

COMENTARIOS MONOGRÁFICOS

NUEVOS PLANTEAMIENTOS JURISPRUDENCIALES SOBRE LA PRÁCTICA DE LAS NOTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS

MÓNICA ÁLVAREZ FERNÁNDEZ
Profesora de Derecho Administrativo
Universidad de Oviedo

I. INTRODUCCIÓN.—II. EL INTENTO DE NOTIFICACIÓN DEBIDAMENTE ACREDITADO: 1. *La doctrina legal fijada inicialmente para delimitar lo que debe entenderse por «intento de notificación debidamente acreditado».* 2. *La nueva doctrina legal que recoge la STS de 3 de diciembre de 2013.*—III. EL LUGAR A EFECTO DE NOTIFICACIONES EN LOS PROCEDIMIENTOS INICIADOS DE OFICIO. EL CRITERIO DE LA STS DE 3 DE JULIO DE 2013.—IV. LA UNIFICACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE LA PRÁCTICA DE LA NOTIFICACIÓN EDICTAL.

RESUMEN

El Tribunal Supremo ha incidido últimamente sobre dos aspectos esenciales de las notificaciones administrativas. Por una parte, ha rectificado la doctrina legal que había sentado sobre qué debe entenderse por intento de notificación debidamente acreditado y, por otra parte, ha introducido un importante criterio sobre el lugar a efectos de notificaciones en el caso de los procedimientos iniciados de oficio.

Palabras clave: notificación administrativa; intento de notificación debidamente acreditado; lugar a efectos de notificaciones; notificación edictal.

ABSTRACT

The Supreme Court has lately affected on two essential aspects of the administrative notifications. On the one hand, it has rectified its previous legal doctrine on what should be considered as a duly accredited notification attempt and, on the other hand, it has introduced an important criterion in relation to the place for notification purposes in the case of ex officio procedures.

Key words: administrative notification; duly accredited notification attempt; place for the purpose of notification; notification by edicts.

I. INTRODUCCIÓN

Dos recientes Sentencias del Tribunal Supremo, con muy diferente alcance una y otra, como posteriormente se señalará, han incidido en uno de los instrumentos jurídicos más determinantes del actuar de la Administración por su alcance y por sus consecuencias, el de la notificación de los actos administrativos.

Buena parte de los actos administrativos deben ser objeto de notificación. En todo caso, aquellos que afecten a los derechos e intereses de los interesados en un procedimiento administrativo¹, pues de ello depende la producción de los efectos jurídicos inherentes a tales actos².

La notificación se constituye así (junto con la publicación) en el mecanismo esencial de comunicación, de puesta en conocimiento al destinatario del acto administrativo, del contenido de éste y de sus consecuencias, pero también de las posibilidades y plazos de que dispone para oponerse al mismo en atención a su naturaleza³, poniendo en marcha el cómputo del plazo para que un acto administrativo adquiera firmeza.

La actuación administrativa en que la notificación consiste aparece, en consecuencia, como una garantía para el administrado, que puede hacer valer, frente a terceros y frente a la propia Administración, el

¹ La notificación es exigible respecto a las resoluciones y a los actos de trámite cualificados o que requieran una actuación del interesado. Así, F. GARRIDO FALLA y J. M. FERNÁNDEZ PASTRANA, *Régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas*, 3.ª ed., Civitas, Madrid, 2000, págs. 155 y 156; J. M. AYALA MUÑOZ, «De las disposiciones y los actos administrativos», en AA.VV., *Régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo*, 4.ª ed., Aranzadi, Cizur Menor, 2008, pág. 413, y L. MARTÍN REBOLLO, «Disposiciones administrativas y actos administrativos», en J. LEGUINA VILLA y M. SÁNCHEZ MORÓN (Dir.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993, págs. 177 y 178. Debe advertirse que la propia LRJPAC recoge la obligación de notificar a los interesados determinados actos concretos. Así lo destacan R. BOCANEGRA SIERRA, *Lecciones sobre el acto administrativo*, 2.ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, págs. 138 y 139, y M. TARRÉS VIVES, «Notificación y publicación de los actos administrativos», en J. TORNOS MAS (Coord.), *Administración pública y procedimiento administrativo*, Bosch, Barcelona, 1994, págs. 219 a 22. Considerando notificables todos los actos administrativos, incluidos los de trámite no cualificados, J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentario a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, 5.ª ed., Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2012, pág. 1174.

² En todo caso, los efectos externos y, eventualmente, también los internos. Vid. R. BOCANEGRA SIERRA, *La teoría del acto administrativo*, Iustel, Madrid, 2005, págs. 108 y 109. En general, sobre la condición de eficacia para los actos administrativos que supone la notificación M. BELADÍEZ ROJO, *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1994, págs. 174 a 179.

³ En este sentido se han pronunciado de manera reiterada los tribunales. Así, por ejemplo, deben destacarse, entre otras, las SsTC 155/1989, de 5 de octubre; 64/1996, de 16 de abril, y 59/1998, de 16 marzo, y de entre las dictadas por el Tribunal Supremo pueden mencionarse las SsTS de 7 de febrero de 1996 (rec. 351/1992), de 16 de diciembre de 2002 (rec. 1414/2000), de 4 de diciembre de 2008 (rec. 3283/2006) o de 10 de noviembre de 2011 (rec. 6212/2010).

contenido del acto que se le ha notificado, u oponerse a él si lo estima inadecuado o contrario a Derecho, pero al mismo tiempo se articula como una garantía para la Administración, que desde el momento de la notificación activa los efectos del acto, culminando así el procedimiento administrativo tramitado y quedando habilitada para exigir su cumplimiento, incluso coactivamente⁴.

Esta importante funcionalidad de la notificación se sustenta en diversos principios que informan el procedimiento administrativo⁵, básicamente el de eficacia que debe regir la actuación de la Administración, el de buena fe en las relaciones entre ésta y los administrados y, de manera destacada, el de seguridad jurídica, que garantiza la certeza sobre las resoluciones y actos dictados por la Administración y las consecuencias que éstos pueden tener para sus destinatarios⁶. Pero además, y junto a los anteriores, la notificación se sostiene sobre el derecho a la defensa o, en sentido más amplio, sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, posibilitando a los interesados la formulación de alegaciones o, en su caso, la interposición del recurso procedente contra los actos notificados⁷.

Así pues, la práctica de la notificación constituye un aspecto esencial de la actividad administrativa por las importantes consecuencias que lleva aparejadas, no solo cuando se realiza conforme a las normas establecidas (inicio de la eficacia del acto administrativo y del plazo para que éste adquiera firmeza), sino también en aquellos casos en que la notificación no llega a producirse o se produce defectuosamente (salvo que llegue a convalidarse), circunstancias éstas que implicarán la entrada

⁴ Vid. L. MARTÍN REBOLLO, «Disposiciones administrativas...», *op. cit.*, pág. 176; L. PAREJO ALFONSO, «Los actos administrativos ordinarios y consensuales», en L. PAREJO ALFONSO, A. JIMÉNEZ BLANCO y L. ORTEGA ÁLVAREZ, *Manual de Derecho Administrativo*, vol. I, 5.^a ed., Ariel, Barcelona, 1998, pág. 723; M. R. ANDRÉS PÉREZ, *La notificación y publicación de los actos administrativos*, Bosch, Barcelona, 2006, págs. 7 y 8, y F. LÓPEZ MERINO, *La notificación en el ordenamiento jurídico español*, Comares, Granada, 1989, págs. 114 a 122.

⁵ La seguridad jurídica como esencia de la notificación se destaca, por ejemplo, en las SsTS de 7 de noviembre de 2006 (rec. 4006/2003) y de 3 de junio de 1999 (rec. 13069/1991). El principio de buena fe (tanto de los interesados como de la Administración) que debe informar la práctica de las notificaciones se enuncia, entre otras, en las SsTS de 27 de septiembre de 2012 (rec. 1488/2011) y de 12 de mayo de 2011 (rec. 142/2008). Asimismo, la satisfacción del principio de eficacia como fin de la notificación aparece en las SsTS de 27 de mayo de 2009 (rec. 798/2005) y de 28 de octubre de 2004 (rec. 70/2003).

⁶ En relación con la seguridad jurídica, J. GARCÍA LUENGO, *El principio de protección de la confianza en el derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 2001, págs. 189 a 196.

⁷ La jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha mostrado clara en este punto, sosteniendo que los actos de comunicación entroncan con el derecho de defensa de los interesados en un procedimiento, por lo que la falta de notificación o la práctica defectuosa de la misma determina la indefensión de aquéllos, vulnerando las normas procedimentales, pero también, esencialmente, el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. En este sentido, por ejemplo, las SsTS de 17 de julio de 1998 (rec. 4053/1992), de 22 de marzo de 1997 (rec. 12960/1991) o de 28 de junio de 2011 (rec. 3868/2007).

en juego de la figura del silencio administrativo, e incluso determinarán la caducidad de aquellos procedimientos que, iniciados de oficio, pudieran ocasionar efectos desfavorables o de gravamen para el interesado⁸.

Esta evidencia exige un riguroso cumplimiento de las normas que en relación con los requisitos de contenido, tiempo, lugar y forma de las notificaciones recoge con carácter básico la Ley 30/1992, y en el caso de las notificaciones electrónicas la Ley 11/2007⁹, sin perjuicio, además, de las previsiones específicas que derivan en determinados ámbitos sectoriales, y ello porque su práctica, con todos los requisitos que son exigibles, no constituye un mero requisito formal, sino una exigencia inexcusable para garantizar a los interesados en el procedimiento administrativo la defensa de sus derechos e intereses legítimos, y por lo tanto la plena satisfacción de su derecho a la tutela judicial efectiva¹⁰.

Como se ha apuntado, sobre alguno de estos aspectos ha incidido últimamente el Tribunal Supremo. La escasa precisión en la regulación legal de algunas cuestiones vinculadas a la práctica de la notifi-

⁸ La redacción vigente de la LRJPAC en sus artículos 42, 43 y 44, que imponen la obligación de que la Administración no solo resuelva sino también notifique sus actos administrativos en los plazos establecidos en cada caso, permite entender superadas las interpretaciones jurisprudenciales y doctrinales que al amparo de la primera versión de la Ley 30/1992 o en el ámbito de la anterior LPA partían de que la no notificación de una resolución no producía efectos cuando éstos fueran desfavorables, pero sí cuando fueran favorables al interesado, fundamentando dicha consideración en la eficacia inmediata del acto derivada del artículo 57.1 LRJPAC. Vid. sobre esta cuestión R. BOCANEGRA SIERRA, *La teoría del acto...*, *op. cit.*, págs. 126 y 127. Defendiendo el planteamiento de que los actos administrativos producen los efectos favorables que les son propios, aunque no hayan sido notificados, J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 1180. Igualmente, J. A. LÓPEZ PELLICER, «Eficacia y ejecución de los actos administrativos», en F. LLISSET BORREL, F. ROMERO HERNÁNDEZ y J. A. LÓPEZ PELLICER, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, 2.^a ed., El Consultor, Madrid, 2000, pág. 299.

⁹ Esta Ley, de 22 de junio de 2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, regula en su artículo 28 la práctica de la notificación por medios electrónicos, previsiones que se desarrollan y completan con lo previsto en los artículos 35 a 40 del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre. La doctrina ha prestado atención recientemente a este tipo de notificaciones. Así, E. GAMERO CASADO, *Notificaciones telemáticas*, Bosch, Barcelona, 2005; A. PALOMAR OLMEDA, *La actividad administrativa efectuada por medios electrónicos*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007, págs. 156 a 162; J. VALERO TORRIJOS, *El régimen jurídico de la e-Administración*, Comares, Granada, 2007, págs. 133 a 180, y R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *Administración pública electrónica*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2009, págs. 537 a 564.

¹⁰ En este sentido, J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentario a la Ley...*, *op. cit.*, pág. 1171; J. M. AYALA MUÑOZ, «De las disposiciones...», *op. cit.*, pág. 411, y E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 16.^a ed., Thomson Reuters, Cizur Menor, 2013, pág. 630, donde se justifica el «detalle y rigor formal exigido a las notificaciones» en la innecesariedad de concurrir asistido de letrado en el procedimiento administrativo y en la brevedad de los plazos de impugnación. En este sentido se manifiesta la STC 242/1991, de 16 de diciembre, o, posteriormente, la STC 55/2003, de 24 de marzo. También el Tribunal Supremo se ha pronunciado en el mismo sentido, entre otras en las SsTS de 7 de mayo de 2009 (rec. 7637/2005) o de 2 de junio de 2011 (rec. 4028/2009).

cación y, sobre todo, la necesidad de tomar en consideración las circunstancias de cada caso han llevado a los tribunales a ir concretando, en una abundantísima casuística, las reglas de notificación que derivan de los artículos 58 y 59 LRJPAC, relativo el primero a los requisitos de la notificación y el segundo a su realización.

Entre esos aspectos que han requerido ser precisados por la jurisprudencia para su aplicación se encuentra el último inciso del artículo 58.4 LRJPAC, referido al «intento de notificación debidamente acreditado», que produce el efecto de entender cumplida la obligación de notificar dentro de los plazos máximos de duración de los procedimientos. La concreción del alcance de dicha expresión ha sido objeto de una Sentencia de casación en interés de ley, la Sentencia de 3 de diciembre de 2013, que ha venido a rectificar la doctrina legal sentada en una anterior Sentencia de 17 de noviembre de 2003, y que provoca, a nuestro juicio, una rebaja en la seguridad jurídica a la que la notificación sirve.

Por su parte, la Sentencia de 3 de julio de 2013 ha establecido un criterio para determinar el lugar en el que practicar las notificaciones en un procedimiento iniciado de oficio, salvando la ausencia de previsión en este sentido en la LRJPAC, aunque, como explicaremos, lo más importante de esta Sentencia es la consecuencia que se anuda a su decisión, la de la invalidez de otras fórmulas de notificación distintas que pudieran emplearse.

Finalmente, si bien resulta ajena al ámbito jurisprudencial, no puede dejar de hacerse una referencia, aunque sea breve, dado el objeto del presente trabajo, a la modificación que se prepara en sede legislativa en relación con otro aspecto de la práctica de las notificaciones administrativas como es la notificación edictal, modificación que se encuadra en el marco de la racionalización del sector público y de la reforma administrativa que se propugna con el objetivo de simplificar los procedimientos para los ciudadanos y las empresas, y que, como veremos, en relación con esta cuestión se concreta en la articulación como único medio para la notificación por edictos del *Boletín Oficial del Estado*.

II. EL INTENTO DE NOTIFICACIÓN DEBIDAMENTE ACREDITADO

El apartado 4 del artículo 58 LRJPAC, incluido tras la reforma operada por la Ley 4/1999, introdujo una previsión dirigida a evitar la producción del silencio administrativo (en el sentido procedente en cada caso) o la caducidad de los procedimientos en todos aquellos supuestos en que o bien la notificación de la resolución, aun realizándose en

el plazo previsto, es defectuosa (pero siempre que al menos contenga el texto íntegro del acto), o bien la notificación no se produce efectivamente, pero puede acreditarse el intento de notificación. Esto es, se otorga eficacia ya no solo a la notificación defectuosa¹¹, sino también al intento de notificación.

La exposición de motivos de la Ley 4/1999 justificó la inclusión de esta previsión en el principio de seguridad jurídica y en la necesidad de «evitar que por la vía del rechazo de las notificaciones se obtenga una estimación presunta de la solicitud» o, habría que añadir también, se produzca la caducidad de un procedimiento. Ahora bien, sin obviar las maniobras dilatorias que pueden efectivamente ejercer los administrados que conocen de las consecuencias no queridas, desfavorables o de gravamen que pueden resultar de un acto administrativo que la Administración pretende notificarles, el hecho de que el mero intento de notificación de una resolución pueda llegar a eliminar las consecuencias de la falta de diligencia de la Administración¹² no favorece en absoluto la seguridad jurídica de las relaciones que se entablan entre la Administración y el administrado y, desde luego, no permitiría entender cumplida la finalidad propia de la notificación.

Pues bien, recientemente, la Sentencia de 3 diciembre de 2013 ha incidido en esta situación, restringiendo la seguridad jurídica del administrado en estos casos en que, intentada una notificación, ésta no puede practicarse efectivamente.

1. *La doctrina legal fijada inicialmente para delimitar lo que debe entenderse por «intento de notificación debidamente acreditado»*

Como adelantamos, ha sido la jurisprudencia la que, al hilo de los múltiples supuestos que se le han ido sometiendo, ha ido estableciendo unas pautas sobre las características que deben reunir las notificaciones y los requisitos que debe cumplir su realización. Uno de esos pronunciamientos, la Sentencia de 17 de noviembre de 2003, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tri-

¹¹ Aunque ello no llegue a convalidar esa notificación defectuosa, ya que ésta solo producirá efectos cuando concurren las circunstancias a que se refiere el apartado 3 del artículo 58 LRJPAC, esto es, cuando el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto notificado o interponga cualquier recurso que proceda.

¹² F. GARRIDO FALLA y J. M.^a FERNÁNDEZ PASTRANA, *Régimen jurídico...*, *op. cit.*, págs. 159 y 160, afirman que el artículo 58.4 LRJPAC se dirige a eximir de responsabilidad al funcionario o autoridad por el incumplimiento de la obligación de notificar en plazo. Consideran el efecto que dicho artículo apareja al intento de notificación como un remedio excepcional y provisional que puede engendrar el riesgo de que se generalicen las notificaciones defectuosas.

bunal Supremo¹³, elevó a la categoría de doctrina legal el sentido que debía darse a la expresión «intento de notificación debidamente acreditado» del artículo 58.4 *in fine* LRJPAC, al resolver un recurso de casación en interés de la ley.

En esta ocasión, el recurso se había interpuesto contra una Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de San Sebastián que estimó el recurso formulado contra la Resolución del Director General de Transportes y Planificación, confirmatoria en alzada de la Orden Foral del Diputado del Departamento de Transportes y Carreteras de la Diputación Foral de Guipúzcoa, por la que se imponía una sanción grave por infracción de lo previsto en el artículo 141.i) de la Ley del Transporte Terrestre como consecuencia de un exceso de carga. La *ratio decidendi* de la Sentencia de instancia fue considerar que el procedimiento había excedido los seis meses legalmente previstos para culminar el expediente sancionador, al haberse publicado la resolución sancionadora en el Boletín Oficial de la Provincia (tras un frustrado doble intento de notificación en el domicilio del sancionado) cuando ya había transcurrido aquel plazo de seis meses y, por lo tanto, el procedimiento sancionador había caducado.

La Diputación Foral de Guipúzcoa interpuso entonces el recurso de casación en interés de la ley que resuelve la STS de 17 de noviembre de 2003, al entender que la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de San Sebastián había interpretado erróneamente lo previsto en el artículo 58.4 LRJPAC, resultando ello gravemente dañoso para el interés general. En el recurso, la Administración propugnaba que se fijara doctrina legal en el sentido de entender que para que quedara cumplida la obligación de notificar en el plazo máximo de duración de un procedimiento una resolución sancionadora, la fecha que debía tomarse en cuenta era aquella en que se producía el envío remitido por correo certificado para efectuar la notificación personal que resulta infructuosa, y no la de la publicación edictal en el Boletín Oficial¹⁴.

¹³ La doctrina legal contenida en el fallo de la Sentencia fue publicada en el *BOE* núm. 4, de 5 de enero de 2004. Una referencia a la doctrina de esta Sentencia puede verse en T. CANO CAMPOS, «Actos administrativos. Notificación: Alcance de la expresión “intento de notificación debidamente acreditado” (art. 58.4 LAP)», *RGDA*, 6, 2004, y en A. CORRALES ELIZONDO, «Acreditación de la notificación administrativa», *AA*, 8, 2004, págs. 968 a 972. También, L. A. DE DIEGO DíEZ, *Prescripción y caducidad en el Derecho administrativo sancionador*, 2.ª ed., Bosch, Barcelona, 2009, págs. 253 a 255.

¹⁴ El Ministerio Fiscal entiende, no obstante, que la Sentencia recurrida interpreta el artículo 58.4 LRJPAC de manera acertada interpretándolo conjuntamente con lo previsto en el artículo 50 de la norma, pues considera que, habiendo resultado fallida la notificación domiciliaria, la notificación edictal era la alternativa adecuada, por lo que solo a partir de la fecha de publicación del edicto podía entenderse terminado el procedimiento.

El Tribunal Supremo, siguiendo el anterior planteamiento, considera efectivamente errónea la interpretación efectuada por la Sentencia recurrida, considerando, en primer término, que la expresión «intento de notificación» que recoge el artículo 58.4 LRJPAC se refiere a una notificación no culminada, situación que no puede equivaler a una notificación efectivamente realizada y plenamente eficaz como es la notificación edictal. Pero además, y por lo que aquí interesa, delimita cómo debe entenderse la expresión «intento de notificación debidamente acreditado» y cuándo queda cumplido ese intento de notificación, pues será a partir de ese momento cuando quede fijado el *dies ad quem* del plazo de duración del procedimiento.

A este respecto, la Sentencia señala que para que el intento de notificación produzca los efectos del artículo 58.4 LRJPAC debe haberse realizado conforme a las exigencias que para la práctica de las notificaciones derivan del artículo 59.1 LRJPAC, aunque dicho intento resulte infructuoso por cualquier circunstancia, siempre que ello quede debidamente acreditado. En concreto, y por lo que se refiere a la notificación por medio de correo certificado con acuse de recibo, el intento de notificación quedaría culminado, y debidamente acreditado, en el momento en que la Administración recibe la devolución del envío de la notificación que no ha podido ser realizada, siempre que quede constancia de ello en el expediente.

La Sentencia justifica esta interpretación invocando la previsión que recoge la exposición de motivos de la Ley 4/1999 y la novedad que supuso la incorporación al texto de la LRJPAC del apartado 4 del artículo 58 para evitar una actuación fraudulenta de los administrados y, como afirma, de los efectos aparejados al «rechazo deliberado de las notificaciones». Es evidente que esta expresión utilizada por la Sentencia no es afortunada, ya que la imposibilidad de practicar la notificación no presupone en ningún caso que ésta sea rechazada por parte de su destinatario¹⁵, pero tampoco es oportuno el contexto en el que se enmarca esta doctrina legal ni la exposición de motivos de aquella norma de la que dicha expresión trae causa, puesto que la notificación infructuosa no tiene por qué ser fraudulenta, por supuesto.

2. *La nueva doctrina legal que recoge la STS de 3 de diciembre de 2013*

Siendo la interpretación correcta del último inciso del artículo 58.4 LRJPAC la fijada por la Sentencia de 17 de noviembre de 2003, ésta se

¹⁵ El rechazo de las notificaciones se contempla expresamente en un precepto distinto de la LRJPAC, el artículo 59.4.

reiteró en pronunciamientos judiciales posteriores hasta la nueva Sentencia de la Sala Tercera (en Pleno) del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 2013¹⁶.

Esta nueva Sentencia del Tribunal Supremo resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra una Resolución del Consejo de Ministros que estimó parcialmente el recurso de reposición presentado por los demandantes contra la Resolución que les impuso una multa por infracción muy grave de las previstas en la Ley de Aguas, así como la obligación de indemnizar los daños producidos al dominio público hidráulico.

El primero de los motivos de impugnación esgrimido por los demandantes fue el de la caducidad del procedimiento sancionador. En este caso, una vez dictada la Resolución sancionadora se intentó la notificación mediante burofax con acuse de recibo en dos ocasiones, dentro del plazo de un año que tenía la Administración estatal para culminar el procedimiento. No obstante, la devolución de la comunicación por la que se daba cuenta del intento infructuoso de notificación tuvo entrada en el Gabinete Telegráfico del Ministerio de Medio Ambiente una vez transcurrido el plazo prescrito para resolver y notificar.

¹⁶ Resulta curioso, sin embargo, que previamente, mediante Sentencia de 7 de octubre de 2011 (rec. 40/2010), el Tribunal Supremo hubiera adelantado, de manera confusa y sin declararlo expresamente, la doctrina que posteriormente ha recogido en la Sentencia de 3 de diciembre de 2013. En aquella ocasión, la Generalitat de Cataluña interpuso recurso de casación en interés de la ley frente a la Sentencia dictada en apelación por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que confirmó una Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Barcelona en la que se había declarado caducado un procedimiento sancionador al haber computado como *dies ad quem* del plazo de caducidad el de la entrega efectiva de la notificación al interesado, que se produjo una vez transcurrido el plazo máximo de duración del procedimiento, pese a que previamente (y dentro de ese plazo máximo) había habido dos intentos de notificación que cumplieron los requisitos legal y reglamentariamente establecidos. La Generalitat de Cataluña propugna en su recurso de casación que se fije como doctrina legal la de que se entienda que «la duración del procedimiento acaba en la fecha del primer intento de notificación que figura en el correspondiente aviso de recibo y no en la fecha de la posterior notificación practicada». Pues bien, el Tribunal Supremo declara no haber lugar al recurso de casación en interés de la ley interpuesto por existir ya una doctrina legal fijada para este supuesto, mencionando lo recogido en la Sentencia de 17 de noviembre de 2003. Ahora bien, lo más interesante de esta Sentencia es que afirma que «un procedimiento concluso, resuelto y con un intento de notificación (...) excluye la sanción de caducidad». Debe señalarse al respecto que la Sentencia alude constantemente a los dos intentos de notificación practicados en dos días y horas distintos en el domicilio del sancionado (realizados ambos, como se indicó, dentro del plazo máximo de duración del procedimiento), pero en ningún momento menciona cuándo se remitió a la Administración por parte de Correos la comunicación del infructuoso intento de notificación. En definitiva, la Sentencia da por buena, para producir los efectos del artículo 58.4 LRJPAC y evitar la caducidad del procedimiento, la realización de los dos intentos de notificación llevados a cabo por el personal de Correos sin esperar a que se produjera la devolución del envío de la notificación. No obstante, se afirma en la Sentencia que «los razonamientos expuestos son conformes con la doctrina legal de la citada Sentencia de 17 de noviembre de 2003».

Pues bien, el Tribunal Supremo en este pronunciamiento rectifica la anterior Sentencia de 17 de noviembre de 2003, declarando como nueva doctrina legal que «el intento de notificación queda culminado, a los efectos del artículo 58.4 de la Ley 30/1992, en la fecha en que se llevó a cabo»¹⁷. Esto es, tratándose de una notificación realizada mediante burofax con acuse de recibo (y, en general, las realizadas mediante correo certificado con acuse de recibo) bastará para que no caduque un procedimiento (y, en general, para que se produzcan los efectos que establece el artículo 58.4 LRJPAC) que se haya intentado esa notificación, no siendo necesario que la Administración reciba la devolución del envío o la comunicación de que el intento de notificación ha resultado infructuoso.

La razón de este cambio interpretativo descansa en la consideración de que la acreditación que exige el artículo 58.4 LRJPAC es solo una exigencia de constatación y que, por tanto, no forma parte del plazo a que se refiere este precepto. En consecuencia, se entiende que es suficiente que el intento de notificación se realice dentro del plazo máximo de duración del procedimiento para que se produzcan los efectos que recoge aquel artículo, aunque la acreditación de esa circunstancia se produzca en un momento posterior, incluso cuando ya haya vencido el plazo para resolver y notificar.

Resulta cuanto menos curioso el cambio de criterio del Tribunal Supremo. Por una parte, por el hecho de considerar que el «intento de notificación debidamente acreditado» produce los efectos que le atribuye el artículo 58.4 LRJPAC aun antes de que quede debidamente acreditado para la Administración responsable de la notificación el intento realizado, e incluso antes de que aquélla pueda llegar a tener conocimiento de su resultado. Pero también, por otra parte, porque la rectificación no solo se refiere a un cambio de criterio respecto al momento en que debe entenderse cumplido el requisito del intento de notificación, como afirma la Sentencia, sino también al distinto sentido que se le da a la acreditación de dicho requisito. Y eso porque en el pronunciamiento anterior (Sentencia de 17 de noviembre de 2003) el Tribunal Supremo consideró que la acreditación formaba parte inescindible del intento de notificación dadas las exigencias que derivan del artículo 59.1 LRJPAC, que exige que las notificaciones se practiquen por cualquier medio que permita «tener constancia de la recepción por el interesado o su representante» del acto notificado.

En cualquier caso, tras la Sentencia de 3 de diciembre de 2013 se evitará la caducidad de un procedimiento administrativo o la producción

¹⁷ Para hacer efectivo el mandato del artículo 100.7 LJCA, esta rectificación se publica en el *BOE* núm. 9, de 10 de enero de 2014.

de los efectos del silencio por el mero hecho de que se haya intentado la notificación.

Señala la Sentencia que se analiza que solo se rectifica la doctrina anterior en el sentido indicado, pero no en el resto. Así pues, resulta imprescindible que la notificación (o su intento) se realice con todas las garantías legales exigibles, por lo que tratándose de un intento de notificación mediante burofax¹⁸ o correo certificado los requisitos a cumplir son los que derivan del artículo 59.1 LRJPAC¹⁹ y, además, los que recoge el Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, que regula la prestación de los servicios postales, y entre ellos la entrega de notificaciones administrativas²⁰.

Esta norma concreta el modo en que deben practicarse las notificaciones y, en particular, cómo debe obrar el empleado del operador postal para realizar y constatar los dos intentos de notificación que proceden, con carácter general, en los casos en los que el destinatario esté ausente y nadie pueda hacerse cargo de la notificación, así

¹⁸ Como señala la STS de 20 de septiembre de 2012 (rec. 371/2011), «[n]inguna duda cabe de la idoneidad del burofax como medio de práctica de las notificaciones, conforme a las exigencias del artículo 59.1 de la LRJPAC, en cuanto dicho sistema permite la transmisión, a través de los canales de telefonía, de todo tipo de documentos, quedando constancia de la fecha, identidad y contenido del documento notificado así como de su recepción directa por el interesado mediante su correspondiente entrega, a través del servicio de correos (...). Es aplicable, *mutatis mutandis*, a este medio de notificación la doctrina legal de esta Sala contenida en la sentencia ya citada de 17 de noviembre de 2003...».

¹⁹ Se echa de menos que ninguna de estas Sentencias, y en especial la STS de 17 de noviembre de 2003, haya precisado que la producción de los efectos del artículo 58.4 LRJPAC, en cuanto al intento de notificación debidamente acreditado, exige que la notificación intentada reúna los requisitos que derivan del artículo 58.2 LRJPAC o, cuanto menos, incluya el texto íntegro de la resolución (pues esta referencia parece que se limita en el artículo 58.4 LRJPAC a la notificación efectivamente realizada), ya que aquella Sentencia solo precisa que deben cumplirse los requisitos exigidos para la práctica de la notificación del artículo 59.1 LRJPAC (y así se reitera en la nueva STS de 3 de diciembre de 2013). No hubiese estado de más que al aclarar esta cuestión y sentar doctrina legal se hubiese hecho alguna indicación a este respecto, pues ¿qué ocurriría si la notificación inválida de una sanción (por ejemplo, por no contener más que fragmentos de la resolución sancionadora) se hubiese intentado notificar adecuadamente y con todos los requisitos formales exigidos dentro del plazo a que se refiere el artículo 58.4 LRJPAC, produciendo los efectos propios de este precepto? Para oponerse, ¿el interesado podría invocar la invalidez de la notificación y, por tanto, que la sanción no produce efectos o, además, podría invocar que ha caducado el procedimiento sancionador? Parece obvio que la notificación será defectuosa en todo su alcance y que, por lo tanto, también lo sería el intento de notificación, que no produciría el efecto de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración del procedimiento.

²⁰ Esta tarea corresponde a un operador postal, que podrá ser bien la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., bien cualquier otro operador. La diferencia radica en que estos últimos ajustarán su actuación a las normas del Derecho común y que las actuaciones de distribución, entrega y recepción o rehúse o imposibilidad de entrega de notificaciones que realicen no gozarán de la presunción de veracidad y fehaciencia que sí se atribuye, en cambio, al operador designado para prestar el servicio postal universal. En este sentido se manifiestan tanto el artículo 22 de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal, como el artículo 39 del Real Decreto 1829/1999.

como el destino de la notificación una vez que no resulta posible su entrega²¹.

Pues bien, de estimar que la caducidad de un procedimiento no puede quedar al albur de la actuación del personal del operador postal al devolver el envío de la notificación o comunicar a la Administración que los intentos han sido infructuosos, lo más adecuado sería fijar en el Reglamento regulador de los servicios postales citado el modo y los plazos máximos en que debería remitirse a la Administración la acreditación de los intentos de notificación practicados²², para entender que es a partir de ese momento cuando queda debidamente acreditado el intento de notificación.

En tanto no se produzca una regulación en este sentido, la doctrina que sienta la Sentencia de 3 de diciembre de 2013 viene a limitar la seguridad jurídica a la que la notificación sirve, pues, por una parte, la Administración no va a tener constancia de cuándo se han producido los intentos de notificación realizados por el empleado de Correos ni qué resultado han tenido, ni, llegado el caso, conocer si ha caducado un procedimiento o si se ha producido un silencio administrativo, hasta que el operador postal decida remitir esa información. Pero esa inseguridad jurídica resulta aún mayor para los administrados, pues el mero aviso dejado por el operador postal en el casillero domiciliario del destinatario del acto no siempre es riguroso ni indica cuándo se ha intentado la notificación, de manera que cualquier oposición al acto administrativo por parte del interesado, por ejemplo por caducidad del procedimiento, requerirá no solo el acceso al expediente administrativo, sino a la documentación del operador postal, ya que la información remitida

²¹ En particular, en cuanto al modo de realizar la notificación el artículo 42 del Real Decreto 1829/1999 establece que una vez intentada la notificación en el domicilio del interesado, si nadie se ha hecho cargo de la misma, debe hacerse constar esta circunstancia en la documentación del empleado del operador postal y, en su caso, en el aviso de recibo que acompañe la notificación, señalando el día y la hora en que se intentó. En estos casos debe practicarse un segundo intento (salvo que concorra alguno de los supuestos que enumera el artículo 43 del Reglamento) en una hora distinta al primero, y dentro de los tres días siguientes. Si el segundo intento también resulta infructuoso se debe hacer constar nuevamente en la documentación del empleado y también, como en la primera ocasión, en el aviso de recibo que acompañe a la notificación, junto con el día y la hora en que se produjo el segundo intento. Un vez realizados los dos intentos sin éxito, la notificación debe permanecer en la lista de Correos por un plazo máximo de un mes, dejando aviso al destinatario de tal circunstancia, mediante un aviso de llegada depositado en el casillero domiciliario de aquél, en el que se indiquen las circunstancias del segundo intento de entrega, así como la dependencia y el plazo de permanencia en la lista de la notificación.

²² El incumplimiento de esas previsiones podría llevar aparejada la responsabilidad del operador. Vid. sobre responsabilidad de Correos en la práctica de notificaciones administrativas E. GAMERO CASADO, *Los medios de notificación en el procedimiento administrativo común*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2001, págs. 61 y 62, y A. M. DELGADO GARCÍA, *Las notificaciones tributarias en el ordenamiento jurídico español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pág. 147.

por éste a la Administración señalando que la notificación ha sido infructuosa (y que puede producirse muy posteriormente al momento en que los intentos de notificación se produjeron) no siempre permite acreditar por sí sola, especialmente tratándose de un burofax, cuándo se ha intentado la notificación.

Pero, sobre todo, parece que una interpretación como la que deriva de la Sentencia del Tribunal Supremo vulnera la literalidad del artículo 58.4 LRJPAC, que anuda sus efectos, precisamente, al intento de notificación debidamente acreditado, y no al mero intento de notificación del que posteriormente deba quedar constancia en el expediente administrativo o del que deba remitirse la correspondiente acreditación sin más. Incluso, con la doctrina que fija la Sentencia, no sería necesaria una previsión en los términos en que se recoge en el artículo 58.4 LRJPAC, pues sería suficiente lo establecido a este respecto en el segundo párrafo del artículo 59.1 LRJPAC, cuando señala que «la acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente administrativo», pues habiendo sido infructuosa también debe quedar acreditada esta circunstancia en el expediente.

En definitiva, por las razones apuntadas, el momento en que se produce el específico efecto de entender notificado un acto dentro del plazo máximo de duración del procedimientos debe ser el del intento de notificación debidamente acreditado y no el del intento de notificación, por lo que no parece adecuada la rectificación operada por la STS de 3 de diciembre de 2013 respecto a la previa doctrina legal sentada por la Sentencia de 17 de noviembre de 2003.

III. EL LUGAR A EFECTO DE NOTIFICACIONES EN LOS PROCEDIMIENTOS INICIADOS DE OFICIO. EL CRITERIO DE LA STS DE 3 DE JULIO DE 2013

El artículo 59 LRJPAC determina el modo en que deben practicarse las notificaciones, estableciendo diversas reglas al respecto, pero siempre desde la premisa que encabeza este precepto, esto es, que deberá hacerse por un 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.

No existe, no obstante, un criterio claro sobre el lugar en el que deben practicarse las notificaciones, fundamentalmente en los procedimientos iniciados de oficio.

El artículo 59.2 LRJPAC se refiere a la práctica de las notificaciones en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, señalando que la notificación debe practicarse en el lugar designado por éste en la

solicitud y, cuando ello no fuera posible, en cualquier otro lugar adecuado²³, pero no se hace referencia alguna a los procedimientos iniciados de oficio²⁴. Para este último caso, parece que el legislador evitó otorgar a los interesados con carácter general la posibilidad de elegir dónde ser notificados y poner a la Administración en la tesitura de tener que atender esa voluntad a la hora de efectuar la notificación²⁵. En estos supuestos, la doctrina y la jurisprudencia consideran como criterio preferente el de que la notificación se realice en el domicilio personal o social (cuando el interesado sea una persona jurídica) que le conste a la Administración y, cuando ello no sea posible, en otro lugar adecuado²⁶. Ahora bien, con carácter general se excluye que los inte-

²³ Esto es, no existe preferencia legal por un lugar de notificaciones concreto, como pueda ser el domicilio del interesado. Se rechaza, no obstante, que esa designación pueda ser arbitraria o carente de justificación y que pueda tener finalidades dilatorias, pues la determinación del lugar a efecto de notificaciones debe responder al principio de buena fe. En este sentido, J. M. AYALA MUÑOZ, «De las disposiciones...», *op. cit.*, pág. 426. Por su parte, L. MARTÍN REBOLLO, «Disposiciones administrativas...», *op. cit.*, pág. 184, critica que no se haya realizado una prelación de los lugares de notificación que evitase, en lo posible, la notificación edictal.

²⁴ En cambio, en el ámbito tributario, por ejemplo, sí se establece una referencia expresa a unos y otros procedimientos, si bien con un distinto alcance, pues mientras para los procedimientos iniciados a solicitud del interesado la notificación «se practicará» en el lugar que señale al efecto el obligado tributario o su representante y, en su defecto, en el dominio fiscal de uno u otro, en cambio, para los procedimientos iniciados de oficio la notificación «podrá practicarse» (por tanto, a elección de la Administración) en el domicilio fiscal del obligado tributario o de su representante, en el centro de trabajo, en el lugar donde se desarrolle la actividad económica o en cualquier otro lugar adecuado a tal fin (art. 110 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria).

²⁵ No ocurre lo mismo en determinados ámbitos sectoriales; por ejemplo, en relación con las notificaciones de sanciones en materia de tráfico. En este caso, las denuncias que no se entreguen en el acto y las demás notificaciones a que dé lugar un procedimiento sancionador serán objeto de notificación en la Dirección Electrónica Vial, salvo cuando el denunciado no la tuviese. En ese caso, la notificación debe practicarse en el domicilio que éste hubiese indicado expresamente para el procedimiento y, en su defecto, en el domicilio que figure en la Dirección General de Tráfico. Por lo tanto, se admite para este ámbito sectorial y en relación con procedimientos iniciados de oficio que los destinatarios del acto puedan designar un lugar a efecto de notificaciones, y solo subsidiariamente, en caso de que no se produjese esa designación, las notificaciones se dirigirán a los domicilios que le consten a la Dirección General de Tráfico en sus Registros (art. 77 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial). Esta regulación difiere claramente de la prevista en la legislación tributaria a la que se hace referencia en la nota anterior, pues la Ley General Tributaria sí ofrece una enumeración de lugares en los que cabe realizar las notificaciones, pero en ningún caso se alude, cuando el procedimiento se inicia de oficio, a la posibilidad de designar un lugar a efecto de notificaciones.

²⁶ En este sentido, valga como ejemplo lo que se ha señalado para las notificaciones tributarias. En el ámbito de la función pública resulta frecuente para las notificaciones que se realicen en el lugar de trabajo. Vid. sobre el particular R. BOCANEGRA SIERRA, *Lecciones...*, *op. cit.*, pág. 154; L. MARTÍN REBOLLO, «Disposiciones administrativas...», *op. cit.*, pág. 184; M. TARRÉS VIVES, «Notificación y publicación...», *op. cit.*, págs. 237 y 238, y J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 1183. Respecto a la jurisprudencia pueden verse, entre otras, las SsTS de 6 de febrero de 2007 (rec. 5268/2004) y de 25 de junio de 2002 (rec. 4732/1999); la STSJ de Madrid núm. 372/2006, de 27 de diciembre (rec. 2166/

resados puedan designar, en estos procedimientos iniciados de oficio, un lugar concreto donde recibir las notificaciones²⁷.

Sobre esta cuestión incide de pleno la Sentencia de 3 de julio de 2013 dictada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

La Sentencia resuelve el recurso de casación, estimándolo, planteado por una comunidad de propietarios que previamente había impugnado ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional el deslinde de bienes del dominio público marítimo-terrestre de un tramo de costa en el que se asienta el edificio de la comunidad. La Sentencia dictada por la Audiencia Nacional inadmitió el recurso contencioso-administrativo planteado por la recurrente contra la previa inadmisión, por extemporáneo, del recurso de reposición interpuesto frente a la Orden Ministerial aprobatoria del deslinde. Según se justifica en la Sentencia dictada en la instancia, la inadmisión respondió al hecho de que el recurso potestativo de reposición se hubiese presentado fuera del plazo establecido, por lo que siendo intempestivo dicho recurso administrativo carecía de virtualidad para interrumpir el plazo en el que debía interponerse el recurso contencioso-administrativo²⁸. La comunidad de propietarios se opuso a tal inadmisión señalando que la notificación practicada había sido defectuosa, puesto que se había designado en el curso del procedimiento administrativo de deslinde como domicilio a efectos de notificaciones el del representante de la comunidad, y no habiéndose realizado la notificación en aquel lugar, sino en el domicilio de esta última, los efectos de tal notificación comienzan en el momento en que se interpone por el interesado el recurso procedente. Tal argumento fue desechado por la Audiencia Nacional afirmando que, tratándose de un procedimiento iniciado de oficio, «la notificación se realizó al vicepresidente de la comunidad (del que consta su nombre, DNI y firma), en el domicilio de la misma,

2002); la STSJ de Aragón núm. 172/2000, de 14 de marzo (rec. 647/1997), y la STSJ de la Comunidad Valenciana núm. 132/1999, de 28 de enero (rec. 1113/1996).

²⁷ A. M. DELGADO GARCÍA, *Las notificaciones tributarias...*, *op. cit.*, pág. 161, y E. GAMERO CASADO, *Los medios de notificación...*, *op. cit.*, págs. 105 y 106. En cambio, J. M. AYALA MUÑOZ, «De las disposiciones...», *op. cit.*, pág. 426, considera que en los procedimientos iniciados de oficio (y, además, en todos aquellos iniciados por un tercero o en los que, habiéndose iniciado por el interesado, éste no designe en su solicitud un lugar a efectos de notificaciones) cabe la aplicación analógica de la regla que recoge el artículo 59.2 LRJPAC, por lo que, entiende, no puede negarse validez a la notificación realizada en el lugar señalado por el interesado. Como veremos, la Sentencia que se analiza refuerza esta posición, pero para rechazar que sea válida la notificación que haya sido realizada en algún otro lugar distinto al determinado por el interesado.

²⁸ El Tribunal Supremo indica que en este caso la decisión correcta técnicamente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional hubiese sido la de decretar la desestimación del recurso por considerar jurídicamente correcta la declaración de inadmisibilidad del recurso de reposición formulado contra la Orden que aprobó el deslinde, y no declarar la inadmisión.

lugar adecuado a fin de tener constancia de la recepción de la notificación por un representante de la interesada».

Pues bien, el Tribunal Supremo, apreciando el interés casacional del asunto por considerar que su objeto tiene efectos generales al referirse a la interpretación de los artículos 32 y 59 LRJPAC y, por lo tanto, a «aspectos esenciales a todo procedimiento administrativo, como son la representación ante la Administración y la forma, validez y eficacia en las notificaciones de actos administrativos»²⁹, recoge en su pronunciamiento un planteamiento novedoso que sienta un cambio de criterio en cuanto al lugar en el que se deben practicar las notificaciones en los procedimientos iniciados de oficio.

La Sentencia considera que la notificación practicada en este supuesto fue defectuosa. Parte como premisa para ello del hecho de que constasen en el expediente de deslinde tramitado sendos escritos de alegaciones remitidos por la comunidad de propietarios en los que se designaba como lugar a efectos de notificaciones el del representante designado, aportándose para acreditar dicha representación el acuerdo adoptado con ese fin por la comunidad y la escritura notarial por la que se otorgaba poder para pleitos y gestión en su nombre.

Se concluye, en consecuencia, que no habiéndose practicado la notificación en el lugar designado específicamente, aquélla deviene defectuosa, por lo que la producción de los efectos que le son propios solo se produce desde 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 interponga cualquier recurso que proceda. Ello lleva a la conclusión de que el recurso interpuesto por la comunidad de propietarios no era extemporáneo.

Pero el alcance de la Sentencia es más amplio, pues el Tribunal Supremo sostiene que el señalamiento por los interesados del domicilio en el que quieren ser notificados es un derecho del que éstos disponen en el procedimiento administrativo, independientemente de cuál haya

²⁹ El Abogado del Estado, invocando la carencia de interés casacional, formuló una pretensión de inadmisión en relación con el primer motivo de recurso esgrimido por la comunidad de propietarios actora, concretado en la vulneración del artículo 59 LRJPAC en relación con el artículo 32 de la misma Ley y con el artículo 24 CE. No obstante, el Tribunal Supremo se opone, según se indica, al considerar que el asunto puede afectar potencialmente a múltiples situaciones, ya no solo a aquellas que se planteen ante los tribunales, sino también a todas aquellas situaciones iguales, análogas o semejantes que pueda resolver la Administración al aplicar el criterio establecido en la Sentencia que se dicte. Afirma al respecto que la exigencia de un contenido de generalidad concurre cuando «la Sentencia recurrida tiene efectos generales en relación con la interpretación del ordenamiento jurídico o con la regulación de una institución, en el sentido de que el criterio establecido sea susceptible de influir, directa o indirectamente, en el modo de aplicación de normas, aun cuando la doctrina que se postula de este Tribunal se refiera de forma directa a un reducido número de situaciones».

sido la forma de iniciación de éste. Obviar dicho señalamiento (así como el de la designación de un representante en los términos establecidos en el artículo 32 LRJPAC) lo convertiría en inoperante, pues una interpretación contraria vaciaría de contenido tanto la posibilidad de designar representantes como domicilio a efectos de notificaciones. Desde esta perspectiva se refuerza la invalidez de la notificación realizada sin tener en cuenta tales designaciones.

En definitiva, la Sentencia no solo reconoce a los interesados el derecho a designar un lugar a efectos de notificaciones también en los procedimientos iniciados de oficio, sino que establece la absoluta vinculación de la Administración a esa designación, pues cuando la notificación se realice en otro lugar distinto, aunque pueda considerarse un lugar adecuado en términos generales, será inválida y no producirá los efectos que le son propios, salvo que se convalide en los términos que derivan del artículo 58.3 LRJPAC.

La precisión que realiza el Tribunal Supremo tiene, pues, una importancia extraordinaria sobre todo a los efectos impugnatorios administrativos y jurisdiccionales que lleva aparejados. Desde luego, en el caso concreto ha permitido a la comunidad de propietarios obtener un pronunciamiento sobre el fondo del asunto³⁰. Ahora bien, habrá que estar a futuros pronunciamientos de este Tribunal para determinar si el criterio utilizado en esta ocasión alcanza el valor de doctrina jurisprudencial y se impone su aplicación para salvar el vacío normativo que en relación con esta cuestión existe en la Ley 30/1992.

IV. LA UNIFICACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE LA PRÁCTICA DE LA NOTIFICACIÓN EDICTAL

Centrándose este trabajo en el análisis de dos recientes pronunciamientos de los tribunales relacionados con la práctica de las notificaciones administrativas, no podía dejarse pasar la ocasión de realizar una alusión a una reforma legislativa que se refiere también a la práctica de un tipo de notificaciones, las edictales, pues aunque ello excede del objeto de examen en sentido estricto, la vinculación con ese objeto y, sobre todo, la actualidad de los cambios justifican esta breve exposición que se realiza a continuación.

³⁰ La Sentencia también justifica en el principio *pro actione* una interpretación como la que se explica, para evitar que «aquellas interpretaciones de las normas que sean manifiestamente erróneas, irrazonables o basadas en criterios que por su rigorismo, formalismo excesivo o cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que la causa legal aprobada preserva y los intereses que se sacrifican».

En el caso de que los interesados en un procedimiento administrativo sean desconocidos, cuando se ignore el lugar en el que practicar la notificación o el medio a través del que debe realizarse para que quede constancia de su recepción y de los demás requisitos exigidos, o en el caso de que intentada la notificación no se hubiese podido practicar, debe procederse a la notificación edictal, esto es, mediante anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento en el último domicilio conocido del destinatario³¹ y en el *Boletín Oficial del Estado*, de la Comunidad Autónoma o de la Provincia que corresponda, según los casos³².

Esta previsión que deriva del artículo 59.5 LRJPAC evidencia una característica esencial de este tipo de notificación, su carácter subsidiario o supletorio respecto de la notificación personal, pues, como ya se indicó, el objetivo de la notificación es el de asegurar que los interesados en un procedimiento administrativo conozcan el contenido y alcance de los actos que les afectan y, en su caso, puedan reaccionar contra ellos, y la notificación edictal no asegura esa finalidad, reduciendo por tanto las garantías de los administrados, lo que puede llegar a suponer una lesión de su derecho a la tutela judicial efectiva³³.

Por lo tanto, se trata de un modo de notificación que la jurisprudencia ha venido calificando como excepcional, exigiendo que su práctica responda a una imposibilidad real y debidamente acreditada por parte de la Administración de acceder personalmente al interesado, y

³¹ Si el último domicilio conocido radicara en otro país, la notificación debe publicarse en el tablón de anuncios del Consulado o de la Sección Consular de la Embajada correspondiente.

³² En relación con las dudas y dificultades que plantean los supuestos en los que debe recurrirse, en gran parte debido a la redacción del precepto, pueden verse J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 1186; L. MARTÍN REBOLLO, «Disposiciones administrativas...», *op. cit.*, págs. 188 y 189, y E. GAMERO CASADO, *Los medios...*, *op. cit.*, pág. 101.

³³ El Tribunal Constitucional ha reconocido en diversas ocasiones, si bien refiriéndose a notificaciones realizadas por órganos jurisdiccionales, la supletoriedad de la notificación por edictos, lo que exige, como recoge la STC 234/1988, de 2 de diciembre, que se agoten previamente todas aquellas otras modalidades de notificación que aseguran en mayor grado la recepción por el destinatario de la correspondiente notificación y que, en consecuencia, garanticen en mayor medida el derecho a la defensa. En este mismo sentido, entre otras, las SsTC 16/1989, de 30 de enero, o 268/2000, de 13 de noviembre. Este planteamiento se reitera en el ámbito de la jurisdicción ordinaria, como demuestran, por ejemplo, las SsTS de 20 de enero de 2003 (rec. 275/1998), de 12 de diciembre de 1997 (rec. 6561/1996) o de 24 de octubre de 2011 (rec. 4327/2007), llegando a considerar a la notificación edictal como una mera ficción, «pues la realidad nos enseña que raramente tienen los contribuyentes conocimiento de las liquidaciones tributarias notificadas por este procedimiento; al contrario, cuando se enteran es cuando ya se ha iniciado el procedimiento sin que, por tanto, les quepa la posibilidad de impugnar la liquidación por muchos y graves que sean los errores jurídicos en que pudiera haber incurrido la Administración». En el mismo sentido se muestra unánime la doctrina; entre otros, J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 1569, y R. PARADA VÁZQUEZ, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Marcial Pons, Madrid, 1999, pág. 262.

ello, por supuesto, tras aplicar la debida diligencia³⁴. Lo contrario determina la invalidez de los edictos o anuncios publicados y, por lo tanto, la ineficacia de la resolución.

En todo caso, una vez que concurren los requisitos que hacen imprescindible proceder a la notificación edictal, ésta debe practicarse por los medios que establece el artículo 59.5 LRJPAC en su apartado segundo³⁵, esto es, mediante la publicación de un anuncio en el tablón de edictos del Ayuntamiento en el que el interesado haya tenido el último domicilio conocido y en el Boletín Oficial que corresponda según cuál sea la Administración de la que procede el acto objeto de notificación y el ámbito territorial del órgano que lo dictó³⁶. Además, se admite la posibilidad de que las Administraciones puedan articular otras formas de notificación utilizando medios de difusión diversos, que, no obstante, tendrán siempre carácter complementario o accesorio a las anteriores.

Sobre esta cuestión ha incidido la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, cuyo ar-

³⁴ Afirma el TC, en la línea de las Sentencias citadas en la nota anterior y, por ejemplo, también en la STC 104/2008, de 15 de septiembre, que «la modalidad del emplazamiento edictal, aun siendo válida constitucionalmente, exige, por su condición de último remedio de comunicación, no sólo el agotamiento previo de las otras modalidades de más garantía y la constancia formal de haberse intentado practicarlas, sino también que el acuerdo o resolución judicial de tener a la parte como persona en ignorado paradero o de domicilio desconocido, presupuesto de la citación por edictos, se halle fundada en criterio de razonabilidad que lleve a la convicción o certeza de la inutilidad de aquellos otros medios normales de comunicación». En relación con esa diligencia ha señalado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 27 de septiembre de 2012 (rec. 1488/2011), apoyándose en una abundantísima jurisprudencia previa, que es exigible buena fe a la Administración (y no solo al administrado a la hora de designar su domicilio, sobre todo en materia tributaria) para que, aun cuando los interesados no hayan actuado con la diligencia debida, «antes de acudir a la notificación edictal o mediante comparecencia, intente notificación en el domicilio idóneo, bien porque éste consta en el mismo expediente (...), bien porque su localización resulta extraordinariamente sencilla, normalmente acudiendo a oficinas o registros públicos (...), especialmente cuando se trata de la notificación de sanciones administrativas».

³⁵ Y, por supuesto, con el contenido que recoge el artículo 58.2 LRJPAC para que sea válida. No obstante, y teniendo en cuenta el alcance de esta forma de comunicación, habrá que atender a lo previsto en el artículo 61 LRJPAC.

³⁶ Se ha suscitado la duda, a raíz de la eliminación de la conjunción «y» en este párrafo del artículo 59 LRJPAC con la publicación de la Ley 4/1999 (previamente se había incluido, mediante corrección de errores publicada en el *BOE* núm. 311, de 28 de noviembre de 1992, en la versión inicial de la Ley 30/1992), si es suficiente con optar entre la publicación del anuncio correspondiente en el tablón de edictos del Ayuntamiento en el que se conociese que el interesado tuvo su último domicilio o en el Boletín que proceda, o bien deben acumularse ambas notificaciones. La doctrina se pronuncia en este último sentido (evidentemente, cuando el interesado sea conocido, pero será imposible cuando sea desconocido). Así, por ejemplo, L. MARTÍN REBOLLO, «Disposiciones administrativas...», *op. cit.*, pág. 188, si bien lo hace sobre la base de la redacción anterior a la reforma de 1999; R. BOCANEGRA SIERRA, *Lecciones...*, *op. cit.*, pág. 159; J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios...*, *op. cit.*, pág. 1190, y J. M. AYALA MUÑOZ, «De las disposiciones...», *op. cit.*, pág. 437. También los órganos jurisdiccionales se han manifestado en el mismo sentido; por ejemplo, la SAN de 30 de junio de 2004 (rec. 1761/2002).

título 12 permite sustituir o complementar la publicación de actos y comunicaciones que, por disposición legal o reglamentaria, deban insertarse en un tablón de anuncios o edictos por su publicación en la sede electrónica del organismo correspondiente.

En el marco del desarrollo y uso de las nuevas tecnologías en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos que impulsa la Ley 11/2007, algunas disposiciones sectoriales (en materia de empleo, seguridad social, extranjería o tráfico) han previsto ya la instalación en sus respectivas sedes electrónicas de tablonos edictales que sustituyen plenamente a la notificación «tradicional» regulada en el artículo 59.5 LRJPAC, esto es, para los casos en los que entre en juego este precepto de la Ley 30/1992, la notificación edictal prevista en él se realizará exclusivamente en el tablón de edictos de la sede electrónica de la Administración u organismo correspondiente³⁷.

Sensiblemente diferentes resultan las previsiones en este sentido en el ámbito tributario, pues en este caso, resultando fallida la notificación personal, se practica subsidiariamente la notificación por comparecencia, si bien para ello los interesados deben ser citados mediante anuncios que se publican, por una sola vez, bien en el *Boletín Oficial del Estado* o en los Boletines de las Comunidades Autónomas o de las Provincias, según la Administración de la que proceda el acto que se pretende notificar y el ámbito territorial del órgano que lo dicte³⁸, bien en la sede electrónica del organismo correspondiente y, por lo tanto, como

³⁷ Las normas que han autorizado la creación de tablonos edictales electrónicos en ámbitos concretos de actuación administrativa remiten su regulación específica a la correspondiente Orden del titular del Departamento ministerial competente. Así, por ejemplo, cabe mencionar la Orden INT/3022/2010, de 23 de noviembre, por la que se regula el Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico, en desarrollo del artículo 78 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo; la Orden TIN/831/2011, de 8 de abril, por la que se regula el Tablón de Edictos y Anuncios de la Seguridad Social, en desarrollo de la Disposición Adicional Quincuagésima del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio; la Orden TIN/3126/2011, de 15 de noviembre, por la que se regula el Tablón Edictal de Resoluciones de Extranjería, en desarrollo de la Disposición Adicional Quinta del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril; la Orden ESS/1490/2013, de 29 de julio, por la que se regula el Tablón Edictal del Servicio Público de Empleo Estatal y se crea el fichero de datos de carácter personal del Tablón Edictal, dictada en desarrollo de la Disposición Adicional Tercera del Real Decreto-Ley 10/2011, de 26 de agosto, o la Orden ESS/1892/2013, de 8 de octubre, por la que se regula el Tablón de Edictos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en desarrollo de la Disposición Adicional Octava de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

³⁸ El artículo 112 LGT, que es el que regula la notificación por comparecencia, prevé que estos anuncios publicados en los Boletines podrán exponerse además, de manera potestativa y complementaria, en la oficina de la Administración tributaria correspondiente al último domicilio fiscal conocido y, en el caso de que el último domicilio conocido radicara en el extranjero, en el Consulado o Sección Consular de la Embajada correspondiente.

hemos indicado, con carácter sustitutivo a cualquier otro medio, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 de la Ley 11/2007³⁹.

Sobre todo este esquema incidirá la futura Ley de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa⁴⁰, que incluye una modificación tanto del artículo 59.5 LRJPAC como del artículo 112 LGT⁴¹, pero cuya repercusión será mucho más amplia pues afectará igualmente a todas las normas sectoriales que han recogido previsiones específicas en relación con la notificación edictal.

La reforma, tal y como se plantea, se dirige a facilitar las relaciones entre la Administración y los administrados, creando para ello un Tablón Edictal Único a través del *Boletín Oficial del Estado* en su sede electrónica, Tablón al que accederán los anuncios de todas las Administraciones públicas.

De acuerdo con la nueva redacción que se propone del artículo 59.5 LRJPAC, una vez producida alguna de las circunstancias enumeradas en el párrafo primero del mismo, la notificación se hará por medio de un anuncio publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, cualquiera que sea la Administración de la que proceda el acto administrativo o el ámbito territorial del órgano que lo hubiera dictado⁴².

³⁹ Esto es, mediante anuncios en los tabloneros de anuncios o edictos de la correspondiente sede electrónica. El artículo 112 LGT contiene una regla específica para la Agencia Estatal de la Administración Tributaria al prever que se publicarán en el tablón de anuncios de su sede electrónica los anuncios correspondientes a las notificaciones que deba practicar en ejercicio de las competencias que le corresponden en aplicación del sistema tributario estatal y aduanero y en la gestión recaudatoria de los recursos que tiene atribuida o encomendada. La Orden EHA/1843/2011, de 30 de junio, ha desarrollado las reglas específicas para esa publicación. Las demás Administraciones tributarias, cuando opten por este medio de publicación, deberán hacerlo de forma expresa mediante disposición normativa de su órgano de gobierno.

⁴⁰ El Proyecto de Ley fue aprobado por el Consejo de Ministros en su sesión de 17 de enero de 2014. Tras su tramitación en el Congreso de los Diputados fue aprobado por la Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas (BOCG núm. A-79-4, de 26 de mayo de 2014). En el momento de cierre de este trabajo la tramitación continúa en el Senado. El texto incorpora medidas legislativas para implantar algunas de las recomendaciones del informe de la Comisión para la Reforma de la Administración (CORA) de 21 de junio de 2013, tanto para la reordenación del sector público institucional como en otros ámbitos de la actividad administrativa.

⁴¹ Durante la tramitación en el Congreso del Proyecto de Ley se introdujo una enmienda, finalmente aceptada, que afecta a la notificación de los valores catastrales individualizados resultantes de los procedimientos de valoración colectiva de carácter general y parcial, y que supone la modificación del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario. Al igual que en el caso de la LRJPAC o de la LGT, el cambio se refiere a la notificación edictal mediante la publicación única en el *Boletín Oficial de Estado* de anuncios relativos al lugar y plazo de exposición pública de la relación de titulares con notificaciones pendientes a efectos de su notificación por comparecencia [art. 29.4.b) TRLCI].

⁴² A tal fin, la Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado pondrá a disposición de las diversas Administraciones públicas un sistema automatizado de remisión y gestión telemática para la publicación de los anuncios de notificación que se ajustará a lo establecido en la Ley 11/2007. Deberá permitir la celeridad en la publicación de los anuncios, su correcta y fiel

Esta previsión sistematizadora, que reconduce la publicación de todos los anuncios a un solo lugar, resulta absolutamente conveniente, pues es evidente que los administrados no tienen por qué conocer de qué órgano o incluso de qué Administración proceden los actos que se les notifican, ni tampoco, por supuesto, cuáles son los medios o los distintos tipos de boletines o tablones que deberían consultar por si pudiera aparecer en alguno de ellos un acto administrativo que les afectara y que, por alguna razón de las que estipula el artículo 59.5 LRJPAC, no les hubiera podido ser notificado personalmente. Si bien es cierto que el carácter electrónico del *Boletín Oficial de Estado* puede restringir el acceso a determinadas personas que carecen de los medios electrónicos adecuados, la tendencia hacia la informatización de los servicios públicos y el acceso telemático a los mismos resulta irreversible.

Se trata, por lo tanto, de una disposición que, dentro de las limitaciones que presenta la notificación edictal, incrementará la seguridad jurídica de los interesados en un determinado procedimiento.

La publicación en el Tablón Edictal Único puede complementarse de manera facultativa con la publicación de anuncios en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma o de la Provincia o en el tablón de edictos del Ayuntamiento del último domicilio del interesado (o en la sección consular de la Embajada correspondiente), así como en los tablones de anuncios electrónicos regulados en el artículo 12 de la Ley 11/2007.

Esta previsión, si bien es cierto que incrementa las posibilidades de difusión de los actos que se pretenden notificar y, por lo tanto, el acceso de los ciudadanos a ellos, no obstante, puede generar cierta confusión, sobre todo al señalarse que tal publicación se realizará previamente, lo que lleva a preguntarse en qué momento intermedio podrá producirse esa notificación facultativa, dado que la notificación edictal tiene lugar inmediatamente después de que se dé alguna de las circunstancias que hacen inviable la notificación personal⁴³. Además, puede generar cierta inseguridad respecto al momento en que comienza a producir efectos el acto notificado, aunque obviamente, y a falta de constancia de que el interesado haya accedido al contenido del acto, ese

inserción, así como la identificación del órgano remitente. Dicha publicación se producirá sin contraprestación económica alguna por parte de los organismos remitentes del anuncio. Así se recoge en la Disposición Adicional Vigésima Primera que se incluiría, como consecuencia de la modificación, en la Ley 30/1992.

⁴³ Quizá el Proyecto de Ley esté pensando en aquellos casos en los que intentada una notificación en el domicilio del interesado por medio de correo certificado (o burofax), aquélla no se ha podido practicar, quedando la notificación en la lista de Correos por el plazo establecido, y como máximo un mes. Tal vez se pretenda que durante este periodo de espera pueda simultanearse la notificación complementaria a que se refiere la notificación que se propone.

momento no puede ser otro que el que proceda a partir de la publicación en el *Boletín Oficial del Estado*.

Esta observación resulta especialmente significativa en relación con los tablones de anuncios electrónicos implantados por algunas normas sectoriales, como hemos recogido más arriba, al amparo del artículo 12 de la Ley 11/2007, y que, según deriva de la nueva Disposición Adicional Vigésima que se propone introducir en la Ley 30/1992, quedarán privados del valor que tienen actualmente para configurarse como medios de anuncio meramente complementarios y facultativos.

La modificación que deriva de esta futura Ley de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa alcanza también al artículo 112 LGT, pues con su aprobación desaparecería la alternativa (la sede electrónica del organismo de que se trate o los Boletines Oficiales correspondientes) que actualmente ofrece este precepto para citar al interesado que debe ser notificado por comparecencia, implantándose como único lugar para insertar esos anuncios el *Boletín Oficial del Estado*⁴⁴. Se conserva la posibilidad que recoge la redacción actual de que los anuncios puedan ser expuestos también en la oficina de la Administración tributaria correspondiente al último domicilio fiscal conocido y, en el caso de que el último domicilio conocido radicara en el extranjero, en el Consulado o Sección Consular de la Embajada correspondiente.

No se aclara en este caso, no obstante, como sí se hace para la nueva regulación del artículo 59.5 LRJPAC que se propone, que tal exposición tiene un carácter puramente complementario y accesorio a la publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, pues aunque de la redacción del precepto puede deducirse que se trata de una exposición facultativa, no queda del todo claro el valor que se le atribuye.

En definitiva, y aun cuando debería mejorarse la redacción, según lo que se ha señalado, para evitar cualquier duda sobre el modo de realizar la notificación edictal, y sobre todo en relación con el momento en que se producen sus efectos, la unificación y sistematización de dicha notificación a través de un único tablón en el *Boletín Oficial del Estado* deberían servir para mejorar el acceso de los ciudadanos a los anuncios de resoluciones o actos administrativos de los que resulten interesados y garantizar de manera más adecuada el cumplimiento de la funcionalidad propia de las notificaciones administrativas.

⁴⁴ Los anuncios procedentes de las Administraciones tributarias se producirán únicamente los lunes, miércoles y viernes de cada semana, a diferencia de otros actos administrativos que deban publicarse, para los que el nuevo artículo 59.5 LRJPAC no establece ninguna previsión.