la seguridad jurídica y el interés público. De advertirse este modo de notificación, debe reglamentarse su ejercicio para evitar posibles abusos de parte de la Administración o de los administrados; para alcanzar adecuadamente los fines que se persiguen en la aplicación recta de las normas de procedimiento.

#### D) *Contenido de la notificación.*

*La notificación deberá contener la providencia o acuerdo íntegros, la expresión de los recursos que en su caso proceden 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 notificación, la firma del funcionario que la veri-*

---

(7) Vid. el comentario de M. BALLBE, en Rev. Gen. de Leg. y Jurisps., T. 172 (diciembre de 1942), págs. 665 y 666. Señala que desde hace algún tiempo, no son pocos los organismos de la Administración, principalmente de la esfera central, que han adoptado la viciosa práctica de verificar por correspondencia la notificación de sus acuerdos, y con ello la agravante de que, en numerosos casos, tales notificaciones sin ninguno de los requisitos exigidos por la Ley, revistiendo la forma de una simple carta comunicando haber sido notificado un acuerdo. En algún caso, después de efectuarse varias notificaciones de la manera indicada, y al insistirse por el particular en sus pretensiones, se ha contestado, también en forma de carta, que no podían ser tomadas en consideración por haber transcurrido el plazo fijado en el Reglamento ministerial. Por ello, la invalidez de las notificaciones por correspondencia no es dudosa, y ello aun en el supuesto de que intrínsecamente estén conformes a los preceptos legales.

*fique y del interesado o representante de la Corporación con quien se entienda dicha notificación.*

Si esenciales son las normas que regulan los modos de notificación, gozan de la misma cualidad las que afectan al contenido y requisitos. Es, quizá, la cuestión que ha motivado mayor número de decisiones calificadoras de la nulidad e ineficacia de las notificaciones en unos casos, de su eficacia, no obstante sus vicios, en otros.

Así dice nuestro más Alto Tribunal que no debe tenerse por bien hecha y eficaz la notificación del acuerdo cuando en ella se omiten, entre otros requisitos, los que afectan a los recursos procedentes y al plazo para interponerlos (SS. 3-III-1936 y 23-XII-1939); se ha de conceptuar ineficaz la notificación en la que se señala a la parte interesada un recurso improcedente (S. 11-II-1943); el no señalar al interesado el recurso que podía interponer contra la resolución, determina que la notificación en que fué cometida la omisión no produzca el efecto legal propio (SS. 24-XI-1948 y 15-II-1943); no prescribe la acción para recurrir contra un acto administrativo cuando se ejerce dentro del plazo señalado en la notificación del mismo, porque el error padecido por la Administración no puede perjudicar al interesado (SS. 22-XI-1927 y 15-II-1928); es inadmisibile una excepción de incompetencia fundada en la identidad entre la resolución impugnada y otra anterior consentida, si no consta probado por la parte que la opone que de dichas resoluciones tuviese conocimiento el recurrente por notificación ajustada a las disposiciones legales (S. 18-XI-1911); no puede acogerse la excepción cuando si bien las resoluciones anteriores no fueron impugnadas hasta ahora en la vía contenciosa, fué debido a que de las mismas no fué debidamente notificado el particular, y por ello no pudo consentirlas ni combatirlas (S. 23-IV-1932); ni tampoco cabe admitir la prescripción de la acción cuando el acuerdo no fué notificado, ni conocido por el actor hasta después, y ello de modo accidental y englobado en la posterior notificación (S. 23-II-1935); es asimismo nula la notificación que no se ajusta a las disposiciones con arreglo a las cuales debe hacerse (Sentencia 26-VI-1911); son nulas las notificaciones en las que no se indican los recursos procedentes contra las resoluciones administrativas (A. 5-I-1910); ha de rechazarse la prescripción de la acción cuando en la notificación del acto no se contenían todos sus pronunciamientos (S. 4-III-1935); las notificaciones sólo producen sus efectos respecto de los actos a que se refieren directamente, y no de otros anteriores simplemente citados en aquéllas (A. 3-X-1929); por último, que la eficacia de las resoluciones administrativas, lo mismo que las de cualquier otra jurisdicción, depende, ante todo, y aparte de razones de fondo, no sólo de la autoridad que las dicta, sino también del acomodo a la forma esencial establecida y de su completo conocimiento (S. 24-II-1944).



Con referencia a ámbitos procesales distintos, en otra decisión se dice que las notificaciones deberán contener, entre otros requisitos, además del acuerdo íntegro, la expresión de los recursos que proceden y el término para su interposición, porque la autoridad que dicta la resolución ha de ilustrar obligadamente y en función propia al promotor respecto de los medios de defensa de manera tan rigurosa, que, no obstante la constancia de los mismos, ha de repetirse, como recuerdo, en la diligencia para notificación, y visto que la impugnada y su notificación carecen de estos particulares, se está en el caso de estimar, atendiendo la denuncia del particular, que la resolución es incompleta, y por su causa, la notificación. (S. 26-II-1944.)

En el mismo sentido se viene manifestando la moderna jurisprudencia de agravios. Es ineficaz la notificación en la que no se expresan los recursos procedentes contra la misma, porque de las faltas imputables a la Administración no deben derivarse perjuicios a los particulares (O. 18-VI-1947); los defectos de procedimiento, como es el de pedir la reposición del acuerdo a órgano distinto del que resolvió, no deben imputarse al recurrente, porque la notificación no se hizo en forma (OO. 29-I-1948 y 11-VI-1948); al no expresarse en la cédula de notificación los recursos procedentes, no puede producir sus efectos ordinarios, procediendo la rehabilitación de los plazos para deducir nuevos recursos una vez que se hayan subsanado los defectos de aquélla. (Ordenes 30-X-1948 y 18-XII-1948.)

Sin embargo, en otra serie de decisiones se ha mantenido un criterio contrario, en oposición, a nuestro entender, con el fin que se persigue por el acto de notificación. Así se consideran válidas las notificaciones aunque en las mismas se omita o se cometa error en la designación del recurso que el interesado puede interponer para impugnar la resolución, sin perjuicio de la responsabilidad en que haya podido incurrir el funcionario que hubiera hecho la notificación defectuosa (Sentencias 23 y 25-VI-1924); no excusa al notificado de la obligación en que está de hacer valer y servirse del recurso que en realidad proceda, porque en la notificación se expresara un recurso no autorizado por la Ley, sin perjuicio de las acciones de que se considere titular como consecuencia del error cometido en la notificación (SS. 20-VI-1919, 25-VI-1924, 14-VI-1930, 18-IV-1931, 3-VII-1931, 18-XI-1932 y 21-X-1939; Agravios, 23-V-1936). No es sustancial el error de una notificación al confundir la cifra de un plazo para recurrir (S. 18-IV-1931). La exigencia de expresar los recursos procedentes no puede traducirse por «recursos siempre acertados», porque tal interpretación equivaldría a exigir, o infabilidad en la Administración, o ausencia de materia opinable en las contiendas con las Corporaciones públicas (S. 5-XII-1931). Así, se considera nula y carente de todo valor la expresión de procedencia del trámite del recurso previo de reposición contra acuerdos de las Diputaciones, consig-

nada con evidente error en el oficio de notificación al recurrente del acuerdo impugnado por hallarse en oposición, no sólo a la ley, sino a las propias bases del concurso, que, por lo demás, tampoco podría nunca conceder lo que la ley deliberadamente no ha otorgado (S. 13-I-1941).

Con referencia a la generalidad de los requisitos exigidos por la Ley para la validez y eficacia de las notificaciones, se declara que por no causar la diligencia el conocimiento y autenticidad necesarios, no pueden producir efectos legales (S. 18-X-1948), y que sin el cumplimiento de los citados requisitos no se tendrán por bien hechas las notificaciones ni producirán efecto (S. 29-I-1947).

E) *Convalidación de la falta o de los defectos de la notificación.*

La convalidación puede realizarse por mandato de los Tribunales, de oficio por la propia Administración y por iniciativa del particular, bien solicitando de la Administración la subsanación de los defectos de la notificación, o bien dándose por notificado y enterado del contenido de la misma, consintiendo el acto o interponiendo el recurso procedente.

La subsanación de la falta o defectos de la notificación, por manifestarse el particular a quien le afecta, enterado de la resolución administrativa y de su contenido, presenta especial interés. La jurisprudencia, en base al artículo 7.º de la Ley Orgánica de la jurisdicción contencioso-administrativa, ha interpretado ampliamente los medios de convalidación que se relacionan con la conducta del particular, a tal punto que por el silencio de la Ley de Bases de 1889, no puede prevalecer contra las prescripciones de aquel precepto cualquier disposición reglamentaria en contrario, aunque se trate de las dictadas en aplicación de las Bases de dicha Ley (8). La razón no es otra que la llamada por la doctrina (9) economía de los medios jurídicos, de especial aplicación al Derecho público (10). Si debe considerarse efectivamente justificada la tesis juris-

(8) El artículo 101 del nuevo Reglamento de procedimiento administrativo del Ministerio de la Gobernación de 31 de enero de 1947, recoge expresamente esta tesis clásica de nuestra jurisprudencia.

(9) Vid. Aldo M. SANDULLI, *Il Procedimento Amministrativo*, Milán, Ed. Giuffrè, 1940, pág. 351.

(10) En la esfera administrativa, dice la Sentencia de 21 de enero de 1936, ha de ser aplicada con mucha parsimonia y moderación la teoría jurídica de las nulidades... en derecho administrativo apenas son conocidas las nulidades de fondo si no son o no hay quebramiento o lesión del derecho de un tercero... la jurisprudencia administrativa no ha vacilado en sentar que cuando las Leyes y los Reglamentos administrativos no declaran expresamente nulos los actos contrarios a sus preceptos, la apreciación de si el cometido entraña nulidad, depende de la importancia que revista, del derecho a que afecte, de las derivaciones que motive, de la situación o posición de los interesados en el expediente y en fin, de cuantas circunstancias concurren... Y la de 8 de mayo de 1944 que la exigencia de los requisitos de la notificación no obsta a que la Sala, ante el caso concreto sometido a su resolución, examine sus características y deduzca las consecuencias que lógicamente se derivan del incumplimiento por parte de la Administración de la obligación impuesta por la Ley, resolviendo si ello entraña o no el vicio acusado por el recurrente y si la existencia de tal vicio

prudencial, no puede olvidarse que una semejante interpretación conduce, de una parte, a la reducción de los medios de información y defensa del particular en cuanto, aunque tenga noticia de la resolución y de su contenido, puede desconocer determinados extremos de la misma, fundamentos legales y de hecho en que se apoya, y por tanto, hace más difícil una perfecta impugnación de los que no sean admisibles; de otra, facilita, en cierto sentido, el incumplimiento por la Administración de todas aquellas formalidades que sobre la materia exige preceptivamente el ordenamiento jurídico (11).

En apoyo de esta tesis se declara que si bien la Ley de 9 de octubre de 1889 no contiene precepto alguno semejante al que informa el artículo 7.º, párrafo 6.º, de la Ley de 22 de junio de 1894, su criterio es tan amplio como el de la misma Ley de lo Contencioso, toda vez que, lejos de considerar nula la notificación en que se hayan omitido la expresión de los recursos procedentes y el término para interponerlos, establece la indicación de que los recursos procedentes mencionados en la notificación no será obstáculo para que los interesados utilicen otro recurso si lo estiman más procedente, y que lo aceptado en contrario en una norma reglamentaria no puede tener aplicación, porque admitido el principio de que la Administración no puede anular y dejar sin efecto sus propias notificaciones, quedaría a merced del último funcionario encargado de practicarlas, sólo con omitir un detalle cualquiera, prorrogar cuando conviniera en cada caso el plazo fatal e improrrogable establecido en dicho artículo 7.º (A., 30-IV-1908) (12).

---

debe reputarse como motivo suficiente para anular la notificación defectuosamente practicada. Los trámites procesales son de obligatorio cumplimiento y su omisión engendra la nulidad de lo actuado en tanto en cuanto representan garantías establecidas en favor del litigante para que éste no quede indefenso, ni decaiga de sus acciones, pero cuando la omisión del trámite o del requisito no ha producido indefensión y el recurrente ejercita su derecho en la forma procedente, queda demostrado que el defecto, por no ser sustancial, ni haber acarreado consecuencias perturbadoras, carece de virtualidad necesaria para producir la nulidad de lo actuado...

(11) En la Orden de la Presidencia de 13 de septiembre de 1948, se dice que es frecuente, hasta el punto de constituir una práctica viciosa, no se exprese en la notificación de acuerdos la vía adecuada para su impugnación, no se extienda el acuerdo mismo que se comunica, respecto al que en el propio expediente sólo consta la noticia de haber sido adoptada la resolución por un órgano superior... y que al criterio inevitablemente riguroso de juzgar previamente el aspecto formal de los recursos, se debe corresponder con el más celoso cumplimiento por parte de la Administración de las prescripciones vigentes, sobre procedimientos administrativos, cuya inobservancia en este fundamental aspecto de las notificaciones, ya induce al particular a confusión y le obliga a asesoramientos y consultas innecesarias o simplemente origina que transcurra un plazo u omita un trámite con la consecuencia de que su recurso adolezca de fundamentales vicios de forma... por lo que se hace necesario que los distintos Departamentos ministeriales adopten las medidas conducentes a la evitación en lo sucesivo, de tales defectos y omisiones.

(12) La Sentencia de 30 de junio de 1949 mantiene el mismo principio «sin que a los artículos 34 al 38 del Reglamento de 29 de julio de 1924 y 15 del de 23 de agosto

Igualmente es doctrina constante del Tribunal la que se entiende notificada una resolución desde el momento en que el interesado en el expediente se manifiesta conocedor de la misma, aun en el supuesto de que no se hubiese hecho su notificación (SS. 22-X-1896, 22-XII-1896; vid. también las de 7-I-1931 y 27-XII-1933); aunque a la materia de las notificaciones administrativas den tal importancia las disposiciones vigentes (por las que se declaran como no hechas siempre que en ellas se omita alguna de las formalidades o requisitos con que deben verificarse), una racional jurisprudencia, sin embargo, ha establecido que cuando con actos inequívocos la parte interesada, no sólo se muestra sabedora del acuerdo que le concierne, sino que, además, contribuye a ejecutarlo, estos actos suplen la falta de notificación en forma (R. D. S. 10 abril 1891); cuando el interesado se muestra enterado de la resolución y de su contenido, convalida con su conducta la omisión o defectos de la notificación (SS. 5-VI-1915, 7-I-1931, 10-XI-1932, 27-XII-1933). Y sobre todo cuando el interesado recibe las notificaciones y firma los duplicados respectivos sin salvedad ni protesta de ningún género (S. 27-XII-1933).

Se prueba este conocimiento por los fundamentos con los que ha combatido la resolución en el juicio (SS. 4-III-1908, 12-II-1912); por constancia en los autos de que recibió la oportuna comunicación con la copia literal de la misma, aunque en la notificación no se cumplieran todos los requisitos legales (S. 5-III-1907); si el interesado elevó una instancia a S. M. pidiendo la rectificación del acuerdo (A., 25-IV-1907); por acudir en instancia al Ministerio, por escrito y bajo su firma (R. D. S. 16 febrero 1867); se entiende notificado cuando llega a conocimiento del mismo la comunicación del acuerdo (S. 6-II-1896); se demuestra igualmente el conocimiento de la resolución por los razonamientos alegados en el escrito de alzada para apoyar su solicitud de nulidad de las Reales Ordenes recurridas (S. 5-VI-1910); por el contenido de las súplicas y alzadas que los interesados elevaron a la superioridad (S. 19-V-936); en el caso de un Ayuntamiento, cuando delibera sobre el trámite necesario para oír el informe de los letrados y para solicitar permiso para la interposición del recurso contencioso-administrativo contra un acuerdo que la Corporación estima lesivo a sus intereses, sin que obste a ello el que en la misma sesión se acordara pedir al órgano competente subsanara la omisión padecida al efectuar la notificación de su acuerdo (S. 21-VI-1907); cuan-

---

inmediato se les deba reconocer virtualidad alguna al exigir para la validez de las notificaciones defectuosas no sólo que el interesado se muestre sabedor del acuerdo, sino que a sí mismo utilice en tiempo y forma el recurso procedente, por tratarse de preceptos de orden reglamentario nada más, que se oponen a la rotunda disposición del artículo 7.º, párrafo sexto de nuestra Ley reguladora, expresiva de que se entenderá hecha la notificación cuando la persona afectada se muestra conocedora de la resolución respectiva, sin necesidad de ulteriores complementos». (Vid. también Ss. 7 de enero de 1931 y 10 de noviembre de 1932).

do, aun sin notificación de su cesantía, el interesado realiza gestiones para ser repuesto en su cargo (S. 20-VI-1949) (13). En cuanto afecta a este procedimiento de convalidación, las decisiones son innumerables (vid. la declaración del mismo principio, entre otras, en sentencias 30-VI-1914, 9-III-1903, 13-III-1903, 23-VI-1909, 9-VII-1909, 30-VI-1949, 5-I-1935, 8-IV-1901, 8-XI-1909, AA. 11-XII-1908, 3-VI-1897, 3-II-1950). En idéntica dirección se pronuncia la jurisprudencia de Agravios (OO. 1-III-1947, 26-XI-1947, 5-II-1948, etc.).

La notificación, aunque defectuosa, produce sus efectos normales cuando no priva de defensa al inculpado, por contener, en sustancia, las faltas aparecidas en el expediente y la sanción que se proponía (Orden resolutoria de Agravios de 1-III-1947); si el recurrente se aparta del procedimiento procedente, por culpa no imputable a la Administración, no obstante la notificación viciosa del acuerdo (ídem, OO. 20-XI-1947 y 26-XI-1947).

Sin embargo, la comparecencia sin haber recibido la debida notificación, no produce los citados efectos cuando su objeto es reclamar contra la falta de la Administración y pedir que se practique la notificación omitida (AA. 1-IV-1901 y 20-X-1931); ha de estimarse nula la notificación no practicada legalmente, aun cuando el interesado se diera por enterado, porque ello no representa ni implica que lo estuviera de las reglas procesales que debieron comunicársele y de la fecha en que comenzaba el plazo para comenzar sus efectos (S. 26-VI-1911); es preciso que sea *el mismo interesado* el que se muestre enterado de la resolución (S. 2-X-1906). Y es improcedente el acuerdo denegatorio de una pretensión, fundado en no haberse presentado los documentos exigidos por otra resolución anterior, si no consta que ésta se notificara, ni de modo alguno llegase a conocimiento del interesado antes de dictarse el acuerdo (S. 2-III-1898). Si el recurso interpuesto no era el procedente, no puede la comparecencia del interesado ratificar la notificación defectuosa (A. 12-VI-1929).

#### F) Efectos.

a) *Generales.*—En cuanto a los efectos cabe hacer diversas distinciones. En primer lugar, los actos administrativos que declaran o niegan derechos, o que imponen determinadas cargas u obligaciones, exigen la ineludible observancia del acto de notificación y de sus requisitos, para adquirir la eficacia que persiguen. Por ello, consideramos que no son necesarias otras observaciones que las expuestas con carácter general y las que especialmente se hicieron al principio.

(13) La posición de la jurisprudencia y doctrina francesa sobre estas cuestiones, en M. HAUMONT, *Précis de Droit Administratif, et de Droit Public*, 10.<sup>a</sup> ed., Paris, Sirey, 1921, pág. 442.

La calificación de las notificaciones como garantía jurídica de los particulares o administrados, afectan también al conjunto de problemas y soluciones que vamos reflejando, por lo que procede hacer la misma salvedad.

Finalmente, y en cuanto nos interesa, conviene distinguir, de una parte, según se haya realizado o no la notificación, y, en su caso, la validez o invalidez de la misma; y de otra, los efectos legales que produce respecto de los recursos procedentes contra los actos notificados y fecha a partir de la cual corren los plazos para la interposición de los mismos. En todos los supuestos, con excepción de la fecha de computación de los plazos para recurrir, la jurisprudencia que ha de considerarse es la reseñada anteriormente.

b) En cuanto a la computación de los plazos para la interposición de los recursos.—En materia de plazos para recurrir y fecha de iniciación de los mismos, se ha declarado que cuando en el expediente administrativo no consta la fecha en que se notificó la resolución, no es posible computar el plazo para la interposición del recurso desde una fecha cierta y determinada, y es preciso aceptar aquella en la que el recurrente se manifiesta enterado, porque no cabe privar a nadie, por meras conjeturas o suposiciones, de los derechos que la Ley le concede (S. 12-XI-1945); si es dudosa la fecha de la notificación, la duda debe resolverse facilitando la acción del demandante (S. 18-IV-1911); no justificándose la fecha de notificación a una parte, parece lo más equitativo y justo tomar como base la hecha a cualquiera de ellas, porque es regla de buena hermenéutica legal hacer extensivos los derechos de todos para que no resulten perjudicados en su defensa (A. 11-VII-1908); cuando no es posible deducir del expediente la fecha en que el recurrente recibió la notificación, es preciso aceptar la que el demandante afirma (S. 5-XII-1947). Sostienen el mismo principio otras varias decisiones (Vid. SS. 31-V-1905, 29-I-1910, 3-III-1936, 20-III-1936, 25-XI-1939, A. 5-I-1910).

La notificación de la resolución debe tenerse por verificada en la fecha del oficio en que se comunicó al interesado, cuando no se hace constar en forma que la recibió en otra posterior (AA. 22-IX-1900 y 13-VI-1899); cuando se notifica al interesado por la publicación del acuerdo en el «B. O.» el plazo ha de computarse desde la fecha de su inserción en el mismo (S. 28-VI-1930, ídem S. 18-II-1911); en garantía del particular, no puede estimarse como fecha de notificación aquella en que fué adoptado el acuerdo por la autoridad competente (A. 14-XII-1910).

Como en los problemas reseñados anteriormente, también en cuanto afecta a la fecha a partir de la cual se entiende notificada la resolución administrativa, la jurisprudencia de Agravios sigue igualmente la doctrina del Tribunal Supremo (Vid. OO. 18-VI-1947, 13-I-1948, 3-II-1948 y 23-II-1948).

Las notificaciones declaradas nulas por la propia Administración no pueden producir perjuicio al interesado; por ello, la practicada en forma produce todos sus efectos y es a partir de la misma desde cuando debe contarse el término para reclamar contra ella (SS. 2-III-1898 y 26-IX-1928).

En otras decisiones se declara que el retraso en la notificación de los acuerdos sólo es imputable a la Administración y no puede ceder en perjuicio de los reclamantes para el efecto de computar el plazo de interposición del recurso (S. 21-VI-1905); la notificación no produce efectos cuando ha prescrito el plazo para recurrir frente a la resolución tácita, aunque en la notificación se haga constar la procedencia del recurso (S. 8-VII-1942) (14); cuando los recursos se interponen fuera de plazo, por haber seguido primeramente otra vía, sin reserva alguna por los interesados, ha de admitirse la excepción de prescripción de la acción, porque los términos, por afectar al orden público, han de observarse escrupulosamente (S. 5-I-1935, también en cuanto a esto último la de 18-II-1911).

G) *Las notificaciones defectuosas y las facultades del particular en cuanto a la subsanación de los defectos.*

Según hemos expuesto, es principio general, constantemente reiterado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que las notificaciones defectuosas son nulas y no pueden producir los efectos legales establecidos para las practicadas con arreglo a las normas de los reglamentos de procedimiento administrativo. Pero, al mismo tiempo, y en virtud del principio de economía procesal, las notificaciones nulas se subsanan en sus defectos por el conocimiento que de las mismas manifieste tener el particular interesado en las respectivas resoluciones. La conjugación de ambos principios debe presidir toda calificación sobre la validez o nulidad de las notificaciones. Cualquiera de ellos, aplicado con independencia, puede originar una disminución de la garantía del interés público o del particular interesado en el acto, según los preceptos legales y la doctrina jurisprudencial.

En efecto; declarar con carácter absoluto la nulidad de aquellas notificaciones viciadas accidentalmente, es demorar la eficacia de la actividad administrativa y, por tanto, la efectividad de los fines de interés

(14) Podríamos decir que la autoridad administrativa pierde su competencia para resolver el recurso de reposición una vez transcurrido el plazo. A partir de este momento el acto administrativo es firme. La garantía del particular queda satisfecha con la notificación en forma del acuerdo inicial. Por haber caducado el ejercicio del derecho concedido, dice la sentencia de 27 de abril de 1936.

público que la Administración tiene a su cargo. Considerar subsanados defectos sustanciales o secundarios por el simple conocimiento que de la resolución manifieste poseer el particular interesado, aun en el supuesto de que interponga los recursos en realidad procedentes, es no sólo interpretar negativamente las garantías otorgadas por el ordenamiento, por medio de los reglamentos de procedimiento, sino también provocar una situación de indefensión que no puede considerarse reparada por aquel simple conocimiento de la resolución.

Ahora bien; el segundo principio otorga al particular unas facultades que por su amplitud pueden resultar perjudiciales para el interés público y, en definitiva, para la seguridad jurídica. Si las notificaciones administrativas defectuosas han de considerarse nulas, como no hechas, el particular puede, permaneciendo formalmente ignorante, paralizar, en unos casos, los efectos de los actos administrativos que le afectan, y, en otros, remover su eficacia, transcurridos largos períodos de tiempo, durante los cuales y en base a los propios actos notificados defectuosamente, se habrán originado nuevas situaciones jurídicas de terceros, con el consiguiente complejo de relaciones, en las que la Administración participa, para la satisfacción de las necesidades públicas (15); una facultad tan amplia resulta contraria y perjudicial a los intereses del tráfico jurídico. ¿Qué solución es admisible? ¿Cómo conciliar el interés público que constituye el fin de todo acto administrativo y la garantía que para el particular entraña el que la Administración cumpla las normas de procedimiento? Una primera conclusión debe aceptarse, a nuestro entender: la de que el particular no puede considerar viva su acción para impugnar en cualquier tiempo el acto administrativo cuya notificación fué practicada defectuosamente. La segunda, que tampoco debe enervarse la acción por defectos imputables exclusiva o principalmente a la Administración pública. Entre ambas, el principio que a modo de conclusión podría aceptarse y cuya consagración legal parece necesaria, es la de que contra toda notificación defectuosa, el particular interesado debe interponer recurso ante la autoridad que dictó el acuerdo o ante los Tribunales, para que ordenen a la misma la observancia de las formas de procedimiento y, concretamente, la de que procedan a practicar en forma legal la correspondiente notificación. En el supuesto de que la notificación defectuosa no afectara a los requisitos que se refieren a la expresión de los recursos y plazos para interponerlos, el término para pedir la subsanación sería el consignado en la notificación im-

---

(15) En no pocos casos, el problema pierde importancia. La Administración goza de la facultad de ejecutar por sí sus propios actos; los efectos de los mismos, si afectan a uno o varios administrados, provocarán su reacción y defensa; la acción de que consideren asistidos, no es de presumir quede paralizada.



designada. Cuando no se hiciera constar este extremo, el plazo no excedería del más amplio de los reconocidos en nuestro régimen contencioso-administrativo, es decir, el de tres meses, contados a partir de la fecha de recepción de la notificación viciada. Solicitada la subsanación en tiempo posterior, cabría oponer, en interés de la seguridad jurídica, la excepción de prescripción de la acción.

**ENRIQUE SERRANO GUIRADO.**

Profesor Adjunto en la Universidad de Madrid

